

ARGENTINA
MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCION DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA
UNIDAD DE PREINVERSIÓN (UNPRE)
PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN II
PRÉSTAMO BID 925 OC-AR

PLAN ESTRATÉGICO DE AVELLANEDA
(PEA)

Estudio Código: 1.EE.147

INFORME FINAL CONSOLIDADO

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO

Coordinador del Estudio:

Mario Rabey

mayo de 2006

En este Informe presentamos los resultados finales alcanzados en el marco del Estudio financiado por la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación, con fondos del Programa Multisectorial de Preinversión II, BID 925 0C-AR.

En junio de 2005, se entregó un Informe Intermedio Consolidado, que sirvió como documento de base para acto público de lanzamiento del Plan Estratégico de Avellaneda, realizado el 1º de julio de 2005 en el teatro Roma ¹. En dicho encuentro, el Lic. Walter Romero, Secretario de Planificación y Desarrollo Local de la Municipalidad, hizo una presentación de los contenidos de dicho documento. De hecho, este había sido repartido con varios días de anticipación a los participantes. Más aún, buena parte de ellos habían participado en instancias participativas previas en su elaboración, en el marco de las actividades realizadas por el equipo de consultores junto con el llamado “PEA de las organizaciones” ². El Intendente Municipal, Sr. Baldomero Álvarez de Olivera, cerró el plenario, destacando el papel de este estudio en la necesaria transformación del modelo de gestión del gobierno local, de uno centrado en la provisión de servicios municipales clásicos, hacia un modelo centrado en la orientación de la inversión pública y privada, para la promoción del desarrollo local.

Luego del plenario, se desarrollaron talleres participativos en simultáneo, que trabajaron sobre dos cuestiones: (1) caracterización y perfil predominante de la ciudad para orientar su desarrollo de cara a los próximos 15 años, así como los aspectos a privilegiar en las acciones del Plan Avellaneda 2020; (2) modalidades de continuidad de la participación comunitaria en la formulación y ejecución del Plan.

En lo que respecta a las grandes cuestiones que deben ser priorizadas en la promoción del desarrollo de Avellaneda, los talleres llegaron a una serie de conclusiones coincidentes con algunos de los aspectos más relevantes de la propuesta de desarrollo urbano y territorial presentada por el equipo de consultoría. En primer lugar, se acordó con el planteo que propone a la ciudad de Avellaneda como “Área de nueva centralidad”. Dentro de este marco, los grandes proyectos transformadores se relacionan con reordenar las actividades productivas, desarrollar un programa fiscal de largo plazo, propender a la instalación de infraestructura eficiente y moderna de redes de servicios de logística, recalificación del suelo, ofrecer un suelo industrial, entre otras.

Para desarrollar estos puntos, se enfatizó la viabilidad de articular un nuevo modelo productivo de desarrollo local, de usos mixtos, incluyendo una estrategia para el tratamiento de las industrias ya instaladas y otra para la captación de nuevos emprendimientos productivos.

Se propuso específicamente: poner en valor grandes infraestructuras, accesos (duplicación de corredores viales; recuperación de la estructura ferroviaria existente; refuncionalización del Puerto del Dock Sud), impulso del mercado inmobiliario, actividades productivas compatibles con la idea de parque.

Por último, se propuso el ordenamiento y relanzamiento de la trama industrial de la ciudad buscando priorizar tres áreas: Barrancas; Villa Lujan; creación de un Parque Industrial. Se hizo especial énfasis en un reordenamiento que permita minimizar los impactos ambientales negativos, especialmente la contaminación del agua y del aire.

Se rescató especialmente el componente histórico del perfil industrial, actividad económica que le da identidad a Avellaneda.

Además de los aspectos donde los Talleres desarrollaron conclusiones en coincidencia con del Documento de Base, hubo otros donde se plantearon algunas discrepancias y, de más interés aún, aspectos hasta ese momento no contemplados por el trabajo del equipo. Por ejemplo, se propuso enfatizar en la promoción del desarrollo de la industria metalmecánica..

¹ Ver Vol. 2, Cap. 3.3. del Informe.

² Ver Vol. 2, Cap. 2.2.3.

En cuanto al perfil comercial, si bien hubo coincidencia en torno al concepto de “Área central”, el consenso alcanzado en los Talleres puntualizó la necesidad de apoyo a los pequeños comercios, que no aparecía identificado en el documento de base. Además, se enfatizó en la necesidad de regulación estatal ante la instalación de talleres u otros establecimientos industriales

En los Talleres se destacó muy especialmente la viabilidad de un futuro perfil cultural y turístico. Asimismo, se previó el desarrollo de las industrias culturales como motor del desarrollo.

En cuanto a las modalidades de continuidad de la participación comunitaria en la formulación y ejecución del Plan, los Talleres reivindicaron al “PEA de las organizaciones” como espacio ya instalado y sobre el que hay que seguir construyendo. Se recomienda el trabajo en comisiones para mejorar la funcionalidad de los debates y la eficacia de las decisiones.

Se destacaron también, como espacio de articulación del Estado local con la sociedad civil: los clubes barriales, las sociedades de fomento, la articulación de los distintos consejos vecinales entre si y la reunión periódica de estos (3 a 6 meses) con el CLES (Consejo Local Económico y Social), un espacio de gestión asociada ya existente, que se ocupa del Plan Jefas y Jefes de Hogar y también de su articulación

Los Talleres destacaron la importancia de generar un mecanismo permanente de articulación con la sociedad civil, para comenzar a fortalecer este primer acercamiento y avanzar en la consolidación de los canales de comunicación. Esto es fundamental si recordamos que todo Proyecto de Planificación Estratégica para el Desarrollo Local debe contar, inexorablemente, con el consenso –y la concomitante legitimación- social y con el reconocimiento “del status de prioritario” a esta iniciativa y a todos los proyectos que desde este marco se justifiquen. Este es el principal criterio de viabilidad que debe considerarse si pretendemos consolidar la gobernabilidad de nuestro sistema político.

En ese sentido, el presente informe final deberá servir para la instalación permanente de un proceso de planeamiento estratégico municipal, pues contiene un conjunto muy detallado de propuestas relacionadas con las necesidades de desarrollo de Avellaneda en los próximos veinte años. Dichas propuestas han sido sometidas a la mirada crítica de la población local, a través de los mecanismos ya mencionados. La Municipalidad de Avellaneda ha decidido instalar un Foro Virtual donde este documento pueda ser ampliamente debatido por la ciudadanía y sus organizaciones, vía Internet.

Es de destacar que el documento contiene un conjunto de propuestas a nivel de anteproyecto, en las cuales, en los casos donde ello corresponde, se ha avanzado hasta el análisis de viabilidad y, en algunos casos, prefactibilidad. El estudio es considerado por el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Avellaneda como un instrumento clave para la priorización y la orientación de las inversiones públicas y privadas en el Municipio.

Las actividades del Estudio sobre el que se basa este Informe Final comenzaron el 14 de abril de 2005 y la elaboración de sus productos concluyó a fines del mes de octubre. Durante los cuarenta y cinco días siguientes se realizó la revisión y corrección de materiales, tanto los escritos como los gráficos, así como la organización de un borrador de Informe Final. El borrador fue revisado por el equipo técnico de la UNPRE (Unidad de Preinversión), que propuso una serie de ajustes y agregados en el texto original. El presente texto es la versión revisada del Informe Final, de acuerdo con los ajustes y agregados sugeridos.

Participaron en el estudio un equipo de 13 consultores contratados con el subsidio del Gobierno Nacional, y otros ocho que forman parte del plantel profesional de la Municipalidad. El equipo estuvo integrado por profesionales en ciencias sociales, informática, ciencias naturales, arquitectura, urbanismo, ingeniería, psicología, economía y derecho.

El Informe está organizado en una Introducción y cuatro volúmenes, en cada uno de los cuales se presentan los productos correspondientes a cada uno de los respectivos componentes del Estudio. Los materiales que sirvieron de base para los cuatro volúmenes fueron preparados por

los consultores individuales, y luego integrados en un Informe de componente por el Consultor Responsable de cada componente. Finalmente, el conjunto fue organizado como Informe Final Consolidado por el Coordinador del Estudio. El detalle general del contenido de los volúmenes, con el listado de Consultores participantes, se presenta a continuación:

Volumen 1 -SISTEMA DE INFORMACIÓN MUNICIPAL - SIM

Consultores

Diego A. López Alcalá (Responsable del Componente I)
Javier Marcos (Consultor por la Contraparte)
Jorge González
Marcela Vio

Volumen 2 - GESTIÓN ASOCIADA – GA

Consultores:

Gabriela Dorrego (Responsable del Componente II)
Liliana Elsegood (Consultora de Contraparte)
Kevin Lehman
Laura Zerillo

Volumen 3 - DESARROLLO LOCAL – DL

Consultores:

Fabio Quetglas (**Responsable del Componente III**)
Norberto Arias (Consultor por la Contraparte)
Rodolfo Frizzera
Evaristo R. Moreira

Volumen 4 - DESARROLLO URBANO TERRITORIAL - DUT

Consultores:

Jorge Moscato (Responsable del Componente IV)
Gerardo López Arrojo (Responsable por la Contraparte)
Rodolfo Zadunaisky
Eduardo López
Felipe Miranda (Consultor de Contraparte)
Oscar Chade (Consultor de Contraparte)

La participación de cada uno de los consultores en la elaboración de dichos productos y en las actividades que les sirvieron de base se detalla en los respectivos Informes Finales de Tareas (IFT) de cada uno de ellos, y la estimación de la calidad de su producción se presenta en las Informes de Evaluación y Revisión correspondientes.

A continuación, se presenta un Resumen Ejecutivo del contenido de los cuatro volúmenes del Informe Final.

I – SIM - SISTEMA DE INFORMACIÓN MUNICIPAL

1. OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y ALCANCES DEL COMPONENTE SIM

Este componente tuvo como **objetivo general** la formulación de un modelo de información municipal que asegure, a los decisores públicos y privados, contar con información veraz y oportuna con relación a la situación local y regional. Las características principales que debía cumplir tal modelo son las siguientes:

- Generar los procedimientos y la información adecuada para la visualización de la actividad municipal cotidiana.
- Aportar información actualizada y organizada, para la elaboración de diagnósticos del Partido de Avellaneda.
- Facilitar el diseño de políticas, planes y proyectos, con el aporte de la información veraz y oportuna sobre las variables que éstas requieran.
- Facilitar la implementación de políticas, planes y proyectos, con el aporte de la información georreferenciada para tal fin.
- Contribuir al monitoreo social de políticas, planes y proyectos, teniendo actualizada la información necesaria para el control y seguimiento de las intervenciones.

En cuanto al **marco teórico**, se partió del supuesto de un Municipio orientado en torno a los siguientes ejes estratégicos:

- Eje 1: Municipios de **gestión de servicios y obras** para su población: el núcleo funcional tradicional de los Municipios en el Estado-Nación moderno.
- Eje 2: Municipios **promotores de su propio desarrollo local**: el conjunto funcional que ha sido incorporado a los Municipios en las últimas dos décadas
- Eje 3: Municipios **participativos, modernos y eficientes**: el conjunto mínimo de atributos que debe adquirir el gobierno local para cumplir adecuadamente con las funciones del eje 1 y poder incorporar las del eje 2.

Estos ejes tienen asociados una serie de principios generales que representan el marco conceptual de la gestión de gobierno. Así, se postula un Modelo de Gestión Municipal, sustentado en los siguientes Principios Generales de Acción:

- a) Fortalecimiento y Preservación de la Democracia;
- b) Equidad e Igualdad de Oportunidades;
- c) Trabajo como Dignificación del Hombre;
- d) Honestidad y Transparencia;
- e) Participación Ciudadana;
- f) Eficiencia, Eficacia y Efectividad.
- g) Modernización e informatización del estado e incorporación de sistemas y tecnologías de la información y comunicación

Con respecto a la **metodología**, la estrategia desarrollada para elaborar el presente estudio, se basó en:

- Un **diagnóstico** que incluye el análisis de:
 - a. los sistemas de información actualmente en uso por el Municipio de Avellaneda, incluyendo: hardware, software, sistemas y conectividad.
 - b. los indicadores utilizados en el modelo de gestión actual.
- Un **estudio de prefactibilidad**, con la definición de adecuaciones, integraciones y nuevos componentes que serán necesarios para formular un nuevo modelo y sus alcances.
- La **formulación de un modelo conceptual** de sistema de información municipal centralizada y gestión descentralizada, con definición de componentes, relaciones y recomendaciones para su implementación. Capaz de:
 - a. abarcar a todas las áreas del Municipio y todo otro ámbito de incidencia directa o indirecta en la Gestión de Gobierno

- b. proveer información actualizada, a todos los decisores públicos y privados que la necesiten.

En cuanto a sus **alcances**, el Componente SIM trabajó sobre dos ejes de análisis:

- **Análisis de la Información**

Tanto para la disponible dentro del Municipio como para la disponible fuera del mismo, contemplando:

- la generación y el suministro de información
- dónde nace
- con quién se vincula
- cómo se integra a indicadores
- dónde y de qué forma estará disponible para los que la requieran.
- la metodología para obtener la información que se considere faltante dentro o fuera del Municipio.

- **Análisis de la Gestión**

Para los distintos niveles de gestión supranacional, nacional, provincial, municipal, barrial y vecinal; contemplando:

- qué datos, información o indicadores, aporta, requiere o integra
- cómo se vincula y con quién o entre quién
- detalle para cada nivel, de las distintas capas que lo componen
- la metodología para conformar los indicadores que se consideren faltantes dentro o fuera del Municipio.

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

En este capítulo del Volumen I del Informe, sobre la base de un análisis de la estructura y las funciones del ejecutivo municipal, se describió:

- El tipo de software instalado utilizado para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra cada área.
- El tipo de hardware instalado que sirve de soporte para el mencionado software.
- El tipo de sistema de conectividad instalado, que vinculan a los recursos de software y hardware, detallando en los casos que exista, el tipo de conectividad con otras áreas sustantivas, secundarias o externas al Municipio.
- Los contenidos de información, relevantes para la gestión municipal y generados por:
 - las áreas sustantivas del Municipio;
 - las áreas no sustantivas del Municipio;
 - áreas externas al Municipio.
- Los indicadores relevantes para el presente estudio, con el detalle de cómo y donde se conforman.
- El Nivel de capacitación del personal, respecto del manejo de herramientas informáticas.

Entre las **conclusiones** presentadas en este Capítulo del Volumen I, se destacan, por su importancia para el análisis de prefactibilidad y la formulación de un modelo conceptual para el SIM, los siguientes.

Indicadores

Si bien en el modelo de gestión actual existen indicadores, tienen falencias tales como:

- ✓ sólo están disponibles en el lugar que se generan;
- ✓ su consulta para la toma de decisiones es burocrática;
- ✓ gran parte de ellos están soportados en papel o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no

- integrada a algún subsistema o sistema y no;
- ✓ no están integrados ni vinculados a base de datos alguna;
- ✓ en su mayoría no están actualizados al día.

Compatibilidad

El relevamiento realizado sobre la disponibilidad de software de apoyo administrativo en las distintas áreas de Gobierno muestra una problemática recurrente: *se cuenta sólo con simples planillas de cálculo* que existen en algunas PC's de cada una de éstas áreas y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC. El hardware presenta, en un alto porcentaje, una obsolescencia de aproximadamente 7 años. A la hora de implementar software actualizados, muchas de estas PC's no tendrían capacidad para correr los mismos.

El relevamiento realizado sobre el tipo y nivel de conectividad de las distintas áreas a través de uso de redes, indica que solo unas pocas PC's cuentan con un enlace que les permite realizar consultas, tal el caso de Obras Privadas y Catastro Económico. Se debe contar con enlaces que les permitan relacionarse no sólo con máquinas de la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio. El aislamiento de las estructuras administrativas no sólo dificulta la tarea administrativa sino que la falta de información deteriora muchas veces la calidad de las decisiones.

Los datos en las áreas de Gobierno son abundantes, pero la falta de almacenamiento centralizado en medios magnéticos no permite su procesamiento para lograr una información depurada y útil para una toma de decisiones oportuna y rápida.

Otros problemas que se presentan al disponer de un alto porcentaje de la información almacenada en papel por parte de cada una de las áreas, son:

- gran redundancia de información;
- falta de integración de la información;
- un tedioso trabajo de búsqueda por parte de los agentes;
- un alto costo en horas hombre y largas esperas de los contribuyentes.

La carencia de información actualizada redundante en perjuicios mensurables. Así, en el caso de los tributos, el municipio pierde ingresos. Por ejemplo sólo el 5% de quienes solicitan permiso de construcción presentan el final de obras, con lo cual estos contribuyentes siguen tributando como baldío en lugar de tributar como edificado.

3. ANÁLISIS Y ESTUDIO DE PREFACTIBILIDAD

En esta sección se presentan:

- Un detalle de los **indicadores** relevantes para el presente estudio para los restantes componentes del Plan Estratégico Avellaneda, que permitirán:
 - establecer sensores de la demanda, en el marco de procesos de *gestión asociada*, avanzar hacia una gestión cada vez más participativa y lograr que, las múltiples *demandas* de la comunidad sean receptadas por quien tenga posibilidad de satisfacerlas parcial o totalmente;
 - promover al *desarrollo local* como centro articulador de la gestión municipal;
 - incorporar como dimensión central al *desarrollo urbano y territorial*, optimizar la oferta municipal de *obras y servicios públicos* tradicionales, en un ámbito de *calidad* creciente;
 - enmarcar la gestión municipal en los procesos de integración subregional (*COMCOSUR*) y regional (*AMBA*);
 - tomar decisiones operativas que posibiliten la *sustentabilidad* de la gestión.
- Un análisis, diagnóstico y conclusiones sobre la **compatibilidad** de los indicadores detallados de acuerdo con el punto anterior, con los relevados en el modelo de gestión actual; y del software, hardware y conectividad (respecto de los datos allí registrados), con los distintos softwares de procesamiento utilizados y los sistemas de conectividad

instalados.

- Una evaluación y determinación de las **adecuaciones e integraciones** que se deben realizar en los datos, información e indicadores disponibles hoy en el Municipio, para obtener un modelo de información centralizada y de gestión descentralizada.
- Un estudio de **prefactibilidad** sobre los sistemas necesarios para lograr la formulación de un modelo de información centralizada y de gestión descentralizada, que permita integrar y relacionar los indicadores con los subsistemas.
- La definición de los **nuevos subsistemas**, agrupados según corresponda en los dos tipos de sistemas definidos más adelante (SIG y TIC) que permitan sobre la base de los datos e información disponibles hoy dentro y fuera del Municipio, ver y mantener indicadores actualizados, a todos los decisores públicos y privados que necesiten dicha información. La definición incluye sus alcances, arquitectura y articulación a un primer nivel de detalle.
- El detalle de las **acciones** que se deben desarrollar, **para migrar** del modelo de información y gestión actual al nuevo modelo de información centralizada y gestión descentralizada; y los controles a efectuar, que permitan monitorear el pasaje del modelo actual al nuevo modelo.

4. MODELO CONCEPTUAL ESTRATÉGICO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN MUNICIPAL

Esta última sección presenta un modelo conceptual estratégico, de información centralizada y de gestión descentralizada, que asegurará contar con información actualizada, a todos los decisores, públicos y privados que se planteen en, desde y/o incluyendo al territorio de Avellaneda:

- establecer sensores de la demanda, en el marco de procesos de **gestión asociada**, avanzar hacia una gestión cada vez más participativa y lograr que, las múltiples demandas de la comunidad sean receptadas por quien tenga posibilidad de satisfacerlas parcial o totalmente;
- promover al **desarrollo local** como centro articulador de la gestión municipal;
- incorporar como dimensión central al **desarrollo urbano y territorial**, optimizar la oferta municipal de *obras y servicios públicos* tradicionales, en un ámbito de *calidad* creciente;
- enmarcar la gestión municipal en los procesos de **integración subregional (COMCOSUR)** y regional (**AMBA**);
- tomar decisiones operativas que posibiliten la **sustentabilidad** de la gestión.

El producto presentado incluye:

- La descripción del modelo conceptual estratégico, sus subsistemas, relaciones y alcances.
- La descripción de los ejes sobre los cuales se sostiene el modelo ³:
 - **Eje de la Información**, tanto para la disponible dentro del Municipio como para la disponible fuera del mismo.
 - **Eje de la Gestión**, para los distintos niveles de gestión supranacional, nacional, provincial, municipal, barrial y vecinal.
- La descripción de la escalabilidad sugerida, entiéndase como el seguimiento de un PERT en el cual se deben respetar los tiempos y etapas allí definidas para el logro de los objetivos planteados, para llegar a la implantación del modelo práctico, partiendo del estado actual de situación.
- Las recomendaciones para la implantación del modelo.

³ Ver arriba, en el punto 1, los **alcances** del estudio.

II. GA – GESTIÓN ASOCIADA

1. OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y ALCANCES DEL COMPONENTE GA

El **objetivo general** fue efectuar las recomendaciones que permitan a la gestión adecuar a los procedimientos de gestión asociada las estructuras del gobierno del Municipio de Avellaneda, en el marco de un futuro esquema de planificación regional, así como promover formas de asociación y, en lo posible, procedimientos de alianzas entre el Municipio de Avellaneda y la Sociedad Civil, para mejorar la gobernabilidad y las estructuras de representación política. Los **objetivos específicos** del componente fueron:

- Caracterizar las estructuras del gobierno local, así como de las organizaciones de la sociedad civil y formas de asociación público-privadas.
- Identificar los mecanismos de recepción de las iniciativas y puntos de vista de la sociedad civil.
- Proponer un modelo de toma de decisiones con participación ciudadana, incluyendo mecanismos de asociación público-privada y estableciendo formas de articulación con las organizaciones de la sociedad civil.

El **marco teórico** postula “un modelo de gestión de las políticas públicas locales abierto a la participación social”. La viabilidad del modelo requiere un profundo conocimiento y una adecuada caracterización de los actores sociales locales, incluyendo principalmente aspectos como:

- canales existentes de articulación Estado – sociedad;
- el nivel de descentralización de las estructuras para la toma de decisiones;
- instancias existentes de intervención de la comunidad en la planificación;
- heterogeneidad / homogeneidad social;
- experiencia de la comunidad y la administración local en métodos participativos;
- formas organizativas de la comunidad y cultura de las organizaciones

En cuanto a la **metodología**, se aplicó una estrategia cualitativa, incluyendo entrevistas semiestructuradas a los funcionarios de más alto rango del ejecutivo local, y análisis de documentos municipales. También Se realizaron encuentros con actores relevantes de la comunidad.

Con respecto a su **alcance**, el Componente GA se propuso lograr la identificación de las capacidades institucionales y condiciones de viabilidad con vistas a proponer un modelo de gestión que tenga como cómo una de sus características principales la participación de la sociedad civil en la planificación del desarrollo local.

2. DIAGNOSTICO GENERAL

El Diagnóstico se ocupó, por un lado, del Gobierno Local y, por otro lado, de la Sociedad Civil.

Con respecto al **Gobierno Local**, se practicó un análisis de:

1. **La estructura orgánico-funcional del Municipio de Avellaneda**, realizando una serie de observaciones generales sobre la estructura, pero además un conjunto de observaciones específicas de aquellas Secretarías en las que se detectan actividades relacionadas a la temática

del componente de gestión asociada, en particular la existencia de articulación con otros actores (de la sociedad civil y de otros gobiernos, locales, provincial y nacional), así como los canales existentes. En cada caso, se describen las áreas de gobierno, que por las tareas que realizan tienen o deberían tener vinculación o canales de articulación con la comunidad, sus organizaciones y con actores privados. La información resulta relevante a los fines de elaborar una propuesta de gestión asociada viable considerando su funcionamiento (real o potencial) como canalizadores y articuladores de demandas de la ciudadanía.

2. Los recursos humanos de la administración municipal. También en este caso se practicaron observaciones generales, referidas a la Municipalidad en su conjunto, y observaciones específicas, referidas a cada Secretaría. La caracterización incluye:

- a. una caracterización cuantitativa; con una presentación de las cantidades y porcentajes de empleados por áreas, así como las cantidades de empleados en cada área por tipos de función y por nivel de estudios alcanzado;
- b. una caracterización cualitativa, desde la percepción de los funcionarios.
- c. un análisis de la estrategia municipal de capacitación.

3. La articulación del Municipio de Avellaneda con otras jurisdicciones:

- a. articulación con el Gobierno Nacional, centrada en los Ministerios, Secretarías y Direcciones Nacionales;
- b. articulación con el Gobierno Provincial, es decir, con sus Ministerios y Secretarías;
- c. articulación con la Ciudad de Buenos Aires, especialmente en el marco del AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires);
- d. la articulación subregional entre Municipios, - la conformación de COMCOSUR (Consortio de Municipios del Conurbano Sur)-.

En lo referido a la **Sociedad Civil**, el diagnóstico incluye:

Una **caracterización sociodemográfica** de la población de Avellaneda, incluyendo: su distribución por localidades, por cantidad de miembros en cada hogar, por tipo de vivienda, grupos de edad, asistencia a establecimientos educativos, nivel de educación alcanzado y actividad.

Un análisis de las **organizaciones de la sociedad**, incluyendo: distribución por localidades y por tipo de organización. Se ha encontrado como dato relevante que la distribución territorial de las organizaciones es consistente con la distribución territorial de la población. También se discuten sus roles y representatividad; especialmente en lo que se refiere a su relación con el Estado municipal

Un análisis pormenorizado de las **organizaciones que participaron en el acto de lanzamiento del Plan Estratégico**. En este caso, también se analizaron por tipos de organización, pero, además, por las actividades que llevan a cabo, por su población objetivo, la cantidad de integrantes, la antigüedad, la posesión de personería jurídica. Se describe también sus antecedentes en otras acciones municipales participativas, así como de asociación con otras instituciones.

En esta sección también se analiza en profundidad un espacio formado por más de treinta organizaciones locales, centrado en su participación en el Planeamiento Estratégico Municipal. Se lo menciona en este documento como “**el PEA de las organizaciones**”.

3. EXPERIENCIAS DE GESTIÓN ASOCIADA Y DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADA EN EL DISTRITO

En esta sección se trata de identificar y describir las experiencias de gestión asociada o participación de la comunidad y sus organizaciones e identificar los ámbitos actualmente existentes de articulación con la comunidad. Se incluyen varias cuestiones.

En primer lugar, se revisan los **antecedentes recientes** de gestión asociada, a partir de 1995: el Consejo de Planificación Estratégica, las Delegaciones, las Audiencias Públicas, el Presupuesto Participativo (Plan de Prioridades Barriales). Los Cabildos Participativos Vecinales y el Consejo Participativo Vecinal. También se comenta un conjunto de experiencias no sistemáticas de gestión asociada, que se dan en una importante cantidad y variedad.

Luego se presentan las **experiencias vigentes** de gestión asociada y articulación entre el Municipio y la sociedad local. Un papel descollante le cabe al Consejo Local Económico y Social (CLES), para la implementación del Programa Jefes de Hogar. Se analiza su conformación (y los cambios sufridos por ésta), los problemas de convocatoria y el trabajo de sus comisiones, así como de otros programas sociales en cuya implementación participa el CLES. Se analiza luego el proceso participativo generado alrededor del proyecto de instalación del Polo Judicial de Avellaneda. También se le dedica especial atención al **Programa de Urbanización de Villa Tranquila**, donde se analizan la participación de distintos actores y sus roles en el programa. Además, también se comentan en este punto las experiencias no sistemáticas de gestión asociada y articulación Estado- Sociedad Civil, que vuelven a sorprender por su cantidad y diversidad.

A continuación, se realiza un análisis pormenorizado de la **participación de las organizaciones en el plan Estratégico de Avellaneda**, especialmente a través de su presencia en el Acto de Lanzamiento, así como en actividades previas y posteriores al mismo. El acto es analizado en profundidad, incluyendo las actividades preparatorias, el trabajo en talleres y la elaboración de materiales resultado de dicho trabajo, que fueron utilizados especialmente durante los últimos tres meses de realización del Estudio .

Se analizan, finalmente, las **prácticas vigentes de alianza público – privada**, entendidas como las acciones llevadas conjuntamente por el Estado local y empresas privadas. Se analiza con especial detalle a las SAPEM (Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria), un novedoso mecanismo creado por el gobierno local.

4. CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE ESPACIOS DE GESTIÓN ASOCIADA Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

En esta sección se describen las fortalezas y debilidades institucionales identificadas en el gobierno local y en la sociedad civil. Se pone en el centro del análisis en las condiciones institucionales que presenta tanto el actor gubernamental como los actores de la sociedad civil que puedan propiciar u obstaculizar el proceso de construcción de espacios para la gestión local de las políticas públicas, articulando los distintos intereses de los actores involucrados. Si bien este espacio de gestión local es un espacio multiactorial del que participan también otros actores gubernamentales de otros niveles (provincial y nacional) así como actores privados – empresarios-, este apartado se referimos exclusivamente al *gobierno local* de Avellaneda y a las organizaciones de la sociedad civil en la consideración de sus capacidades específicas de cara a la promoción de momentos de articulación que se sostengan en el tiempo orientados a la construcción de espacios de planificación participativa y gestión asociada.

Los actores de la sociedad civil que aquí se consideran son el conjunto de las 1465 ONGs registradas en la Municipalidad de Avellaneda, entre las que se cuentan: asociaciones profesionales, sociedades de fomento, cooperadoras, clubes de barrio, juntas vecinales, centros tradicionalistas, centros de jubilados, centros culturales, y organizaciones religiosas. Tal como se explicó antes en este documento, estas organizaciones presentan un patrón de distribución

territorial que guarda relación con el patrón de distribución de la población en el partido. Con la excepción de Avellaneda (Centro más Crucecita) y Sarandí siendo en que en el primer caso el peso de las organizaciones mayor que la proporción de población y mientras que en el segundo se invierte la proporción.

De este modo en la primera parte del Capítulo se desarrollan brevemente las dimensiones que se han definido para el análisis de las capacidades institucionales de los actores y luego se presentan consideraciones particulares sobre cada uno en función de los ejes de análisis establecidos. Cabe señalar que el desarrollo de este análisis incorpora también la perspectiva de algunos funcionarios del gobierno local respecto de la interfase en la gestión de las demandas que se explicitan desde la sociedad civil en la que se inscribe la articulación del gobierno local con los actores de la sociedad civil para la gestión de las respuestas a dichas demandas.

5. PROBLEMAS REGIONALES Y ESQUEMAS DE COORDINACIÓN

En este capítulo, se analizan los problemas locales que requieren una solución regional, En efecto, como se sostiene en el propio documento, *“los problemas que ocurren en el territorio no reconocen límites administrativos por tanto la gestión de su solución no puede pensarse de manera aislada, sino que requiere ser considerada para la totalidad del área a la que afecta”*.

En este marco, se analizan, sucesivamente:

1. Los principales **problemas que requieren solución regional**, especialmente los referentes a Medio Ambiente, Infraestructura de transporte y enclave logístico, Hábitat de sectores populares, Estrategias de Inclusión social, y Sistema tributario Provincial y municipal
2. Los principales **esquemas de coordinación regional**, básicamente el COMCOSUR y el AMBA.
3. La **legislación** que regula la coordinación regional.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En su capítulo final, el Volumen 2 presenta sus principales conclusiones y recomendaciones sobre los tres grandes temas que le correspondieron al Componente de Gestión Asociada en este Estudio:

- **la estructura orgánico funcional y los RRHH**
- **la articulación con otras jurisdicciones**
- **los sistemas de participación y articulación con la sociedad civil**

III. DL – DESARROLLO LOCAL

Este volumen está organizado en cinco capítulos: El primero, Introdutorio, analiza las principales categorías, conceptos y cuestiones metodológicas del desarrollo local en el marco de procesos de planificación estratégica participativa. En el segundo, se analizan los problemas del contexto del desarrollo local en Avellaneda, principalmente desde una perspectiva histórica. En el tercer capítulo, se presentan todos los productos comprometidos como tales en los Términos de Referencia del estudio. En el cuarto capítulo, se presentan como anexo algunos productos adicionales ⁴. En el quinto capítulo, se desarrolla un análisis de prefactibilidad de la propuesta más importante desarrollada en este componente: la Agencia de Desarrollo Local.

1. INTRODUCCIÓN

En este Capítulo, se discuten cinco problemas en que se puede agregar / desagregar el conjunto de cuestiones referenciales que cruzan todas las actividades y productos requeridos. Se trata de cinco cuestiones de naturaleza compleja y abstracta que hacen casi a cualquier Plan Estratégico en ámbitos metropolitanos conurbados de Occidente:

- (i) la **re-configuración del territorio a escala planetaria** con gran impacto en el modelo de gobierno local,
- (ii) el **concepto de desarrollo**,
- (iii) el **concepto de desarrollo local / territorial**,
- (iv) la cuestión de la **metodología estratégico-participativa**
- (v) el **entorno de gobernabilidad**.

2. EL CONTEXTO

En este capítulo se analizan a las referencias fácticas que constituyen el entorno de decisiones del Plan. A diferencia de los ejes referenciales tratados en el capítulo I (relacionados con problemas reales, aunque de naturaleza teórica), se trata de cuestiones concretas que favorecen o impiden decisiones estratégicas; o en algunos casos las hacen imprescindibles. Incluye, entre otras, un análisis de las transformaciones que se vienen produciendo en los grandes modelos económicos y productivos, en la demografía, en las comunicaciones y la tecnología, y en los modelos de gobierno, entre otros.

3. PRODUCTOS

En este capítulo, que abarca la mayor parte del volumen, se presentan todos los productos requeridos por los Términos de Referencia del estudio, de acuerdo con el siguiente detalle:

1. Identificación de los **principales problemas de desarrollo local**, donde el Estudio incluye:
 - a. Altas transformaciones de contexto, con escasas herramientas locales
 - b. Concepción del rol del gobierno local
 - c. Estructura organizacional del gobierno local, referida a la agenda emergente de los gobiernos locales
 - d. Estructura organizacional del gobierno local, referida a la agenda emergente de los gobiernos locales
 - e. Escaso presupuesto local para atender los desafíos de la recuperación de competitividad
 - f. Baja capacidad tributaria

⁴ El equipo de consultores entendió que era necesario, para completar apropiadamente el Informe, incluir algunos productos con recomendaciones para implementar acciones inmediatas (es decir, en un tiempo más breve que el de un Plan estratégico) aunque no estaban exigidos en los Términos de Referencia del Estudio.

- g. Condicionantes ambientales para una importante cantidad de actividades
- h. Deterioro progresivo de ventajas calificantes
- i. Escasa (o casi nula) tradición contractualista en el nivel de Gobierno Provincial
- j. Regulación de servicios públicos básicos en otro nivel de gobierno sin incidencia de los gobiernos locales
- k. Problemas que exceden la jurisdicción municipal, como el de la Cuenca Matanza-Riachuelo
- l. Modelo de Ciudad con usos segregados del suelo
- m. Falta de tradición planificadora

2. Elaboración de un diagnóstico de la **actividad económica del Municipio**.

En este apartado, pese a las dificultades ocasionadas por la escasez de información estadística desagregada a escala del Municipio, se realiza una caracterización general que, entre otras cosas, pone en evidencia la debilidad del sector industrial, tanto en su participación en el producto bruto, como en la generación de empleos. Además, pone el acento en el proceso de “terciarización a la baja”, producida por la desindustrialización de los años '90.

3. Definición de una estrategia para el **tratamiento de las industrias instaladas** en el Municipio

El tema se encara en términos de la solución a tres cuestiones: infraestructura necesaria; gestión de los residuos y alto grado de criticidad del territorio..

4. Análisis de las **posibilidades de desarrollo de nuevas actividades productivas** para las que el municipio presenta condiciones favorables

5. Definición de las **políticas municipales y de apoyo a emprendimientos** que favorezcan la radicación de actividades que surgen como resultado del Producto 4.

6. **Caracterización socio-demográfica** del municipio, con información complementaria a la volcada en el Capítulo 2.2. del Volumen II (GA), pero en este caso orientada al análisis de las potencialidades para el desarrollo productivo local.

7. Caracterización del **mercado laboral local**. Se analizan las fuentes estadísticas disponibles, así como información proporcionada por funcionarios locales (complementada con documentos escritos) sobre políticas locales de promoción del empleo.

8. Descripción y análisis del **patrimonio cultural**. Se presenta una caracterización del patrimonio cultural tangible e intangible, así como una caracterización de los principales centros educativos (Universitarios, profesionales y artísticos) existentes en el territorio de Avellaneda.

9. Evaluación del **capital social local** y sus condiciones para generar alianzas público-privadas, con un análisis complementario del volcado en el Cap. 4 del Vol. II

4. ANEXO AL PRODUCTO ESPERADO EN EL MARCO DEL DESARROLLO LOCAL

En este último capítulo del Volumen III se trata un conjunto de temas que no se han propuesto en el marco de intervenciones estratégicas, pero que son indudablemente críticas necesitan un tratamiento inminente, quizás por fuera de lo que puede ser una dilatada negociación y deliberación en el marco del Plan. De los temas que ingresan en esta categoría crítica, se han seleccionado los siguientes, para su tratamiento.

Infraestructura necesaria

Si la calificación urbana es tan central y la inversión en construcción puede darnos el impulso de empleabilidad que Avellaneda necesita; tal desarrollo puede quedar condicionado si faltase (como en algunos casos puntuales falta) infraestructura básica. Avellaneda esta bien provista, dentro de los estándares del RMBA, pero debe proponerse un shock que resuelva esos aspectos, para poder ser la ciudad logística, industrial, dinámica que estamos contribuyendo a configurar.

Atendiendo a las propuestas del componente Desarrollo Urbano Territorial podría suponerse la ejecución de una serie de obras que sin duda generan estadios territoriales nuevos que pueden impulsar el desarrollo local desde dos aspectos.

- La propia consolidación de una determinada zona del territorio como área central será receptora de nuevas actividades compatibles con la propuesta.
- La generación de empleo a partir de la realización de numerosas obras públicas en las cuáles el municipio deberá fijar una política que favorezca la incorporación de mano de obra local y la posibilidad de contribuir a mejorar la oferta económica de materiales, equipos, accesorios, etc. de fabricación en el partido, permitiendo a las PyMEs instaladas en el territorio acceder, mediante un régimen preferencial y especial, al poder de compra del municipio, flexibilizando exigencias burocráticas y convirtiéndose en promotor de la competitividad de las mismas exigiendo si el cumplimiento de normas de calidad.

Residuos

A partir de las reuniones efectuadas con el “PEA Organizaciones”, quedó clara la existencia de una seria preocupación por el tema de tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) al que se agrega el tema de los residuos de construcción y demolición. Si trabajamos en el sentido de desarrollar una ciudad más sustentable, puede añadirse la posibilidad que desde su tratamiento se contribuya a generar puestos de trabajo.

En este apartado del Informe, se propone dos proyectos que se han considerado básicos porque involucran a la mayor producción de residuos y porque ambos permiten ser considerados además como técnica económicamente y factibles.

- Proyecto de clasificación y recuperación de residuos domiciliarios.
- Proyecto de recuperación y reutilización en vivienda de interés social y en nuevos productos de los materiales de construcción provenientes de demoliciones, reformas de obra, nuevas urbanizaciones, etc.

Territorios con alto grado de criticidad

La reconstrucción del Estado, vista como un sistema complejo donde se asocian gobernabilidad, representatividad y legitimidad, con una recuperación de la capacidad de incidencia pública del Estado (es más intensa en la “base” local. Es indudable la necesidad de encontrar nuevas herramientas, para operar sobre los lugares más críticos, atento a la necesidad de que el estado municipal promueva acciones de impacto territorial que produzcan inclusión social que terminará incidiendo sobre su propia capacidad de gobierno y sobre la calidad de todo el territorio. Estas acciones influyen en forma directa (obras física de mejoramiento) e indirecta (generación de empleo).

Se propone prestar especial atención al modelo actualmente aplicado por la Municipalidad en la urbanización del asentamiento informal de Villa Tranquila, al que probablemente se puedan ir incorporando criterios de construcción de espacios con mayor heterogeneidad social en base a la calidad, para reequilibrar territorio, elaborar otros proyectos de recuperación, contrarrestando el pasivo ambiental y con vistas al desarrollo local. En este tipo de intervenciones hay que intentar sumar actores en base a calidad de prestaciones públicas e inclusión física, social y simbólica.

La recuperación e integración física y social de estas zonas, sean villas, asentamientos, basurales habitados, áreas anegables habitadas, etc., permitirán inclusión social, reequilibrio territorial, calidad del hábitat, cuidado del medio ambiente, infraestructura comunitaria, provisión de servicios e infraestructura básica, mejoramiento de las relaciones comunitarias con espacios para la participación en la cual se conjuguen actividades económicas, productivas, culturales y de formación, lo que fortalecerá en definitiva las instituciones barriales y retroalimentará la participación.

5. LA AGENCIA DE DESARROLLO DEL COMCOSUR: ANÁLISIS DE PREFACTIBILIDAD

En este último capítulo, se analiza en detalle la prefactibilidad de la Agencia de Desarrollo propuesta para el COMCOSUR. Se caracteriza a la prefactibilidad de esta Agencia, como un análisis de las cuestiones que facilitan u obstruyen la solución propuesta, en un marco concreto dado (en nuestro caso una ciudad conurbada a Buenos Aires, de población ya asentada, con fuertes rasgos de terciarización económica forzada, con una larga tradición industrial y una dotación de infraestructuras importantes pero ya obsoletas).

El análisis empieza preguntándose por qué esta nueva arquitectura institucional emerge con gran pujanza en los últimos años. Al responder esta pregunta, el estudio vuelve en este capítulo a discutir la condición de las Agencias de Desarrollo como espacio institucional de concertación entre los organismos estatales, las empresas privadas y las organizaciones comunitarias, en el nivel sub-nacional. Se repasan aquí las condiciones históricas, socioeconómicas y político-institucionales de la emergencia de esta nueva forma organizativa en el norte de Italia hace unos veinte años, para discutir su viabilidad en las condiciones de la Argentina actual y, especialmente en el conurbano sur.

Luego, se discute cómo la formulación de políticas de desarrollo concertadas es la esencia de las Agencias. En ese sentido, el estudio aclara que muchas veces se utiliza esta designación para instituciones que no cumplen esa función básica.

Inmediatamente, se analiza la pre-factibilidad en sus aspectos institucionales, enfatizando en las competencias y la articulación con organismos pre-existentes. Se discuten aquí las ventajas y desventajas de las dos lógicas utilizadas para resolver este problema: la lógica de la sustitución de organismos pre-existentes y la lógica de la convivencia entre los organismos viejos y la nueva Agencia de Desarrollo.

A partir de este punto, se analizan los problemas de la incumbencia territorial pluri-municipal, así como las necesidades de dotar a la Agencia de una estructura burocrática moderna y eficiente, en un entorno caracterizado por bajos niveles de modernización operativa. Asimismo, se define la necesidad de contar con planes de acciones anuales, que incluyen los intereses de los actores privados locales, reconstituídos como objetivos públicos, y que contemplan asignaciones presupuestarias provenientes de aportes estatales y de ingresos por servicios prestados.

Luego de esta sistematización de las condiciones de prefactibilidad “de entorno”, es capítulo concluye analizando las cuestiones de prefactibilidad intrínsecas a la Agencia, concentrándose en cuatro aspectos: (a) mapa de actores, (b) institucionalización, (c) recursos de sostenimiento, (d) recursos para el diseño de políticas. En el análisis de los actores involucrados, se contempla a los actores estatales, a los actores no estatales empresariales y a los no empresariales (sindicatos, productores informales, movimientos sociales), en términos de su existencia, representatividad y pertinencia. En cuanto a la institucionalidad se analizan cuatro aspectos relevantes: (1) qué lugar en el organigrama estatal debe ocupar la Agencia; (2) qué figura jurídica debe tomar; (3) a quién rinde cuentas sobre el uso de recursos públicos; (4) cómo se compone y cómo se toman las decisiones.

El capítulo se cierra con una estimación de los recursos con que deberá contar la Agencia, tanto para su funcionamiento, como para la implementación de programas y proyectos.

IV - DUT – DESARROLLO URBANO TERRITORIAL

El Volumen IV del Informe Final Consolidado se acompaña, además, con un volumen anexo de planos, que presentan en forma gráfica gran parte de los diagnósticos y la mayoría de las propuestas proyectuales que se desarrollan en el texto. Este está organizado en siete capítulos.

1. ESTRATEGIAS METROPOLITANAS DE DESARROLLO

Incluye los siguientes apartados:

Economía global y reestructuración metropolitana

La problemática ambiental en el debate sobre el desarrollo

Las áreas metropolitanas a partir del cambio del paradigma productivo de los años 90

2. EL GRAN BUENOS AIRES/ LA REGIÓN METROPOLITANA SUR

En este capítulo, que junto con el siguiente puede considerarse complementario del Capítulo 2 – Contexto- del Volumen III, correspondiente a Desarrollo Local, se presenta la cuestión del papel de Avellaneda en el contexto regional metropolitano, e incluye las siguientes secciones.

Avellaneda en la región metropolitana

La región metropolitana y la economía global

Buenos Aires y el rol del área metropolitana

La región metropolitana sur

Áreas de nueva centralidad

3. AVELLANEDA EN EL TERRITORIO

Este capítulo utiliza una perspectiva histórica para analizar la conformación de la estructura urbana de Avellaneda y su papel en el marco regional, especialmente el planteo que constituye eje estratégico del Componente DUT: la creación de un Área de Nueva Centralidad. Desarrolla en detalle los siguientes temas:

Proceso de crecimiento histórico de la ciudad

Avellaneda en el territorio

Estructura urbana de la ciudad

Infraestructura y servicios

Escenario de Crisis

El área central

La creación de un Área de Nueva Centralidad

4. PLAN ESTRATÉGICO AVELLANEDA 2020

A partir de las definiciones programáticas establecidas en el capítulo anterior, en este capítulo se presenta el núcleo conceptual básico de las propuestas elaboradas por el Componente IV –DUT- para el Plan Estratégico de Avellaneda. Se desarrollan aquí las siguientes cuestiones:

La cultura del Plan y la construcción del imaginario colectivo

Naturaleza de las ciudades y la necesidad de un nuevo mito fundante

Criterios básicos
Ejes estratégicos de intervención
Las decisiones básicas y las grandes infraestructuras
Polígonos industriales y enclaves logísticos
Corredores metropolitanos
Saneamiento
El crecimiento del Área Central y las áreas de expansión
El Parque Regional Metropolitano
Desarrollo del mercado inmobiliario
Las áreas a reincorporar
Superación de la pobreza urbana
La política de subsidio y la acción en las periferias

5. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN – ANÁLISIS DE PREFACTIBILIDAD

En este capítulo se presenta sintéticamente, el conjunto de propuestas para el Desarrollo Urbano-Territorial de Avellaneda, organizadas en nueve Programas, con su correspondiente análisis de prefactibilidad. Para cada caso, se analizan los siguientes aspectos:

- (a) Identificación de los posibles beneficiarios
- (b) Costos preliminares del proyecto
- (c) Fuentes de financiamiento
- (d) Posible organización para la ejecución
- (e) Organizaciones privadas y/o públicas relacionadas con la propuesta
- (f) Posibles beneficios e impactos del proyecto
- (g) Términos de Referencia Propuestos
- (h) Costo de los Estudios
- (i) Modalidad de ejecución de los estudios
- (j) Calendario preliminar de operaciones

Los **programas** propuestos son:

Apertura al Riachuelo (Área Central-Central)

Barracas (Área Central-Este)

Área de Nueva Centralidad (Área Central-Oeste)

Polígonos Industriales y Enclaves Logísticos (conexión con Corredores Regionales)

Corredores Regionales

Ribera Río de La Plata

Barrios

Saneamiento

Normativa de Suelo

6. MODELOS DE GESTIÓN

Criterios de flexibilidad y Programas

En este punto se muestra cómo las propuestas han sido incorporadas a distintos programas de actuación, planteando un modelo de gestión a largo plazo (15 años), tomando intervalos coincidentes con los períodos que abarca una gestión de gobierno (4 años). Se relaciona las propuestas del Plan Estratégico con planes actualmente en marcha en los Gobiernos Nacional, Provincial y Municipal.

Modelos de gestión: alternativas

Se describen y discuten cuatro modelos alternativos de gestión:

Sociedad de Gestión

Corporación de Desarrollo

Consortio

Zona de Acción Concertada

7. PLAN DE SECTOR Y NORMATIVA NECESARIA

En este capítulo se discuten, en primer lugar, las dos alternativas de normativa municipal necesaria para la ejecución de los programas DUT: (a) un Nuevo Código o Plan Urbano Municipal; (b) un grupo o secuencia de ordenanzas modificatorias de la actual Ordenanza Municipal de Zonificación.

A continuación, se analiza la legislación provincial y municipal que regula el uso del suelo:

- Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo N° 8912/77, y sus modificatorias, Decreto Ley N° 10128 y las Leyes N° 10653 y 10.764.
- Ordenanza de Zonificación N° 11.451/97 y sus modificatorias.

8. HACIA EL 2020

En este capítulo final, se discuten las posibilidades y límites de una prospectiva, en relación con las tendencias del territorio, especialmente la tendencia institucional a agrupar la toma de decisiones urbano-territorial en el marco del COMCOSUR.

ARGENTINA
MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCION DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA
UNIDAD DE PREINVERSIÓN (UNPRE)
PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN II
PRÉSTAMO BID 925 OC-AR

**PLAN ESTRATÉGICO DE AVELLANEDA
(PEA)**

Estudio Código: 1.EE.147

INFORME FINAL CONSOLIDADO

VOLUMEN 1

SISTEMA DE INFORMACIÓN MUNICIPAL - SIM

Consultores

Diego A. López Alcalá (Responsable del Componente I)

Javier Marcos (Consultor por la Contraparte)

Jorge González

Marcela Vio

abril de 2006

INDICE**1. OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y ALCANCES DEL ESTUDIO**

- 1.1. Objetivos del estudio
- 1.2. Marco Teórico
- 1.3. Metodología
- 1.4. Alcances del Estudio
- 1.5. Síntesis de los resultados alcanzados por el SIM

2. DIAGNÓSTICO – descripción de la situación actual

- 2.1 Áreas de Gobierno: organigrama y funciones
- 2.2 Sistemas de información en las áreas de gobierno de la Municipalidad
- 2.3 Nivel de capacitación del personal municipal

3. ANÁLISIS Y ESTUDIO DE PREFACTIBILIDAD

- 3.1 Indicadores
- 3.2 Compatibilidad
- 3.3 Adecuaciones e integraciones necesarias
- 3.4 Prefactibilidad
- 3.5 Subsistemas
 - 3.5.1 SIG
 - 3.5.2 TIC
- 3.6 Acciones a desarrollar para la migración.

4. MODELO CONCEPTUAL ESTRATÉGICO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN MUNICIPAL

- 4.1. Descripción.
 - 4.1.1. SIG
 - 4.1.2. TIC
- 4.2. Síntesis del Modelo
- 4.3. Detalle de Aplicaciones
 - 4.3.1 Gestión descentralizada de hospitales públicos
 - 4.3.2 e-Salud y e-Social
 - 4.3.3 e-Educación
 - 4.3.4 Gestión de Infracciones de Tránsito
 - 4.3.5 Intranet y Web interactiva
- 4.3 Ejes del modelo
- 4.4 Escalabilidad
- 4.5 Recomendaciones

1. OBJETIVOS, METODOLOGÍA, ALCANCES Y SÍNTESIS

1.1 Objetivos

En el marco del Objetivo General de este Estudio que consiste en formular los lineamientos para un Plan Estratégico para el Municipio de Avellaneda, el objetivo de este componente es efectuar las recomendaciones que permitan a la gestión adecuar a los procedimientos del sistema informático municipal, un modelo de información referido a los recursos y a la infraestructura pública y privada dentro del territorio del municipio, que asegure contar con información veraz y oportuna con relación a sus situación social, productiva y regional, a todos los decisores públicos y privados según les corresponda.

Los objetivos específicos del estudio correspondientes al componente de Sistema de Información Municipal son:

- a) Contribuir a la gestión municipal, proponiendo los tipos de procedimientos y la información adecuada, para la visualización de la actividad municipal cotidiana.
- b) Aportar información actualizada y organizada, que contribuya a la elaboración de diagnósticos del Partido de Avellaneda en sus distintos aspectos: sociales, productivos, económicos, culturales, etc.
- c) Facilitar el diseño de políticas, con el aporte de la información veraz y oportuna sobre las variables que éstas requieran.
- d) Facilitar la implementación de políticas, con el aporte de la información georreferenciada para tal fin.
- e) Contribuir al monitoreo de las políticas anteriormente citadas, manteniendo actualizada la información necesaria para el control y seguimiento de las intervenciones que se plantee el Gobierno Municipal.

1.2 Marco Teórico

En base a los objetivos del presente estudio, es necesario realizar algunas consideraciones sobre las nuevas políticas municipales que se están implementando actualmente y se implementarán en los próximos años en la República Argentina, que tendrán los siguientes ejes estratégicos:

- ✓ Municipios participativos, modernos y eficientes;
- ✓ Municipios de gestión de servicios y obras para su población;
- ✓ Municipios promotores de su propio desarrollo local.

Estos ejes tienen asociados una serie de principios generales que representarán el marco conceptual de la gestión de gobierno. El Modelo de Gestión Municipal, se debe sustentar en los siguientes Principios Generales de Acción:

- a) Fortalecimiento y Preservación de la Democracia;
- b) Equidad e Igualdad de Oportunidades;
- c) Trabajo como Dignificación del Hombre;

- d) Honestidad y Transparencia;
- e) Participación Ciudadana;
- f) Eficiencia, Eficacia y Efectividad.
- g) Modernización e informatización del estado e incorporación de sistemas y tecnologías de la información y comunicación

Estos principios serán permanentes y se cruzarán horizontalmente a todos los componentes del modelo y a todas las actividades que el mismo genera.

a) *Fortalecimiento y Preservación de la Democracia*

El modelo de gestión debe expresar la necesidad de fortalecer y preservar la democracia como un sistema de vida, que se refleje además, en un constante mejoramiento económico, social y cultural del ciudadano. Desde el punto de vista político, una democracia supone la protección del ciudadano frente al poder, su igualdad ante la ley y la sujeción de todo acto de Régimen de Derecho y para enriquecer su ejercicio, es necesario desarrollar nuevas instancias de dialogo entre las autoridades del Ejecutivo Municipal y los ciudadanos.

Desde el punto de vista económico, este principio plantea una mayor participación de la comunidad para impulsar formas de organización Social que aseguren una mejor distribución. Esto se traduce en una mayor presencia y participación, tanto de las organizaciones de trabajadores, empresarios, productores, etc. como la de ellos mismos en particular o en forma asociada en las diferentes alternativas de desarrollo económico que se presenten a nivel local, regional, provincial, nacional e internacional, como así también la protección de los consumidores y el impulso de su organización para el cuidado de sus intereses. En este contexto, el rol del Municipio debe alentar, promover y vigorizar la actividad económica de su comunidad y la región, promover la generación de empleos, propiciar la integración de los grupos hoy rezagados de su comunidad al desarrollo y a la igualdad social.

Desde el punto de vista social, la vida contemporánea ha generado nuevos ámbitos de solidaridad, como determinados consumos de bienes, el uso de servicios, el aprovechamiento de espacios urbanos, etc. Para ello, se hará necesario propiciar una mayor participación de las formas de representación social en cada uno de estos ámbitos, registrando las opiniones y efectuando los cambios que procedan; y formulando propuestas que ensanchen los espacios políticos a estos nuevos actores sociales. Desde el punto de vista cultural, la democratización de la cultura y la educación deberá significar el acceso de todos los ciudadanos a sus beneficios, impulsando, tanto particularmente la conciencia ciudadana hacia los valores culturales de nuestra historia local y regional, como el desarrollo de las riquezas de las culturas que conforman nuestra nacionalidad.

En general una mayor apertura de las opciones de participación en todos los ámbitos de la vida política y social y en los procesos económicos del contexto local y regional, permitirá fortalecer el concepto de pertenencia; de participación en los procesos de cambio y transformación de la realidad local; y de impulso de una comunidad más participativa e igualitaria.

b) *Equidad e Igualdad de Oportunidades*

Una distribución equitativa y justa del desarrollo e igualdad de oportunidades; constituyen las condiciones esenciales de una sociedad igualitaria. La existencia de desigualdades, bajo cualquiera de sus formas, restringe el goce amplio de la libertad, limita la democracia y obstaculiza la justicia. Toda sociedad que se precie de igualitaria, debe premiar el esfuerzo, la solidaridad y la

productividad, pero fundamentalmente debe reconocer el valor fundamental del “Trabajo”. Una sociedad con futuro requiere vigor, capacidad para organizar su economía y explotar racionalmente sus recursos naturales y una fuerte creatividad para generar empleos.

Este principio de Equidad e Igualdad de Oportunidades establece que: el derecho a la educación permite el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, incluyendo en ella el derecho a la capacitación; el derecho a la salud, como requisito indispensable para alcanzar una vida plena; el derecho de toda familia a disponer y disfrutar de una vivienda decorosa; y particularmente el derecho al “Trabajo”; como requisito esencial de la dignidad y el bienestar del hombre.

En una sociedad equitativa e igualitaria se conjugan los derechos sociales con los individuales y se armonizarán así la convivencia de las personas, los grupos y la sociedad en su conjunto.

c) Trabajo como Dignificación del Hombre

Este principio general de acción tiene como propósito unir la atención de las demandas sociales a las respuestas que brinde el modelo de Gestión Municipal. Este propósito conllevará a un fuerte compromiso político de la Gestión Municipal, ya que los gobiernos locales tienen una ínfima incidencia sobre las políticas nacionales y provinciales y particularmente en la situación actual donde el desempleo y los desequilibrios de nuestra economía, a nivel nacional limita las posibilidades de crear las condiciones de un crecimiento con justicia social.

La generación de empleo es el basamento principal de una sociedad equitativa y con igualdad de oportunidades, ya que solo haciendo efectivo el derecho al trabajo y la participación en la producción se dignifica al hombre y se amplía el acceso de su familia a una vida digna y plena.

d) Participación Ciudadana:

El nuevo Modelo de Gestión Municipal para Avellaneda, plantea también una nueva concepción de gestión política que se sustentará en un proceso de activa participación social, transformándose este en otro de los principios generales de acción del mismo. Este principio además, fortalecerá y preservará la democracia e incorporará la visión creativa de la sociedad civil. Para ello, la gestión municipal creará e instrumentará mecanismos de funcionamiento institucional que generen y estimulen el compromiso y la activa participación de los actores sociales, permitiendo ordenar las demandas, establecer prioridades, fijar metas, asignar recursos, definir tiempos y articular y ordenar el esfuerzo colectivo en torno a propósitos comunes. Las nuevas instancias, incrementarán el compromiso y la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas y en el control de la gestión municipal.

e) Honestidad y Transparencia:

Este principio general de acción, se sustentará en que el destino personal de quienes son depositarios de una responsabilidad pública y el destino de la comunidad que se los brindó, están indisolublemente ligados, el interés personal debe subordinarse al interés comunitario y el verdadero desarrollo de esa comunidad, comprende también, el fortalecimiento de la moral ciudadana.

Este principio implicará una mayor conciencia cívica y supone la decisión de asumir los deberes y las responsabilidades delegadas por la comunidad con total honestidad y transparencia. La expresión práctica de este principio, equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del municipio, propiedad de la comunidad que los aporta, a una mayor claridad, precisión y regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, del

ámbito municipal y del fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento, control y vigilancia de la administración local.

En el nuevo modelo de gestión, este principio se reflejará en nuevas concepciones de organización municipal que definirán en forma precisa los roles de los funcionarios municipales en sus diferentes niveles de decisión; que mejorarán los flujos de decisión; que mejorarán los flujos de información para la toma de decisiones y que dispondrán de mecanismos de seguimiento y control de la gestión municipal, que brindarán transparencia y posibilidad de fiscalización permanente a todos los actos de gobierno.

f) *Eficiencia, Eficacia y Efectividad:*

El principio de honestidad y transparencia estará íntimamente ligado al presente, ya que el máximo esfuerzo en calidad de la administración de los fondos públicos se realizará para que la eficiencia en su asignación y la eficacia y efectividad de su aplicación, aseguren a la comunidad el destino cierto de los recursos contenidos en los presupuestos afectados.

En el nuevo modelo de gestión municipal se complementarán con nuevas concepciones de organización municipal, con innovadores sistemas de teleadministración municipal que permitirán acelerar los procedimientos administrativos de la gestión, acompañados con un desarrollo integral de los recursos humanos del municipio, para una continua actualización de personal y su adecuación a la utilización de las nuevas tecnologías administrativas y técnicas incorporadas a la gestión.

g) *Modernización e informatización del estado e incorporación de sistemas y tecnologías de la información y comunicación*

Este último principio general de acción puede considerarse como una envolvente de los restantes principios, ya que para desarrollarse necesitan de herramientas informáticas y de organización que solo la incorporación de sistemas y tecnologías de la información y comunicación pueden brindar. Las ventajas que brinda la información confiable y oportuna en las tomas de decisiones, han vuelto imprescindibles a los sistemas de información municipales o teleadministración para conjuntamente administrar cualquier organización. En este sentido, el estado municipal demanda datos internos para controlar su funcionamiento, pero su rol de administrador le impone otros desafíos en la actualidad en el futuro cercano, conocer a las personas que habitan en el lugar y sus relaciones, transformando el perfil simplificado de contribuyente en otro superior el de ciudadano. Por esta razón, los sistemas de información municipal o teleadministración, tienen por objetivo gestionar y administrar los datos, transformándolos en información con un fuerte enfoque sistémico organizacional.

Teniendo ya una visión de las carencias informáticas y de organización que sufren algunos municipios de la República Argentina, hoy se siente la necesidad de realizar un proceso de teleadministración municipal que consiste en la utilización, por parte de la administración pública de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) con el objeto de garantizar una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, tanto en lo que se refiere al funcionamiento interno de la administración como en lo relativo a los ciudadanos.

Con respecto al funcionamiento interno, este proceso:

- ✓ Mejora la productividad
- ✓ Racionaliza los costos, agiliza los procesos y simplifica tareas
- ✓ Mejora el control de las actividades de los distintos departamentos
- ✓ Almacenamiento y registro electrónico de todas las operaciones

- ✓ Mejora la imagen externa gracias a la aproximación entre la administración y el ciudadano.

La teleadministración permite coordinar desde una plataforma y con un ordenador, ciertos procedimientos que agilizan la administración de un servicio que se entiende como la administración a distancia que ejerce una autoridad en determinada área y que puede abarcar desde consultas al gobierno local hasta la realización de trámites en línea.

Uno de los aspectos fundamentales es verificar si esta iniciativa contribuye a la evolución global de los servicios a ofrecer a los ciudadanos. Algunas de las acciones que las Administraciones Públicas deberían realizar para facilitar el avance hacia la Teleadministración son:

- ✓ Decisión política de ejecutar los cambios,
- ✓ Favorecer la puesta en marcha de infraestructuras en los territorios, objetivo y desarrollo de planes de implantación coherentes en relación con las TIC.
- ✓ Explotar los canales de comunicación pre-existentes,
- ✓ Diseñar estrategias convergentes de comunicación multicanal,
- ✓ Favorecer la formación y la educación en las TIC,
- ✓ Integrar estas TIC en los procesos de la propia administración,
- ✓ Promover el establecimiento de un marco legislativo adaptado a las TIC.

Es fundamental entender que una solución de teleadministración debe ser integral e incorporar los canales más idóneos para las comunidades que interactuarán entre sí. Es así que en una estrategia coherente, deberían integrarse diversos canales como la telefonía (fija, móvil, pública comunitaria (100), la mensajería instantánea, el correo electrónico, las redes ATM Asynchronous Transfer Mode, modo de transferencia asincrónica, la televisión, la radio e Internet. Al brindar una aproximación de este tipo, no parametrizada, se le permite al ciudadano escoger el canal apropiado de interacción, que irá variando de acuerdo a factores propios del ciudadano atendido. La municipalidad, al mover a la ciudad de lo convencional a lo digital debe reconocer estos canales y apoyar su transformación en ellos. Este es el modelo más beneficioso para el ciudadano ya que los servicios digitales y por ende la información, serán accesibles a través de una multiplicidad de canales.

1.3 Metodología

La estrategia metodológica desarrollada para elaborar el presente estudio se basó en:

1. Un **diagnóstico** que incluye el análisis de:
 - a. los sistemas de información actualmente en uso por el Municipio de Avellaneda, incluyendo: hardware, software, sistemas y conectividad.
 - b. los indicadores utilizados en el modelo de gestión actual.
2. Un **estudio de prefactibilidad**, con la definición de adecuaciones, integraciones y nuevos componentes que serán necesarios para formular un nuevo modelo y sus alcances.
3. La **formulación de un modelo conceptual** de sistema de información municipal centralizada y gestión descentralizada, con definición de componentes, relaciones y recomendaciones para su implementación. Capaz de:
 - a. abarcar a todas las áreas del Municipio y todo otro ámbito de incidencia directa o indirecta

en la Gestión de Gobierno

- b. proveer información actualizada, a todos los decisores públicos y privados que la necesiten.

1.4 Alcances del Estudio

Para el cumplimiento de los objetivos y el logro de los resultados, se trabajó sobre dos ejes de análisis:

1. Análisis de la Información

Tanto para la disponible dentro del Municipio como para la disponible fuera del mismo, contemplando:

- la generación y el suministro de información
- dónde nace
- con quién se vincula
- cómo se integra a indicadores
- dónde y de qué forma estará disponible para los que la requieran.

Así como, la metodología para obtener la información que se considere faltante dentro o fuera del Municipio.

2. Análisis de la Gestión

Para los distintos niveles de gestión supranacional, nacional, provincial, municipal, barrial y vecinal; contemplando:

- qué datos, información o indicadores, aporta, requiere o integra
- cómo se vincula y con quién o entre quién
- detalle para cada nivel, de las distintas capas que lo componen

También indican, la metodología para conformar los indicadores que se consideren faltantes dentro o fuera del Municipio.

1.5 Síntesis de los resultados alcanzados por el SIM

1.5.1. Diagnóstico, descripción de la situación actual

- Nómina de todas las áreas de Gobierno que conforman el actual modelo de gestión, con el detalle para cada una de ellas de su:
 - Organigrama
 - Roles y funciones principales
- Descripción para cada una de las áreas de Gobierno, de:
 - El tipo de software instalado utilizado para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra esta área.

- El tipo de hardware instalado que sirve de soporte para el mencionado software.
 - El tipo de sistema de conectividad instalado, que vinculan a los recursos de software y hardware, detallando en los casos que exista, el tipo de conectividad con otras áreas sustantivas, secundarias o externas al Municipio.
 - Los contenidos de información, relevantes para la gestión municipal y generados por:
 - las áreas sustantivas del Municipio;
 - las áreas no sustantivas del Municipio;
 - áreas externas al Municipio.
 - Los indicadores relevantes para el presente estudio, con el detalle de cómo y donde se conforman.
- Nivel de capacitación del personal, respecto del manejo de herramientas informáticas.

1.5.2. Análisis y Estudio de Prefactibilidad

- Detalle de los indicadores relevantes para el presente estudio para los restantes componentes del Plan Estratégico Avellaneda, que permitan:
- establecer sensores de la demanda, en el marco de procesos de **gestión asociada**, avanzar hacia una gestión cada vez más participativa y lograr que, las múltiples *demandas* de la comunidad sean receptadas por quien tenga posibilidad de satisfacerlas parcial o totalmente;
 - promover al **desarrollo local** como centro articulador de la gestión municipal;
 - incorporar como dimensión central al **desarrollo urbano y territorial**, optimizar la oferta municipal de *obras y servicios públicos* tradicionales, en un ámbito de *calidad* creciente;
 - enmarcar la gestión municipal en los procesos de integración subregional (**COMCOSUR**) y regional (**AMBA**);
 - tomar decisiones operativas que posibiliten la *sustentabilidad* de la gestión.
- Análisis, diagnóstico y conclusiones sobre la compatibilidad de los indicadores detallados de acuerdo con el punto anterior, con los relevados en el modelo de gestión actual; y del software, hardware y conectividad (respecto de los datos allí registrados), con los distintos softwares de procesamiento utilizados y los sistemas de conectividad instalados.
- Evaluación y determinación de los datos, información e indicadores disponibles hoy en el Municipio, que se deben adecuar e integrar para obtener un modelo de información centralizada y de gestión descentralizada.
- Estudio de prefactibilidad sobre los sistemas necesarios para lograr la formulación de un modelo de información centralizada y de gestión descentralizada, que permita integrar y relacionar los indicadores con los subsistemas.
- Definición de los nuevos subsistemas, agrupados según corresponda en los dos tipos de sistemas definidos más adelante (SIG y TIC) que permitan sobre la base de los datos e información disponibles hoy dentro y fuera del Municipio, ver y mantener indicadores actualizados, a todos los decisores públicos y privados que necesiten dicha información. La definición incluye sus: alcances, arquitectura y articulación a un primer nivel de detalle.
- Detalle de las acciones que se deben desarrollar, para migrar del modelo de información y gestión actual al nuevo modelo de información centralizada y gestión descentralizada; y los

controles a efectuar, que permitan monitorear el pasaje del modelo actual al nuevo modelo.

- Análisis de los beneficiarios directos e indirectos, de los costos preliminares de implementación, de las fuentes potenciales de financiamiento, formulación de un posible organigrama de ejecución, organizaciones públicas y privadas relacionadas con la propuesta, beneficios e impacto. En el caso del Sistema SIG, se formularon también los Términos de Referencia tentativos para un estudio de factibilidad.

1.5.3. Modelo Conceptual Estratégico del Sistema de Información Municipal

- Un modelo conceptual estratégico, de información centralizada y de gestión descentralizada, que asegure contar con información actualizada, a todos los decisores, públicos y privados que se planteen en, desde y/o incluyendo al territorio de Avellaneda:
 - establecer sensores de la demanda, en el marco de procesos de **gestión asociada**, avanzar hacia una gestión cada vez más participativa y lograr que, las múltiples *demandas* de la comunidad sean receptadas por quien tenga posibilidad de satisfacerlas parcial o totalmente;
 - promover al **desarrollo local** como centro articulador de la gestión municipal;
 - incorporar como dimensión central al **desarrollo urbano y territorial**, optimizar la oferta municipal de *obras y servicios públicos* tradicionales, en un ámbito de *calidad* creciente;
 - enmarcar la gestión municipal en los procesos de integración subregional (**COMCOSUR**) y regional (**AMBA**);
 - tomar decisiones operativas que posibiliten la *sustentabilidad* de la gestión.
- Descripción del modelo conceptual estratégico, sus subsistemas, relaciones y alcances.
- Una Síntesis del Modelo, con una descripción analítica de las operaciones.
- Descripción de los ejes sobre los cuales se sostiene el modelo:
 - **Eje de la Información**, tanto para la disponible dentro del Municipio como para la disponible fuera del mismo, contemplando:
 - la generación y el suministro de información;
 - dónde nace;
 - con quién se vincula;
 - cómo se integra a indicadores;
 - dónde y de qué forma estará disponible para quienes la requieran.

Así como, la metodología para obtener la información que se considere faltante dentro o fuera del Municipio.
 - **Eje de la Gestión**, para los distintos niveles de gestión supranacional, nacional, provincial, municipal, barrial y vecinal; contemplando:
 - qué datos, información o indicadores, aporta, requiere o integra;
 - cómo se vincula y con quién o entre quién;
 - detalle para cada nivel, de las distintas capas que lo componen.

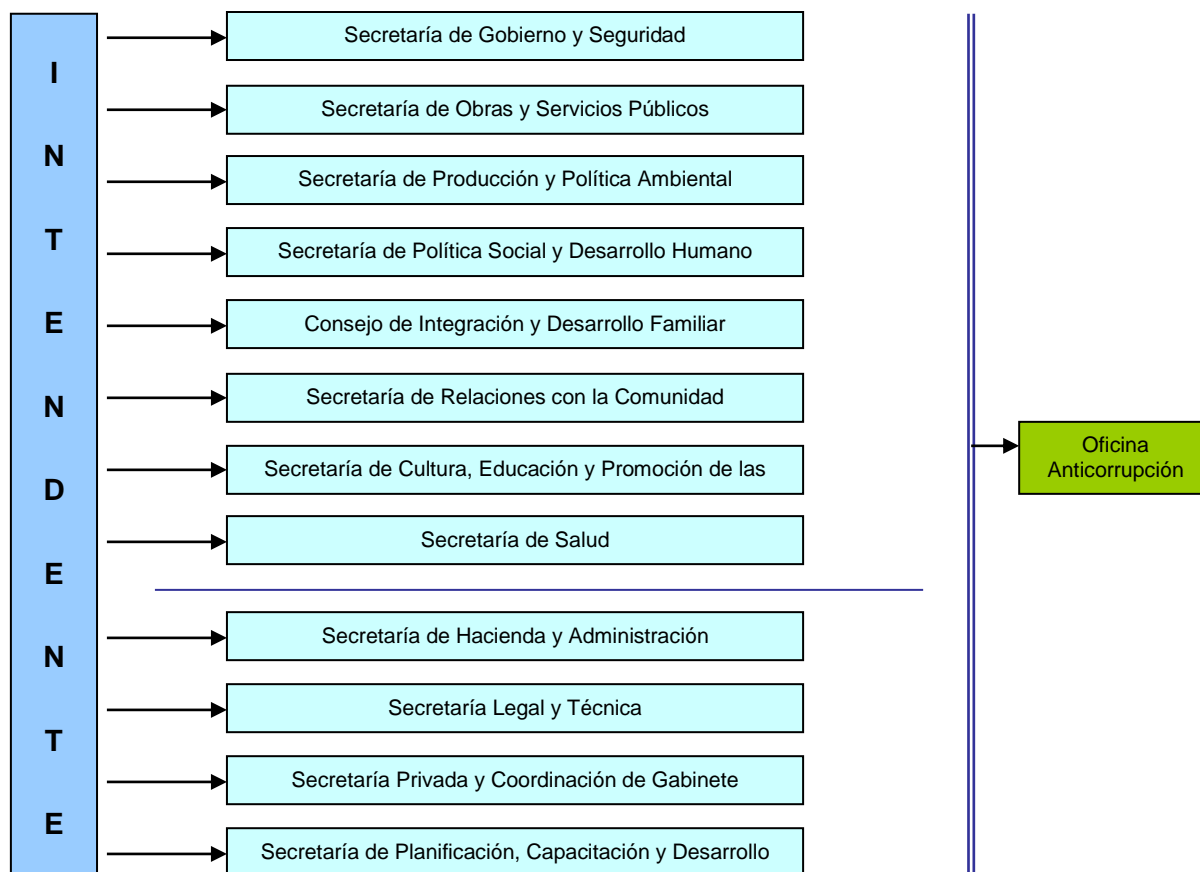
También indican la metodología para conformar los indicadores que se consideren

faltantes dentro o fuera del Municipio.

- Descripción de la escalabilidad sugerida, entiéndase como el seguimiento de un PERT en el cual se deben respetar los tiempos y etapas allí definidas para el logro de los objetivos planteados, para llegar a la implantación del modelo práctico, partiendo del estado actual de situación.
- Recomendaciones para la implantación del modelo.

2. DIAGNÓSTICO, DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Organigrama municipal de la Ciudad de Avellaneda a nivel de Secretarías

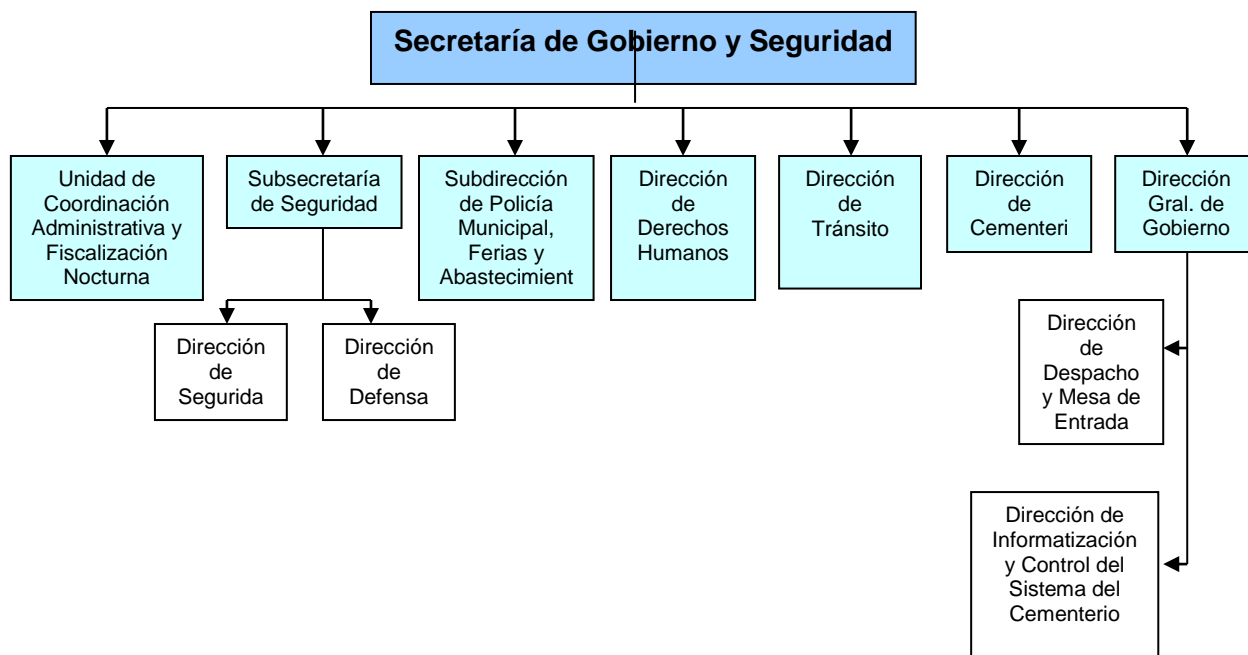


En el discurso de apertura del 91 Período de Sesiones Ordinarias del Honorable Concejo Deliberante del 1º de abril de 2004 (Anexo I), el Señor Intendente Municipal Don Baldomero Álvarez de Olivera manifestó “*que para encarar esta nueva gestión, nos hemos organizado en una estructura Municipal que comprende 13 áreas de trabajo; 8 a las que podemos denominar sustantivas en cuanto a la gestión en sí y 5 de asistencia y servicios a la conducción Municipal; Áreas Sustantivas: Secretaría de Gobierno y Seguridad, Secretaría de obras y Servicios Públicos, Secretaría de Producción y Medio Ambiente, Secretaría de Política Social y Desarrollo Humano, Consejo de Integración y Desarrollo Familiar, Secretaría de Relaciones con la Comunidad, Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes y Secretaría de Salud; Áreas de Asistencia y Servicios: Secretaria de Hacienda y Administración, Secretaría legal y Técnica, Secretaría Privada y de Coordinación de Gabinete, Secretaría Anticorrupción, Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local*”.

2.1. Áreas de Gobierno: organigrama y funciones

A continuación se describe para cada una de las áreas de Gobierno que conforman el actual modelo de gestión, sus roles, funciones y organigrama sobre la base del relevamiento realizado en el presente estudio:

A) *Secretaría de Gobierno y Seguridad*



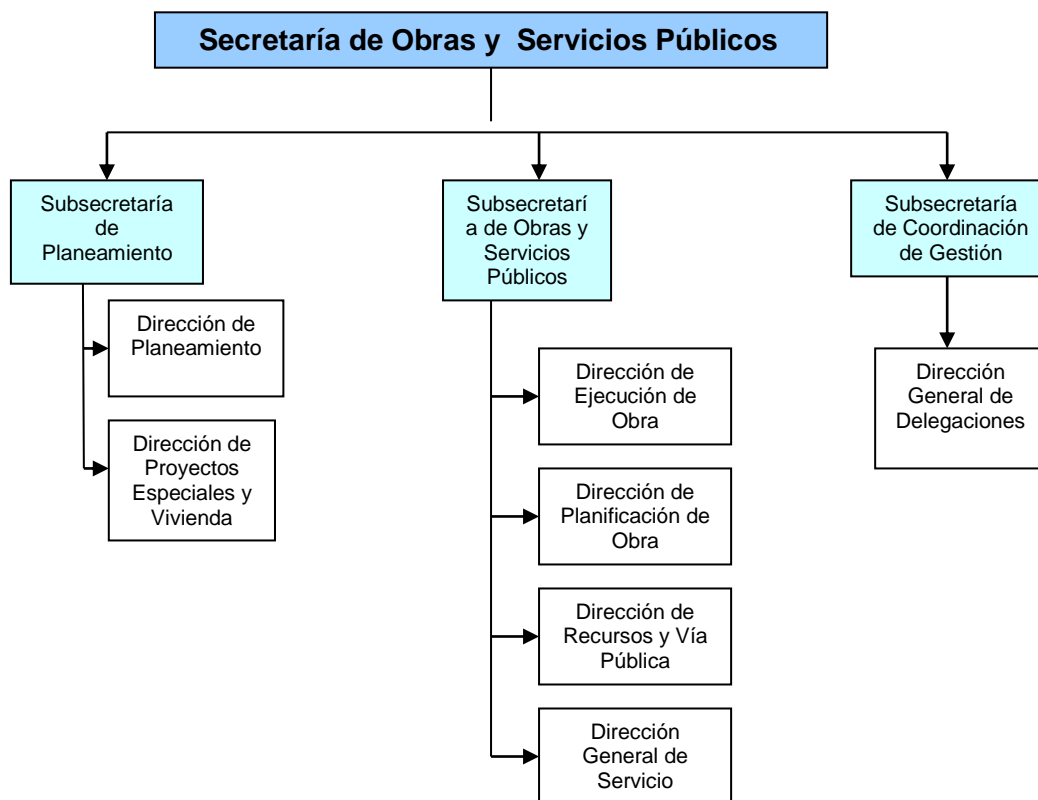
Las funciones relevadas en esta Secretaría son las siguientes:

- Articular las vinculaciones y funcionamiento de las Secretarías y los entes, asumiendo la responsabilidad de la organización de la Administración Municipal, recursos humanos y la interrelación del Gabinete del Departamento Ejecutivo.
- Garantizar, coordinadamente con la secretaria legal y técnica, el encuadre legal y técnico de los actos administrativos, las cuestiones referidas al Despacho del señor Intendente Municipal y la consideración de los Proyectos de Ordenanzas y comunicaciones que se envíen al Concejo Deliberante.
- La relación del Gobierno municipal con las demás autoridades oficiales en la Ciudad, iglesias, ONG, Vecinales y con las entidades de bien público.
- Coordinar las relaciones socio-políticas del Gobierno Municipal para el desarrollo regional.
- Asistir y colaborar en la definición y propuestas de políticas de administración de recursos humanos, política salarial y aplicación del régimen legal y técnico del personal de la administración pública, proponiendo medidas para el desarrollo integral y capacitación de los mismos.
- Asistir al señor Intendente en la planificación de las entrevistas, audiencias o actos públicos requiriendo de todas las dependencias municipales la colaboración necesaria para el cumplimiento de sus funciones y coordinar con otras dependencias similares de nivel nacional, provincial, regional o municipal, la realización de actividades conjuntas.
- Atender, asesorar y diligenciar las gestiones del público y de la Comunidad en general ante el Municipio, coordinando la circulación de la documentación administrativa entre organismos

municipales, controlando la circulación de la documentación administrativa entre organismos municipales, informando respecto de su trámite y notificando su resultado.

- Dirigir y administrar los servicios de la necrópolis de la ciudad y asegurar el desenvolvimiento normal de todo lo relacionado al movimiento mortuario en sus aspectos operativos y administrativos

B) Secretaría de Obras y Servicios Públicos

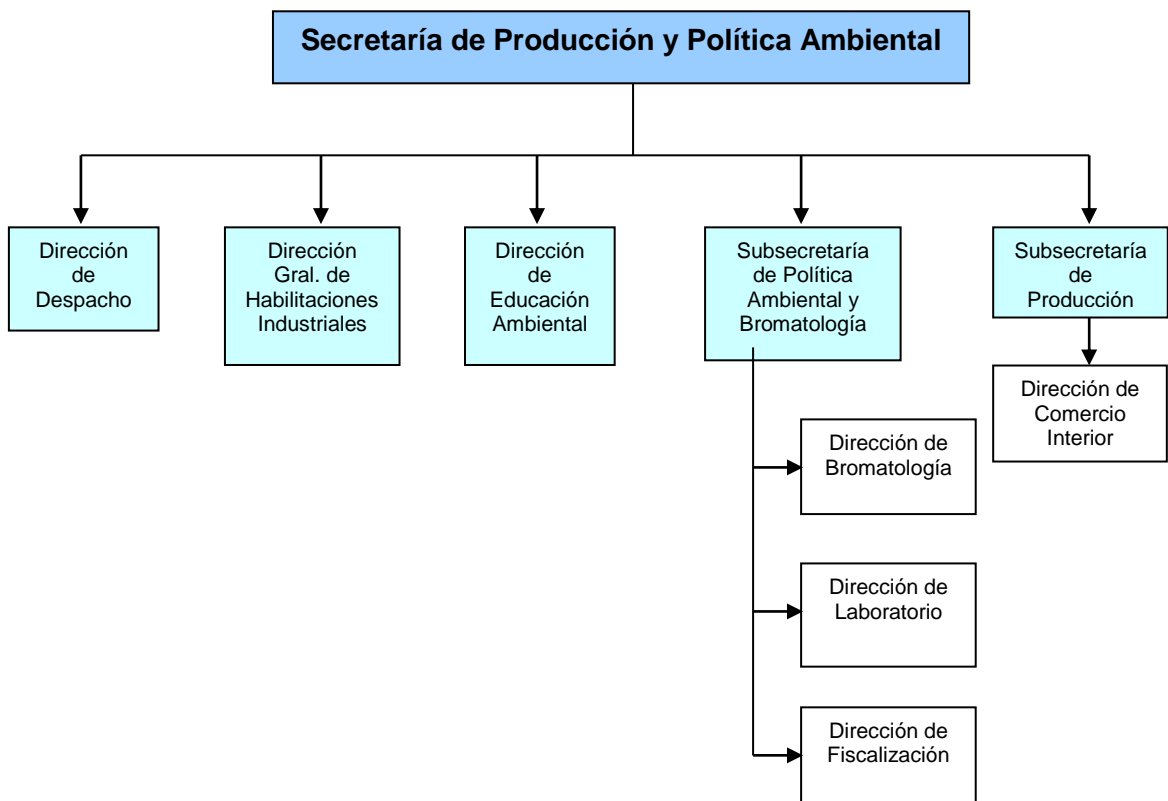


Las funciones relevadas en esta Secretaría son las siguientes:

- Planificar y administrar la estrategia global de diseño urbanístico de la ciudad.
- Formular políticas y diseñar planes que mejoren el desarrollo urbano y la calidad del medio ambiente urbano.
- Proponer, actualizar y controlar las normas regulatorias y de conservación para el ordenamiento y gestión del medio ambiente, a fin de favorecer una adecuada calidad de vida y un uso apropiado de los recursos naturales.
- Confeccionar el Plan Anual o plurianual de la obra pública y administrar y regular la ejecución de la misma.
- Programar y ejecutar obras tendientes a la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad.
- Formular e implementar la planificación y controlar el saneamiento y la higiene urbana del municipio.
- El control técnico de toda obra pública o privada, oficial o particular, que se ejecutara dentro del ejido municipal.
- Ejecutar, controlar y organizar la prestación de los servicios públicos municipales.
- Proyectar anualmente, en coordinación con las demás Secretarías, un plan de inversiones para la realización de obras públicas.

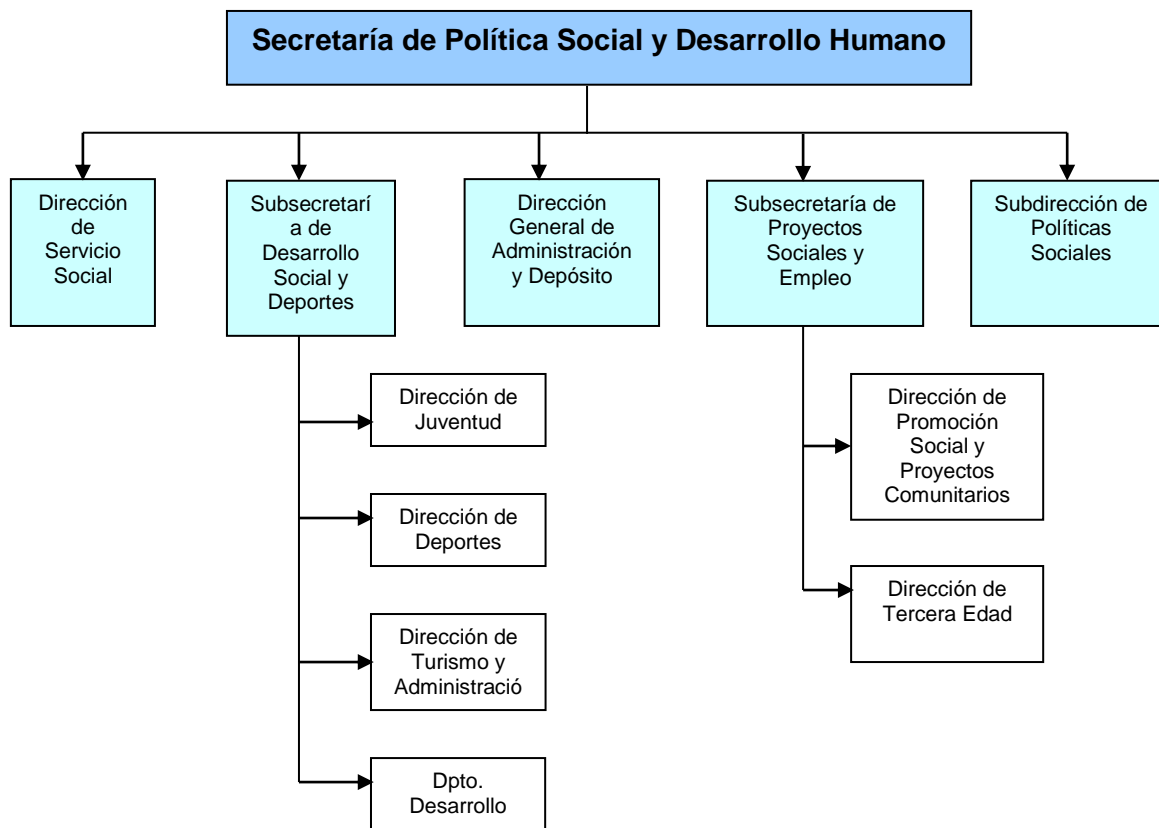
- Asegurar la disponibilidad de información catastral actualizada del municipio y coordinar con la Secretaría de hacienda y administración.
- Planificar y ejecutar la instalación de alumbrado público en el ámbito municipal y la semaforización de la ciudad.
- Planificar y formular las políticas relativas a la creación, mejoramiento y conservación de los espacios verdes públicos y el arbolado comunal.
- Proyectar, realizar y administrar la infraestructura vial y su mantenimiento.
- Disponer la administración y mantenimiento de los equipos y elementos mecánicos necesarios para la realización de obras y servicios públicos.

C) *Secretaría de Producción y Política Ambiental*



Las funciones relevadas en esta Secretaría son las siguientes:

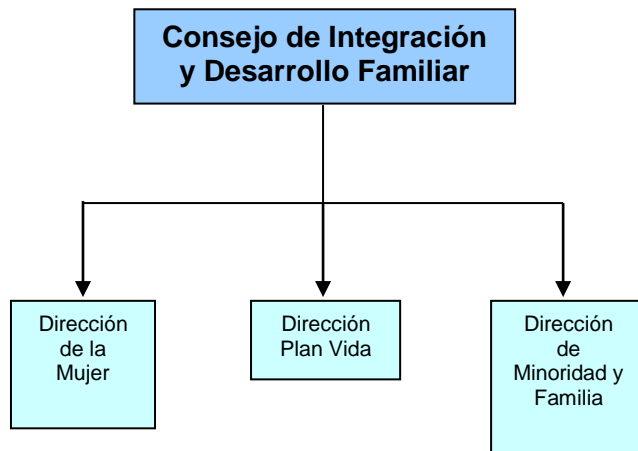
- Planificar y administrar la estrategia global de la producción y la política ambiental en la ciudad.
- Formular políticas y diseñar planes que mejoren la producción local y la conservación ambiental.
- Proponer, actualizar y controlar las normas regulatorias y de conservación para el ordenamiento y gestión del medio ambiente, a fin de favorecer una adecuada calidad de vida y un uso apropiado de los recursos naturales.
- Confeccionar el Plan Anual o plurianual de educación ambiental.
- Programar y ejecutar obras tendientes a la preservación del medio ambiente.
- Formular e implementar la planificación y control de las habilitaciones industriales.
- El control técnico y fiscalización de toda actividad pública o privada, que incida directa o indirectamente en la política ambiental y la bromatología.
- Asegurar la disponibilidad de información productiva y ambiental, del Municipio a todo decidor público o privado que la requiera.

D) *Secretaría de Política Social y Desarrollo Humano*

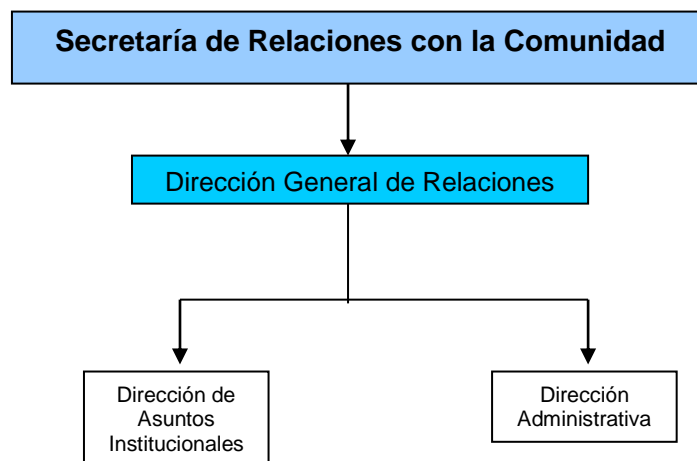
Las funciones relevadas en esta Secretaría son las siguientes:

- Formular, implementar y administrar las políticas y los programas sociales, a fin de promover, proteger, recuperar y rehabilitar la salud física y mental de la población.
- Coordinar con las áreas pertinentes del municipio lo referente a sus funciones de control de la calidad alimentaria para el apto consumo de la población.
- Diseñar, supervisar y ejecutar políticas y acciones de promoción, desarrollo y asistencia social, que comprendan demandas de carácter general o sectorial.
- Fortalecer la educación de todos y para todos en el marco de la competencia municipal, procurando erradicar el analfabetismo funcional e informático para igualar las posibilidades de oportunidades para todos los habitantes de la ciudad.
- Poner al deporte al alcance de todos los habitantes de la ciudad impulsando el aprovechamiento integral de los espacios disponibles y coordinando acciones solidarias deportivo - recreativas con instituciones del medio y la región.
- Elaborar, ejecutar y evaluar programas dirigidos a la promoción, protección e integración de la población de: adultos mayores y personas con capacidades diferentes.
- Programar, supervisar y ejecutar políticas y proyectos que tengan por objeto la promoción humana y el desarrollo comunitario de la mujer, la niñez y la adolescencia.
- Reglamentar y fiscalizar sobre condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y dietéticas de los alimentos.
- Programar, supervisar y ejecutar políticas y proyectos que tengan por objeto la promoción y asistencia social, teniendo como población objetivo a las personas y hogares con necesidades básicas insatisfechas, o consideradas con riesgo social.

E) *Consejo de Integración y Desarrollo Familiar*



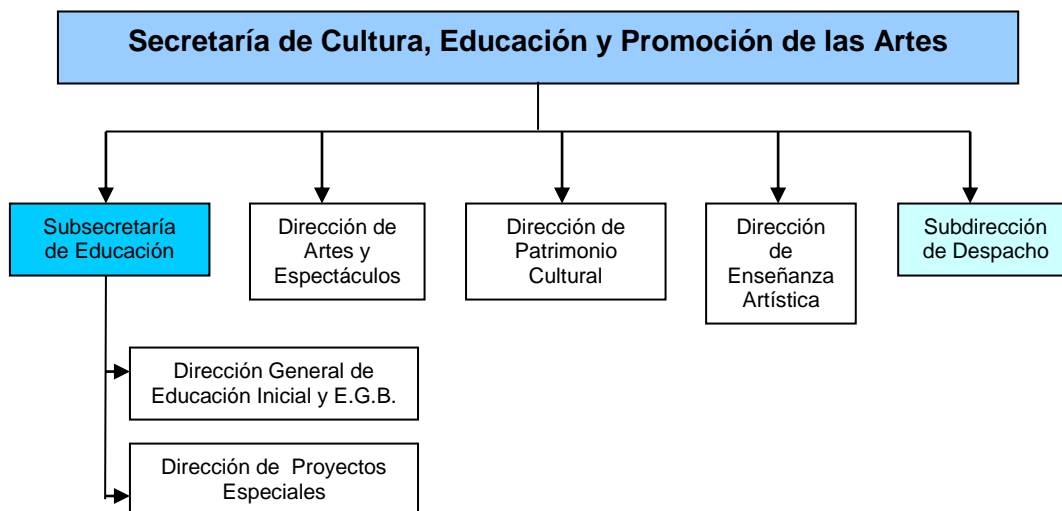
F) *Secretaría de Relaciones con la Comunidad*



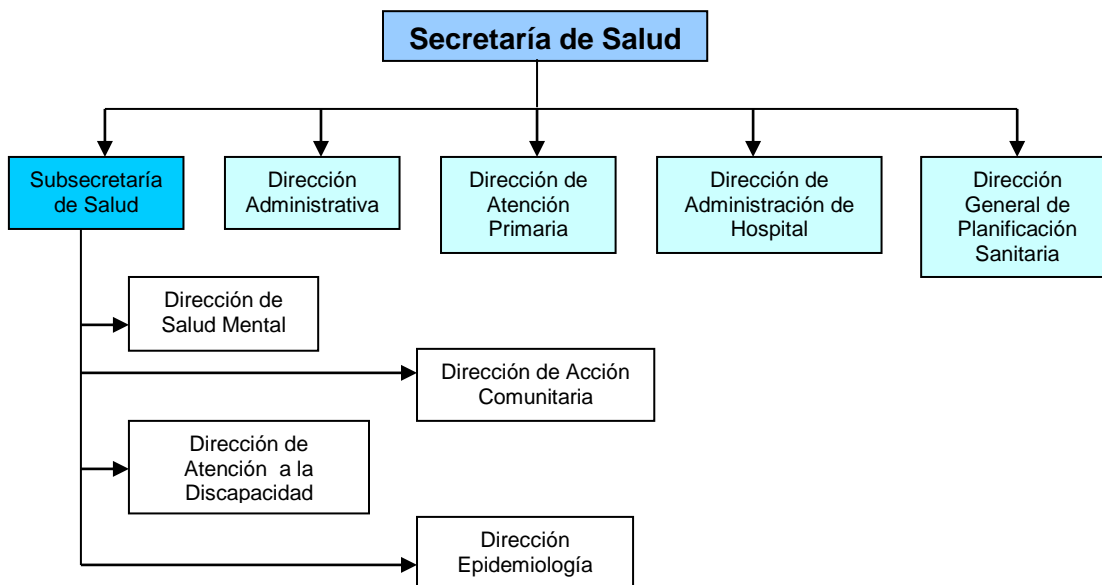
Las funciones relevadas en esta Secretaría son las siguientes:

- Asistir al Intendente en las tareas de articulación de las relaciones político-institucionales con la comunidad y en los organismos del ámbito nacional, provincial, regional y municipal en general.
- La relación del Gobierno municipal con las demás autoridades oficiales en la Ciudad, entidades de fomento, Vecinales y con las entidades de bien público.
- Consolidar el protagonismo de las Instituciones intermedias en el diseño e implementación de las políticas públicas.
- Generar los mecanismos necesarios para la participación de las instituciones en el gobierno local.
- Ayudar al fortalecimiento institucional de las distintas instituciones barriales, deportivas y de fomento de la ciudad de Avellaneda.
- Verificar el normal funcionamiento de las instituciones con personería municipal.
- Realizar gestiones ante el intendente a pedido de las instituciones.

G) *Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes*



H) *Secretaría de Salud*

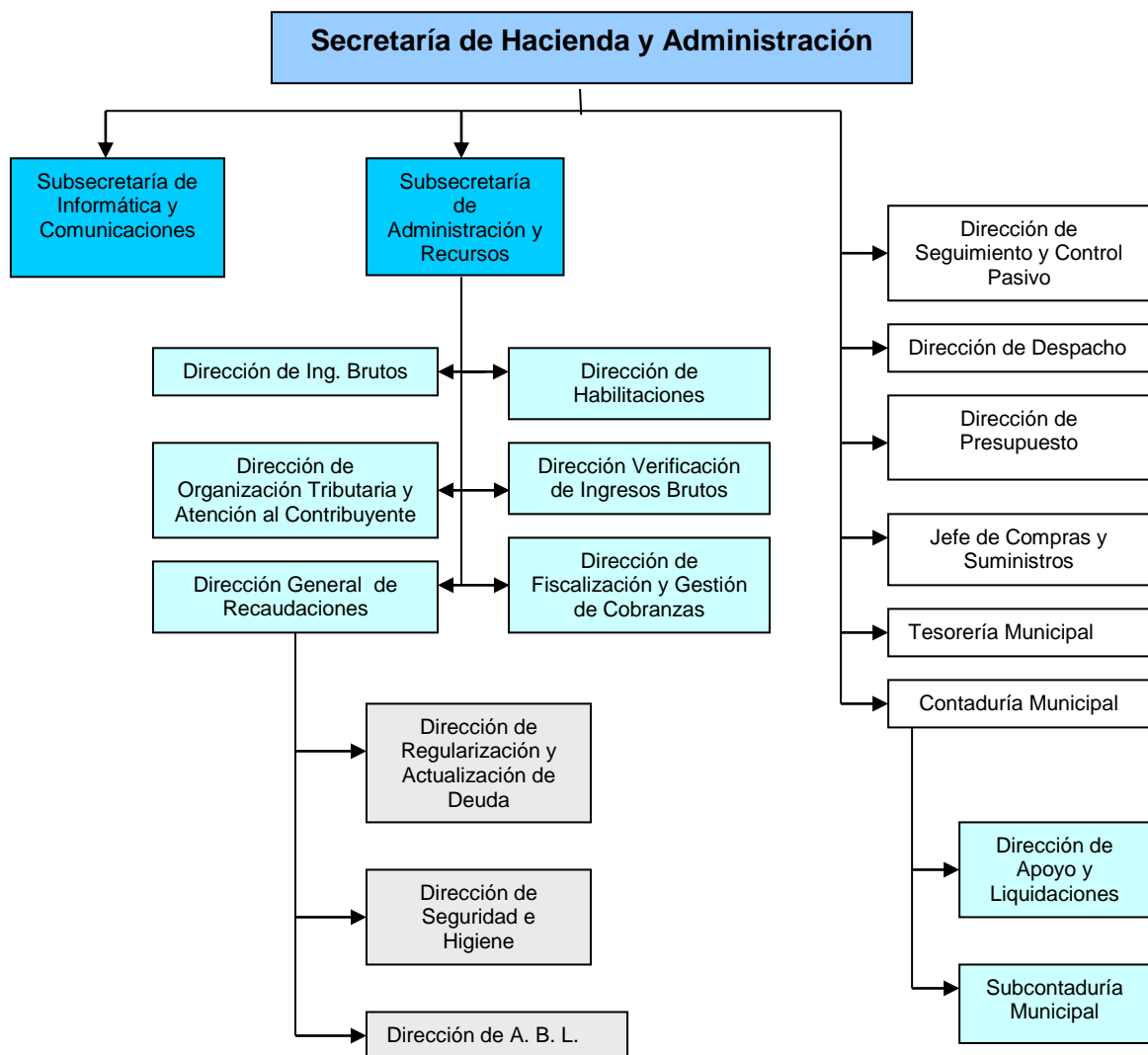


Las funciones relevadas en esta Secretaría son las siguientes:

- Formular, implementar y administrar las políticas y los programas de Salud, a fin de promover, proteger, recuperar y rehabilitar la salud física y mental de la población.
- Planificar y ejecutar las políticas sanitarias y administrar los programas de promoción y protección de la salud, como así también, la Atención Médica integral y de emergencia.
- Optimizar el funcionamiento del Sistema Municipal de Salud.
- Planificar y administrar el mantenimiento, la recuperación y las obras nuevas de la infraestructura edilicia y del equipamiento tecnológico existente y a incorporar en los establecimientos asistenciales.
- Diseñar, supervisar y ejecutar políticas y acciones de promoción, desarrollo y asistencia en

- salud, que comprendan demandas de carácter general o sectorial.
- Proponer, ejecutar y supervisar los programas dirigidos a garantizar la cobertura de la Atención primaria de salud a la población del municipio.
- Promover la investigación científica aplicada a la salud.
- Participar en la elaboración de normas para los servicios de atención médica que aseguren un nivel de calidad adecuado y la mejor eficiencia operativa.
- Planificar, ejecutar y controlar las líneas de acción relacionadas con las políticas y estrategias de prevención primaria y secundaria de salud.
- Dirigir, coordinar y crear normas para la atención médica de urgencia de la población del municipio.
- Coordinar la interrelación con otras áreas de atención médica municipales, provinciales o nacionales, públicas o privadas, en lo relativo a las situaciones de emergencia.
- Elaborar, ejecutar y evaluar programas dirigidos a la promoción, protección e integración de la población de: adultos mayores y personas con capacidades diferentes.
- Proponer y ejecutar programas sanitarios para el control y erradicación de enfermedades transmisibles y zoonosis, así como la realización de programas y campañas de inmunizaciones en coordinación con organismos nacionales, provinciales y comunales.

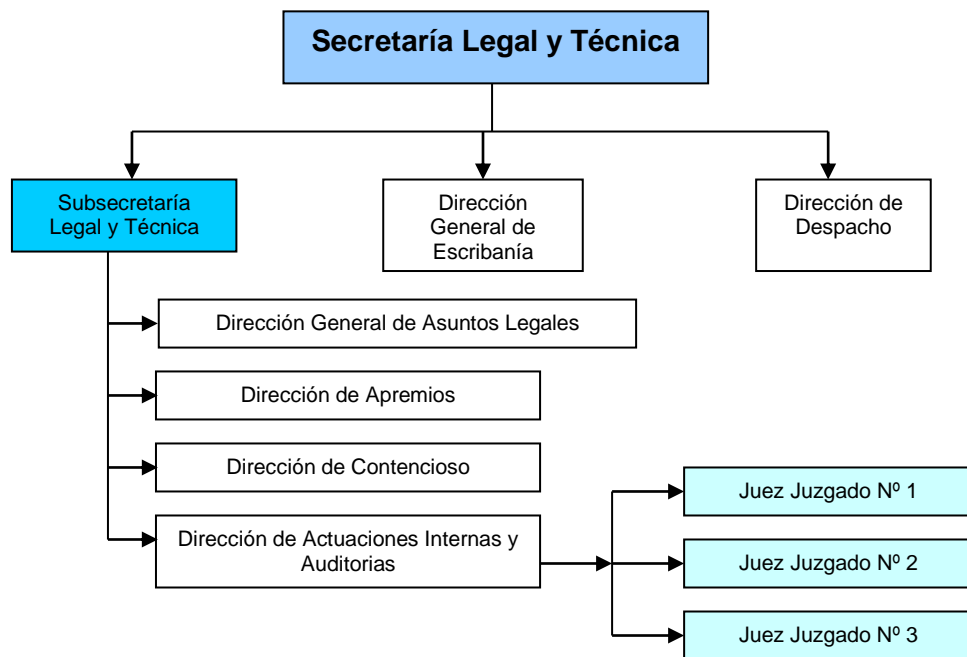
I) Secretaría de Hacienda y Administración



Las funciones relevadas en esta Secretaría son las siguientes:

- Elaborar anualmente el Proyecto de Presupuesto de Gastos y Recursos, en función de los lineamientos generales que establezca el Departamento Ejecutivo Municipal.
- Señalar las normas administrativas, económicas y financieras de la Administración Municipal y proponer las adecuaciones correspondientes que emanan del pacto financiero y de las disposiciones legales de la provincia.
- Proponer, participar, coadyuvar en la elaboración de políticas económicas que hagan al interés general de la comunidad.
- Coordinar la elaboración de propuestas y formular alternativas para la fijación de políticas y medidas de carácter municipal en el marco de la política económica provincial.
- Asistir al señor Intendente en la coordinación de políticas y medidas con otros organismos referidos a la programación económica de la región, la provincia y la nación.
- Coordinar el área de informática municipal.
- Desarrollar tecnologías de información y gestión para las distintas áreas del gobierno municipal, como ser catastro, comercio-industrial, salud, estadística

J) Secretaría Legal y Técnica

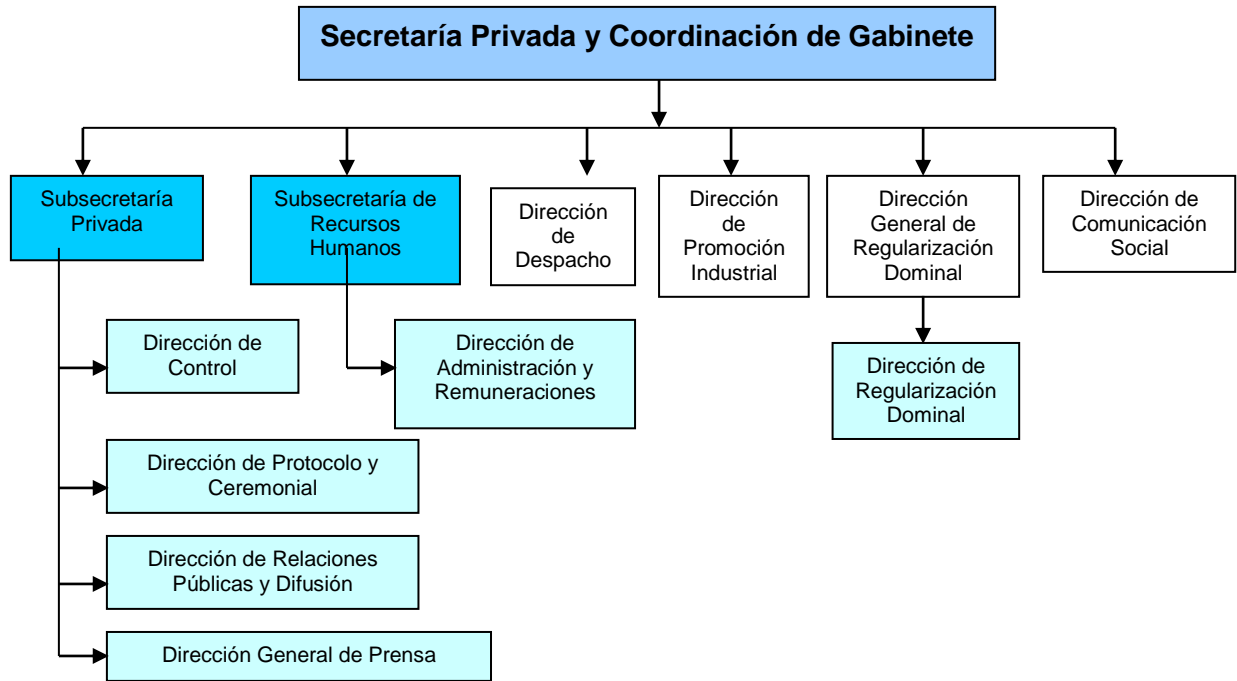


Las funciones relevadas en esta Secretaría son las siguientes:

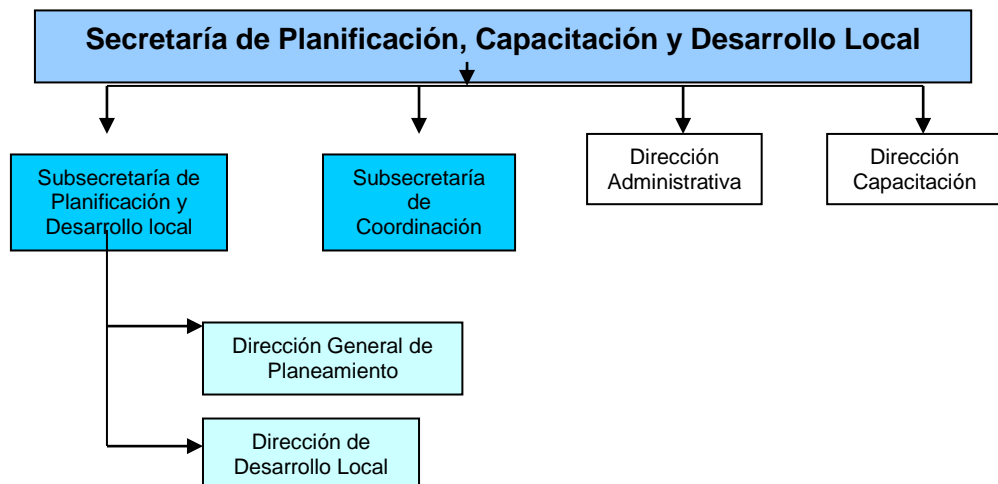
- Controlar y realizar el seguimiento de los juicios por apremios que tramitan los abogados externos de parte del Municipio.
- Controlar y realizar el seguimiento de los juicios contenciosos que tramitan los abogados internos de parte del Municipio.
- Informar las resoluciones judiciales respecto de los juicios por apremios y contenciosos a las áreas de Catastro y Hacienda según corresponda.
- Diseñar, supervisar y ejecutar el seguimiento de los sumarios administrativos y las auditorias contables internas al Municipio e informar a quienes a los decisores públicos y privados que corresponda.
- Planificar y coordinar las actividades vinculadas a los seguimientos de juicios y sumarios.

- Asistir y asesorar jurídicamente a todos los funcionarios del Municipio que así lo requieran para el desempeño de sus funciones.
- Asistir a la Secretaría de Gobierno en las formas y y encuadres que deben incluir los Decretos que promueve el Intendente.
- Recopilar, ordenar y mantener actualizado, el compendio de normativas vigentes en el Municipio, a través de las Ordenanzas que promueve el Consejo Deliberante del Municipio.

K) Secretaría Privada y Coordinación de Gabinete



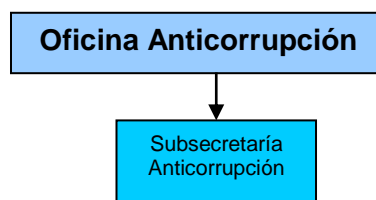
L) Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local



Las funciones relevadas en esta Secretaría son las siguientes:

- Asistir al señor Intendente en el diseño, propuesta e instrumentación de políticas de desarrollo de las actividades económicas en el ámbito municipal, compatibilizándolas con las políticas regionales, provinciales y nacionales.
- Promover y proponer acciones tendientes a lograr mejoras en la gestión empresaria, en los sistemas de calidad y productividad de los sectores: Industrial, Comercial, alimentario y de Servicios. Impulsar la formación empresaria y de promotores socioeconómicos del desarrollo municipal.
- Propiciar desde la estructura municipal la impulsión de los factores del crecimiento y el desarrollo socioeconómico de la ciudad y subsidiariamente de la región.
- Apoyar los emprendimientos que permitan mejorar la competitividad de la producción de la región, fomentando la articulación e integración de procesos productivos, la mejora de la calidad de la producción, la infraestructura disponible y la calificación de los recursos humanos.
- Promover, coordinar y concertar con otras instituciones del ámbito local, regional, provincial y nacional y gerenciar, cuando corresponda, diferentes programas y acciones tendientes a la creación del empleo en el ámbito municipal.
- Capacitar y formar a los actores productivos para su incorporación al desarrollo local.
- Coordinar el estudio y diseño del plan estratégico Avellaneda 2020, Planificación estratégica.

M) *Oficina Anticorrupción*



2.2. Sistemas de información en las áreas de gobierno de la Municipalidad

Del relevamiento realizado en las áreas de Gobierno del Municipio de Avellaneda, surge el siguiente informe que contempla la situación actual de las distintas dependencias en cuanto a la forma de almacenamiento de la información, el flujo de la misma dentro de cada dependencia y entre ellas, las tecnologías disponibles en cada una de las áreas que forman parte de cada secretaría, disponibilidad de redes que permitan el nexo entre si y entre secretarías, nivel de capacitación del personal para el manejo de nuevas tecnologías y software, disponibilidad de Pc's, impresoras, scanners y otros dispositivos informáticos, software administrativo y técnico en uso en cada área.

El tipo de software que se utiliza actualmente para la carga, mantenimiento y actualización de la información, el tipo de hardware instalado, el tipo de sistema de conectividad (en los casos que existen) con otras áreas sustantivas o secundarias, los contenidos de información relevantes para la gestión Municipal, así como los indicadores relevantes para el presente estudio, se detallan a continuación:

Es importante destacar en este punto del estudio, que existe una marcada diferencia del grado y nivel de informatización en la *Secretaría de Hacienda y Administración* respecto de las restantes

áreas de Gobierno. Esto origina que la descripción de Software, Hardware, Conectividad, Contenidos de información e Indicadores para cada una de las áreas de Gobierno, la presentemos de la siguiente forma:

➤ **Secretaría de Gobierno y Seguridad**

Esta Secretaría abarca las áreas de *Seguridad, Defensa, Derechos Humanos, Tránsito, Cementerio, y Gobierno.*

El relevamiento realizado sobre la disponibilidad de **Software** con que se cuenta actualmente para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra esta Secretaría, se resume en *simples planillas de cálculo y documentos en procesadores de texto* que existen en algunas PC's de cada una de las áreas que abarca y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC. Si bien la información que poseen es abundante y en un alto porcentaje se almacenan en forma analógica, hay algunas áreas en donde el total de la información esta almacenada en forma analógica.

Respecto del **Hardware** disponible en esta Secretaría, solo se circunscribe a PCs e impresoras bastantes obsoletas, hay áreas que ni siquiera tienen PC (caso de la Dirección de Cementerios, cuando se estaba relevando llegó la primera PC que iba a tener esa área, hasta ese momento todo se realizaba mediante papeles).

La **Conectividad** dentro de esta Secretaría y hacia el exterior de la misma ha sido un requerimiento constante por parte de las responsables de cada una de las áreas, la necesidad imperiosa de contar con enlaces de red que les permita relacionarse no tan solo con maquinas de la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio ya que cada una de estas estructuras administrativas se ven a si mismas como verdaderas islas, lo cual dificulta no tan solo la tarea administrativa a la hora de necesitar información de otras áreas sino que la carencia de esta información hace que muchas veces la toma de decisiones no sea todo lo acertada como se quisiera.

Los **Indicadores** existentes en esta Secretaría, solo están disponibles básicamente en el área que los genera, su consulta para la toma de decisiones es burocrática, la mayoría están soportados en papel o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no integrada a algún subsistema o sistema, no están integrados ni vinculados a base de datos alguna y en su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

➤ **Secretaría de Obras y Servicios Públicos**

El **Software** disponible actualmente para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra esta Secretaría, se resume genéricamente en *simples planillas de cálculo y documentos en procesadores de texto* que existen en algunas PC's de cada una de las áreas que abarca y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC. Si bien la información que poseen es muy abundante y en un alto porcentaje se almacenan en forma analógica, hay algunas áreas en donde el total de la información esta almacenada en forma analógica.

Este relevamiento ha permitido ver que hay algunas áreas, como en el caso de Catastro, en donde el total de la información esta almacenada en papel, teniendo solo en formato digital fotos de planchetas catastrales, que le envía la provincia y sobre la cual el área de Catastro solo tiene la posibilidad de verlas en pantalla o imprimirlas, no pudiendo realizar ningún tipo de modificaciones que fuera necesario realizar debido a cambios observados en inspecciones hechas a campo.

En el caso de Obras particulares posee, en una PC, un aplicativo que lo conecta al sistema de recaudación y con el cual se puede realizar consultas en el Subsistema de recaudación y actuaciones, las demás tareas administrativas de altas, bajas ó modificaciones de inmuebles no

poseen ningún tipo de software de apoyo administrativo, el único aplicativo administrativo con que se cuenta en esta área es una tabla de Excel que se utiliza para realizar el seguimiento de los expedientes y así saber en que oficina ó quien lo tiene en un determinado momento. Se cuenta también con otra tabla en donde figura la ubicación, en las estanterías, de cada uno de los más de 5000 expedientes que están esperando se les presente el final de obra.

En el área de Catastro Económico, se cuenta con una terminal que se encuentra en la ventanilla de atención a los contribuyentes a través de la cual se realizan consultas teniendo en este caso la posibilidad de realizar algunas modificaciones con respecto a ciertos datos de los inmuebles ó datos del contribuyente de las tasas, fuera de esto cuentan con un aplicativo en Access para el control y seguimiento interno de expedientes, las demás tareas administrativa se registran y almacenan en forma analógica en carpetas.

En el área de Planificación se realiza todo sin la asistencia de ningún tipo de aplicativos contándose solo con una pequeña planilla de Excel donde se identifican los inmuebles según Circunscripción – Sección – Manzana - Parcela y se registran las habilitaciones realizadas. Esta planilla se encuentra incompleta, no reflejando todas las habilitaciones efectuadas por el área y no se realiza sobre ella ningún tipo de actualización, el total de la información sobre las habilitaciones se encuentra almacenada en papel. El único aplicativo que hay en el área se encuentra en una PC y es un pequeño sistema para direccionamiento de expedientes con el cual podemos ver la ruta que el mismo esta siguiendo y en que área y quien lo tiene en un momento determinado, o por donde a pasado.

En el área Estadística se realiza el manejo de datos poblacionales, económicos (a nivel de partido) y sociales, en esta área se cuenta con dos PC's y las tareas se realizan con la utilización de Excel y AutoCAD, y se tiene previsto implementar el uso de Archview.

La **Conectividad** dentro de esta Secretaría y hacia el exterior de la misma ha sido un requerimiento constante por parte de las responsables de cada una de las áreas, la necesidad imperiosa de contar con enlaces de red que les permita relacionarse no tan solo con maquinas de la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio ya que cada una de estas estructuras administrativas se ven a si mismas como verdaderas islas, lo cual dificulta no tan solo la tarea administrativa a la hora de necesitar información de otras áreas sino que la carencia de esta información hace que muchas veces la toma de decisiones no sea todo lo acertada como se quisiera

Los **Indicadores** existentes en esta Secretaría, solo están disponibles básicamente en el área que los genera, su consulta para la toma de decisiones es burocrática, la mayoría están soportados en papel o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no integrada a algún subsistema o sistema, no están integrados ni vinculados a base de datos alguna y en su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

➤ **Secretaría de Producción y Política Ambiental**

La disponibilidad de **Software** que actualmente se utiliza para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra esta Secretaría, se resume en *simples planillas de cálculo y documentos en procesadores de texto* que existen en algunas PC's de cada una de las áreas que abarca y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC. Si bien la información que poseen es abundante y en un alto porcentaje se almacenan en forma analógica, hay algunas áreas en donde el total de la información esta almacenada en forma analógica.

Respecto del **Hardware** disponible en esta Secretaría, solo se circunscribe a PCs e impresoras bastantes obsoletas.

Respecto de la **Conectividad** solo se pudo saber que existe conexión a Internet.

Los **Indicadores** que puedan existir en esta Secretaría, solo están disponibles básicamente en el área que los genera, no están integrados ni vinculados a base de datos alguna y en su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

➤ **Secretaría de Política Social y Desarrollo Humano**

El relevamiento respecto a la disponibilidad de **Software** con que cuentan actualmente para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra esta Secretaría, se resume en *simples planillas de cálculo y documentos en procesadores de texto* que existen en algunas PC's de cada una de las áreas que abarca y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC. Si bien la información que poseen es abundante y en un alto porcentaje se almacenan en forma analógica, hay algunas áreas en donde el total de la información esta almacenada en forma analógica.

Con respecto a las áreas de Programas Sociales y Empleo, aquí se cuenta con algunas PC's, en las cuales se registran mediante el uso de planillas de cálculo a los distintos beneficiarios.

En el caso del área de Programas Sociales existe en una de las PC una planilla de calculo en donde se tienen registrados a los beneficiarios de los planes de micro-emprendimientos mientras que en área de Empleo se registran a través otras planillas de Excel a los beneficiarios a planes trabajar y de otros planes como así también se registran las distintas tareas que estos están capacitados para realizar, teniendo de esta manera un pequeño banco de datos al cual recurren cuando alguna empresa necesita distintos tipos de operarios, es allí donde se realiza el filtrado de esta información y de esta forma salen los seleccionados para cubrir una determinada demanda.

Respecto del **Hardware** disponible en esta Secretaría, es muy escaso y solo se circunscribe a PCs e impresoras bastantes obsoletas.

La **Conectividad** dentro de esta Secretaría y hacia el exterior de la misma ha sido un requerimiento constante por parte de las responsables de cada una de las áreas, la necesidad imperiosa de contar con enlaces de red que les permita relacionarse no tan solo con maquinas de la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio ya que cada una de estas estructuras administrativas se ven a si mismas como verdaderas islas, lo cual dificulta no tan solo la tarea administrativa a la hora de necesitar información de otras áreas sino que la carencia de esta información hace que muchas veces la toma de decisiones no sea todo lo acertada como se quisiera

Los **Indicadores** existentes en esta Secretaría, solo están disponibles básicamente en el área que los genera, su consulta para la toma de decisiones es burocrática, la mayoría están soportados en papel o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no integrada a algún subsistema o sistema, no están integrados ni vinculados a base de datos alguna y en su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

➤ **Consejo de Integración y Desarrollo Familiar**

El relevamiento efectuado respecto de la disponibilidad de **Software** que tiene actualmente para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra este Consejo, se resume en que *cuenta solo con simples planillas de cálculo y documentos en procesadores de texto* que existen en algunas PC's de cada una de las áreas que abarca y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC. Si bien la información que poseen es abundante y en un alto porcentaje se almacenan en forma analógica, hay algunas áreas en donde el total de la información esta almacenada en forma analógica.

El **Hardware** disponible en este Consejo, solo se circunscribe a PCs e impresoras bastantes obsoletas.

La **Conectividad** dentro de este Consejo y hacia el exterior del mismo ha sido un requerimiento constante por parte de las responsables de cada una de las áreas, la necesidad imperiosa de contar con enlaces de red que les permita relacionarse no tan solo con maquinas de la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio ya que cada una de estas estructuras administrativas se ven a si mismas como verdaderas islas, lo cual dificulta no tan solo la tarea administrativa a la hora de necesitar información de otras áreas sino que la carencia de esta información hace que muchas veces la toma de decisiones no sea todo lo acertada como se quisiera

Los **Indicadores** existentes en este Consejo, solo están disponibles básicamente en el área que los genera, su consulta para la toma de decisiones es burocrática, la mayoría están soportados en papel o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no integrada a algún subsistema o sistema, no están integrados ni vinculados a base de datos alguna y en su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

➤ **Secretaría de Relaciones con la Comunidad**

Si bien ésta es una Secretaría nueva, el relevamiento realizado sobre la disponibilidad de **Software** que se utiliza actualmente para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra esta Secretaría, se resume a que cuenta solo con *simples planillas de cálculo y documentos en procesadores de texto* que existen en la única PC del área. Si bien la información que poseen es abundante el total de la información está almacenada en forma analógica a través de carpetas.

El **Hardware** existente, solo se remite a una única PC bastante obsoleta y ninguna impresora.

Durante el desarrollo del presente estudio, se abrió la discusión a la ciudadanía mediante un mecanismo de talleres, que se ha previsto continuar con la mecánica de consulta mediante un Foro Permanente de Opiniones Ciudadanas, para lo cual desde la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local, se ha comenzado a desarrollar una plataforma informática que haga posible que todo este trabajo pueda canalizarse a través de un foro virtual del Plan **Avellaneda 2020**, para todos los que accedan a esta tecnología.

La **Conectividad** dentro de esta Secretaría y hacia el exterior de la misma ha sido un requerimiento constante por parte de las responsables de cada una de las áreas, la necesidad imperiosa de contar con enlaces de red que les permita relacionarse no tan solo con maquinas de la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio ya que cada una de estas estructuras administrativas se ven a si mismas como verdaderas islas, lo cual dificulta no tan solo la tarea administrativa a la hora de necesitar información de otras áreas sino que la carencia de esta información hace que muchas veces la toma de decisiones no sea todo lo acertada como se quisiera

Los **Indicadores** existentes en esta Secretaría, solo están disponibles básicamente en el área que los genera, su consulta para la toma de decisiones es burocrática, están soportados en papel o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no integrada a algún subsistema o sistema, no están integrados ni vinculados a base de datos alguna y en su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

➤ **Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes**

El relevamiento realizado sobre la disponibilidad de **Software** que se utiliza actualmente para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra esta Secretaría, arrojó como resultado *simples planillas de cálculo y documentos en procesadores de texto* que existen en algunas PC's de cada una de las áreas que abarca y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC. Si bien la información que poseen es abundante y en un alto porcentaje se

almacenan en forma analógica, hay algunas áreas en donde el total de la información esta almacenada en forma analógica.

Respecto del **Hardware** disponible en esta Secretaría, solo se circunscribe a PCs e impresoras bastantes obsoletas.

La **Conectividad** dentro de esta Secretaría y hacia el exterior de la misma ha sido un requerimiento constante por parte de las responsables de cada una de las áreas, la necesidad imperiosa de contar con enlaces de red que les permita relacionarse no tan solo con maquinas de la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio ya que cada una de estas estructuras administrativas se ven a si mismas como verdaderas islas, lo cual dificulta no tan solo la tarea administrativa a la hora de necesitar información de otras áreas sino que la carencia de esta información hace que muchas veces la toma de decisiones no sea todo lo acertada como se quisiera

Los **Indicadores** existentes en esta Secretaría, solo están disponibles básicamente en el área que los genera, su consulta para la toma de decisiones es burocrática, la mayoría están soportados en papel o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no integrada a algún subsistema o sistema, no están integrados ni vinculados a base de datos alguna y en su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

➤ Secretaría de Salud

El relevamiento sobre el **Software** que se utiliza actualmente para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra esta Secretaría, se resume en *simples planillas de cálculo y documentos en procesadores de texto* que existen en algunas PC's de cada una de las áreas que abarca y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC. Si bien la información que poseen es abundante y en un alto porcentaje se almacenan en forma analógica, hay algunas áreas en donde el total de la información esta almacenada en forma analógica, existe un gran volumen de información almacenada en carpetas, lo cual hace imposible, al igual que en las áreas antes mencionadas, el procesamiento de dicha información para una toma rápida de decisiones, no dispone tampoco de ningún aplicativo que agilicen las tareas administrativas o de seguimiento de algún tipo de enfermedades, solo cuenta con un sistema de información geográfico aplicado al control y seguimiento, es un plano de Avellaneda en papel y sobre el cual se van marcando los sectores de la ciudadanía que se ven afectados por el brote de alguna enfermedad como por ejemplo la hepatitis, o para hacer un seguimiento de los diferentes sectores de la sociedad donde se están aplicando planes de vacunación u otros controles.

Tienen gran cantidad de información en planillas de cálculo no necesariamente integradas entre sí, a las cuales mantienen actualizadas a partir de recopilación constante de datos.

Tablas que poseen:

- Mortalidad infantil
- Embarazadas
- Nacimientos
- Vacunaciones
- Plantel médico
- Consultas médicas por dispensario
- Planes asistenciales

Respecto del **Hardware** disponible en esta Secretaría, solo se circunscribe a PCs e impresoras bastantes obsoletas.

La **Conectividad** dentro de esta Secretaría y hacia el exterior de la misma ha sido un requerimiento

constante por parte de las responsables de cada una de las áreas, la necesidad imperiosa de contar con enlaces de red que les permita relacionarse no tan solo con maquinas de la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio ya que cada una de estas estructuras administrativas se ven a si mismas como verdaderas islas, lo cual dificulta no tan solo la tarea administrativa a la hora de necesitar información de otras áreas sino que la carencia de esta información hace que muchas veces la toma de decisiones no sea todo lo acertada como se quisiera .

Los **Indicadores** existentes en esta Secretaría, solo están disponibles básicamente en el área que los genera, su consulta para la toma de decisiones es burocrática, la mayoría están soportados en papel o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no integrada a algún subsistema o sistema, no están integrados ni vinculados a base de datos alguna y en su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

➤ **Secretaría de Hacienda y Administración**

Esta Secretaría abarca el área de informática como *Subsecretaría de Informática y Comunicaciones*

En el área de informática se encuentran tres secciones: **Desarrollo, Preproducción y Producción.**

Con respecto al Hardware existente en estas tres secciones se observó el siguiente equipamiento informático:

En **Desarrollo** se cuenta con un Servidor IBM RISC / 6000 con un Procesador de 233 MHz. – 10 discos de 4.5 Gb y el Sistema Operativo es AIX 4.2.1.

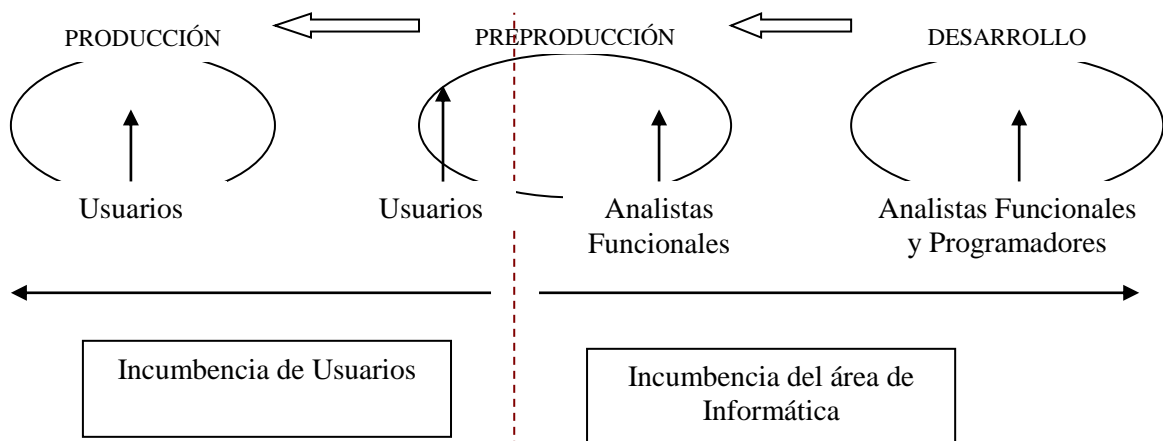
En **Preproducción** se cuenta con un Servidor HP NET 4 con 2 Procesadores INTEL, el Sistema Operativo es LINUX DEBIAN – cuenta con 6 Discos SCCI de 9 Gb c/u .

En **Producción** se cuenta con un Servidor IBM J50 con 8 Procesadores RISC/6000 DE 233 MHz – el Sistema Operativo es AIX 4.2.1 – Disco de 4.5 Mb SCCI, a su vez cuenta con una TORRE RAID 5 con 16 discos de 18 Gb c/u y también con un ROBOT de cinta con 20 cintas de 21 Gb por cinta

Cuentan a su vez con un servidor para el servicio de Correo Electrónico con 1 Procesador RISC/6000, un disco de 1 Gb y el Sistema Operativo es AIX 3.2.0 y por último se cuenta con un Servidor Web HP NET 4 con 2 procesadores INTEL P3 de 550 MHz , 4 Discos de 9 Gb c/u y el Sistema Operativo es FREEBSD.

En el siguiente esquema se ven representadas las tareas realizadas por los Programadores y Analistas Funcionales del área informática, en la creación y puesta a punto de los aplicativos en las secciones de incumbencia del área informática como así también se puede apreciar desde donde comienzan los usuarios a hacer uso de los mismos.

Esquema de funcionamiento del área de informática



Con respecto a los Sistemas Operativos y Software de aplicación con que cuenta el área informática son:

Sistemas operativos

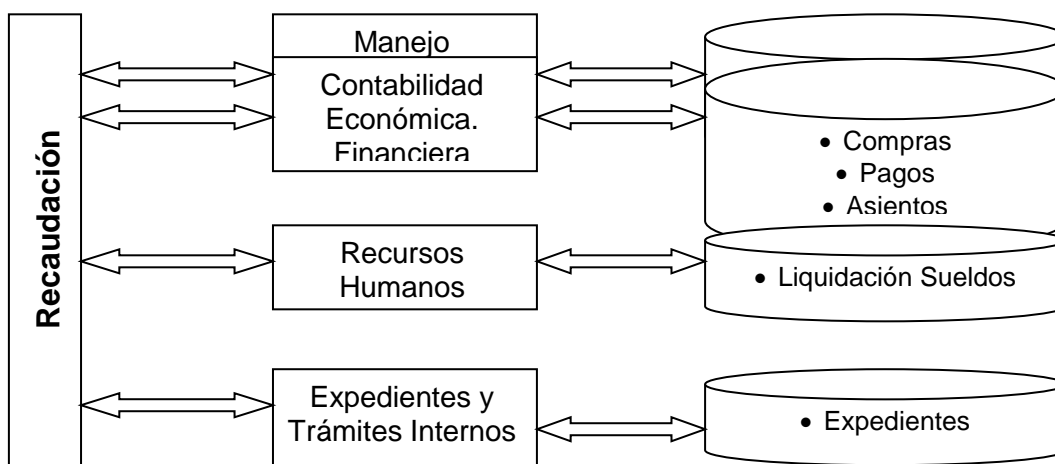
- AIX
- LINUX
- FreeBSD
- WINDOWS 95, 98, 2000, XP
- En la sección de **Desarrollo** y de **Producción** se utiliza INFORMIX 7.23 y en **Preproducción** MySQL 7.31.

Softwares existentes

El 90% de los aplicativos están en SQL / C - el 5% en PHP – el 3% en JAVA y el 2% DELPHI

Sistemas de información existentes en Producción

- RECAUDACIONES (TASAS - COBROS - GESTION – Etc.)
- RRHH
- ACTUACIONES
- CONTABLE



El área informática cuenta también con un servicio de reparación de computadoras, ya sea en lo que respecta a problemáticas de hardware o de software.

En esta área se realiza también la impresión de los cedulones de las distintas tasas que se cobran a los contribuyentes.

En cuanto al acceso de los posibles usuarios a los aplicativos que disponen las áreas de RECAUDACIONES, RECURSOS HUMANOS, ACTUACIONES Y CONTABLE, y las que se vayan informatizando e interconectando, éste está restringido en su gestión de acuerdo a la categoría de usuario y a los grupos de usuarios a los que pertenezcan, ya que los usuarios están dentro de grupos y cada uno de estos grupos dispone de aplicativos para la realización de consultas, modificaciones, altas y bajas, dependiendo de las jerarquías que se les ha asignado a cada uno de ellos, así es que algunos solo pueden realizar consultas, mientras que otros, pueden realizar

consultas y altas, o todas las tareas disponibles siempre que se encuentren habilitados para tal fin.

En cuanto a qué tipo de información tiene acceso un área determinada, eso depende de cuan importante resulte ser la Tasa que esa área maneje, ya que cuando la Tasa es importante como ABL existe una dirección que se encarga directa y únicamente de esta tasa, pero en el caso de Tasas menores una sola Dirección se hace cargo de varias de estas Tasas, con lo cual se ve claramente como varía el acceso a los datos de acuerdo al análisis de la importancia de las diferentes Tasas.

A partir de mayo de 2005 el área informática ha conectado el edificio de la vieja Municipalidad, las 7 Delegaciones, el edificio de la calle Pavón, el Cementerio y Tránsito, con el edificio de calle Güemes a través de Internet y con ello éstas dependencias pueden acceder a actualizaciones, cajas y expedientes.

Las dependencias arriba mencionadas se conectan, por el momento, a través de una sola PC ubicada en cada una de ellas con el edificio de calle Güemes.

Software Aplicativo para otras Áreas

En estos momentos se ha comenzado el desarrollo de aplicativos para la *Secretaría Legal y Técnica*, estando pendiente la informatización de tres Secretarías: *Política Social y Desarrollo Humano, Planificación, Capacitación y Desarrollo Local, Salud* y el desarrollo de un Sistema Informático Georreferenciado MUNICIPAL.

➤ Secretaría Legal y Técnica

En esta Secretaría, el relevamiento realizado sobre la disponibilidad actual de *Software* utilizado para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra, resultó solo *simples planillas de cálculo y documentos en procesadores de texto* que existen en algunas PC's de cada una de las áreas que abarca y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC. Si bien la información que poseen es muy abundante y en un alto porcentaje se almacenan en forma analógica, hay algunas áreas en donde el total de la información esta almacenada en forma analógica.

El *Hardware* disponible en esta Secretaría, solo se circunscribe a muy pocas PCs e impresoras las cuales también son bastante obsoletas y no solo están incomunicadas entre sí sino que ni siquiera tienen conectividad alguna con las de los estudios jurídicos externos que tramitan los juicios por parte del Municipio.

Existe demasiada información en papel, y su seguimiento y actualización manual es imposible de realizar con la dotación de personal actualmente asignada al área., resulta indispensable para poder mantener información actualizada respecto del área, sistematizar urgentemente la mayor cantidad de información que hoy se encuentra bastante ordenada en diversas cajas.

La *Conectividad* dentro de esta Secretaría y hacia el exterior de la misma ha sido un requerimiento constante por parte de las responsables de cada una de las áreas, la necesidad imperiosa de contar con enlaces de red que les permita relacionarse no tan solo con la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio ya que cada una de estas estructuras administrativas se ven a si mismas como verdaderas islas, lo cual dificulta no tan solo la tarea administrativa a la hora de necesitar información de otras áreas sino que la carencia de esta información hace que muchas veces la toma de decisiones no sea todo lo acertada como se quisiera.

Los *Indicadores* existentes en esta Secretaría, solo están disponibles básicamente en el área que los genera, su consulta para la toma de decisiones es burocrática, la mayoría están soportados en papel o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no integrada a algún subsistema o sistema, no están integrados ni vinculados a base de datos alguna y en su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

➤ Secretaría Privada y Coordinación de Gabinete

Esta Secretaría es de fundamental importancia en lo que se refiere al funcionamiento del Municipio, pese a lo cual se repite lo mismo que en otras tantas.

El **Software** que se utiliza actualmente para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra y genera esta Secretaría, se resume en que *cuenta solo con simples planillas de cálculo y documentos en procesadores de texto* que existen en algunas PC's de cada una de las áreas que abarca y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC.

Respecto del **Hardware** disponible en esta Secretaría, solo se circunscribe a PCs e impresoras.

La información que poseen es abundante y está bastante ordenada, solo existe algo de conectividad a nivel interno de alguna Dirección pero solo interna, ni siquiera las actividades del Sr. Intendente están disponibles digitalmente a nivel de la Secretaría, si en su mayoría disponen de conexión a Internet.

La **Conectividad** dentro de esta Secretaría y hacia el exterior de la misma ha sido un requerimiento constante por parte de las responsables de cada una de las áreas, la necesidad imperiosa de contar con enlaces de red que les permita relacionarse no tan solo con maquinas de la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio ya que cada una de estas estructuras administrativas se ven a si mismas como verdaderas islas, lo cual dificulta no tan solo la tarea administrativa a la hora de necesitar información de otras áreas sino que la carencia de esta información hace que muchas veces la toma de decisiones no sea todo lo acertada como se quisiera

Los **Indicadores** existentes en esta Secretaría, solo están disponibles básicamente en el área que los genera, su consulta para la toma de decisiones es burocrática, la mayoría están soportados en papel o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no integrada a algún subsistema o sistema, no están integrados ni vinculados a base de datos alguna y en su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

➤ Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local

El relevamiento efectuado sobre la disponibilidad de **Software** que tiene actualmente para la carga, mantenimiento y actualización de la información que administra esta Secretaría, contempla diversos *utilitarios* de los hoy disponibles en el mercado pero instalados y aislados en diferentes PC's de cada una de las áreas que abarca y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC. Si bien la información que poseen es abundante y en un alto porcentaje se almacenan en forma digital, no están conectadas entre sí mediante ningún tipo de red, pero la mayoría si posee conexión a Internet

Respecto del **Hardware** disponible en esta Secretaría, se circunscribe a PCs e impresoras que a diferencia de otras áreas no es tan obsoleto.

La **Conectividad** dentro de esta Secretaría y hacia el exterior de la misma ha sido un requerimiento constante por parte de las responsables de cada una de las áreas, la necesidad imperiosa de contar con enlaces de red que les permita relacionarse no tan solo con maquinas de la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio ya que cada una de estas estructuras administrativas se ven a si mismas como verdaderas islas, lo cual dificulta no tan solo la tarea administrativa a la hora de necesitar información de otras áreas sino que la carencia de esta información hace que muchas veces la toma de decisiones no sea todo lo acertada como se quisiera

Los **Indicadores** existentes en esta Secretaría, solo están disponibles básicamente en el área que los genera, su consulta para la toma de decisiones es burocrática, la mayoría están soportados en papel

o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no integrada a algún subsistema o sistema, no están integrados ni vinculados a base de datos alguna y en su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

2.3. Nivel de capacitación del Personal Municipal

Sobre la base de las entrevistas que hemos mantenido en las distintas áreas de Gobierno y lo observaciones que hemos registrado en las mismas, con diferentes miembros del plantel municipal y con respecto al nivel de capacitación del mismo, consideramos imprescindible la realización de cursos de capacitación para el personal administrativo del municipio, a fin de actualizar los conocimientos de los agentes municipales con respecto a las nuevas tecnologías y software, que deberán manejar cada uno en sus respectivos puestos de trabajo, una vez que sean aplicadas las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) necesarias para poder desarrollar el futuro sistema de información municipal.

De esta manera, teniendo un personal administrativo con conocimientos acordes a las tecnologías en uso, el municipio podrá disponer de mano de obra especializada capaz de poder explotar al máximo todo el potencial que encierran estas nuevas herramientas administrativas, viéndose beneficiada, no tan solo, las relaciones entre las distintas áreas y dependencias municipales sino que también se verán beneficiadas las relaciones que tiene el municipio con los contribuyentes y la ciudadanía en general.

3. ANÁLISIS Y ESTUDIO DE PREFACTIBILIDAD

3.1. Indicadores

Se plantea un primer conjunto de indicadores agrupados en base a los restantes componentes del Plan Estratégico Avellaneda, que permitan caracterizar en tiempo y forma situaciones concretas en torno a los niveles de inconvenientes que los generan. Dichos indicadores deberán, posibilitar la caracterización de estas situaciones tanto desde la perspectiva de la demanda como de la gestión de la misma por parte del gobierno local, permitir enmarcar la gestión municipal en los procesos de integración subregional (COMCOSUR) y regional (AMBA) y posibilitar la toma de decisiones operativas tendientes al logro de la sustentabilidad de la gestión. Así se establecen:

➤ Desarrollo Local (DL) y Desarrollo Urbano Territorial (DUT)

Debido a que estos dos componentes comparten muchos indicadores vinculados básicamente a vivienda, catastro, producción, etc. con el propósito de no repetirlos los agrupamos a continuación.

- ✓ Hogares sin techo.
- ✓ Hogares con viviendas precarias.
- ✓ Hogares con viviendas sin título de propiedad.
- ✓ Hogares que sufrieron actos de violencia por agentes externos al hogar.
- ✓ Hogares en villas.
- ✓ Tasa de ocupación: Población ocupada/ Población económicamente activa (PEA).
- ✓ Tasa de desocupación: Población desocupada/ PEA.
- ✓ Distribución etaria de la población.
- ✓ Hogares con asistencia médica privada.
- ✓ Matrícula en escuelas públicas del partido (por nivel: inicial, primaria y media).
- ✓ Matrícula en escuelas privadas del partido (por nivel: inicial, primaria y media).
- ✓ Establecimientos educativos (cantidad de por tipo-público/ privado) y por nivel).
- ✓ Establecimientos educativos públicos con cobertura de servicios.
- ✓ Establecimientos educativos públicos con deficiencias en la cobertura de servicios.
- ✓ Establecimientos educativos públicos en condiciones edilicias que presentan factor de riesgo (por tipo de factor de riesgo).
- ✓ Metros cuadrados de superficie de establecimientos por alumno.
- ✓ Viviendas con cobertura de servicios (por tipo de servicio).
- ✓ Viviendas sin cobertura de servicios (por tipo de servicio).
- ✓ Viviendas precarias.
- ✓ Viviendas con riesgo estructural.
- ✓ Viviendas con riesgo sanitario.
- ✓ Viviendas en villas.
- ✓ Viviendas sin regularización dominial.
- ✓ Obras demandas para el mantenimiento del espacio público (por tipo de obras).
- ✓ Obras nuevas demandadas para la mejora del espacio público (por tipo de obras).
- ✓ Obras necesarias estimadas para el mantenimiento del espacio público.
- ✓ Obras nuevas necesarias estimadas para la mejora del espacio público.
- ✓ Denuncias por presencia de riesgo estructural.
- ✓ Denuncias por presencia de riesgo ambiental.
- ✓ Demanda estimada que requiere provisión de servicios.

- ✓ Presencia de riesgo ambiental (por tipo de riesgo y localización).
- ✓ Habilitaciones por rama de actividad.
- ✓ Bajas por rama de actividad.
- ✓ Cantidad de locales productivos (por rama de actividad).
- ✓ Puestos de trabajo ocupados (por local productivo, por rama de actividad).
- ✓ Firmas de capital privado (por rama de actividad).
- ✓ Distribución de las firmas de capital privado (por tamaño de las firmas).
- ✓ Distribución de la cantidad de puestos de trabajo ocupados en las firmas de capital privado (por tamaño de las firmas).
- ✓ Valor bruto de la producción estimado (de las firmas de capital privado).
- ✓ Contribución de las firmas grandes (+ de 50 ocupados) por el pago de tasas al Gobierno Municipal.
- ✓ Contribución de las firmas pequeñas y medianas (de 10 a 50 ocupados) por el pago de tasas al Gobierno Municipal.
- ✓ Superficie autorizada para construcción de uso residencial.
- ✓ Superficie autorizada para construcción de uso no residencial (por tipo de uso).
- ✓ Distribución territorial de los permisos de obra (por tipo de uso residencial y no residencial).
- ✓ Finales de obra por localidad (cantidad de).
- ✓ Valor de mercado del suelo para uso residencial y no residencial (por localidades y barrios).
- ✓ Valor actual del metro cuadrado de suelo en zonas aledañas a futura radicación de proyectos industriales y de vivienda.
- ✓ Superficie disponible (sin construir, desocupadas, etc.) en zonas industriales.

➤ **Gestión Asociada (GA)**

Se orientan a la caracterización de:

- ✓ la participación ciudadana y deberán poder medir la calidad e intensidad de dicha participación.
- ✓ la calidad de la gestión municipal y deberán permitir evaluar el desarrollo de la gestión municipal.

➤ **Integración COMCOSUR -AMBA**

Se orientan a enmarcar la gestión municipal en los procesos de integración subregional y regional.

- ✓ Tasa de natalidad.
- ✓ Tasa de mortandad.
- ✓ Distribución etárea de la población por niveles de ingreso.
- ✓ Hogares que se atienden en los hospitales públicos.
- ✓ Población ingresada por mes (en hospitales públicos).
- ✓ Población ingresada por mes con internación (en hospitales públicos).
- ✓ Población egresada por mes (en hospitales públicos).
- ✓ Nacimientos en hospitales públicos.
- ✓ Decesos en hospitales públicos.
- ✓ Casos de enfermedades infecciosas (por tipo de enfermedad) en hospitales públicos.
- ✓ Promedio de Alumnos por aula.

➤ **Gestión Municipal**

Se orientan a reflejar estados de situaciones para tomar decisiones operativas que posibiliten la sustentabilidad de la gestión.

- ✓ Hogares con NBI. (cantidad de).
- ✓ Hogares bajo la LP (línea de Pobreza).
- ✓ Hogares que recibe asistencia alimentaria (cantidad de).
- ✓ Hogares que reciben subsidios (discriminados por tipo de subsidio y por nivel de la gestión).
- ✓ Hogares con niños en edad escolar que no asisten a establecimientos educativos.
- ✓ Hogares con jefes hombre.
- ✓ Hogares con jefes mujer.
- ✓ Hogares con ancianos que carecen de personas que los atiendan.
- ✓ Hogares con niños en edad escolar con jefes de hogar desocupados.
- ✓ Hogares con jefes desocupados.
- ✓ Ocupados: cantidad de
- ✓ Desocupados: cantidad de
- ✓ Hogares que no reciben ningún tipo de asistencia para la salud.
- ✓ Camas disponibles en hospitales públicos.
- ✓ Camas faltantes en establecimientos de Salud, para satisfacer la demanda.
- ✓ Tasa de deserción (en escuelas públicas).
- ✓ Tasa de repitencia (en escuelas públicas).
- ✓ Población del partido que no asiste a establecimientos educativos (por edad).
- ✓ Demandas efectuadas para provisión de servicios de medioambiente natural y construido.

Si bien es cierto que en el modelo de gestión actual existen indicadores, los mismos presentan carencias tales como:

- Básicamente solo están disponibles en el lugar que se generan.
- Su consulta para la toma de decisiones es burocrática.
- Gran parte de ellos están soportados en papel o a lo sumo en alguna planilla de cálculo no integrada a algún subsistema o sistema.
- No están centralizados con políticas de seguridad para su acceso.
- No están integrados ni vinculados a base de datos alguna.
- En su mayoría no están actualizados al día, por lo cual hasta resultan inciertos o poco confiables.

3.2. Conclusiones

Como conclusión central se ha podido destacar que, la información presente en cada una de las distintas áreas de Gobierno es muy abundante, pero la carencia de almacenamiento de esta información en forma centralizada en medios magnéticos, no permite el procesamiento de la misma, para con ello tener la posibilidad de lograr una información depurada y útil para una toma de decisiones oportuna y rápida.

Otros problemas que se presentan al disponer de un alto porcentaje de la información almacenada en papel por parte de cada una de las áreas, son:

- gran redundancia de información;
- falta de integración de la información que a veces es requerida por varias áreas de una misma

secretaría o entre secretarías;

- un tedioso trabajo de búsqueda por parte de los agentes municipales ante la necesidad de obtener ciertos datos para uso interno o para satisfacer las consultas u otros trámites de los ciudadanos;
- un alto costo en horas hombre, sin contar con las largas esperas que deben soportar los contribuyentes para realizar a veces simples trámites.

Ante esta realidad, se hace imposible pretender tener una información actualizada lo cual hace que el municipio tenga ingresos tributarios no acordes con la realidad, como sucede en el caso de los tributos que se pagan por las distintas categorías de inmuebles, por ejemplo solo el 5% de los que presentan permiso de construcción presentan el final de obras, con lo cual estos contribuyentes siguen tributando como baldío en lugar de tributar como edificado, es obvio que esto trae aparejado una importante pérdida de ingresos para el municipio.

La síntesis del relevamiento realizado sobre la disponibilidad de software de apoyo administrativo presente en las distintas áreas de Gobierno, se desprende una problemática recurrente, *se cuenta solo con simples planillas de cálculo* que existen en algunas PC's de cada una de éstas áreas y que casi siempre son de uso exclusivo de los operadores de dichas PC.

Otro de los puntos observados en las distintas áreas de Gobierno, es la falta de actualización en cuanto al hardware de que disponen y en las cuales se pudo ver que el equipamiento informático presenta, en un alto porcentaje, una obsolescencia de aproximadamente 7 años, lo cual es importante tener en cuenta ya que a la hora de implementar actualizaciones en el software de las distintas áreas, muchas de estas PC's no tendrían capacidad para correr los mismos.

Del relevamiento realizado, para corroborar el tipo y nivel de conectividad, a través de uso de redes, que tienen las distintas áreas de Gobierno, se concluye que solo unas pocas PC's cuentan con un enlace de red que les permite realizar algunas consultas como en el caso de la oficina de Obras Privadas y en Catastro Económico, siendo un requerimiento constante por parte de las responsables de cada una de esas áreas, la necesidad imperiosa de contar con enlaces de red que les permita relacionarse no tan solo con maquinas de la propia área, sino fundamentalmente con las demás dependencias del municipio ya que cada una de estas estructuras administrativas se ven a si mismas como verdaderas islas, lo cual dificulta no tan solo la tarea administrativa a la hora de necesitar información de otras áreas sino que la carencia de esta información hace que muchas veces la toma de decisiones no sea todo lo acertada como se quisiera .

3.3. Evaluación

Como resultado del relevamiento en las áreas, hemos evaluando los datos, información e indicadores disponibles hoy en el Municipio y la forma en que se encuentran almacenados, a partir de lo cual hemos podido determinar que para obtener un modelo de información centralizada y de gestión descentralizada se debe:

- Digitalizar mucha información manual, parte de lo cual hoy ya se está realizando.
- Generar y cargar una Base de Datos centralizada, que abarque: toda la información disponible hoy en el área de Informática, la información digital disponible hoy en distintas áreas o subáreas no conectadas a Informática, la información que actualmente se está digitalizando y la que aún sigue en papel.
- Disponer de programas aplicativos que permitan mantener, administrar y actualizar toda la información detallada en el ítem anterior, a través de programas de gestión descentralizada

para todos los decisores públicos o privados que los requieran.

- Establecer y desarrollar una política de seguridad respecto de los accesos a la Base de Datos, por parte de los diferentes actores que participen de la gestión descentralizada.

3.4. Prefactibilidad

Sobre la base del relevamiento, análisis y diagnóstico realizado en el presente estudio, podemos deducir y resumir que hay mucha información disponible dentro de las distintas áreas municipales, pero que la misma se encuentra mayoritariamente no digitalizada y no integrada entre sí, y hay muchos procesos de información que se están realizando únicamente en el lugar o área que se generan, consecuencia de lo cual es necesario realizar la reconversión o transición, de los sistemas existentes en algunas áreas y la creación de sistemas nuevos en otras que no cuentan con algún sistema informático, con el fin de normalizar la información de que se dispone y así lograr la interconexión de las distintas áreas y dependencias, lo cual facilita el flujo de información entre ellas. Es por todo esto que evaluamos y determinamos como factible la posibilidad de lograr un modelo de información centralizada y de gestión descentralizada, a través de dos grandes tipos de sistemas que permiten integrar y relacionar datos, información e indicadores entre sí. Estos son: el SIG y las TIC.

3.4.1 SIG Sistemas de Información Georreferenciada

Si se tiene en cuenta el enorme porcentaje de la gestión municipal que se realiza sobre el territorio, quedará implícita la importancia de cualquier tipo de sistemas que ayude a su gestión, en particular los Sistemas de Información Georreferenciados.

Podemos definir un SIG como un Sistema especializado de Información, caracterizado por la relación de sus datos con el territorio.

Dichas relaciones se expresan mediante la georreferenciación espacial, también conocida como geocodificación, y que consiste en la definición de códigos que de una forma u otra pueden ser asociados a una posición, dirección postal, parcela o barrio.

Si se toma como base de la georreferenciación espacial, la codificación el número de parcela o domicilio postal (identificador básico de la mayoría de las informaciones territoriales de las municipalidades, se puede imaginar un esquema de relaciones cruzadas que permitirá conectar de una forma ágil gran parte de los ficheros tradicionales.

La capacidad del SIG para realizar análisis espaciales, conjuntamente con otros parámetros no gráficos, les consolidan como una herramienta idónea en la problemática de toma de decisiones en modelos territoriales.

Esta característica hace que prácticamente todos los Organismos que administran y planifican el territorio y el medio ambiente sean potenciales usuarios de los SIG, al igual que las propias municipalidades, a través de todas sus Áreas, de las que se listan a continuación las más importantes:

- ✓ Cartografía Base
- ✓ Urbanismo
- ✓ Catastro.
- ✓ Vialidad.
- ✓ Servicios públicos.
- ✓ Servicios personales.
- ✓ Medio Ambiente.

- ✓ Información al Ciudadano.
- ✓ Demografía.
- ✓ Planificación territorial.

Se denomina Cartografía Base a la cartografía de precisión que toda municipalidad necesita para la gestión administrativa de su territorio.

En general, se trata de cartografías comprendidas entre un rango de escalas que va desde 1:500 a 1:5.000. Estas permitirán gestionar parámetros de propiedad, definición y ordenación urbanística y de servicios, así como facilitar la información territorial necesaria a los ciudadanos para el desarrollo de obras privadas.

Beneficiarios directos del SIG

Los beneficiarios directos se nuclean en dos grandes grupos:

- a) El Gobierno Municipal de Avellaneda, porque el SIG le permite poseer datos a través de un mapa, si a una figura plana le podemos asociar un nivel de detalle e información tal que, sobre un punto de intersección dentro del plano podamos saber todos sus datos de catastro más los personales de quienes tengan el domicilio constituido declarado en ese mismo lugar, esto nos permite ubicar geográficamente todos los datos que tengamos asociados a las personas con domicilios declarados en ese lugar. Si se tiene en cuenta el enorme porcentaje de la gestión municipal que se realiza sobre el territorio, quedará implícita la importancia de cualquier tipo de sistemas que ayude a su gestión.
- b) Los ciudadanos del municipio, porque el SIG le permite a cada persona, aumentar la eficiencia y eficacia de la administración y planificación de sus necesidades respecto del municipio.

Costos preliminares del proyecto

En cuanto a los costos preliminares, el SIG ya forma parte de una empresa mixta en forma de sociedad anónima con participación estatal mayoritaria (SAPEM): FiscalGIS. Las estimaciones económicas correspondientes han sido hechas por dicha empresa.

Fuentes de financiamiento

Las que gestione FiscalGIS.

Posible organigrama para la ejecución

El orden y sus niveles debe ser el siguiente:

- a) Obtención de la Cartografía Base del municipio, elemento con el cual ya cuenta FISCALGIS.
- b) Detalle de los datos e indicadores, para cada área de gobierno que se pretende referenciar en el plano, a partir de lo cual se debe verificar si se tienen dichos datos digitalizados o no y sus características; cómo, donde y quién los posee, para así poder integrarlos a una base de datos de información centralizada y gestión descentralizada.
- b) Definir cómo y a través de quién, se debe mantener la actualización de los datos que

conforman cada Base de datos.

Organizaciones relacionadas con la propuesta

Se agrupan en dos tipos:

- a) Públicas: Catastro de la Provincia de Buenos Aires, Registro Nacional de la Propiedad, Ministerio de Educación de la Provincia, Ministerio de Salud de la Provincia, Secretaría de Cultura de la Provincia, Ministerio de Acción Social de la Provincia, organizaciones empresariales y sindicales de la región, etc. Para poder relacionar a sus bases de datos todo lo concerniente al distrito de Avellaneda y también, para mantener actualizada la información municipal desde todos estos organismos.
- b) Privadas: todas las empresas prestadoras de Servicios Públicos, para poder relacionar a sus bases de datos, todo lo concerniente al distrito de Avellaneda y también para mantener actualizada la información local desde todas estas empresas.

Beneficios e impacto

Los beneficios e impacto estarán vinculados al uso que les den las pertinentes autoridades municipales para cada una de sus áreas, motivo por el cual podemos citar algunas de las áreas que a partir de la implementación de este proyecto, tendrían herramientas confiables y dinámicas vinculadas a la toma de decisiones en cada una de ellas:

Urbanismo,
Catastro,
Vialidad,
Servicios Públicos,
Medio Ambiente,
Salud,
Servicios personales,
Cultura y Educación,
Información al Ciudadano,
Planificación Territorial, etc.

Términos de Referencia

Justificación y Antecedentes

Actualmente se cuenta con soporte y tecnología informática capaz de resolver algunos circuitos administrativos a través de los sistemas de Recaudación, Contabilidad Pública, Recursos Humanos y Sueldos y Trámite Interno y Expedientes.

Es indispensable para una gestión eficiente, poder contar con un Sistema de Información Municipal que integre e identifique los contenidos de los distintos centros y circuitos de: recursos, infraestructura pública y privada, situación urbana, social, productiva y regional para poder vincular el hardware y software disponibles, en busca de modelar una administración sólida y eficaz, acompañando el proyecto puramente informático con una reforma de los procedimientos administrativo.

Las modificaciones en las realidades sociales y económicas, así como las demandas comunitarias y el constante cambio del rol del Municipio, que transforman e incrementan las exigencias sobre la gestión de Gobierno, demandando más y mejores herramientas para brindar cobertura a sus responsabilidades públicas y las nuevas tecnologías que permiten perfeccionar soluciones acordes a las nuevas necesidades de las gestiones de Gobierno. Nos condicionan a:

- Actualizar dichos sistemas.
- Establecer un mecanismo de depuración, actualización, normalización y consolidación continua de datos.
- Establecer un nuevo proceso de Reingeniería de Procesos. La falta de políticas constantes de mantenimiento y adecuación de procedimientos existentes o la falta de estudio e incidencia en la instrumentación de nuevas alternativas provocan falencias en los circuitos existentes.

En síntesis, se ha considerado necesario conformar un Sistema de Información que integre todas las áreas municipales, de modo que a través de las distintas actividades que se desarrollan en cada una de ellas, propios de un modelo organizado y eficiente de distribución de Misiones y Funciones, cubra con solvencia el soporte a las tareas operativas que cada quien ejecute, propias de sus responsabilidades funcionales y que surjan de las acciones a poner práctica en virtud de las políticas estratégicas que se definan, y que, de los datos producidos, administrados y actualizados, procese información sobre la que diagramar los planes de acción de corto, mediano y largo plazo.

Se debe enfrentar un proyecto conjunto de estructuración de un esquema funcional operativo y de decisiones y definición de políticas estratégicas, conjugado con la implementación de nuevas tecnologías que conciban un Sistema de Información capaz de asegurar el crecimiento de la gestión de Gobierno en los puntos enunciados, tanto en el logro de objetivos puntuales como en la creación de un modelo sustentable, que cuente con mecanismos sólidos, incluso para retroalimentarse en el tiempo de variables que se transformen en indicadores de nuevos trastornos existentes, posibilidad de déficits futuros sobre los que definir acciones preventivas y medición de resultados que permitan evaluar las acciones adoptadas.

A partir de las crecientes demandas de herramientas de soporte e información que tienen las gestiones municipales para llevar adelante un sistema de planeamiento centrado en el desarrollo local, y para formular planes específicos de acción basados en información cierta y confiable representativa del estado de situación. Ello implica afrontar cuestiones tales como:

- el desarrollo de la comunidad en los aspectos productivos, laborales, culturales, educativos, etc.;
- la integración regional;
- el mejoramiento de la infraestructura urbana y su organización;
- el análisis de calidad y cobertura de servicios comunitarios esenciales, como salud y seguridad;
- el mejoramiento de las condiciones ambientales del partido.

Objetivo del estudio

El objetivo general del Estudio es establecer un Sistema de Información Georreferenciada para el Municipio de Avellaneda, que permita promover el desarrollo local, acudiendo a su capital social y a sus ventajas relativas, en el marco de un sistema regional de planificación. El SIG requiere el diseño de herramientas que posibiliten el desarrollo sustentable del territorio administrado por el Municipio, a través del redireccionamiento ordenado de los recursos municipales disponibles, incluyendo el financiamiento, los recursos humanos y el capital sociocultural de la sociedad civil y sus organizaciones.

Propósito del estudio

El Estudio se propone desarrollar las herramientas necesarias para disponer de información veraz y actualizada respecto de todo los elementos necesarios para evaluar el estado de situación, la toma de decisiones y la planificación; para articular, en un Plan Estratégico Municipal, los programas y los proyectos de las distintas áreas municipales, con las propuestas de la sociedad civil y sus

organizaciones, que hayan sido seleccionadas por considerarse prioritarias y sustentables, y que tanto en un contexto de crisis y agudas restricciones presupuestarias, como en un marco de bonanza económica, privilegien la calidad de vida de los ciudadanos que habitan en Avellaneda.

Componentes del estudio

Objetivo: contar con un sistema de información georreferenciado referido a los recursos y la infraestructura pública y privada dentro del territorio del Municipio de Avellaneda, que asegure contar con información veraz y oportuna con relación a su situación social, productiva y regional, para la toma de decisiones por parte de los responsables de su aplicación.

Resultados: definir los datos e indicadores que deberá referenciar el SIG. A partir del presente estudio (PEA2020) tomar la decisión política y estratégica de los datos e indicadores a referenciar, así como quién los genera y quién los mantiene actualizados, también quién y cómo se controla dicha actualización. Realizar conjuntamente con el área de Informática la planificación de las adecuaciones, integraciones y nuevos componentes que será necesario implantar para asegurar el cumplimiento del objetivo.

Actividades del estudio

- 1) Relevamiento y análisis de la actual Cartografía Base con que cuenta hoy el Municipio y determinación de los ajustes que se deban realizar para que la misma se encuentre actualizada a la realidad territorial del Municipio.
- 2) Identificación, de todas las áreas del Municipio, que poseen datos e indicadores relevantes para el presente estudio: recursos, infraestructura pública y privada, situación urbana, social, productiva y regional.
- 3) Relevamiento, a partir de cada una de las áreas del Municipio, de la forma que utilizan para la carga, mantenimiento y actualización de dicha información. Y si actualmente la tiene digitalizada.
- 4) Formular un esquema para cada una de las áreas del Municipio, que permita contar con una única base de dato de información centralizada y gestión descentralizada, donde se alojen todos los datos e indicadores que resulten del presente estudio.
- 5) Análisis y determinación, a partir del área de Informática, de los requerimientos de hardware y software necesarios para la implementación de la actividad 3.
- 6) Análisis y determinación, a partir del área de Informática, de la metodología y tiempos necesarios para la implementación de la actividad 3.
- 7) Análisis y determinación, de las formas técnicas y prácticas que permitan vincular los datos e indicadores, que actualmente posea en forma interna, externa y/o mixta el Municipio, a la Cartografía Base resultante de la actividad 1.
- 8) A partir de las áreas de Informática y Catastro, definición del identificador de cada software que permita la georreferencia de los datos resultantes de la actividad 1.5.
- 9) Formulación de un plan de trabajo que detalle etapas, tiempos, roles, funciones, responsables y costos estimados; necesarios para la disponibilidad del SIG con todos los indicadores y datos seleccionados previamente a ser referenciados en el mismo.

Modalidad de ejecución del estudio

La Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local será la responsable de la coordinación y supervisión de las tareas a realizar por el Coordinador, a quien debe designar la

misma; cada área de Gobierno será la responsable de las tareas a realizar por el Consultor Individual dentro del área que debe designar la misma y, el departamento de informática deberá seleccionar un Consultor Senior que será el responsable del análisis y determinación de los trabajos y actividades correspondientes a su área.

El Coordinador tendrá a su cargo la asignación, control y supervisión de tareas inherentes a cada Consultor de área, así como el trabajo conjunto con el Consultor Senior de Informática para definir las especificaciones técnicas que deberá cumplir el SIG y los recursos informáticos necesarios para ello.

Productos esperados del estudio

El presente Producto deberá incluir, sin perjuicio de otros documentos que reflejan las actividades pertinentes, al menos los siguientes ítems:

- 1) Definición por cada área de Gobierno de las especificaciones técnicas de su respectiva Base de Datos (tipo, detalle de campos y campo clave), detallar cómo y dónde se conforma cada campo y mecanismo para su actualización.
- 2) Definición de tipo y arquitectura de la Base de Datos Central y detalle de dónde y cómo integrar las parciales de cada área de Gobierno.
- 3) Especificaciones técnicas y funcionales que debe cumplir el software de aplicativo que referencie los diferentes tableros surgidos de la Base de Datos Central, sobre la Cartografía Base.
- 4) Definición y especificaciones de al menos 2 alternativas de control para administrar los accesos a la información de la Base de Datos Central y un sistema de monitoreo para la actualización de datos e indicadores

3.4.2. TIC Tecnologías de Información y Comunicación

Teniendo ya una visión de las carencias que sufren las áreas del municipio, este componente ve la necesidad de realizar un proceso de teleadministración municipal que consiste en la utilización, por parte de la administración pública de las TICs con el objeto de garantizar una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, tanto en lo que se refiere al funcionamiento interno de la administración como en lo relativo a los ciudadanos.

Con respecto al funcionamiento interno, este proceso:

- ✓ Mejora la productividad
- ✓ Racionaliza los costos, agiliza los procesos y simplifica tareas
- ✓ Mejora el control de las actividades de los distintos departamentos
- ✓ Almacenamiento y registro electrónico de todas las operaciones
- ✓ Mejora la imagen externa gracias a la aproximación entre la administración y el ciudadano.

La teleadministración permite coordinar desde una plataforma y con un ordenador, ciertos procedimientos que agilizan la administración de un servicio que se entiende como la administración a distancia que ejerce una autoridad en determinada área y que puede abarcar desde consultas al gobierno local hasta la realización de trámites en línea.

La aplicación de las TICs en la administración pública supone una serie de avances y ventajas generales para la sociedad de hoy en día:

- ✓ Respeto el principio de igualdad de acceso a los servicios públicos con independencia de sexo y/o edad
- ✓ Respeto el principio de igualdad geográfica, integración y promoción social a los servicios públicos a través de la existencia de centros de Internet (CENTROS TECNOLOGICOS COMUNITARIOS) en las zonas de menores recursos
- ✓ Facilita la integración de personas con discapacidad a la comunidad
- ✓ Mejora la calidad del trabajo en cuanto que facilita y reduce las tareas administrativas
- ✓ Aumenta ostensiblemente la satisfacción personal de los empleados gracias a la mayor satisfacción de los ciudadanos
- ✓ Reduce la polución al reducir la necesidad de las personas de movilizarse para conseguir información o realizar trámites.

A continuación se enumeran algunos de los servicios de Teleadministración habituales:

- ✓ Gestión de impuestos
- ✓ Búsqueda de empleo, mediante bolsas de empleo
- ✓ Petición y regulación de licencias de obras
- ✓ Préstamo, información y consultas en bibliotecas públicas
- ✓ Matriculación en escuelas, colegios, talleres culturales y de oficios
- ✓ Regulación de permisos medioambientales
- ✓ Compras y contrataciones públicas
- ✓ Denuncias a la policía municipal
- ✓ Tramitación de servicios sanitarios
- ✓ Certificados de nacimiento y matrimonio
- ✓ Gestión de altas y bajas comerciales
- ✓ Registro de nuevas sociedades
- ✓ Declaraciones de aduanas
- ✓ Reglamentación de papeles: pasaportes o licencia de conducción
- ✓ Registro de vehículos
- ✓ Envío de datos estadísticos

Beneficiarios directos

Los beneficiarios directos se nuclean en dos grandes grupos:

- a) el gobierno Municipal de Avellaneda, porque las TICs le permiten garantizar una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, tanto en lo que se refiere al funcionamiento interno de la administración como en lo relativo a los ciudadanos.
- b) los ciudadanos del municipio, porque el SIG le permite a cada persona, contar con servicios públicos más eficientes por parte de la administración Municipal.

Costos preliminares del proyecto

Los costos preliminares del proyecto dependen de la cantidad y tipos de servicio que se decidan teleadministrar, señalando que se puede comenzar por algunos de ellos para los cuales el Municipio ya tiene infraestructura o parte de sus requisitos disponibles para así evaluar solamente lo que falta para poder implementar la aplicación

Fuentes de financiamiento

Además del propio Municipio de Avellaneda, existen diversas fuentes nacionales e internacionales que ofrecen distintos tipos y formas de financiamiento para el desarrollo de proyectos de estas

características, a demás de poder evaluar la decisión política de realizar esto consecuencia de lo cual algunas TICs se podrían llegar a incluir en el próximo presupuesto Municipal.

Posible organigrama para la ejecución

En lo concerniente a un posible organigrama para la ejecución, el orden y sus niveles debe ser el siguiente:

- a) Análisis y selección de servicios que se consideren necesarios y/o interesantes por parte del Gobierno Municipal respecto de los ciudadanos de Avellaneda.
- b) Evaluación para cada uno de los servicios seleccionados, de requerimientos y disponibilidad técnica, costos, estimación de ciudadanos beneficiarios y organizaciones privadas y públicas vinculadas al servicio.
- c) Análisis y determinación de costo beneficio sobre cada uno de los previamente seleccionados.

Organizaciones relacionadas con la propuesta

Las organizaciones relacionadas con la propuesta difieren de un servicio a otro, consecuencia de lo cual habría primero que seleccionar aquellas sobre las que interesa trabajar, para luego realizar el detalle correspondiente. Sin olvidar que siempre debe estar presente el gobierno Municipal.

Beneficios e impacto

Los beneficios e impacto los caracterizamos en dos ejes:

- a) Con respecto al funcionamiento interno, este proceso:
 - Mejora la productividad
 - Racionaliza los costos, agiliza los procesos y simplifica tareas
 - Mejora el control de las actividades de los distintos departamentos
 - Almacenamiento y registro electrónico de todas las operaciones
 - Mejora la imagen externa gracias a la aproximación entre la administración y el ciudadano.
- b) La aplicación de las TICs en la administración pública supone una serie de avances y ventajas generales para la sociedad de hoy en día:
 - Respeto el principio de igualdad de acceso a los servicios públicos con independencia de sexo y/o edad
 - Respeto el principio de igualdad geográfica, integración y promoción social a los servicios públicos a través de la existencia de centros de Internet (Centros Tecnológicos Comunitarios) en las zonas de menores recursos
 - Facilita la integración de personas con discapacidad a la comunidad
 - Mejora la calidad del trabajo en cuanto que facilita y reduce las tareas administrativas
 - Aumenta ostensiblemente la satisfacción personal de los empleados gracias a la mayor satisfacción de los ciudadanos
 - Reduce la **contaminación** al reducir la necesidad de las personas de movilizarse para conseguir información o realizar trámites.

Respecto a:

términos de referencia;
costos de los estudios;
modalidad de ejecución de los estudios y
calendario preliminar de operación,

es importante mencionar que para poder desarrollarlos, previamente hay que seleccionar a cuál de ellos se abocará la Municipalidad de Avellaneda, debido a la variedad, diversidad y amplitud de los mismos. Teniendo especial cuidado en la definición de los alcances de cada caso.

Sin perjuicio de lo anterior y a título referencial realizamos una estimación ponderada de los extremos que pueden alcanzar los servicios de Teleadministración más habituales; los valores parten de \$ 50.000,00 hasta \$ 1.600.000,00. A continuación se enumeran algunos:

1. Gestión de impuestos
2. Búsqueda de empleo, mediante bolsas de empleo
3. Petición y regulación de licencias de obras
4. Préstamo, información y consultas en bibliotecas públicas
5. Matriculación en escuelas, colegios, talleres culturales y de oficios
6. Regulación de permisos medioambientales
7. Compras y contrataciones públicas
8. Denuncias a la policía municipal
9. Tramitación de servicios sanitarios
10. Certificados de nacimiento y matrimonio
11. Gestión de altas y bajas comerciales
12. Registro de nuevas sociedades
13. Declaraciones de aduanas
14. Reglamentación de papeles: pasaportes o licencia de conducción
15. Registro de vehículos
16. Envío de datos estadísticos

3.5. Subsistemas

El detalle de los subsistemas que permitan ver y mantener información e indicadores actualizados, a todos los decisores públicos y privados que lo requieran, se describe a continuación.

3.5.1. Sistema de Información Georreferenciada – SIG

Se asistió a una demostración de SIG que realizó la empresa Buenos Aires Bureau Relevamientos, integrante de la empresa mixta FiscalGis (conformada por la Municipalidad de Avellaneda y Buenos Aires Bureau Relevamientos), donde pudimos apreciar un SIG compuesto por:

- Mapa Parcelario
- Mapa de eje de calle
- Mapa de edificaciones al año 2003
- Mapa de usos

- Hot link
- Fotografías aéreas escala 1:2000

Un elemento de este tipo, se pudo apreciar que es de fundamental importancia en un Sistema de Información Municipal, debido a las posibilidades de suministrar información para la toma de decisiones por parte de los decisores públicos y privados.

Posteriormente se consiguió el Mapa de ejes de calle y las Bases de Datos de Teléfonos y Padrón Electoral del Municipio de Avellaneda, en base a lo cual se realizaron algunos trabajos.

Sobre las Bases de Datos de Teléfono (95.886 registros) y del Padrón Electoral (247.015 registros), se ha completado el 90 % de las mismas sobre la Base de Teléfono y el 93 % sobre el Padrón Electoral.

Lo primero que se realizó sobre las Bases de Datos de Teléfonos y sobre el Padrón Electoral, fue la revisión de los campos que las componen, para conocer si era factible la unión, a través del campo Domicilio, de la Base de Datos alfanumérica con la Base de Datos espacial de eje de calle de Avellaneda.

Las Bases alfanuméricas se unirán a la espacial a través del campo Domicilio, sobre el cual se realizaron varias tareas debido a que en las Bases originales, en la descripción del domicilio esta todo unido: nombre de la calle, número de la vivienda, departamento, piso y la identificación de este, la cual es en algunos casos numérica y en otros es alfabética, esto hace imposible la unión de este campo con la Base de Ejes de Calles sin una previa depuración.

Para esto se crearon algunos aplicativos que permitieron, primero separar los caracteres numéricos de los alfabéticos, con lo cual se pudo separar en un campo diferente el número, (la altura), de la vivienda del resto de la descripción.

En esta primera etapa en el campo número no tan solo se tenía la altura de la vivienda sino que en el caso de los departamentos, este campo contenía el piso y la identificación del mismo en el caso de ser numérico.

El paso siguiente fue la separación en el campo número, del identificador del piso al cual pertenecía el departamento, y del identificador del departamento.

El resultado de esta selección fue puesto en los nuevos campos Piso y Departamento.

Luego de haber realizado la separación de los caracteres numéricos que identificaban el piso y el departamento, se continuó con la separación de los identificadores alfabéticos de los departamentos, que aún quedaban junto con el nombre de la calle en el campo Domicilio.

Una vez realizado esto ya se contaba con unas Bases en la cuales se podía ver el domicilio, el número de la vivienda, y si era departamento, el piso en un campo aparte, y la identificación del mismo en otro campo.

Una vez que se tuvo depurada la identificación de las viviendas, se procedió a comenzar con la tarea de normalización de los nombres de calle, para así tener la misma denominación, tanto en la Base de Teléfonos y el Padrón, como en la de Ejes de Calle, ya que no siempre los nombres están escritos de la misma manera.

Finalizado con esto, se realizó la revisión de todos los registros de la Base de Teléfonos y del Padrón para verificar que no existieran registros repetidos.

En este punto, las Bases antes mencionadas estarán en condiciones para poder ser confrontadas con la Base de Ejes de Calles y de esto poder saber que correspondencia hay entre las calles de la Base de Ejes de Calle con respecto a los registros de las Base de Teléfonos y del Padrón Electoral.

A continuación se exhiben pantallas de algunos de los trabajos referidos anteriormente, con el propósito de poder reflejar en forma parcial algunas de las características descriptas anteriormente y de las aplicaciones de información centralizada y gestión descentralizada.

Figura 1: Geocodificación de 50000 teléfonos en la ciudad de Avellaneda

Figura 2: Detalles y consulta a la base de datos

Figura 3: Bases de Datos de teléfonos de Avellaneda

Figura 4: Farmacias de Avellaneda

Figura 5: Padrón Municipal dividido por sexo (95.000 habitantes sobre 250.000 totales aproximadamente)

Figura 6: Detalle de la base de datos Padrón Municipal

Figura 7: Detalle Padrón Municipal geocodificado (95.000 habitantes sobre 250.000 totales aproximadamente)

Figura 1: Geocodificación de 50000 teléfonos en la ciudad de Avellaneda

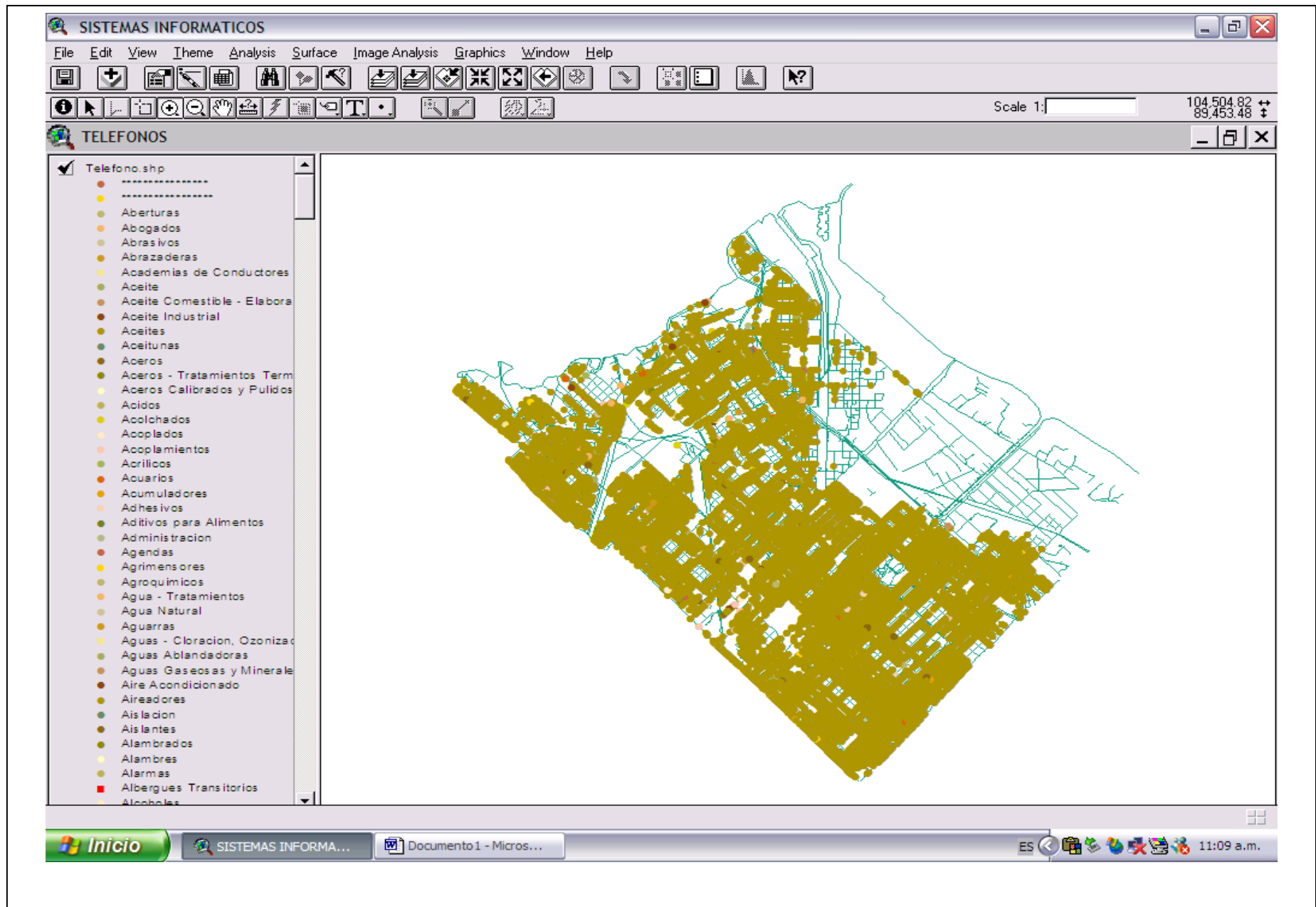


Figura 2: Detalles y consulta a la base de datos

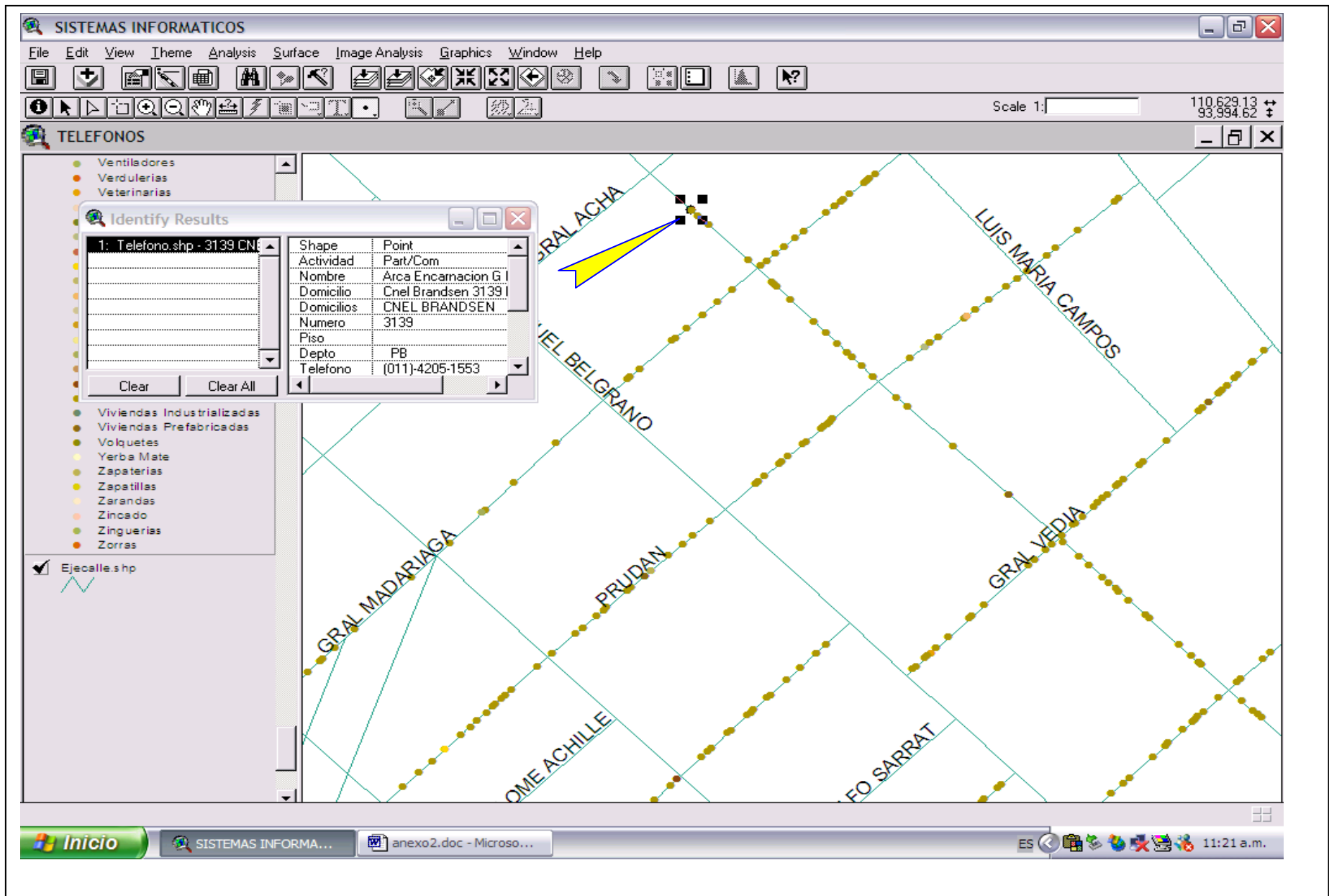


Figura 3: Bases de Datos de teléfonos de Avellaneda

Shape	Actividad	Nombre	Domicilio	Domicilio	Numero	Fiso	
Point	Part/Com	14 De Mayo Sa	Jorge Maria Montaña 38 Pb	JORGE MARIA MONTAÑA	38		PB
Point	Part/Com	14 De Mayo Sa	Jorge Maria Montaña 38 Pb	JORGE MARIA MONTAÑA	38		PB
Point	Part/Com	14 De Mayo Sa	Jorge Maria Montaña 38 Pb Ld	JORGE MARIA MONTAÑA	38		PB LOC
Point	Transportes	14 De Mayo Sa	Jorge Maria Montaña 38	JORGE MARIA MONTAÑA	38		
Point	Tiendas	25 De Mayo	25 De Mayo 38	25 DE MAYO	38		
Point	Part/Com	Xanivor Electroequipos Srl	Gutenberg 1930	GUTENBERG	1930		
Point	Part/Com	Xanivor Electroequipos Srl	Gutenberg 1930	GUTENBERG	1930		
Point	Part/Com	Xanivor Electroequipos Srl	Gutenberg 1930	GUTENBERG	1930		
Point	Electricidad	Xanivor Electroequipos Srl	Gutenberg 1930	GUTENBERG	1930		
Point	Aditivos para Alimentos	Xatrux	Suipacha 1365	SUIPACHA	1365		
Point	Part/Com	Xaubet Horacio	Matanza 815 Pb	MATANZA	815		PB
Point	Part/Com	Xcuña Esquivel Carmen	Rondeau 1209 Pb	RONDEAU	1209		PB
Point	Part/Com	Xena Patricia A	San Isidro 5942 1 B	SAN ISIDRO	5942	1	B
Point	Part/Com	Xhardez Magdalena	Italia 2156 5 C	ITALIA	2156	5	C
Point	Part/Com	Xhardez Magdalena	Italia 2160 4 E	ITALIA	2160	4	E
Point	Part/Com	Xhemali Noemi B	Magdalena 1435 Pb	MAGDALENA	1435		PB
Point	Part/Com	Xhemali Noemi B	Centenario Uruguayo 1390 Pb	CENTENARIO URUGUAYO	1390		PB LCL
Point	Refrigeracion	Xita Equipamiento Frio Alimenta	12 De Octubre 700	12 DE OCTUBRE	700		
Point	Refrigeracion	Xita Equipamiento Frio Alimenta	12 De Octubre 700	12 DE OCTUBRE	700		
Point	Camaras Frigorificas	Xita Equipamiento Frio Alimenta	12 De Octubre 700	12 DE OCTUBRE	700		
Point	Part/Com	Xita Sacfi	12 De Octubre 700 Pb	12 DE OCTUBRE	700		PB
Point	Part/Com	Xita Sacif Inmobiliaria y Agrop	12 De Octubre 700 Pb	12 DE OCTUBRE	700		PB
Point	Part/Com	Xita Sacif Inmobiliaria y Agrop	12 De Octubre 700 Pb	12 DE OCTUBRE	700		PB
Point	Part/Com	Xita Sacif Inmobiliaria y Agrop	12 De Octubre 700 Pb	12 DE OCTUBRE	700		PB
Point	Part/Com	Xi Sistemas Sa	General Guemes 897 Pb Loc	GENERAL GUEMES	897		PB LOC
Point	Part/Com	Xonox Argentina Srl	Cabildo 617 Pb	CABILDO	617		PB
Point	Part/Com	Xonox Argentina Srl	Cabildo 617 Pa	CABILDO	617		PA
Point	Part/Com	Xotta Lino	Pte D F Sarmiento 2119	PTE D F SARMIENTO	2119		
Point	Instrumentos de Medicion	Xycon Sa	Hiroshima 964	HIROSHIMA	964		
Point	Part/Com	Xycon Sa	Victoria 964 Pb	VICTORIA	964		PB
Point	Caudalimetros	Xycon Sa	Hiroshima 964	HIROSHIMA	964		
Point	Instrumentos de Medicion	Xycon Sa	Hiroshima 964	HIROSHIMA	964		
Point	Caudalimetros	Xycon Sa	Hiroshima 964	HIROSHIMA	964		
Point	Part/Com	W F F Srl	Av Galicia 1257 Pb	AV GALICIA	1257		PB

Figura 4: Farmacias de Avellaneda

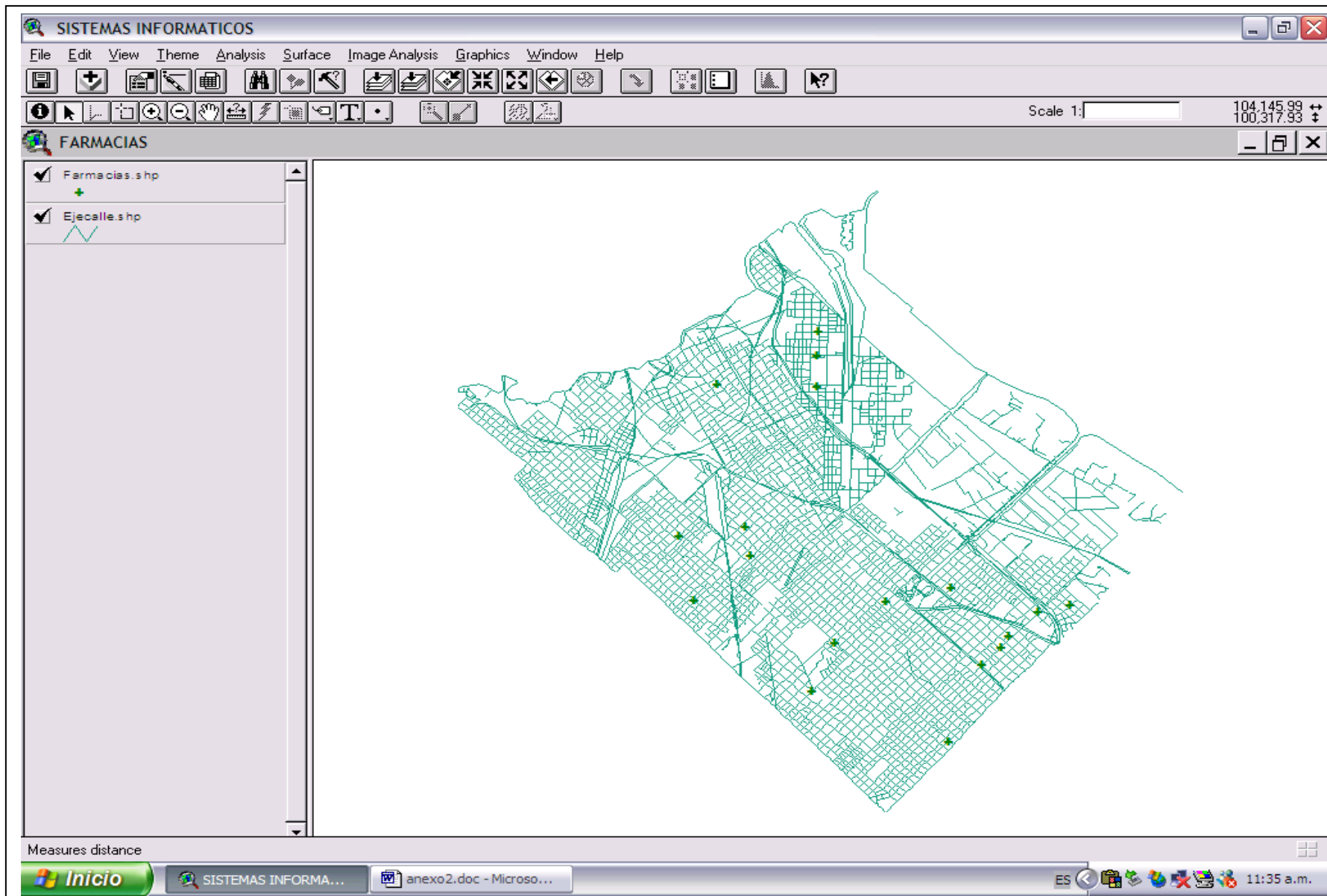


Figura 5: Padrón Municipal dividido por sexo (95.000 habitantes sobre 250.000 totales aproximadamente)

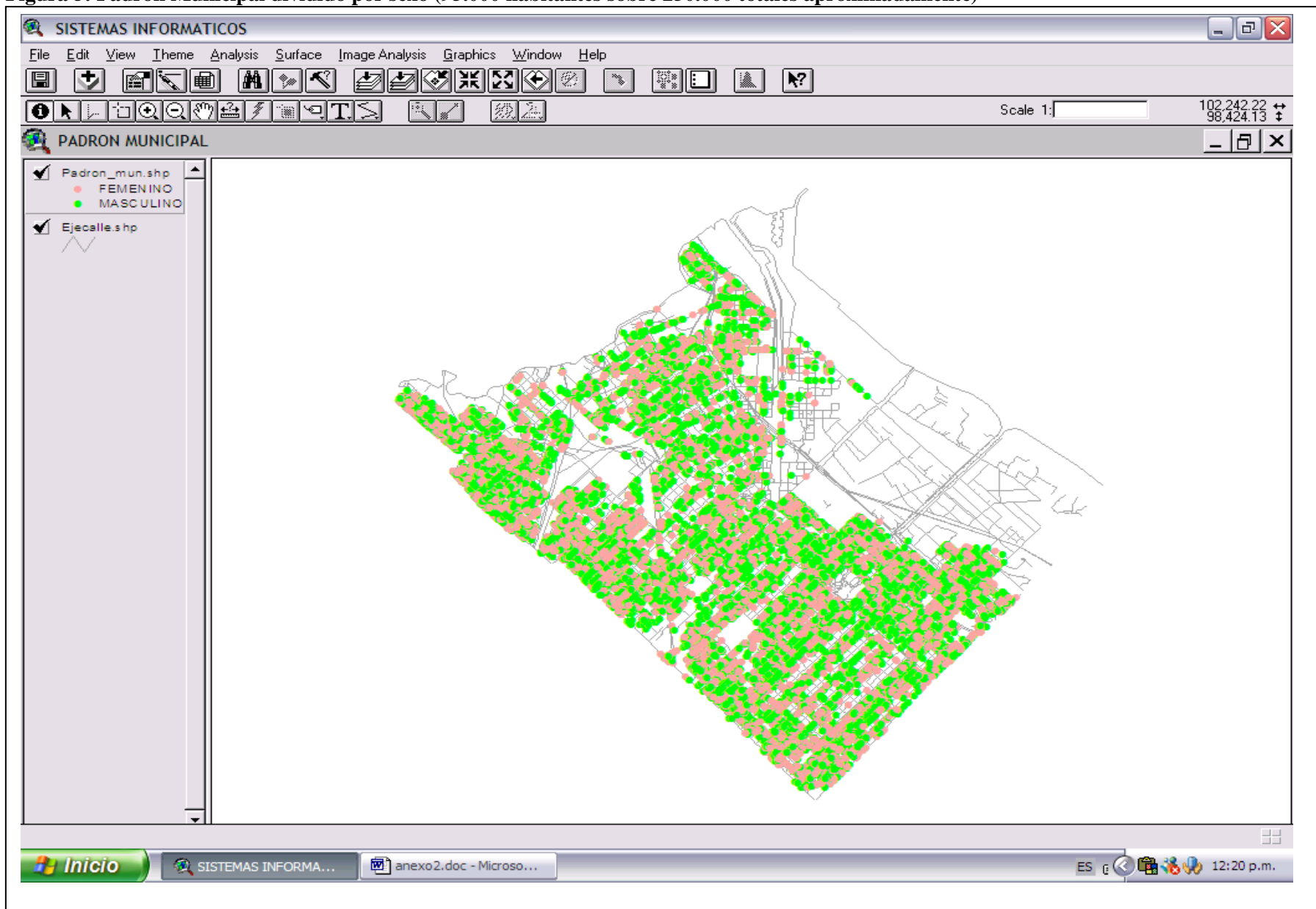
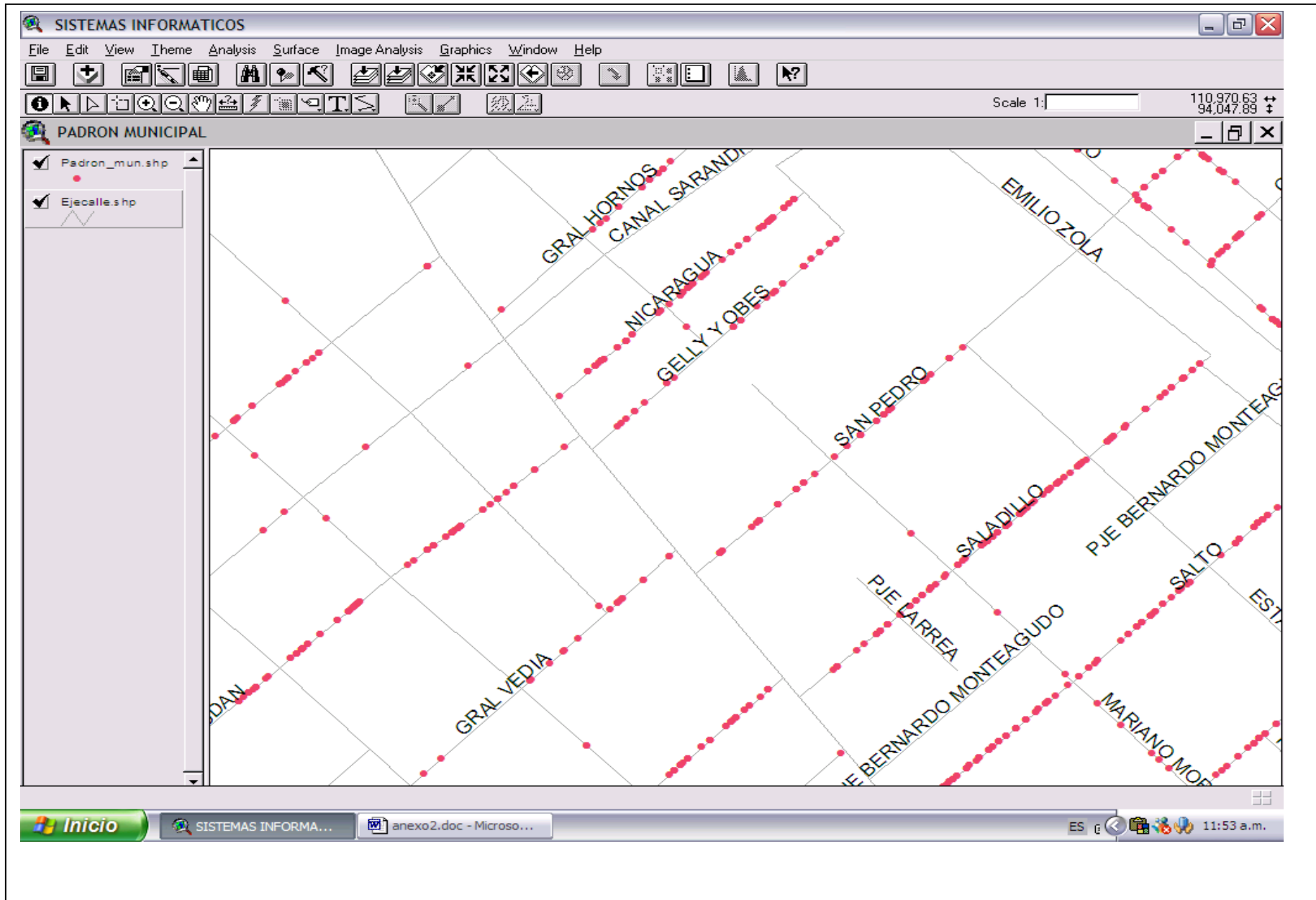


Figura 6: Detalle de la base de datos Padrón Municipal

Shape	Fcbic	Fcbi	Apenam	Domicilio	Numero	Fcb	Fmes	Fram	Fora	Name	Ay_act
Point	52746	0	BERITICH ZITA ROSA	12 DE OCTUBRE	177	24	5021	F	0	177 12 DE OCTUBRE	177 12 DE OCTUBRE
Point	155989	1927	FIGOLI MARIA ESTHER	12 DE OCTUBRE	512	24	5023	F	0	512 12 DE OCTUBRE	512 12 DE OCTUBRE
Point	241419	1910	GROUS ADOLFO	12 DE OCTUBRE	123	24	22	M	0	123 12 DE OCTUBRE	123 12 DE OCTUBRE
Point	384265	1916	RUSSO VICENTE D	12 DE OCTUBRE	738	25	38	M	0	738 12 DE OCTUBRE	738 12 DE OCTUBRE
Point	398411	0	VIGNALES MABEL	12 DE OCTUBRE	177	24	5030	F	0	177 12 DE OCTUBRE	177 12 DE OCTUBRE
Point	420732	1929	PAOLETTA CLIVIA CARMEN	12 DE OCTUBRE	740	25	5040	F	0	740 12 DE OCTUBRE	740 12 DE OCTUBRE
Point	526172	1911	CASTA?EDA MARTINA	12 DE OCTUBRE	70	24	5022	F	0	70 12 DE OCTUBRE	70 12 DE OCTUBRE
Point	526193	1908	CARBONETTI DELIA	12 DE OCTUBRE	667	25	5033	F	0	667 12 DE OCTUBRE	667 12 DE OCTUBRE
Point	527262	1914	HERRERA HERMINIA NATIVIDAD E	12 DE OCTUBRE	536	25	5037	F	0	536 12 DE OCTUBRE	536 12 DE OCTUBRE
Point	527923	1919	IRAOLA REGINA DOLORES	12 DE OCTUBRE	16	24	5025	F	0	16 12 DE OCTUBRE	16 12 DE OCTUBRE
Point	528084	1915	GARCIA MERCEDES ARMINDA	12 DE OCTUBRE	152	24	5024	F	0	152 12 DE OCTUBRE	152 12 DE OCTUBRE
Point	528985	0	SCIAN NELLY ESTHER	12 DE OCTUBRE		25	5043	F	0	12 DE OCTUBRE	12 DE OCTUBRE
Point	580925	1913	OLIVEDA JUAN	12 DE OCTUBRE	16	24	24	M	0	16 12 DE OCTUBRE	16 12 DE OCTUBRE
Point	687595	1926	OTERO CELTA	12 DE OCTUBRE	566	25	5040	F	0	566 12 DE OCTUBRE	566 12 DE OCTUBRE
Point	687906	1919	ESPANO CAROLINA	12 DE OCTUBRE	742	27	5059	F	0	742 12 DE OCTUBRE	742 12 DE OCTUBRE
Point	743341	1936	CASTRO PABLA AMELIA	12 DE OCTUBRE	139	24	5022	F	0	139 12 DE OCTUBRE	139 12 DE OCTUBRE
Point	747062	1907	BARNAO VICENTE	12 DE OCTUBRE	513	25	29	M	0	513 12 DE OCTUBRE	513 12 DE OCTUBRE
Point	822126	0	TEJERINA CARMEN	12 DE OCTUBRE	686	25	5043	F	0	686 12 DE OCTUBRE	686 12 DE OCTUBRE
Point	920703	1935	REINOSO NELIDA DE JESUS	12 DE OCTUBRE	152	24	5028	F	0	152 12 DE OCTUBRE	152 12 DE OCTUBRE
Point	993060	1908	ESPINOSA ROSA IRENE	12 DE OCTUBRE	1234	27	5059	F	0	1234 12 DE OCTUBRE	1234 12 DE OCTUBRE
Point	1022860	0	PETASNY MARIA	12 DE OCTUBRE	53	24	5028	F	0	53 12 DE OCTUBRE	53 12 DE OCTUBRE
Point	1051426	1914	DEVOUASSOUX EMILIO FRANCISCO E	12 DE OCTUBRE	326	24	20	M	0	326 12 DE OCTUBRE	326 12 DE OCTUBRE
Point	1118464	1912	IRAGUI AGUSTIN	12 DE OCTUBRE	531	25	34	M	0	531 12 DE OCTUBRE	531 12 DE OCTUBRE
Point	1183128	1924	LAMAS AURELIANO DEMETRIO	12 DE OCTUBRE	566	25	34	M	0	566 12 DE OCTUBRE	566 12 DE OCTUBRE
Point	1308097	1915	GRELA ANGEL	12 DE OCTUBRE	153	24	22	M	0	153 12 DE OCTUBRE	153 12 DE OCTUBRE
Point	1309530	1915	ORTMANN CARLOS	12 DE OCTUBRE	741	25	36	M	0	741 12 DE OCTUBRE	741 12 DE OCTUBRE
Point	1315983	1917	BLANCO JOSE H	12 DE OCTUBRE	530	25	29	M	0	530 12 DE OCTUBRE	530 12 DE OCTUBRE
Point	1315996	1916	CAPELLI JUAN C	12 DE OCTUBRE	176	24	19	M	0	176 12 DE OCTUBRE	176 12 DE OCTUBRE
Point	1358216	1914	SOSSICH TERESA ANA	12 DE OCTUBRE	475	25	5043	F	0	475 12 DE OCTUBRE	475 12 DE OCTUBRE
Point	1358265	0	HERNANDEZ ELENA SUSANA	12 DE OCTUBRE	513	25	5037	F	0	513 12 DE OCTUBRE	513 12 DE OCTUBRE
Point	1360755	1918	CAPELLI ELIDA CONCEPCION	12 DE OCTUBRE	176	24	5021	F	0	176 12 DE OCTUBRE	176 12 DE OCTUBRE
Point	1366410	1908	BARNILS ROSA	12 DE OCTUBRE	345	24	5020	F	0	345 12 DE OCTUBRE	345 12 DE OCTUBRE
Point	1372068	1917	ALBERTE ELISA ALICIA	12 DE OCTUBRE	69	24	5020	F	0	69 12 DE OCTUBRE	69 12 DE OCTUBRE
Point	1372334	0	FORTI MARIA C	12 DE OCTUBRE	667	25	5035	F	0	667 12 DE OCTUBRE	667 12 DE OCTUBRE
Point	1375856	0	MASE EMILIA D	12 DE OCTUBRE	274	24	5026	F	0	274 12 DE OCTUBRE	274 12 DE OCTUBRE

Figura 7: Detalle Padrón Municipal geocodificado (95.000 habitantes sobre 250.000 totales aproximadamente)



➤ **Planeamiento Urbano Territorial**

El Urbanismo es sin duda una de las áreas principales en la gestión municipal, así como elemento indisociable del territorio y la cartografía.

A pesar de que, por regla general, el Planeamiento urbanístico corresponde a Organismos de orden superior al municipal, su gestión diaria, obliga a las Municipalidades a desarrollar los niveles de más detalle, así como a su análisis constante, motivado por expedientes y trámites municipales:

Desarrollo de estudios de detalle y otras concreciones y variaciones del Planeamiento básico.

- ✓ Interpretación, aplicación y seguimiento de la normativa urbanística vigente en la solicitud de licencias de edificación y ocupación en general.
- ✓ Gestión urbanística del suelo, para poder desarrollar las infraestructuras públicas marcadas.
- ✓ Realización de estudios encaminados a planificar nuevas necesidades en materia urbanística.

En todos ellos, los Sistemas de Información Territorial aportan nuevas vías de trabajo, basadas en las funcionalidades.

➤ **Desarrollo Local**

Es un sistema orientado a la gestión y administración de la información vinculada a:

- ✓ Producción: ya sea a partir de la información catastral correspondiente a la Razón Social, el número de DNI, CUIT, CUIL o el número de ingresos brutos; deberá interrelacionar estos datos y aportar información acerca del tipo de producción que realiza. A su vez el Municipio podrá informar por rubro de actividad las actividades que desea promover o estimular.
- ✓ Cultura: a definir aún.
- ✓ Educación: ídem anterior.
- ✓ Promoción de las Artes: ídem anterior.
- ✓ Desarrollo Humano: ídem anterior

3.5.2. Tecnologías de Información y Comunicación – TIC

La aplicación de las TICs en la administración pública supone una serie de avances y ventajas generales para la sociedad de hoy en día:

Respeto el principio de igualdad de acceso a los servicios públicos con independencia de sexo y/o edad;

Respeto el principio de igualdad geográfica, integración y promoción social a los servicios públicos a través de la existencia de centros de Internet (CENTROS TECNOLÓGICO COMUNITARIOS) en las zonas de menores recursos;

Facilita la integración de personas con discapacidad a la comunidad;

Mejora la calidad del trabajo en cuanto que facilita y reduce las tareas administrativas;

Aumenta ostensiblemente la satisfacción personal de los empleados gracias a la mayor satisfacción de los ciudadanos;

Reduce la polución al reducir la necesidad de las personas de movilizarse para conseguir información o realizar trámites.

Asimismo, la Teleadministración tiene ventajas específicas para los diferentes sectores de la sociedad: ciudadanos, administración y empresas. Dentro de los tipos de interacciones que se facilitan en la relación Gobierno-Ciudadano, caben mencionar:

Algunas de las características de las TICs son:

➤ **Ciudadanos y Empresas**

En relación a las personas físicas y jurídicas que conforman la población del Municipio de Avellaneda, las TICs pueden caracterizar:

✓ **Calidad y accesibilidad de los servicios prestados:**

Evita los desplazamientos: los trámites se pueden hacer a distancia, evitando desplazamientos innecesarios

Evita la espera en colas

El servicio se presta las 24 horas del día, los 7 días de la semana, en particular fuera de horarios laborales devolviendo ingentes recursos a la ciudad en materia de horas laborales

Supone un punto de entrada único para el ciudadano, sin desplazamientos de un departamento o de un servicio a otro.

Reduce el tiempo asignado por las personas para ubicar información.

✓ **Agilización en el tratamiento de solicitudes**

Ahorro de tiempo gracias a la agilidad del procedimiento

Reducción en los costos asignados a copias en papel

Proporciona un servicio y seguimiento personalizado

✓ **Reducción del costos de las prestaciones**

Reduce el costo directo para los ciudadanos gracias a la racionalización de los procedimientos administrativos

Reduce el costo indirecto para los ciudadanos en la forma de costos de desplazamiento, parqueo, fotocopias, etc.

✓ **Administración**

Mejora la productividad

Racionaliza los costos, agiliza los procesos y simplifica tareas. A pesar que se tiene que hacer una fuerte inversión económica y financiera para poner en funcionamiento un municipio administrativamente digital.

Mejora el control de las actividades de las distintas áreas de gobierno

Almacenamiento y registro electrónico de todas las operaciones

Mejora la imagen externa gracias a la aproximación entre la administración, el ciudadano y la empresa

Desarrollo económico y desarrollo turístico

➤ **Consultas al Gobierno Local**

Relativo a la búsqueda de informaciones, propias del distrito, utilizando para ello un portal que concentre todas las informaciones públicas o privadas.

Entre sus servicios se cuentan:

✓ Cuerpo de normas legales, ordenanzas y decretos locales.

✓ Información general del municipio.

- ✓ Información turística.
- ✓ Información de los bienes producidos y servicios prestados en la localidad.
- ✓ Acceso a escuelas, colegios, institutos de enseñanza y actividades culturales.
- ✓ Acceso a hospitales, sanatorios, centros asistenciales o de salud, consultorios particulares, farmacias y otros efectores de salud.
- ✓ Accesos a los agentes locales de la economía.
- ✓ Accesos a las ONGs que operan en la ciudad.
- ✓ Información de tráfico automotriz, calles en reparación, programas de mantenimiento, etc.
- ✓ Consultas catastrales
- ✓ Consultas sobre indicadores sociales, económicos, ambientales, de gestión
- ✓ Email para la comunicación directa con el intendente y funcionarios

➤ **Trámites ante el Gobierno Local**

Son los servicios que brinda el Gobierno Local a sus ciudadanos y agentes económicos, para que puedan realizar trámites municipales desde sus domicilios o empresas.

A nivel del sector público local, podrían procesarse:

- ✓ Solicitudes de habilitación de locales, instalaciones y actividades
- ✓ Solicitudes de suscripción de planes de financiación de tasas e impuestos locales vencidos
- ✓ Solicitudes de créditos y subsidios locales
- ✓ Inscripciones en bolsas de trabajo y de oficios
- ✓ Inscripciones en planes sociales, alimentarios, sanitarios
- ✓ Inscripciones en actividades culturales y deportivas.
- ✓ Formularios varios e instrucciones
- ✓ Presentación de trámites Municipales
- ✓ Reclamos a partir de un 0800 o Web

➤ **Consulta Personalizada y/o Especializada**

Cada habitante del municipio, cada agente económico, cultural, social, entidad no gubernamental, etc. puede disponer de información que corresponde exclusivamente a una persona física o jurídica o, eventualmente, a un grupo o conjunto de ellas. En efecto, recurriendo a una clave de acceso de cada grupo o persona el usuario puede acceder, entre otras informaciones, a:

- ✓ Estados de sus cuentas en entidades financieras
- ✓ Estado de su situación impositiva a nivel municipal
- ✓ Estado de sus trámites en el ámbito municipal
- ✓ Estado de sus cuentas, saldos y entregas con proveedores de bienes y servicios
- ✓ Listado de bienes y servicios disponibles para su entrega.
- ✓ Historial de los trámites realizados ante el Municipio

El grado de seguridad y privacidad necesario para brindar el servicio de consulta personalizada o especializada depende de cada caso en particular y de la entidad que dispone de las informaciones. En algunos países, existe un aspecto de reciente definición que es aceptado a nivel internacional. Está relacionado directa o indirectamente con las normas legales de la "firma digital" (El marco normativo de la República Argentina en materia de Firma Digital está constituido por la Ley N° 25.506 (B.O. 14/12/2001), el Decreto N° 2628/02 (B.O. 20/12/2002) de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros y un conjunto de normas complementarias que fijan o modifican competencias y establecen procedimientos. Ésta es necesaria para que el usuario o contribuyente de un municipio disponga de la correspondiente constancia de su trámite o del resultado de su solicitud. Asimismo, es relevante

cuando lo requerido o solicitado al gobierno local implica un acto administrativo de las autoridades, lo cual precisa de firma física o que pueda ser suplantada por una digital.

Es fundamental entender que la atención digital no debe “despersonalizar” la relación entre el gobierno local y el ciudadano, por el contrario debe buscar acercar ambas partes. Uno de los errores más comunes cometidos por estas implementaciones busca delegar en los sistemas automatizados de atención (web sites, centrales telefónicas, buzones de quejas, etc.) la mayor carga de trabajo. Si el ciudadano, al utilizar estos canales digitales, no recibe un mejor servicio que aquél que recibía a través de canales más convencionales de atención, es muy probable que la transición hacia los servicios digitales se vea frustrada muy rápidamente. Al final de estas soluciones deberá, dentro de lo posible y lo idóneo, encontrarse una persona o por lo menos una respuesta automatizada a la consulta o trámite realizado que responda de forma oportuna y adecuada a la comunidad a la que sirve.

e-Salud

Son los servicios ofrecidos por la gestión pública de la salud y la ejecución del proceso médico en sus diferentes especialidades, en forma interactiva e incluyendo procesos de alta complejidad. La telemedicina abarca todos los servicios involucrados en los procesos de atención de la salud y su prevención a distancia.

En la mayoría de los casos se requieren terminales y plataformas especiales sobre todo cuando la naturaleza del servicio digital requiere gran velocidad y muy baja tasa de errores. Generalmente consisten en servicios de comunicación de datos o imágenes con capacidad interactiva.

Sin embargo, debe considerarse dentro de la Telemedicina el rol que esta debería tener dentro de una estrategia de conversión en servicios digitales. Uno de los aspectos clave a considerar es la vigilancia de las enfermedades y el monitoreo de los programas de control de estas. Es en este tipo de aplicaciones donde las TIC cumplen un rol fundamental de información, prevención, vigilancia e incluso monitoreo, tanto de las enfermedades y dolencias como de los programas de salud en ejecución y su impacto en la población. Se hace indispensable en estos casos la participación activa de la sociedad civil, en forma personal, familiar, a través de comunidades organizadas y ONGs de modo que el tema de la salud sea cubierto por la ciudad como un aspecto fundamental sin el cual, todo intento futuro de modernización o conversión en ciudad digital dejaría de tener sentido.

Otro aspecto donde se mejora la calidad de la prestación de servicios médicos se establece en el proceso administrativo de consultas, registro, almacenamiento, actualización y consulta de la historia clínica, donde no hay mejor contenedor para esta información que las TIC por la variedad de formatos que maneja, su ubicuidad y bajo costo de acceso.

Otras aplicaciones a considerar dentro de la aplicación de la Telemedicina:

- ✓ Creación del banco único de datos de salud
- ✓ Seguro municipal de salud
- ✓ Realización de consultas entre múltiples profesionales con observación o no del paciente
- ✓ Telemedición de signos del paciente
- ✓ Telediagnóstico por imágenes
- ✓ Formación y consulta a una base de datos clínicos, químicos, de imágenes y sociales del paciente
- ✓ Telecirugía
- ✓ Telemonitoreo

➤ **e-Cultura y e-Educación**

Se puede definir como los servicios digitales vinculados a la gestión de la enseñanza y a la ejecución del proceso educativo a distancia en sus niveles primarios, secundarios y terciarios, en particular en el caso de comunidades con características especiales, limitadas por su ubicación geográfica, la calidad de la docencia, el tiempo disponible, etc.

Lo que caracteriza a la teleformación es la interactividad que se genera entre la institución educacional, los profesores y los estudiantes a través del uso de TIC, en reemplazo de la educación presencial clásica. Las características principales por las cuales estos modelos vienen siendo ampliamente aceptados se basan en su flexibilidad de horarios, ritmo de trabajo y disponibilidad de tutores o profesores. La territorialidad de estas soluciones agrega aun más valor a este tipo de propuestas por el valiosísimo intercambio de experiencias internacionales. Su limitante aun se da en el reconocimiento “oficial” de las autoridades educativas que, con honrosas excepciones, dudan aun de la validez de esta clase de experiencias.

El sistema de educación o capacitación a distancia, promueve la flexibilidad y autodisciplina, ya que congrega a alumnos dispersos en aulas globales que estudian desde sus ordenadores, recibiendo al terminar su educación, una certificación estándar. Además, universaliza el acceso a la educación, sin importar las barreras temporales y geográficas, y la reducción en costos de matriculas, materiales, tiempo y transporte.

Entre los servicios de teleeducación merecen destacarse:

- ✓ Dictado de cursos a distancia
- ✓ Presentación de experiencias de laboratorio
- ✓ Realización de exámenes y verificaciones de conocimientos adquiridos en línea
- ✓ Difusión de programas multimedia y documentales educativos
- ✓ Consultas bibliográficas
- ✓ Acceso a bases de datos de conocimiento
- ✓ Foros temáticos de discusión
- ✓ Intercambio de experiencias
- ✓ Administración académica de la enseñanza
- ✓ Administración financiera y administrativa de la enseñanza
- ✓ Formación continua de docentes
- ✓ Distribución de noticias educativas

La educación dentro del marco de una ciudad digital debe ser consecuente con esta transformación, en particular cuando se trata de generaciones de niños y jóvenes, para los cuales la asimilación de estos nuevos paradigmas se hace mucho más sencilla y fundamental.

La problemática de la educación en una ciudad en proceso de transformación hacia digital se hace evidente: Garantizar calidad educativa y brindar acceso.

La teleeducación en este caso puede implementarse de forma que cubra vacíos identificados en la formación de estudiantes, técnicos o profesionales. Incluso, estas herramientas pueden aprovecharse de muy buena forma para capacitar a los propios funcionarios públicos. El intercambio de experiencias en foros temáticos se hace fundamental y el proceso de transformación de la ciudad en digital, puede ir apalancado sobre cursos y talleres donde se expongan, analicen y discutan mejores prácticas internacionales y se estudie en detalle la problemática local en foros donde se invite a los demás actores de la ciudad. Estas iniciativas han probado ser las más eficientes, transparentes y válidas para redefinir no sólo el funcionamiento si no además la dinámica social y la motivación de las partes involucradas en el cambio.

La difusión cultural y la promoción del turismo, así como de actividades de ocio, también son servicios que corresponden a la difusión, instrumentación, organización y gestión de los

programas de desarrollo cultural del gobierno local. Sin embargo, el Municipio dentro de su estrategia de conversión en Ciudad Digital debe ser capaz de convocar a los agentes de cambio necesarios. La participación activa de la ciudadanía a través de sus distintos actores se hace fundamental ya que se convierten en autores y beneficiarios de la información publicada. La inmediatez de la información, su veracidad y su accesibilidad desde múltiples canales son fundamentales para construir centros de información para la ciudad digital y el hecho de que emanen de la propia sociedad hace de ellos paradigmas virtuales de la voz verdadera, de las distintas expresiones sociales y culturales de la ciudad.

- ✓ Búsqueda bibliográfica
- ✓ Teledifusión de cine y teatro
- ✓ Teledifusión de conferencias
- ✓ Teledifusión de conciertos y espectáculos musicales
- ✓ Accesos a museos virtuales
- ✓ Asistencia a distancia a cursos de extensión universitaria
- ✓ Foros temáticos
- ✓ Teleaprendizaje de artes

e-Social

La conciencia social debe también extenderse al funcionamiento, inscripción, participación, operación y verificación de avances de los programas gubernamentales o de ONGs vinculadas al desarrollo humano y social en distintos tipos de programas como:

- ✓ Reconversión laboral
- ✓ Alfabetización informática
- ✓ Enseñanza y aprendizaje de artes y oficios
- ✓ Finalización de estudios interrumpidos
- ✓ Bolsas de trabajo y oficios
- ✓ Operación de programas de desarrollo social
- ✓ Operación de programas de contención social
- ✓ Capacitación derivada de los programas de desarrollo social
- ✓ Difusión de temas de prevención sanitaria
- ✓ Redes solidarias

e-Gestión de Servicios y obras de Uso Público

La telegestión y el telecontrol de los servicios municipales, consisten en la supervisión y accionamiento remoto, es decir a distancia, de los sistemas de servicios públicos que generalmente son prestados por los gobiernos locales a los ciudadanos. La mayoría de estos servicios no requieren plataformas especiales para ser prestados. Estos servicios masivos, administrados por la municipalidad, tienen como finalidad promover la interactividad entre la ciudadanía y la administración local, además de la rapidez en la solución o reparación de servicios comunes. Entre ellos se pueden mencionar:

- ✓ Gestión de obras de infraestructura de uso público.
- ✓ Gestión remota de solicitudes de reparación de calles, semáforos, alumbrado público
- ✓ Gestión remota de solicitudes de recolección de basura, árboles, escombros, etc. de la vía pública
- ✓ Mantenimiento y corrección remotos de funcionamiento de sistemas de alumbrado público
- ✓ Mantenimiento y corrección remotos de funcionamiento de sistemas de semáforos y control de tráfico vehicular público
- ✓ Mantenimiento y corrección remotos de funcionamiento de sistemas cloacales y agua
- ✓ Medición remota de tráfico urbano o vial

- ✓ Medición remota de indicadores de contaminación ambiental
- ✓ Observación remota de áreas públicas
- ✓ Gestión remota de reclamos por ruidos molestos, animales sueltos en la vía pública.
- ✓ Gestión remota de reclamos por ocupación del espacio público.

e-Comercio

Consiste en la comunicación y el teleprocesamiento de información entre los agentes de la economía con los consumidores finales, los agentes productivos o con la competencia usualmente incluyendo alguna forma de transacción comercial electrónica. Algunos de estos servicios requieren plataformas especializadas, debido a su complejidad de funcionamiento y sobretodo por las implicancias que llevan las transacciones que involucran dinero.

Es en este nuevo contexto, donde las nuevas relaciones políticas, sociales y económicas, basadas en los cambios generados por las tecnologías digitales, establecen nuevas formas de expresión y participación ciudadana, el gobierno local debe adoptar también nuevas formas de gestión política orientadas a configurar una administración pública transparente, dinámica y eficiente, utilizando las potenciales ventajas de las nuevas tecnologías.

En Conclusión, no se trata solamente de poder realizar consultas o trámites desde la sede en los agentes económicos o desde los domicilios particulares, o eventualmente, desde telecentros, sino además, establecer un vínculo permanente entre el gobierno local y los ciudadanos.

3.6. Acciones a desarrollar para la migración

Detalle de las acciones a desarrollar, para migrar del modelo de información y gestión actual al nuevo modelo de información centralizada y gestión descentralizada:

El modelo propuesto para la construcción del Sistema de Información Territorial (SIT) municipal es el de incorporar, interrelacionándolos, distintos sistemas de información, sobre la base cartográfica y alfanumérica catastrales. Para ello es imprescindible que dichos Sistemas de Información, sean internos o externos, integren elementos (datos) comunes con el catastro (sea la parte alfanumérica o la gráfica) o con otros Sistemas de Información ya relacionados con el mismo.

Denominamos «elementos de enlace» a los ya referidos datos comunes entre diversos Sistemas de Información. Pueden ser de tipo alfanumérico o de tipo gráfico. Estos últimos requieren que la información esté representada sobre la misma base cartográfica catastro, y normalmente pertenecen a Sistemas de Información de eminente representación gráfica, tales como redes, infraestructura vial, etc.

Así, el Sistema de Información externo de Actividades Económicas, encuentra su conexión con la base catastral a través del código de calle, parcela o número de CUIT. El Sistema de Información interno de Registro de Obras puede también disponer del mismo elemento común, o de la referencia catastral. En los Sistemas de Información internos es la propia organización administrativa municipal la que debe implantar la georreferenciación de los mismos a la base común catastral, incorporando entre sus datos, alguno de los elementos comunes con la información catastral, como la referencia catastral, código de calle, tramo, número de cuenta inmobiliaria, etc. Otros Sistemas de Información buscan su conexión con los restantes a través del DNI de los titulares de la propiedad, de los contribuyentes, etc.

Con la existencia y mantenimiento de estos elementos de enlace, bien estén incorporados en los

respectivos Sistemas de Información externos, bien sean implementados en la propia gestión municipal, se crea la interrelación entre los diversos Sistemas de Información que permitan dar coherencia y continuidad al SIT municipal. Cabe advertir, no obstante, que la complejidad del modelo comporta una posible inexactitud e imprecisión en el funcionamiento de los elementos de enlace, por lo que no debe dejar de considerarse, por parte de los responsables del SIG municipal, una labor manual de comprobación y, en su caso, de modificaciones y adaptación de datos para conseguir la perfecta unión entre los diferentes Sistemas de Información integrables en el SIG, lo que puede y debe revertir en un perfeccionamiento progresivo de la información gestionada por las áreas productoras de la misma.

El modelo propuesto para la construcción de las TICs municipales, es el de incorporar, interrelacionándolos, distintas Tecnologías de Información y Comunicación, sobre lo cual resulta fundamenta verificar si esta iniciativa contribuye a la evolución global de los servicios a ofrecer a los ciudadanos. Algunas de las acciones que la Administración Pública debería realizar para facilitar el avance hacia la Teleadministración son:

- a) Decisión política de ejecutar los cambios,
- b) Favorecer la puesta en marcha de infraestructuras en los territorios objetivo y desarrollo de planes de implantación coherentes en relación con las TICs,
- c) Explotar los canales de comunicación preexistentes,
- d) Diseñar estrategias convergentes de comunicación multicanal,
- e) Favorecer la formación y la educación en las TIC,
- f) Integrar estas TIC en los procesos de la propia administración,
- g) Promover el establecimiento de un marco legislativo adaptado a las TICs

Para la implementación de tecnologías de Teleadministración, el Municipio deberá, en primer lugar, desarrollar una contabilidad presupuestaria que dé cuenta de la magnitud y eficiencia del gasto público en tecnologías digitales e Internet. Esto es necesario porque el Municipio deberá dedicar importantes recursos para la compra de servicios de telecomunicaciones, compras y/o leasing de hardware, compras de licencias en software, contratación de expertos y empresas para el desarrollo e integración de soluciones informáticas, ó la capacitación de personal de planta para la realización de dichas tareas, así como importantes inversiones en la formación de recursos humanos, en las distintas áreas, en tecnologías digitales.

En segundo lugar, el Municipio impulsará todas las medidas necesarias que permitan aumentar la eficiencia en las compras públicas de tecnologías de información. En este contexto, el Municipio utilizará la estandarización de normas técnicas, la interoperabilidad y transparencia de las soluciones informáticas. Esto será fundamental para un desarrollo integrado y seguro de la Red Digital. Adicionalmente, se irán incrementando progresivamente las exigencias de certificación de calidad a las empresas proveedoras de servicios digitales, soluciones informáticas y software.

Deberá administrar un programa de reducción de amenazas y vulnerabilidades, desarrollar un programa de capacitación en seguridad, asegurar el ciberespacio en que opera el Municipio.

El sector público descansará sobre una compleja red de infraestructura de información que, como resultado de la creciente interconectividad, estará expuesta a amenazas, en un número y variedad cada vez mayores. La protección efectiva de esta infraestructura esencial en el sector público va a requerir determinar una estrategia de seguridad de la infraestructura digital de este sector, con el fin de reducir vulnerabilidad, mitigar daños, acelerar tiempos de recuperación en caso de fallas o actividades maliciosas, así como lograr identificar causas y/o fuentes de estas actividades para su análisis y/o investigación.

El desarrollo del Gobierno Electrónico debe guiarse por dos criterios básicos. Primero, que existan objetivos claramente establecidos y bien alineados con las prioridades municipales, y segundo, que haya una percepción pública acerca de que la mayor eficiencia y efectividad de los servicios

públicos se debe, entre otros factores, a la introducción de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Un modelo simple de desarrollo del Gobierno Electrónico identifica cuatro fases: presencial, informacional, interactiva y transaccional. El gobierno deberá completar su fase presencial e informacional a nivel central para luego ir rápidamente avanzando hacia las fases interactiva y transaccional.

En el Municipio, la totalidad de los servicios públicos centrales debe tener servidores de correos y conexiones a Internet. Todos usaran las tecnologías digitales para el apoyo de sus procesos internos. Estos sitios proporcionan información básica sobre el funcionamiento de la repartición pública respectiva, a través de ellos se podrán realizar trámites y, en su mayoría, dispondrán de canales de comunicación con la comunidad.

La administración deberá disponer de trámites y servicios en línea vía Internet ofrecidos por las distintas reparticiones públicas, a los que se accederá a través de una sola página web. Esto permitirá reducir tiempos, simplificar trámites, mejorar la disponibilidad horaria y la accesibilidad geográfica

Gracias a la profusión de portales del sector público, se incrementará la transparencia, disponibilidad y entrega de información pública.

Permanentemente se deberán introducir nuevas formas y procedimientos internos en la Administración que permiten la integración de los sistemas de diferentes servicios, compartir recursos y mejorar la gestión interna de los mismos.

El objetivo es lograr un sector público en línea al servicio del ciudadano, basado en una supercarretera digital y con una plataforma que asegure plena coordinación entre sus servicios, no sólo entregando información y realizando trámites, sino interactuando con los ciudadanos y las empresas.

Deberá estar consolidado el uso avanzado de tecnologías digitales, se deberá trabajar en la definición e implantación de las normas técnicas que permitan asegurar la eficiencia y eficacia de las transmisiones electrónicas y la interoperabilidad de los distintos tipos de documentos electrónicos, todo ello en un marco de seguridad y confidencialidad de la información que se transmite.

En cuanto a las distintas áreas que forman parte del Municipio se deberán mejorar sus plataformas tecnológicas, para asegurar la adecuada implementación de las garantías en el acceso a ellas. También se deberá diseñar e implementar sistema de trámites básicos municipales que operen sobre plataforma Internet, esto es crucial en lo que a trámites municipales se refiere.

El uso de las TIC en los órganos de la administración mejora los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumenta la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementa sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Y considerando que toda la población tiene relaciones con el Estado, ya sea como contribuyente o como receptora de servicios públicos, el uso gubernamental de las tecnologías digitales tiene un efecto catalizador y promotor de la economía digital y de la sociedad de la información.

Es fundamental entender que una solución de teleadministración debe ser integral e incorporar los canales más idóneos para las comunidades que interactuarán entre sí. Es así que en una estrategia coherente, deberían integrarse diversos canales como la telefonía (fija, móvil, pública comunitaria (100), la mensajería instantánea, el correo electrónico, las redes ATM Asynchronous Transfer Mode, modo de transferencia asincrónica, la televisión, la radio y el Internet. Al brindar una aproximación de este tipo, no parametrizada, se le permite al ciudadano escoger el canal apropiado de interacción, que irá variando de acuerdo a factores propios del ciudadano atendido. La municipalidad, al mover a la ciudad de lo convencional a lo digital debe reconocer estos canales y

apoyar su transformación en ellos. Este es el modelo más beneficioso para el ciudadano ya que los servicios digitales y por ende la información, serán accesibles a través de una multiplicidad de canales.

Existen una serie de factores o requisitos necesarios para la implantación de la Teleadministración. Estos requisitos pueden clasificarse atendiendo a los siguientes criterios:

- **Impulso político:** Este aspecto constituye el principal reto al que deben hacer frente las administraciones públicas con objeto de potenciar la Teleadministración, ayudando a que se asimilen los cambios culturales y potenciando el desarrollo de la sociedad de la información. La responsabilidad política es determinante para el despegue de las TIC, en términos de los equipamientos necesarios para los accesos, digitalización de los servicios y en términos de formación de la población para su aprovechamiento. (CAPACITACIÓN DEL PERSONAL MUNICIPAL)
- **Igualdad de acceso para los ciudadanos:** Por razones socioeconómicas (costo de material, de los soportes lógicos y de las telecomunicaciones) y otras ligadas a factores de exclusión (conocimiento, lenguaje escrito, edad, formación, discapacidad...), hace evidente en la mayoría de las ciudades la existencia de un acceso desigual a las TIC. La Teleadministración trabaja para reducir estas desigualdades, acercando las TIC a todos los sectores de la población, esto es posible a la presencia de los CTC en las zonas marginales de una ciudad.
- **Favorecer la información y la formación de la población en el uso de Internet:** el conjunto de cambios que implica la Teleadministración debe estar acompañada de una política de difusión, información, inducción y capacitación a la población que debe hacerse a través de conferencias en centros escolares, centros universitarios, CTC, soportados con folletos explicativos de los diferentes usos de las TIC, pero sobretodo apoyada en una estrategia multicanal convergente, que explote los canales de información a los que la población accede.
- **Mantener los procedimientos tradicionales:** Evidentemente el uso de las TIC no va a reemplazar el contacto humano ni la relación directa interpersonal que asegura el mantenimiento, la ayuda y las respuestas adaptadas a los particulares, lo que logran es hacer esta interacción más ubicua y eficiente al viabilizarla en una multiplicidad de canales. Se debe pensar en las TIC como herramientas que permiten liberar a las personas encargadas de estas prestaciones, y a los ciudadanos mismos, de etapas tediosas que distanciaban previamente las oportunidades de relacionamiento, estando ahora a apenas unos clics de distancia
- **Autenticación y seguridad:** la puesta en marcha de la Teleadministración debe asegurar la identidad del usuario y garantizar la confidencialidad de los datos intercambiados, en el marco del respeto a la protección de datos, mediante la puesta en marcha de soluciones de autenticación y de encriptación
- **Aspectos jurídicos:** todos los documentos administrativos deben someterse a una total confidencialidad. Para ello, habrá que definir un marco legal que regule y contribuya a la confidencialidad y el valor legal de las transacciones digitales

4. MODELO CONCEPTUAL ESTRATÉGICO DEL SIM

Se ha desarrollado un modelo conceptual estratégico, de información centralizada y de gestión descentralizada, que asegura contar con información actualizada, a todos los decisores públicos y privados, que se planteen en, desde y/o incluyendo al territorio de Avellaneda:

- ✓ Establecer sensores de la demanda, en el marco de procesos de **gestión asociada**, avanzar hacia una gestión cada vez más participativa y lograr que, las múltiples *demandas* de la comunidad sean receptadas por quien tenga posibilidad de satisfacerlas parcial o totalmente;
- ✓ Promover al **desarrollo local** como centro articulador de la gestión municipal;
- ✓ Incorporar como dimensión central al **desarrollo urbano y territorial**, optimizar la oferta municipal de *obras y servicios públicos* tradicionales, en un ámbito de *calidad* creciente;
- ✓ Enmarcar la gestión municipal en los procesos de integración subregional (**COMCOSUR**) y regional (**AMBA**);
- ✓ Tomar decisiones operativas que posibiliten la *sustentabilidad* de la gestión.

4.1. Descripción

La descripción del modelo conceptual estratégico está sustentada sobre distintos sistemas que se detallan a continuación, incluyendo sus subsistemas, relaciones y alcances:

Sus características técnicas:

Los sistemas y subsistemas que se describen a continuación deben ser implementados sobre tecnologías Cliente / Servidor (INTERBASE) que proveen seguridad, gestión y performance para el trabajo en red. La base INTERBASE es código libre y es funcional tanto en Windows NT como en LINUX esto implica gasto "0" en la compra del software de Plataforma.

El municipio de hoy debe ser el motor y el impulsor de un nuevo modelo de su ciudad, con programas que permitan conocer, incorporar; estar acorde a los cambios que se están produciendo y se producirán. Donde las demandas y expectativas de los ciudadanos deben estar contempladas, en un sistema ágil, único, donde el monitoreo permanente constituya una de las herramientas que nos permita la búsqueda de alternativas a posibles soluciones y respuesta a los problemas de los ciudadanos de Avellaneda.

En un sistema democrático, la institución básica del estado debe permitir, bajo distintas formas, la participación de los ciudadanos.

Requerimientos técnicos para la instalación de los sistemas

Se requiere de una INTRANET disponible en todas las terminales donde se instalará el Sistema, el servidor puede estar masterizado con el sistema operativo WINDOWS NT (o superior) o LINUX. Los Clientes deben ser equipos Pentium I 233mhz como mínimo recomendando un equipo Pentium II o superior, con sistemas operativos WINDOWS 98, WINDOWS NT (o superior).

Los softwares pueden ser adaptados de ser necesario para que los Clientes funcionen en LINUX.

4.1.1. Sistema de información geográfica (SIG)

Es un Sistema de Información Geográfica aplicado a la gestión municipal de Avellaneda.

Para desarrollar la integración de un SIG que apoye el proceso de toma de decisiones en la administración del territorio municipal se deberían llevar a cabo los siguientes pasos:

Diagnostico de Información Municipal Disponible

La evaluación de las dependencias que componen el municipio es una labor que permite, además de identificar las fuentes internas de información, diagnosticar las necesidades de información de cada dependencia para el SIG resultante. Para este proceso se determinan los siguientes niveles:

Unidades Generadoras de Información Espacial Básica, es aquella unidad administrativa que por sus actividades genera y requiere información cartográfica, brindándola a otras dependencias para realizar sus actividades. Es de común empleo el uso de CAD y bases de datos.

Unidades Generadoras de Información Tabular Asociada a Información Espacial. Son aquellas unidades administrativas que por su actividad desarrollan bancos de datos o información referenciable en el espacio. Normalmente requieren de la base cartográfica de por lo menos una de las dependencias anteriores.

Unidades de Toma de Decisiones. Son las unidades administrativas que responden ante la ciudadanía y/u otros niveles de gobierno, siendo este el sector último al que se busca satisfacer la necesidad de información.

De acuerdo al tipo de información para la integración del sistema se pueden encontrar los siguientes elementos:

Tabla N° 1: Origen de datos cartográficos, procesado para integrarlos al SIG y método de georreferenciación.

Descripción	Medio de Captura	Georreferenciación
Descripciones en ordenamientos oficiales	Captura en CAD	Transformación de Puntos de Control /GPS
Planos y diagramas arquitectónicos en impresos	Escaneo / Digitalizado / Restitución Comparativa / Trabajo de Campo	Definición de Puntos de Control /GPS / Rubbersheet
Planos y diagramas arquitectónicos en CAD	Restitución Comparativa	Transformación con Puntos de Control /GPS
Fotografías Verticales Históricas	Escaneo / Digitalización en Pantalla	Transformación de Puntos de Control /GPS
Fotografías Históricas Oblicuas	Escaneo / Digitalización en Pantalla	Transformación de Puntos de Control /GPS
Fotografía Contratada	Restitución Ortomecánica	Puntos de Control

En el caso de las bases de datos se debería contar con las siguientes características:

Tabla N° 2: Descripción de bases de datos.

Descripción	Tipo
Base de Datos de Catastro	SQL 7
Base de Datos de Tesorería	DBF
Base de Datos de Zona Federal	DBF
Equipamiento Urbano	No Existe
Agua	AutoCAD
Electricidad	AutoCAD
Vialidad y Transporte	AutoCAD
Servicios Públicos	Excel

En el caso de las bases de datos, se cuenta como mecanismo de asociación de un lote a un registro de base de datos, que es único para toda la administración Municipal, a la clave catastral, la cual debería comprender a los siguientes campos:

Tabla N° 3: Estructura de la clave catastral como identificador único de propiedades.

	Caracteres	Ejemplo
Localidad	3	260
Circunscripción	2	02
Sección	2	01
Manzana	3	153
Parcela	3	01
PH	3	003
	16	260020115301003

Esta característica permite que la generación de una expresión espacial de esta información se facilite en todas las dependencias, dando gran flexibilidad en la generalización de la estructura y facilidad en su administración. Estas características garantizan un medio eficiente para que el flujo de esta información homogénea que se actualice en línea en su empleo cotidiano.

Creación de Base Cartográfica

Para desarrollar la cartografía municipal se deberá recurrir a diversas técnicas tanto terrestres como las de percepción remota, las cuales brindan elementos que integrados son la base del SIG municipal.

Debido a que como en muchos municipios la actividad administrativa tiende a ser reactiva a la dinámica de su entorno se encuentran contrastes notorios en el nivel de información del territorio, tal es el caso de las zonas urbanas contra las marginales, donde la división de las parcelas y sus títulos no están bien definidos

Dado que la actividad municipal recibe su mayor presión de toma de decisiones en el entorno urbano y el colindante con este, se deberá proceder a integrar esta información en un SIG, proceso en el que por sus dimensiones ha de ser requerida una estrecha colaboración entre el área de Catastro y la Secretaría de obras y servicios públicos como así también la secretaria de hacienda y administración.

Como medio de definir los alcances de este proceso se busca integrar las siguientes

coberturas para cada centro urbano:

Tabla N° 4: Cobertura mínima del SIG

TEMA	SUBTEMA	SUBTEMA	SUBTEMA
Educación	Escuelas	Población	Material
Entorno Físico	Cuerpos de Agua	Población	Delictivos
Entorno Físico	Terreno Sujeto Inundación	Población	Ocupación Laboral
Entorno Físico	Basurales	Población	PEA
Equipamiento Urbano	Equipamiento Urbano	Población	Población Total
Geoadministrativo	Limite Municipal	Población	Servicios
Infraestructura Urbana	Calles	Protección Civil	Bomberos
Infraestructura Urbana	Manzanas	Protección Civil	Policías
Infraestructura Urbana	Predios	Protección Civil	Refugios
Infraestructura Urbana	Espacios Verdes	Religión	Templos / Iglesias
Infraestructura Urbana	Vialidades	Salud	Hospitales
Medios de Comunicación	Aeropuertos	Servicios Particulares	Gasolineras
Medios de Comunicación	Areas Urbanas	Servicios Primarios	Acueductos
Medios de Comunicación	Caminos	Servicios Primarios	Agua
Medios de Comunicación	Carreteras	Servicios Primarios	Cloacas
Medios de Comunicación	Líneas de Transmisión	Servicios Primarios	Pozos Absorción
Medios de Comunicación	Puentes	Servicios Primarios	Pozos
Medios de Comunicación	Ruta de Embarcación	Servicios Primarios	Red de Agua Potable
Medios de Comunicación	Rutas de Camiones	Servicios Primarios	Red de Drenaje
Población	Situación de Riesgo	Servicios Primarios	Red Eléctrica
Población	Alfabetismo 15ymas	Normativo	Uso Del Suelo
Población	Alfabetismo 6ymas	Normativo	Unidades Ambientales
Población	Escolaridad Primaria	Normativo	Unidades de Ordenamiento
Población	Lugar Laboral	Social	Organizaciones Sociales
Población	Material Paredes	Económico	Comercios
Población	Material Techo	Económico	Habilitaciones

En términos de escala y detalle se define como escala de toma de decisiones (visión macro) una escala 1:10,000, la cual para las poblaciones incluidas da como resultado una unidad urbana de nivel manzana. Para proyectos específicos y administración a nivel lote, se trabaja a una escala 1:5,000. Para los casos de información de las zonas no urbanas se trabaja una escala 1:10,000.

Para que este SIG funcione en la administración municipal se requiere un sistema administrativo que garantice los siguientes aspectos:

La información generada en cualquier dependencia debe poder ser actualizada en el sistema para estar disponible a las dependencias que requieren información espacial en forma simultanea o bien en lapsos muy breves de tiempo, de manera que no dificulte la toma de decisiones o cause confusiones.

La información espacial debe ser compatible con las bases cartográficas existentes a modo de no crear confusión en los usuarios o requerir de habilidades técnicas para aprovecharla, esto es que la información entrante debe contar con los atributos espaciales de los bancos de información existentes.

Debe formar parte de un sistema de análisis y toma de decisiones que permita una fácil actualización.

Debe de ser de fácil interpretación y manejo por usuarios sin capacitación especializada en el manejo de cartografía y/o SIG.

Debe estar disponible en tiempo y forma en el momento que las necesidades de la administración lo requieran.

Las características mencionadas anteriormente pueden ser aplicadas a sistemas automatizados o manuales, donde la efectividad de los resultados esta en función de el sistema administrativo que lo opere. Una de las partes más importantes del sistema es la noción de que un sistema de actualización del conocimiento debe ser de fácil interpretación para los tomadores de decisiones y debe facilitar la interacción de la información de cada una de las dependencias.

El nivel de desarrollo y automatización con que cuente cada municipio es la medida que determinara el nivel de sofisticación de las soluciones administrativas, sin ser este una limitante para lograr desarrollar un proceso, por lo tanto que el desarrollo de una solución administrativa esta en función de esta capacidad instalada.

Para implementar este producto se aprovecha la infraestructura de red que cuenta la administración con un sistema central y varias redes asociadas. Para ambas plataforma GIS se instalaran los archivos fuente de todas las dependencias en la red, con restricciones de acceso por dependencia y por usuario, lo cual permitirá el manejo de un banco único de información. Para los archivos cartográficos en modificación se aprovecharan los atributos de redes para permitir una sola modificación a la vez.

Paralelamente a esto, se creara una salida a Internet utilizando un puente de la Intranet con acceso limitado a consulta en nivel macro, por lo que la ciudadanía contara con información actualizada que posteriormente.

Trabajos realizados en el presente estudio sobre la base de datos de teléfonos y padrón electoral

Las Bases antes mencionadas están en condiciones de poder ser confrontadas con la Base de Ejes de Calles y a partir de esto poder saber que correspondencia hay entre las calles de la Base de Ejes de Calle con respecto a los registros de las Base de Teléfonos y del Padrón Electoral.

Luego de depuradas las bases de datos (padron_mun.dbf y teléfono.dbf) se geocodificaron usando como base la capa de información provista por la municipalidad de Avellaneda *ejes.shp*.

4.1.2 Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC)

Existe un universo muy amplio de posibilidades que aportan estos sistemas, consecuencia de lo cual enunciamos una de las tantas formas de agrupar aquellos vinculados a la gestión Municipal.

➤ **Consulta al Gobierno Local**

Relativo a la búsqueda de informaciones, propias del distrito, utilizando para ello un portal que concentre todas las informaciones públicas o privadas.

Entre sus servicios se cuentan:

- ✓ Cuerpo de normas legales, ordenanzas y decretos locales.
- ✓ Información general del municipio.
- ✓ Información turística.
- ✓ Información de los bienes producidos y servicios prestados en la localidad.
- ✓ Acceso a escuelas, colegios, institutos de enseñanza y actividades culturales.
- ✓ Acceso a hospitales, sanatorios, centros asistenciales o de salud, consultorios particulares, farmacias y otros efectores de salud.
- ✓ Accesos a los agentes locales de la economía.
- ✓ Accesos a las ONGs que operan en la ciudad.
- ✓ Información de tráfico automotriz, calles en reparación, programas de mantenimiento, etc.
- ✓ Consultas catastrales
- ✓ Consultas sobre indicadores sociales, económicos, ambientales, de gestión
- ✓ Email para la comunicación directa con el intendente y funcionarios

➤ **Trámite ante el Gobierno Local**

Son los servicios que brinda el Gobierno Local a sus ciudadanos y agentes económicos, para que puedan realizar trámites municipales desde sus domicilios o empresas.

A nivel del sector público local, podrían procesarse:

- ✓ Solicitudes de habilitación de locales, instalaciones y actividades
- ✓ Solicitudes de suscripción de planes de financiación de tasas e impuestos locales vencidos
- ✓ Solicitudes de créditos y subsidios locales
- ✓ Inscripciones en bolsas de trabajo y de oficios
- ✓ Inscripciones en planes sociales, alimentarios, sanitarios
- ✓ Inscripciones en actividades culturales y deportivas.
- ✓ Formularios varios e instrucciones
- ✓ Presentación de trámites Municipales
- ✓ Reclamos a partir de un 0800 O Web

➤ **Consulta Personalizada y/o Especializada**

Cada habitante del municipio, cada agente económico, cultural, social, entidad no gubernamental, etc. puede disponer de información que corresponde exclusivamente a una persona física o jurídica o, eventualmente, a un grupo o conjunto de ellas. En efecto, recurriendo a una clave de acceso de cada grupo o persona el usuario puede acceder, entre otras informaciones, a:

- ✓ Estados de sus cuentas en entidades financieras
- ✓ Estado de su situación impositiva a nivel municipal
- ✓ Estado de sus trámites en el ámbito municipal
- ✓ Estado de sus cuentas, saldos y entregas con proveedores de bienes y servicios
- ✓ Listado de bienes y servicios disponibles para su entrega.
- ✓ Historial de los trámites realizados ante el Municipio

El grado de seguridad y privacidad necesario para brindar el servicio de consulta personalizada o especializada depende de cada caso en particular y de la entidad que dispone de las informaciones. En algunos países, existe un aspecto de reciente definición que es aceptado a nivel internacional. Está relacionado directa o indirectamente con las normas legales de la "firma digital" (El marco normativo de la República Argentina en materia de Firma Digital está constituido por la Ley N° 25.506 (B.O. 14/12/2001), el Decreto N° 2628/02 (B.O. 20/12/2002) y un conjunto de normas complementarias que fijan o modifican competencias y establecen procedimientos. Ésta es necesaria para que el usuario o contribuyente de un municipio disponga de la correspondiente constancia de su trámite o del resultado de su solicitud. Asimismo, es relevante cuando lo requerido o solicitado al gobierno local implica un acto administrativo de las autoridades, lo cual precisa de firma física o que pueda ser suplantada por una digital.

Es fundamental entender que la atención digital no debe "despersonalizar" la relación entre el gobierno local y el ciudadano, por el contrario debe buscar acercar ambas partes. Uno de los errores más comunes cometidos por estas implementaciones busca delegar en los sistemas automatizados de atención (web sites, centrales telefónicas, buzones de quejas, etc.) la mayor carga de trabajo. Si el ciudadano, al utilizar estos canales digitales, no recibe un mejor servicio que aquél que recibía a través de canales más convencionales de atención, es muy probable que la transición hacia los servicios digitales se vea frustrada muy rápidamente. Al final de estas soluciones deberá, dentro de lo posible y lo idóneo, encontrarse una persona o por lo menos una respuesta automatizada a la consulta o trámite realizado que responda de forma oportuna y adecuada a la comunidad a la que sirve.

e-Salud

Son los servicios ofrecidos por la gestión pública de la salud y la ejecución del proceso médico en sus diferentes especialidades, en forma interactiva e incluyendo procesos de alta complejidad. La telemedicina abarca todos los servicios involucrados en los procesos de atención de la salud y su prevención a distancia.

En la mayoría de los casos se requieren terminales y plataformas especiales sobre todo cuando la naturaleza del servicio digital requiere gran velocidad y muy baja tasa de errores. Generalmente consisten en servicios de comunicación de datos o imágenes con capacidad interactiva.

Sin embargo, debe considerarse dentro de la Telemedicina el rol que esta debería tener dentro de una estrategia de conversión en servicios digitales. Uno de los aspectos clave a considerar es la vigilancia de las enfermedades y el monitoreo de los programas de control de estas. Es en este tipo de aplicaciones donde las TIC cumplen un rol fundamental de información, prevención, vigilancia e incluso monitoreo, tanto de las enfermedades y dolencias como de los programas de salud en ejecución y su impacto en la población. Se hace indispensable en estos casos la participación activa de la sociedad civil, en forma personal, familiar, a través de comunidades organizadas y ONGs de modo que el tema de la salud sea cubierto por la ciudad como un aspecto fundamental sin el cual, todo intento futuro de modernización o conversión en ciudad digital dejaría de tener sentido.

Otro aspecto donde se mejora la calidad de la prestación de servicios médicos se establece en el proceso administrativo de consultas, registro, almacenamiento, actualización y consulta de la historia clínica, donde no hay mejor contenedor para esta información que las TIC por la variedad de formatos que maneja, su ubicuidad y

bajo costo de acceso.

Otras aplicaciones a considerar dentro de la aplicación de la Telemedicina:

- ✓ Creación del banco único de datos de salud
- ✓ Seguro municipal de salud
- ✓ Realización de consultas entre múltiples profesionales con observación o no del paciente
- ✓ Telemedición de signos del paciente
- ✓ Telediagnóstico por imágenes
- ✓ Formación y consulta a una base de datos clínicos, químicos, de imágenes y sociales del paciente
- ✓ Telecirugía
- ✓ Telemonitoreo

➤ e-Cultura y e-Educación

Se puede definir como los servicios digitales vinculados a la gestión de la enseñanza y a la ejecución del proceso educativo a distancia en sus niveles primarios, secundarios y terciarios, en particular en el caso de comunidades con características especiales, limitadas por su ubicación geográfica, la calidad de la docencia, el tiempo disponible, etc.

Lo que caracteriza a la teleformación es la interactividad que se genera entre la institución educacional, los profesores y los estudiantes a través del uso de TIC, en reemplazo de la educación presencial clásica. Las características principales por las cuales estos modelos vienen siendo ampliamente aceptados se basan en su flexibilidad de horarios, ritmo de trabajo y disponibilidad de tutores o profesores. La territorialidad de estas soluciones agrega aun más valor a este tipo de propuestas por el valiosísimo intercambio de experiencias internacionales. Su limitante aun se da en el reconocimiento “oficial” de las autoridades educativas que, con honrosas excepciones, dudan aun de la validez de esta clase de experiencias.

El sistema de educación o capacitación a distancia, promueve la flexibilidad y autodisciplina, ya que congrega a alumnos dispersos en aulas globales que estudian desde sus ordenadores, recibiendo al terminar su educación, una certificación estándar. Además, universaliza el acceso a la educación, sin importar las barreras temporales y geográficas, y la reducción en costos de matriculas, materiales, tiempo y transporte.

Entre los servicios de teleducación merecen destacarse:

- ✓ Dictado de cursos a distancia
- ✓ Presentación de experiencias de laboratorio
- ✓ Realización de exámenes y verificaciones de conocimientos adquiridos en línea
- ✓ Difusión de programas multimedia y documentales educativos
- ✓ Consultas bibliográficas
- ✓ Acceso a bases de datos de conocimiento
- ✓ Foros temáticos de discusión
- ✓ Intercambio de experiencias
- ✓ Administración académica de la enseñanza
- ✓ Administración financiera y administrativa de la enseñanza
- ✓ Formación continua de docentes
- ✓ Distribución de noticias educativas

La educación dentro del marco de una ciudad digital debe ser consecuente con esta transformación, en particular cuando se trata de generaciones de niños y jóvenes, para los cuales la asimilación de estos nuevos paradigmas se hace mucho más sencilla y fundamental.

La problemática de la educación en una ciudad en proceso de transformación hacia digital se hace evidente: Garantizar calidad educativa y brindar acceso.

La teleeducación en este caso puede implementarse de forma que cubra vacíos identificados en la formación de estudiantes, técnicos o profesionales. Incluso, estas herramientas pueden aprovecharse de muy buena forma para capacitar a los propios funcionarios públicos. El intercambio de experiencias en foros temáticos se hace fundamental y el proceso de transformación de la ciudad en digital, puede ir apalancado sobre cursos y talleres donde se expongan, analicen y discutan mejores prácticas internacionales y se estudie en detalle la problemática local en foros donde se invite a los demás actores de la ciudad. Estas iniciativas han probado ser las más eficientes, transparentes y válidas para redefinir no sólo el funcionamiento si no además la dinámica social y la motivación de las partes involucradas en el cambio.

La difusión cultural y la promoción del turismo, así como de actividades de ocio, también son servicios que corresponden a la difusión, instrumentación, organización y gestión de los programas de desarrollo cultural del gobierno local. Sin embargo, el Municipio dentro de su estrategia de conversión en Ciudad Digital debe ser capaz de convocar a los agentes de cambio necesarios. La participación activa de la ciudadanía a través de sus distintos actores se hace fundamental ya que se convierten en autores y beneficiarios de la información publicada. La inmediatez de la información, su veracidad y su accesibilidad desde múltiples canales son fundamentales para construir centros de información para la ciudad digital y el hecho de que emanen de la propia sociedad hace de ellos paradigmas virtuales de la voz verdadera, de las distintas expresiones sociales y culturales de la ciudad.

- ✓ Búsqueda bibliográfica
- ✓ Teledifusión de cine y teatro
- ✓ Teledifusión de conferencias
- ✓ Teledifusión de conciertos y espectáculos musicales
- ✓ Accesos a museos virtuales
- ✓ Asistencia a distancia a cursos de extensión universitaria
- ✓ Foros temáticos
- ✓ Teleaprendizaje de artes

e-Social

La conciencia social debe también extenderse al funcionamiento, inscripción, participación, operación y verificación de avances de los programas gubernamentales o de ONGs vinculadas al desarrollo humano y social en distintos tipos de programas como:

- ✓ Reconversión laboral
- ✓ Alfabetización informática
- ✓ Enseñanza y aprendizaje de artes y oficios
- ✓ Finalización de estudios interrumpidos
- ✓ Bolsas de trabajo y oficios
- ✓ Operación de programas de desarrollo social
- ✓ Operación de programas de contención social

- ✓ Capacitación derivada de los programas de desarrollo social
- ✓ Difusión de temas de prevención sanitaria
- ✓ Redes solidarias

e-Gestión de Servicios y obras de Uso Público

La telegestión y el telecontrol de los servicios municipales, consisten en la supervisión y accionamiento remoto, es decir a distancia, de los sistemas de servicios públicos que generalmente son prestados por los gobiernos locales a los ciudadanos. La mayoría de estos servicios no requieren plataformas especiales para ser prestados. Estos servicios masivos, administrados por la municipalidad, tienen como finalidad promover la interactividad entre la ciudadanía y la administración local, además de la rapidez en la solución o reparación de servicios comunes. Entre ellos se pueden mencionar:

- ✓ Gestión de obras de infraestructura de uso publico.
- ✓ Gestión remota de solicitudes de reparación de calles, semáforos, alumbrado público
- ✓ Gestión remota de solicitudes de recolección de basura, árboles, escombros, etc. de la vía pública
- ✓ Mantenimiento y corrección remotos de funcionamiento de sistemas de alumbrado público
- ✓ Mantenimiento y corrección remotos de funcionamiento de sistemas de semáforos y control de tráfico vehicular público
- ✓ Mantenimiento y corrección remotos de funcionamiento de sistemas cloacales y agua
- ✓ Medición remota de tráfico urbano o vial
- ✓ Medición remota de indicadores de contaminación ambiental
- ✓ Observación remota de áreas públicas
- ✓ Gestión remota de reclamos por ruidos molestos, animales sueltos en la vía publica.
- ✓ Gestión remota de reclamos por ocupación del espacio público.

e-Comercio

También conocido como e-commerce, consiste en la comunicación y el teleprocesamiento de información entre los agentes de la economía con los consumidores finales, los agentes productivos o con la competencia usualmente incluyendo alguna forma de transacción comercial electrónica. Algunos de estos servicios requieren plataformas especializadas, debido a su complejidad de funcionamiento y sobretodo por las implicancias que llevan las transacciones que involucran dinero.

Es en este nuevo contexto, donde las nuevas relaciones políticas, sociales y económicas, basadas en los cambios generados por las tecnologías digitales, establecen nuevas formas de expresión y participación ciudadana, el gobierno local debe adoptar también nuevas formas de gestión política orientadas a configurar una administración pública transparente, dinámica y eficiente, utilizando las potenciales ventajas de las nuevas tecnologías.

En Conclusión, no se trata solamente de poder realizar consultas o trámites desde la sede en los agentes económicos o desde los domicilios particulares, o eventualmente, desde telecentros, sino además, establecer un vínculo permanente entre el gobierno

local y los ciudadanos.

De todos los sistemas y subsistemas enunciados precedentemente, a continuación se detallan solo algunos de ellos que se han elegido para desarrollar en mayor nivel de detalle para el presente estudio, debido a la disponibilidad de tiempo para el mismo:

4.2. Síntesis del Modelo

Sobre la base del relevamiento y análisis efectuado en las Actividades anteriores, se destaca una amplia preponderancia de la informatización respecto de la contabilidad y administración de las arcas del Municipio y una gran diferencia con el resto de las áreas gubernamentales. Por tal motivo proponemos:

- 4.2.1. Sobre la base de la actual estructura y diseño del área de Informática, generar una Base de Datos de información centralizada, y gestión descentralizada, donde todas las áreas del Municipio tengan a cargo:
 - a) Cargar datos correspondientes exclusivamente a su área o dependencias (generar las altas digitalizadas), respetar las estructuras y formas que determine INFORMÁTICA para tales fines (único responsable por Secretaría Municipal, formato de datos y campos, tipo de archivos, vínculo para pasaje de datos, etc.).
 - b) Mantener actualizados los datos correspondientes exclusivamente a su área o dependencias (modificar los datos registrados), respetar las normas y esquemas de seguridad que determine INFORMÁTICA para tales fines (único responsable por Secretaría Municipal, filtros para actualizaciones, autorizaciones, seguridad, resguardos, etc.).
 - c) Borrar datos correspondientes exclusivamente a su área o dependencias, respetar las normas y esquemas de seguridad que determine INFORMÁTICA para tales fines (único responsable por Secretaría Municipal, filtros para actualizaciones, autorizaciones, seguridad, resguardos, etc.).
- 4.2.2. Sobre la base de la actual estructura y diseño del área de Informática, implementar un SIG asociado a la Base de Datos de información centralizada, y gestión descentralizada, donde todas las áreas del Municipio puedan:
 - a) Generar tableros, es decir referenciar información de la Base de Datos, que cumpla con una o más condiciones en el mapa del Municipio de Avellaneda correspondientes exclusivamente a su área o dependencias (generar los tableros digitalizados), respetar las estructuras y formas que determine INFORMÁTICA para tales fines (único responsable por Secretaría Municipal, formato de tablas y campos, tipo de archivos, vínculo para asociación de datos, etc.).
 - b) Asociar información y tableros correspondientes a su área o dependencias y a otras externas a su dependencia, respetar las normas y esquemas de seguridad que determine INFORMÁTICA y los responsables de las distintas áreas para tales fines (filtros, autorizaciones, seguridad, resguardos, etc.).
 - c) Visualizar tableros, implica poder visualizar los tableros generados en el punto 3.2.2. a) y b) en el mapa del Municipio de Avellaneda y correspondientes exclusivamente a su área o dependencias, respetar las normas y esquemas de seguridad que determine INFORMÁTICA y la única persona responsable para la propia Secretaría Municipal,

filtros para visualizaciones, autorizaciones, seguridad, resguardos, etc.

- 4.2.3 Sobre la base de la actual estructura y diseño del área de Informática, una vez tomada la decisión política de las TICs a implementar comenzar con la primera de ellas asociada a la Base de Datos de información centralizada, y gestión descentralizada, donde las áreas del Municipio vinculadas a la misma tengan a cargo:
- a) Generar los datos e información que estarán a disposición de los ciudadanos del Municipio de Avellaneda a través de los tableros necesarios para la TIC en cuestión, es decir referenciar información de la Base de Datos que cumpla con una o más condiciones y que correspondan a su área o dependencias y a otras externas a su dependencia, respetar las normas y esquemas de seguridad que determine INFORMÁTICA y los responsables de la TIC para tales fines (filtros, autorizaciones, seguridad, resguardos, etc.).Sobre la TIC y sus servicios, se deberá generar y determinar las prestaciones, alcances, esquema, funciones, requisitos, usuarios y responsable de la misma.
 - b) Administrar y tratar el servicio a prestar propio de la TIC en cuestión, asociar información y tableros correspondientes, hacer respetar los alcances y esquema, cumplir las funciones y verificar los requisitos acordes a las normas y esquemas de seguridad que determine INFORMÁTICA y los responsables de la TIC para tales fines (filtros, autorizaciones, seguridad, resguardos, etc.).
 - c) Visualizar y supervisar la prestación propia del servicio de la TIC en cuestión, respetar las normas y esquemas de seguridad que determine INFORMÁTICA y los responsables de la TIC para tales fines (filtros para visualizaciones, autorizaciones, seguridad, resguardos, etc.).
 - d) Responder y controlar el cumplimiento de las inquietudes y/o dudas de los ciudadanos del Municipio respecto del servicio propio de la TIC en cuestión, respetar las normas y esquemas de seguridad que determine INFORMÁTICA y los responsables de la TIC para tales fines (autorizaciones, registros, seguridad, resguardos, etc.).

4.3. Detalle de Aplicaciones

4.2.1. Gestión Descentralizada de Hospitales Públicos

Antecedentes, Regulaciones y Factibilidad

Como *antecedentes* sobre el tema, podemos empezar con los actualmente denominados “Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada” o HPGD, tienen su origen formal en el año 1993 por el Decreto N° 578 del Poder Ejecutivo Nacional, que crea la figura y el Registro de los entonces llamados “Hospitales Públicos de Autogestión” o HPA.

La autoridad de aplicación es el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación que, a partir de diversas normas actualizadas con el tiempo, reglamenta la actividad de más de 1.000 hospitales municipales, provinciales y nacionales inscritos.

Muy simplificada, los fundamentos de aquella decisión gubernamental reconocían que debía hacerse algo con la generalizada incapacidad de recursos y medios que disponían los hospitales públicos para recuperar los costos generados en la atención de la salud a los pacientes que gozaban de una cobertura asistencial.

Las obras sociales, aún con unos pocos convenios en marcha y desde sus orígenes, alrededor de 1970, administraban este aspecto a su arbitrio, retaceando la obligación de pagar a los hospitales las pocas facturas que éstos les entregaban por la atención de sus afiliados.

En el comienzo de la década de los 90 eran pocas las posibilidades de que aquellos establecimientos que pretendían mejorar su facturación tuviesen resultados. Ante la mora de los pagadores, el camino de las acciones judiciales era extenso e incierto por la carencia de regulaciones oficiales en la materia.

La gestión descentralizada, ex autogestión, aún siendo imperfecta como cualquier metodología innovadora y de alcance nacional aplicada a miles de agentes, tuvo la virtud de cubrir formalmente muchos de los aspectos operativos asociados en el circuito de pacientes cubiertos asistencialmente que acuden a los hospitales, la atención hospitalaria, el registro de los consumos, la facturación a los terceros pagadores responsables, la gestión de cobranza y el eventual ejercicio del “débito automático” en caso de mora de los pagadores.

No deja de lado esta norma otros principios importantes como los administrativos y financieros, como los de la calidad de la atención médica, la modularización de prestaciones y medicamentos, la estandarización de nomencladores y aranceles, la necesidad de contar con padrones actualizados de afiliados a obras sociales y la posibilidad de autogestionar los recursos extrapresupuestarios obtenidos por esta vía, de allí su nombre original.

Sin duda alguna, el aspecto más impactante del sistema, y a favor de los hospitales, fue el mecanismo de débito automático ejercido bajo ciertas condiciones. Su principio es sencillo, su aplicación es formalmente detallada y su eficacia fue indiscutible.

El “débito automático” es el procedimiento por el cual un hospital de gestión descentralizada que ha cumplido todas las formalidades de registro y facturación de consultas, prácticas y medicamentos, que ha elevado la documentación de respaldo en tiempo y en forma, que ha dejado transcurrir los plazos vigentes y que ha intimado sin resultado el pago en mora, puede acudir ante la Superintendencia de Servicios de Salud, bajo trámite, para disponer del cobro ejecutivo de la deuda.

Ese cobro ejecutivo se cumple a partir de la intervención coordinada de otros dos importantes organismos nacionales: la AFIP, que bloquea por los importes adeudados los fondos recaudados de las obras sociales y el Banco de la Nación Argentina, como el agente pagador exclusivo con transferencias a las cuentas corrientes de cada hospital que ha reclamado con éxito. Desde luego, este mecanismo está sujeto a numerosas auditorías médicas, administrativas y financieras por parte de todas las organizaciones intervinientes.

El arranque de este sistema en 1993 fue lento y con dificultades. Era un cambio radical de estilos y métodos de trabajo y es cierto también que algunos detalles importantes para dilucidar interpretaciones subjetivas de las normas se dejaron inicialmente en la omisión o en la incertidumbre.

A pesar de todo, con el correr de los años las reglamentaciones se fueron adecuando por la experiencia y el necesario equilibrio de intereses contrapuestos como eran generalmente los de las obras sociales y los hospitales. Aquellas porque se resistían a que les quiten parte de sus ingresos por la vía ejecutiva automática y la posibilidad de previsión, éstos porque pretendían cobrar la totalidad de lo que legítimamente habían facturado, sin interferencias extrañas. Claro, en el medio quedaron algunas cuestiones como un arancel compulsivo bastante más alto que el que regía antes, los medios y modos de formalizar las auditorías compartidas, los criterios de facturación nuevos, la carencia generalizada de recursos informáticos en los hospitales y las obras sociales, la falta de una cultura sistemática de trabajo y de registro en los hospitales, y otras más que necesariamente se adaptaron sobre la marcha.

La necesidad de allegar fondos genuinos a los ya magros presupuestos de la salud pública y los

ajustes fue dando lugar al crecimiento explosivo de la actividad dentro del sistema de gestión descentralizada. La adhesión de las provincias y sus establecimientos en el Registro Nacional fue prácticamente masiva y unánime.

En 1996 podía hablarse de un apogeo del sistema. Una forma casi obligada de los hospitales para poder satisfacer las formalidades de su aplicación fue apelar a la contratación de empresas privadas que podían aportar lo que ellos no disponían ni podían disponer: recursos para invertir en la informatización de los sectores involucrados en la operatoria, la experiencia en racionalización administrativa, el “saber hacer” del personal propio en supervisión de facturación y cobranza, y el gerenciamiento integral del proyecto para obtener los resultados esperados. Les llamaron “tercerizaciones” desde el área de gobierno, pero las denominaron “privatizaciones” desde el área gremial.

Como en otras ocasiones, intereses diferentes describían a su conveniencia algunas realidades; por ejemplo, la autogestión nunca ha propiciado el arancelamiento de la atención gratuita de los hospitales públicos, como tampoco ha favorecido la discriminación de pacientes o la privatización de servicios administrativos o asistenciales. Basta leer las normas con objetividad. Se deduce justamente lo contrario, protege todos esos derechos propios de la salud pública.

De todos modos, con altibajos producidos por cambios políticos y, fundamentalmente, por la crisis financiera del sector de la seguridad social y de la salud en general, subsiste este sistema con menos adhesión que otrora y con algunos riesgos de que el gobierno cumpla sus compromisos, pero con las mismas oportunidades si se desarrolla correctamente el trabajo.

Respecto a las **Regulaciones**, el decreto N° 578 PEN, del 1 de abril de 1993, originó el sistema con la creación del Registro Nacional de Hospitales Públicos de Autogestión, definiendo el funcionamiento, alcances y atribuciones de los hospitales que lo integren.

Para respaldar esta innovación, entre otras normas, se apela a decreto N° 1269, de julio de 1992, que aprobó las políticas sustantivas e instrumentales de la Secretaría de Salud del entonces Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.

Con el tiempo se han modificado las normas fundamentales y las reglamentaciones. Así, el marco básico de referencia vigente está dado por:

- ✓ Decreto N° 939 PEN, del 19 de octubre de 2000: deroga al N° 578 y crea el régimen de Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada (HPGD) con su pertinente Registro.
- ✓ Resolución N° 855 MS, del 13 de octubre de 2000: aprueba nuevos aranceles modulares y normas para los hospitales públicos de autogestión. Se había derogado por la resolución N° 488/2002 MS, pero se suspendió su aplicación a casi tres meses de vigencia por la resolución N° 798/2002 MS, al amparo de la Emergencia Económica Nacional.
- ✓ Resolución N° 322 SSS, del 21 de agosto de 2002: deroga resolución previa y define requisitos para la facturación de los HPGD.
- ✓ Resolución N° 487 MS, del 21 de agosto de 2002: establece mecanismos nuevos para la presentación y cobro de facturas por parte de los HPGD.

Las **facilidades** que todo esto brinda, se resumen en trabajar bajo el régimen de gestión descentralizada que les permite a los hospitales públicos una serie de facilidades y les ocasiona ciertas exigencias, entre las que pueden destacar:

- a. Elaboración y suscripción de convenios en términos convenientes con prestatarios que no pertenezcan al Sistema Nacional del Seguro de Salud. Optimización de las condiciones de los contratos vigentes.

- b. Mejoramiento en el registro de las prestaciones efectuadas y perfeccionamiento del cursograma de los comprobantes convergentes a facturación.
- c. Integración de la información de los distintos Departamentos y Servicios.
- d. Procesamiento computacional de las prestaciones de los Servicios centrales y áreas involucradas.
- e. Facturación en forma inmediata y completa y mejoramiento de la cobranza.
- f. Análisis de los débitos para determinar eventual refacturación y/o ajustes en los criterios de facturación.
- g. Remisión de información a la Dirección, de forma que viabilice su proceso de toma de decisiones.

Recursos necesarios

La puesta en marcha requiere disponer y coordinar integradamente distintos recursos:

- a. Personal idóneo para las funciones de detección de cobertura de pacientes, censo diario de pisos o salas de internación, registro de consumos, auditoría médica y administrativa, facturación, cobranza bajo la reglamentación de gestión descentralizada.
- b. Circuitos administrativos y asistenciales vinculados con el ingreso/egreso de pacientes, facturación para aquellos que disponen de cobertura social, y cobranza de las Facturas emitidas.
- c. Sistema informático que esté instalado y funcional en las áreas hospitalarias intervinientes. El software de aplicación debe estar adecuado a las normas de gestión descentralizada, incluyendo el manejo completo del Comprobante de Atención de Beneficiarios de Obras Sociales, único documento formal con carácter de declaración jurada del paciente y que exige la Superintendencia de Servicios de Salud para la validez de la facturación.
- d. Gerenciamiento a cargo de un profesional con experiencia en la gestión descentralizada, manejo detallado de las normas vigentes, liderazgo para coordinar grupos interdisciplinarios de trabajo, capacidad de operar sistemas informáticos y realizar control de gestión.

Áreas intervinientes

- a. Admisión / Egresos
- b. Turnos de Consultorios Externos
- c. Guardia
- d. Detección de cobertura (padrones en línea)
- e. Facturación
- f. Historias Clínicas
- g. Cobranza y Cuentas Corrientes
- h. Turnos y stock para Servicios de apoyo (Farmacia, Laboratorio, Diagnóstico por Imágenes, etc.)
- i. Servicios asistenciales (consultas, prácticas, internaciones)
- j. Estadística asistencial

Factores críticos

La posibilidad de mejores resultados o no del ejercicio del régimen de gestión descentralizada depende significativamente de factores internos y externos al hospital. Los más influyentes son:

a. Internos

- ✓ Apoyo firme y sostenido de la Dirección del hospital al proyecto, incluyendo la médica y la administrativa.
- ✓ La colaboración del cuerpo médico para rellenar en forma correcta y en tiempo las historias clínicas de los pacientes, incluyendo la evolución diaria, el Informe Estadístico de Hospitalización, el Comprobante de Atención de Beneficiarios de Obras Sociales y la epicrisis, además de la correcta firma y sellado de los mismos.
- ✓ La colaboración del cuerpo administrativo para velar por la eficaz detección de cobertura, registro de consumos y traslado eficiente de documentación a facturación.
- ✓ El consenso mínimo de los sectores gremiales de los médicos y el personal hospitalario.

b. Externos

- ✓ Política del área económica del Gobierno, en el sentido de no bloquear o desviar los fondos destinados al pago de débitos automáticos hacia otros fines.
- ✓ Política del área de salud del Gobierno, en cuanto a que mantenga las pautas normativas de equilibrio entre los intereses de los hospitales públicos y los agentes del Registro Nacional de Obras Sociales.

4.2.2. e-Salud y e-Social

Los sistemas informáticos facilitan la administración y distribución de los recursos sociales de una Entidad Gubernamental o no Gubernamental, entre los sectores más carenciados de la población.

Para lograr esto, el sistema, deberá manejar la información relacionada con las Personas, Grupos Familiares, Viviendas, y Programas Sociales abarcados por la municipalidad, delegaciones municipales, ONG, etc..

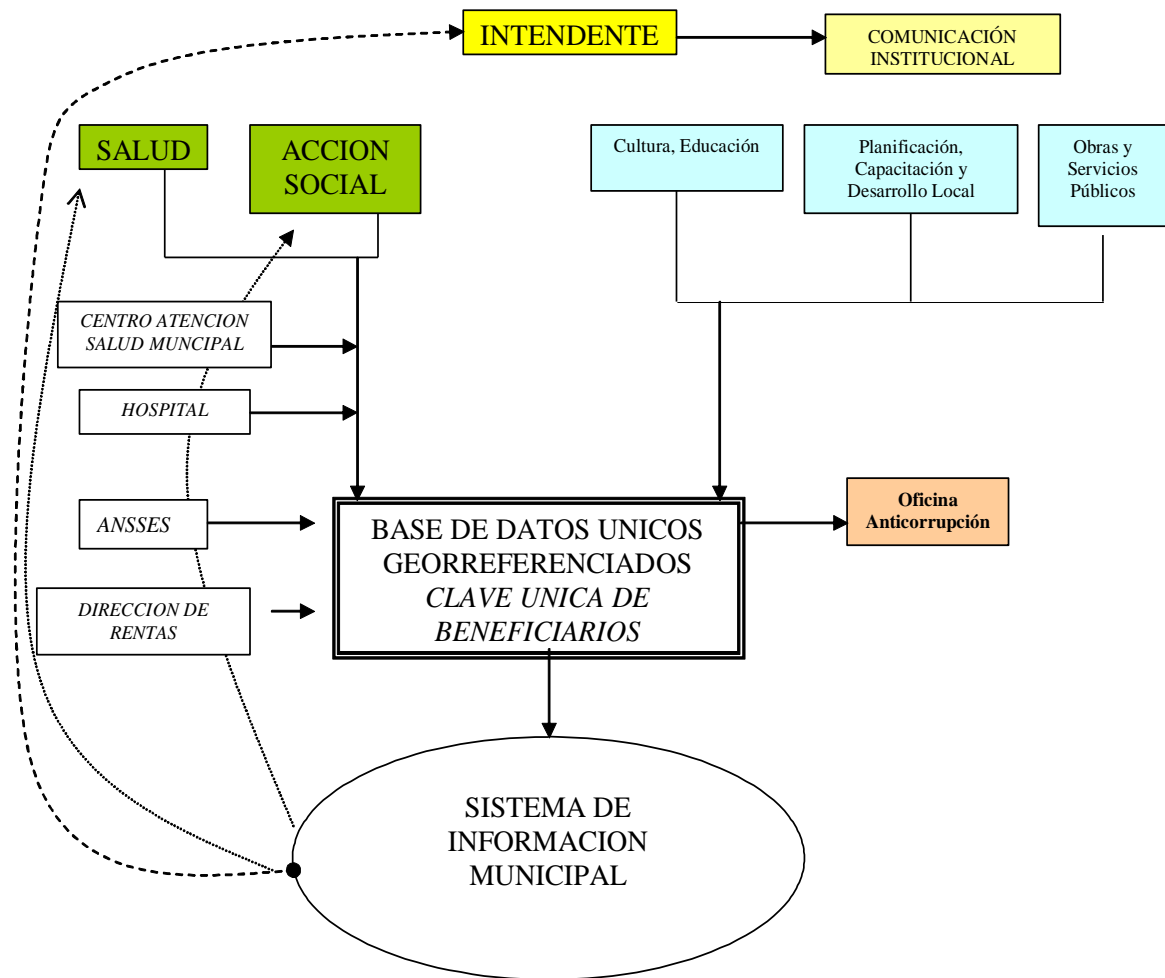
Deberá ser un sistema versátil, preparado para su fácil adaptación a los cambios de políticas sociales.

Sus principales funcionalidades serán:

- Incorporación automática de cualquier programa social que empadrene a personas, al sistema, sin necesidad de un administrador informático.
- Total compatibilidad con el sistema de registro nacional de **Grupos Familiares SIEMPRO**.
- Administración de datos de Grupos Familiares, Viviendas y Personas.
- Administración de programas sociales.
- Generación de informes socioeconómicos, emisión de padrones por barrio, emisión de cartillas para grupos familiares, confección de estadísticas por barrio, etc.
- Generación de Tablas DBF, para cruce con sistemas de **Georeferenciación**.
- Emisión del un **informe general** de personas, que contiene datos personales, datos propios de su grupo familiar, *integrantes de su grupo familiar* con nombre y DNI, características de su vivienda, *ubicación de la vivienda*, ingreso mensual, trabajo actual, *qué ayuda a recibido todo el grupo familiar de un municipio en los últimos años y en que programas de asistencia esta incluido*. (solo conociendo el Nombre, CUIL o DNI de uno de los integrantes)

A través de los sistemas y mediante la **Clave única de Identificación Socio-Sanitaria** nos permite acercarnos a los vecinos, generando actitudes de inclusión que apuntan a la promoción *humana*.

Fig. B-2.1. Sistema de administración de la información social y de salud

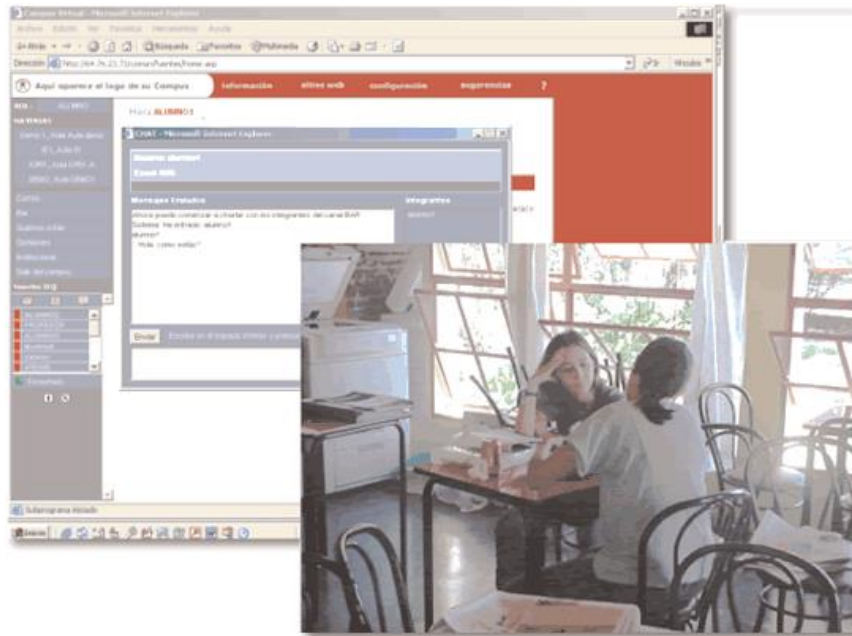


e-Educación

Características Generales

Es una plataforma integrada de capacitación asistida y gestión de unidades de capacitación en Internet. Comprende un Campus Virtual y un sistema de gestión (backoffice) de soporte de las actividades académicas y administrativas.

La imagen institucional, los entornos pedagógicos (aulas, foros académicos, etc.) y de socialización (bares, correo personal, etc.) y los procesos académicos y administrativos son configurables. Posee herramientas de gestión de contenidos integradas a la plataforma y funciones que permiten un seguimiento detallado de las actividades del campus (conexiones de los alumnos, respuestas de los docentes, participación en foros, etc.)



Comprende dos módulos diferenciados: el Campus Virtual (front end) soporta las distintas actividades pedagógicas y de socialización de la comunidad virtual, mientras que el Sistema de Gestión (back end) da soporte a las actividades académicas y administrativas.

Los entornos particulares son completamente configurables de acuerdo al uso específico previsto: capacitación interna en la empresa, campus formal de enseñanza universitaria o terciaria, instituto de capacitación, etc.

Campus Virtual (Front end)

Materias (Aula): Permite acceder al Aula Virtual.

Correo: Permite el envío y recepción de e-mails personales.

Institucional: Contiene información general de la institución: avisos, mensajes, etc.

Quiénes están: Permite visualizar quienes están navegando en ese momento en el Campus cualquiera sea su rol dentro del mismo.

Ayuda: Descripción de los espacios del campus y su funcionalidad.



Configuración: Permite el cambio de datos personales (contraseña de ingreso, currículum personal, preferencias, etc.).

Bar/es: Espacio/s de socialización del Campus. Permite la generación de canales múltiples grupales e individuales.

El Aula

El aula es el entorno pedagógico por excelencia, en él se materializan las interacciones entre los alumnos, docentes y tutores, y con los contenidos.

Funciones principales

Es el espacio de comunicación entre los integrantes de la comunidad educativa.

Cronograma: Despliega la estructura general del curso o materia.

Portafolio: Permite la organización de la información, mensajes, documentos y consultas.

Integrantes: Despliega el listado de todos los integrantes del aula.

Foros: Es el espacio de discusión de temas generales propuestos por el docente o por los alumnos.

Consultas: Permite el envío y recepción de consultas referidas al dictado del curso.

Gestión (Back end)

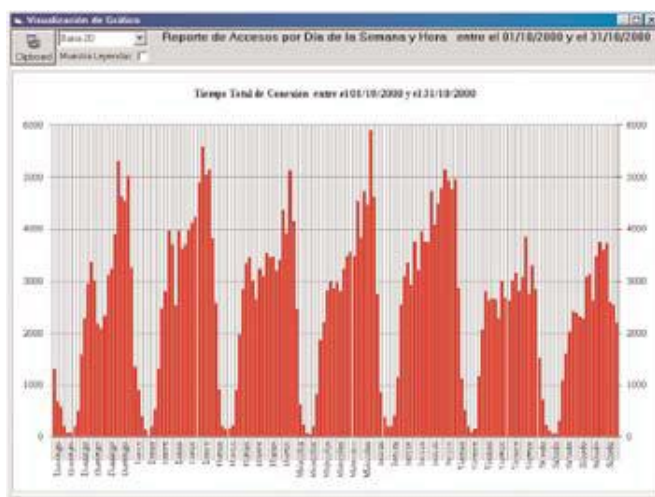
Es el entorno de resolución de los circuitos y procesos administrativo / académicos.

Comprende

Informes: cubre las acciones a tomar desde que un alumno potencial, se conecta con la institución solicitando información hasta que se inscribe o se lo da de baja. Permite dar respuesta inmediata en forma automática.

Genera la base de datos de clientes potenciales segmentada por datos demográficos, geográficos, laborales, de interés, etc.

Inscripción a carrera: cubre las acciones hasta la efectiva matriculación o rechazo de la inscripción. Detecta los inscriptos no matriculados a fin de evaluar las razones de la no-matriculación (académicas, económicas).



Inscripción a curso / materia: comprende las actividades que cumple un alumno para inscribirse a un curso/materia. Provee información de los inscriptos agrupados según distintos criterios, así como la de aquellos no matriculados a fin de permitir la acción inductiva para que formalicen la

matrícula (compromiso económico). Provee el insumo básico para el armado y lanzamiento de las aulas, permitiendo la planificación de los recursos físicos y humanos que serán necesarios para el dictado de los cursos.

Asignación a aulas: comprende las tareas para asignar los alumnos inscriptos y los docentes a las distintas aulas de una materia / curso. Es la etapa final de preparación de los recursos necesarios para el dictado. Permite la asignación de los mismos a un aula específica (ya sea presencial o virtual) y la activación de los elementos necesarios para su dictado.

Cursado: Permite el seguimiento pormenorizado de las actividades aúlicas. Mantiene un registro detallado de las actividades de los integrantes de aula (alumnos, docente, tutor), facilitando el seguimiento de las mismas y permitiendo la detección temprana de situaciones de riesgo (alumno que no se conecta, docente que no responde las consultas en tiempo y forma, etc.)

Seguimiento de trámites: provee el soporte del flujo de trabajos (workflow) de seguimiento de los distintos trámites en la institución.

4.2.3 Gestión de infracciones de tránsito

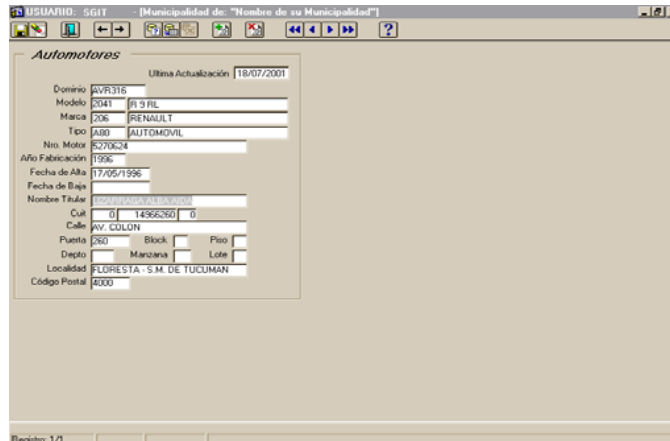
Descripción del Modelo

El modelo de datos ha sido enfocado a fin de centralizar la atención en la esquila de infracción, independientemente de los lugares físicos por donde circula y de las personas que intervienen.

El sistema asigna a cada esquila de infracción un número único permitiendo de esta manera una eventual carga descentralizada de la información.

Módulo de Ingreso

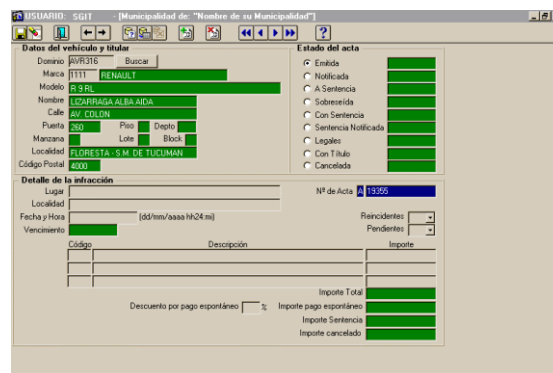
El módulo de ingreso provee las funciones necesarias para ingresar la esquila de infracción e interconectarse con la información del Registro de Conductores y de Vehículos a efectos de determinar el titular para casos donde no pudo ser registrado el conductor.



El módulo esta compuesto por las siguientes funciones:

- ✓ Registración de Esquelas de Infracción
- ✓ Determinación de Titular del Vehículo
- ✓ Emisión de Notificación y/o Citación para los casos donde el vehículo se dio a la fuga

Módulo de Gestión



Este módulo provee las herramientas necesarias para gestionar el ciclo de vida de una esquila de infracción. Permite registrar el resultado de cada estadio y realizar consultas y controles acerca del avance de situación. Brinda al Señor Conciliador la información referida a la infracción como asimismo los antecedentes del responsable.

El módulo esta compuesto por las siguientes funciones:

- ✓ Seguimiento y gestión de Notificaciones y Citaciones
- ✓ Control de vencimientos de pasos procesales y de presentación de descargos
- ✓ Emisión / procesamiento de Sentencias
- ✓ Notificación de Sentencias
- ✓ Emisión del Boleto de Pago
- ✓ Emisión de Recibos por Pago

Módulo de Administración

Este módulo provee las herramientas necesarias para la administración del sistema y consultas. Está compuesto por las siguientes funciones:

- ✓ Actualización de Parámetros como ser plazos,
- ✓ Actualización de Tablas del Sistema como ser tipos de infracción,
- ✓ Integración al Sistema de Licencias de Conducir para inhabilitación de Usuarios,
- ✓ Anulación de Esquelas

listado_por_estadio: Visualización Previa

Archivo Visualizar Ayuda

Logo Municipal

Listado por Estadio

20/07/01 04:31 PM
Página 1 de 1

Estado: Emitidas

Nº de acta:	Titular	Detalle de la infracción
A 19340	CORBELLA FORMOSO BERNARDO	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19341	DELGADO PEDRO CESAR	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19342	MILIOTO SALVADOR ANTONIO	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19343	SOTOMAYOR ARTURO	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19344	FRANCO EDUARDO	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19345	SIR ALBERTO JAVIER	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19346	EISENBERG GISELA	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19347	CONTA ZEPEDA IVO ERNESTO	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19348	GALARZA MARIA CRISTINA	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19349	OLIVA DANTE RAUL	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19350	MOLINA IMBALD EDUARDO MARCIAL	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19351	LANIERI MARIA LUCIA	EXCESO DE VELOCIDAD
A 19352	FERNANDEZ MARGARITA MATILDE	EXCESO DE VELOCIDAD

Total en estadio: 13

Estado: Sobreseídas

Nº de acta:	Titular	Detalle de la infracción
A 19353	MURO ANIBAL DAVID	VIOLAR HORARIO DE CARGA Y DESCARGA, REALIZARLOS EN LUG

Total en estadio: 1

Estado: Con sentencia notificadas

Nº de acta:	Titular	Detalle de la infracción
A 19354	MURO ANIBAL DAVID	EXCESO DE VELOCIDAD

Total en estadio: 1

Total de infracciones: 15

4.2.4. Intranet y Web interactiva

Una de las mejores cosas de las empresas pequeñas es la capacidad de actuar rápidamente. Las decisiones no tardan siglos debido a un cúmulo de directores. Se vuelve imprescindible contar con comunicaciones constantes, confiables y seguras, entre todos los integrantes de la administración. Una Intranet es similar a un sitio Web, y utiliza los mismos protocolos, pero es una red interna exclusiva de la administración. (Una "extranet" también es una página Web interna pero los privilegios de acceso están extendidos a vecinos y público en general.).

La Intranet puede prevenir inconvenientes. Incluso un municipio pequeño tiene problemas de comunicación.

Las historias cambian a medida que se van desparramando, llevando información incorrecta a todo el personal. Si tiene trabajadores en otras delegaciones, los problemas de manejo de las comunicaciones e información son todavía mayores. Para que una administración sea exitosa, todos los involucrados deben entender sus objetivos. Ni los objetivos a corto plazo ni aquellos a largo plazo pueden ser guardados entre las cuatro paredes de las reuniones de gabinete. Todos los Secretaros, Sub-Secretarios, Directores, Jefes de Departamentos y empleados en su conjunto deben trabajar en pro de un objetivo en común.

Una Intranet es el lugar perfecto para informar estos objetivos. De esta forma, todo el mundo tiene acceso a la misma información. La construcción de una Intranet puede mejorar la comunicación a través de una página de mensajes, el envío de mensajes instantáneos y Chat, todo esto funcionando sobre un único servidor central, logrando además un ahorro de espacio en dichos servidores. La utilización de un panel de discusión los días anteriores a una reunión puede mejorar la experiencia y orientarla en la dirección correcta. Las ideas se pueden debatir de antemano. Los participantes llegarían a la reunión con una mejor idea de lo que tratarán en concreto.

Una Intranet permite enviar información de esencial importancia para que todos los empleados vean. El envío de calendarios, la política del municipio, los beneficios a través de este sistema es un gran comienzo. Ahorrarán tiempo. Pero la Intranet puede ser usada para más que el envío de información básica. La verdad de la Intranet reside en que puede ser utilizada para interactuar.

Se puede ahorrar tiempo con formularios interactivos, envíos de memorandums, manejo digitalizado de expedientes internos, órdenes de suministros, cambios de carátulas y mucho más puede ser manejado mas rápida y eficazmente. Se debe organizar la Intranet para que sea lo más fácil posible de usar. Estamos tratando de ahorrar tiempo y no de frustrar a la gente.

Antes de comenzar a utilizar una Intranet, se debe asegurar lo que se quiere hacer con ella, debemos entender como la usarán los empleados. Finalmente se debe tener especial cuidado en la forma en que está diseñada. Si se deben hacer seis clicks para encontrar un formulario solicitando vacaciones, entonces es demasiado compleja. No se necesita un experto en computación para mantenerla. La idea es tener información actualizada y disponible en cualquier momento. La ventaja de la intranet es que todo su contenido es generado y actualizado on-line con el uso diario de sus prestaciones. Una vez que el sistema esté funcionando y todos entiendan qué hacer, los resultados serán significativos.

El progreso de las Tecnologías de Información está cambiando los esquemas de servicio y atención al ciudadano, quien cada vez exige mejores servicios, más transparentes y expeditos. Por tal motivo el municipio de Avellaneda no puede quedar relegado en los temas de modernización, por lo cual se ha comprometido con el desafío de lograr que la tecnología sea utilizada adecuadamente y contribuya al desarrollo municipal, y a un mejor servicio para con sus ciudadanos.

El desafío administrativo del Gobierno Municipal es estandarizar su plataforma operativa, integrar la información que se encuentra dispersa y propiciar la intercomunicación de datos y procesos entre diferentes dependencias. Además, existe una diversidad de aplicaciones de trabajo que ocasionan una complicada capacitación del personal y un desarrollo operativo burocrático e ineficiente. Y un

inexistente servicio al vecino.

Detectada esta necesidad, el Gobierno municipal debe buscar la solución que le permita unificar su plataforma operativa, estandarizar el uso de aplicaciones (reduciendo con ello los aspectos asociados a la capacitación y a la burocracia administrativa), integrar su información, enlazar a las diferentes dependencias de gobierno y ofrecer servicios electrónicos en línea, sentando las bases para un desarrollo integral de procesos y automatización de servicios a disposición del ciudadano.

Solución

Después de una evaluación de diferentes alternativas existentes en el mercado, una solución basada en un sistema de aplicaciones browseables que permite cubrir las necesidades de la Intranet y la Extranet de una forma integrada.

Bajo la plataforma integrada de Microsoft, se puede cubrir desde el sistema operativo de los servidores, las herramientas para portales y servicios en línea las aplicaciones de escritorio. Ello posibilita la estandarización del software entre las dependencias, mejorando la comunicación e integración.

En la actualidad el municipio carece de una infraestructura tecnológica adecuada para soportar las aplicaciones de colaboración, mensajería y desarrollo informático estandarizado entre las distintas dependencias y entidades de Gobierno.

A continuación de detallan las cinco vertientes de la propuesta:

1. Infraestructura Tecnológica (Red Municipal de Voz y Datos)

El primer paso para el municipio sería conformar una Red Gubernamental para manejo de voz y datos que conecte a las dependencias.

Para dicha red se recomienda Windows Server 2003 Enterprise Edition como plataforma operativa; Microsoft Exchange 2003 para mensajería y colaboración; Internet Information Services 6.0 (IIS) para desarrollar, implementar y administrar aplicaciones Web; SQL Server 2000 como base de datos; y Visual Studio .Net para el desarrollo e integración de aplicaciones y comunicación de sistemas, además de la estandarización de la plataforma de los usuarios con Windows 2000 y XP.

2. Gobierno Electrónico (Portal en Internet del Gobierno del Municipal)

El segundo punto importante es el Portal de Internet de la Municipalidad de Avellaneda, el cual es una Web interactiva.

En la parte del Gobierno Electrónico, el estado se debe empeñar en ofrecer una serie de servicios en línea con los cuales se beneficia a los ciudadanos, en trámites como la obtención de los formularios para completar on-line para el inicio de trámites y/o expedientes, presentación de planos digitalizados, servicios de denuncia a funcionarios, consulta de bolsa de trabajo, perfiles de trámites, etc.

Para administrar este portal se utiliza Windows Server 2003 como plataforma operativa, IIS 6.0 para controlar las aplicaciones Web, Index Server para permitir la búsqueda en el Web y Visual Studio .Net 2003 como herramienta de desarrollo y enlace entre aplicaciones.

3. Sistemas de Información

En el gobierno municipal un componente importante es el desarrollo de sistemas de Información (como la Intranet, el portal de servicios) que permitan al estado automatizar procesos, comunicarse

y trabajar de forma más integrada. Como proyecto relevante se proponen los Centros de Atención y Servicios (CAS) son cajeros automáticos de autoservicio en línea que ofrecen diversos servicios al ciudadano, especialmente para aquellos que en sus domicilios no tengan acceso a Internet o no dispongan de equipos de computación, pudiéndose instalarse también en centros comerciales.

En estos cajeros se puede realizar la consulta e impresión de las tasas municipales, estado de trámites iniciados, solicitud de inicio de trámites, consultar horarios y turno para hospitales y salas de primeros auxilios, inscripciones educativas, presentación digitalizada de proyectos constructivos y todo otro servicio que el municipio considere válido. Con lo cual se espera aumentar el servicio al ciudadano y recaudar más ingresos.

4. Reingeniería de Procesos (métodos de desarrollo de procesos)

La inversión que el gobierno realice en tecnología resultará un soporte a largo plazo que permitirá que durante una década se sigan beneficiando de los servicios de esta red gubernamental. Toda esta revolución informática se conseguirá mediante una reingeniería de procesos para optimizar áreas claves de oportunidad, integrando las operaciones de las diferentes dependencias y conformando una red transparente de trabajo.

Realizando una inversión en tecnología en beneficio del ciudadano, colocando a las Tecnologías de la Información y la informática al servicio e la sociedad. Ello permitirá dar más transparencia a la gestión de gobierno.

5. Capacitación Tecnológica (uso de herramientas en áreas de trabajo)

La última vertiente es que derivado de un incremento en el uso de la tecnología y la estandarización de la plataforma tecnológica se deberá capacitar al personal de las diferentes dependencias en el uso de las nuevas aplicaciones, así como generar normas y políticas de desarrollo en diferentes niveles. Esta labor será sencilla, ya que las aplicaciones son de uso estándar, con las cuales los usuarios ya están familiarizados en trabajar.

Beneficios:

✓ Integración de plataforma

Esta solución permitirá integrar y estandarizar en una plataforma tecnológica los diferentes requerimientos entre las dependencias del estado, posibilitando la automatización de operaciones y procesos, reduciendo la curva de aprendizaje y capacitación.

El proceso de implementación de la solución será por etapas, dando un fuerte impulso a la capacitación del conocimiento, lo que permitirá darle un uso casi inmediato a la tecnología implantada y se desarrollarán aplicaciones internas y externas que posibilitaban un servicio de calidad al ciudadano.

✓ Comunicación y modernización

El proceso de reingeniería y equipamiento tecnológico permitirá la integración de una red única de voz y datos, que permite la comunicación entre las dependencias de una manera ágil y segura reportando ahorros en gastos operativos, papeleo y eficiencia en comunicación.

✓ Crecimiento futuro

Gracias a la infraestructura con la que contará el Gobierno, permitirá en el corto plazo, ampliar la

cobertura de la Red municipal con mayores y mejores servicios a la comunidad que es el objetivo final de la obra de gobierno, además de continuar alineando la arquitectura tecnológica con la arquitectura de gobierno, desarrollando sistemas interinstitucionales que automaticen los procesos críticos del mismo.

Aplicaciones Multinivel

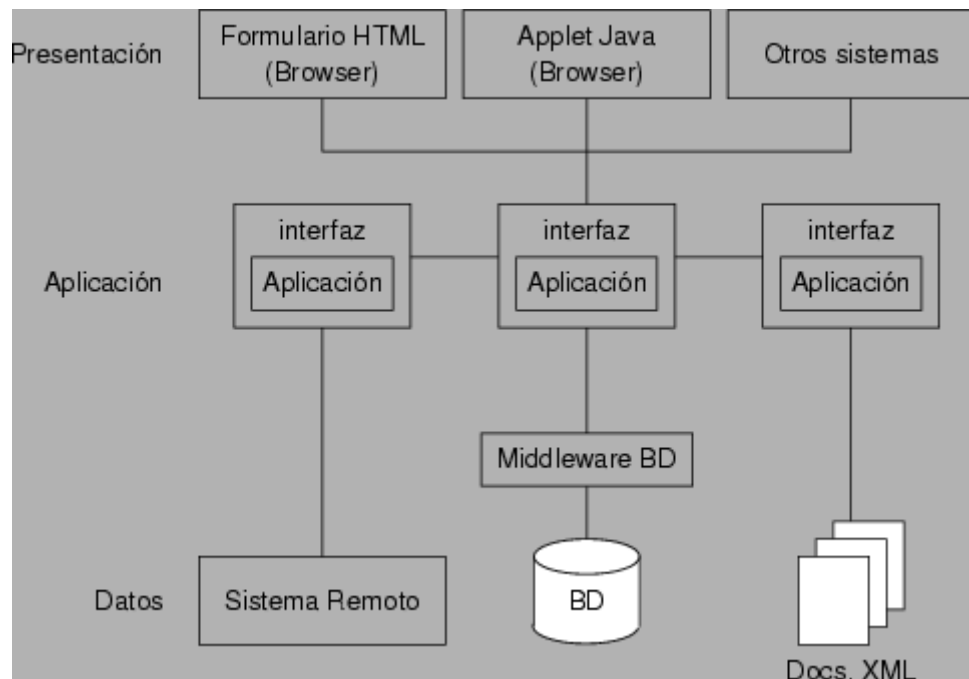
Al hablar del desarrollo de aplicaciones Web resulta adecuado presentarlas dentro de las aplicaciones multinivel. Los sistemas típicos cliente/servidor pertenecen a la categoría de las aplicaciones de dos niveles. La aplicación reside en el cliente mientras que la base de datos se encuentra en el servidor. En este tipo de aplicaciones el peso del cálculo recae en el cliente, mientras que el servidor hace la parte menos pesada, y eso que los clientes suelen ser máquinas menos potentes que los servidores. Además, está el problema de la actualización y el mantenimiento de las aplicaciones, ya que las modificaciones a la misma han de ser trasladada a todos los clientes.

Para solucionar estos problemas se ha desarrollado el concepto de arquitecturas de tres niveles: interfaz de presentación, lógica de la aplicación y los datos.

La capa intermedia es el código que el usuario invoca para recuperar los datos deseados. La capa de presentación recibe los datos y los formatea para mostrarlos adecuadamente. Esta división entre la capa de presentación y la de la lógica permite una gran flexibilidad a la hora de construir aplicaciones, ya que se pueden tener múltiples interfaces sin cambiar la lógica de la aplicación.

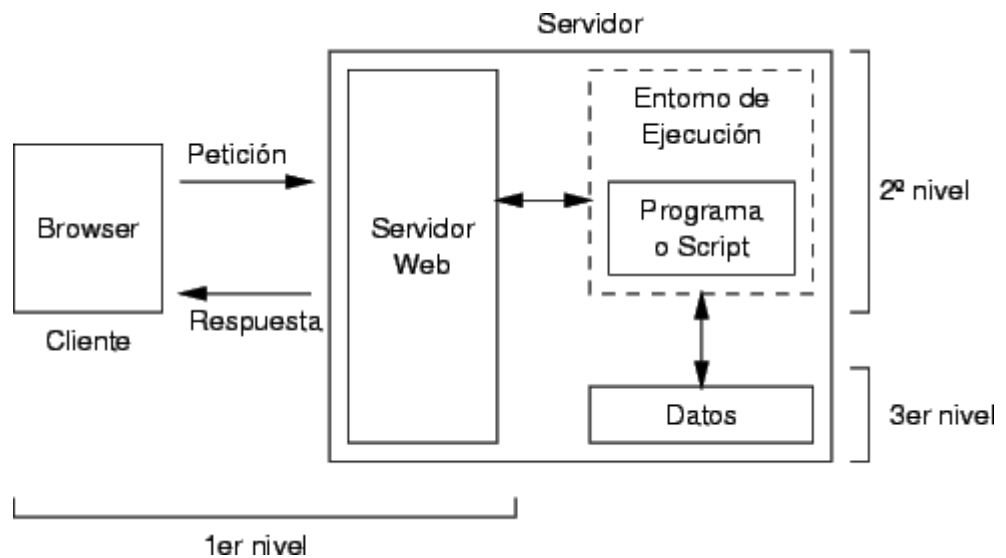
La tercera capa consiste en los datos que gestiona la aplicación. Estos datos pueden ser cualquier fuente de información como una base de datos o documentos XML.

Convertir un sistema de tres niveles a otro multinivel es fácil ya que consiste en extender la capa intermedia permitiendo que convivan múltiples aplicaciones en lugar de una sola (véase la Figura siguiente).



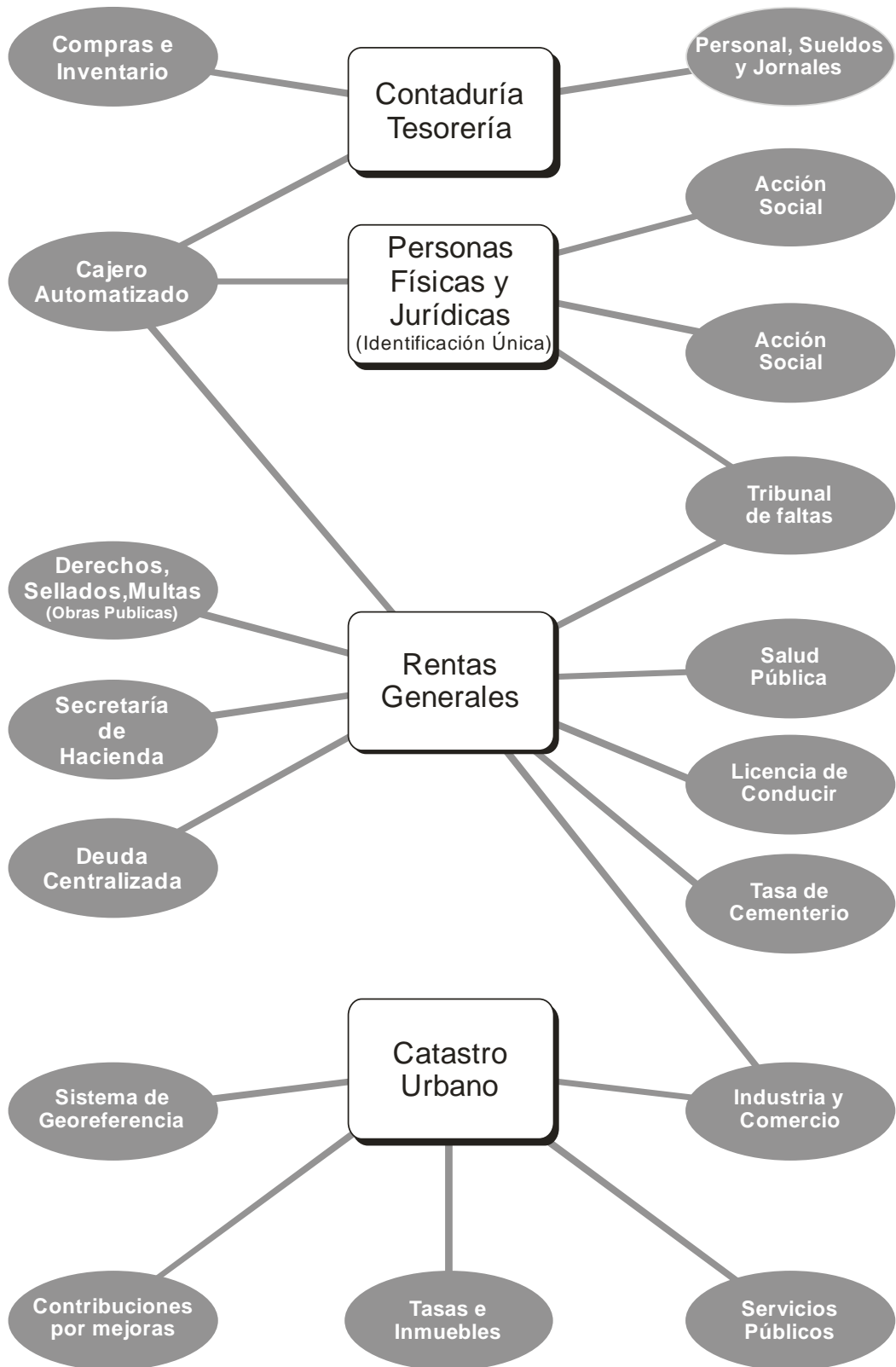
Las arquitecturas de las aplicaciones Web suelen presentar un esquema de tres niveles (véase la Figura siguiente). El primer nivel consiste en la capa de presentación que incluye no sólo el navegador, sino también el servidor Web que es el responsable de dar a los datos un formato adecuado. El segundo nivel está referido habitualmente a algún tipo de programa o *script*. Finalmente, el tercer nivel proporciona al segundo los datos necesarios para su ejecución.

Una aplicación Web típica recogerá datos del usuario (primer nivel), los enviará al servidor, que ejecutará un programa (segundo y tercer nivel) y cuyo resultado será formateado y presentado al usuario en el navegador (primer nivel otra vez).



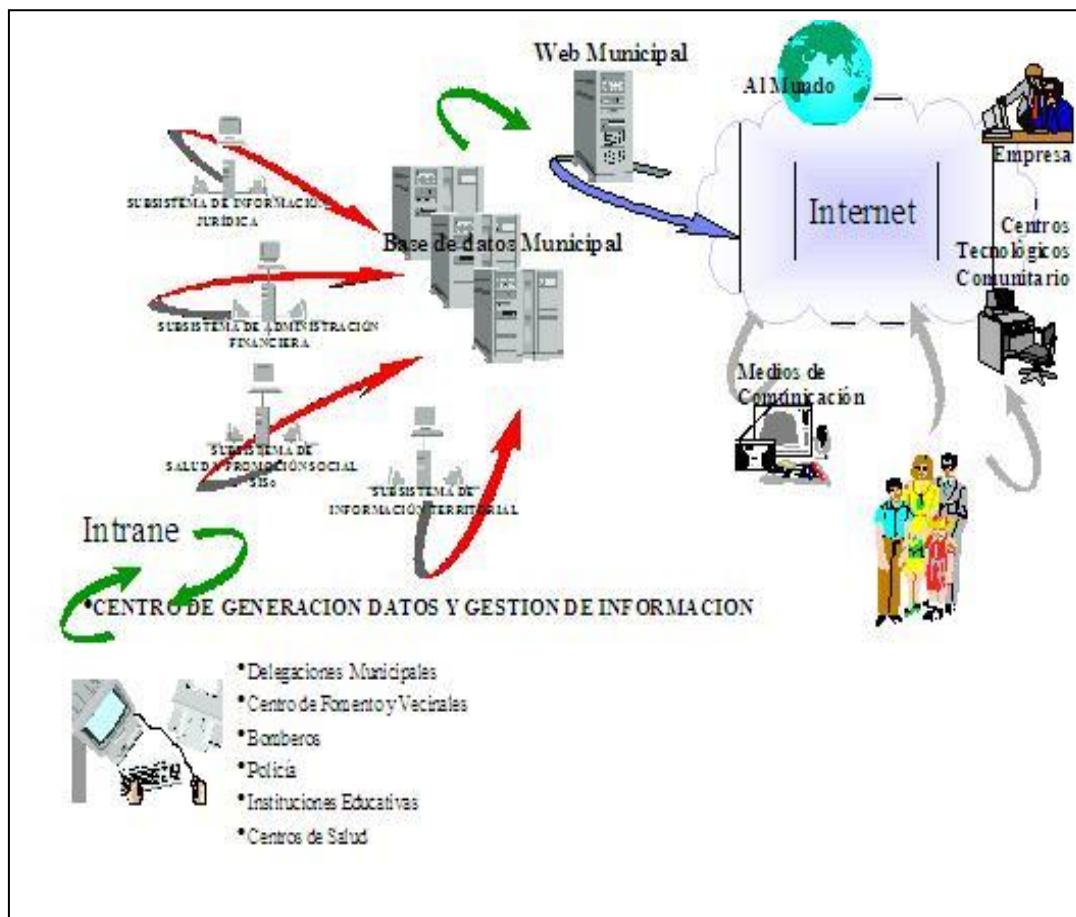
Arquitectura Web de tres niveles

Esquema de organización para intranet y extranet



4.4. Ejes del Modelo

La descripción de los ejes sobre los cuales se sostiene el modelo es la siguiente:



Uno es el eje de la Información, tanto para la disponible dentro del Municipio como para la disponible fuera del mismo, y debe contemplar:

- la generación y el suministro de información;
- dónde nace;
- con quién se vincula;
- cómo se integra a indicadores;
- dónde y de qué forma estará disponible para quienes la requieran.

También se debe considerar la metodología para obtener la información que se considere faltante dentro o fuera del Municipio y el formato en el cual provenga, para así poder enlazarla con la ya digitalizada en el Municipio y de esta manera poder lograr un sistema de información municipal centralizada.

El otro es el eje de la Gestión, para los distintos niveles de gestión supranacional, nacional, provincial, municipal, barrial y vecinal; deberá contemplar:

- qué datos, información o indicadores, aporta, requiere o integra;
- cómo se vincula y con quién o entre quién;
- detalle para cada nivel, de las distintas capas que lo componen.

También se debe considerar la metodología para conformar los indicadores que se consideren faltantes dentro o fuera del Municipio y la actualización de dicha información para así poder tenerla digitalizada y actualizada en el Municipio y de esta manera poder lograr un sistema de gestión municipal descentralizada.

4.5. Escalabilidad

La descripción de la escalabilidad sugerida, para llegar a la implementación del modelo partiendo del estado actual de situación, es la siguiente:

Descripción de la escalabilidad sugerida, entiéndase como el seguimiento de un PERT en el cual se deben respetar los tiempos y etapas allí definidas para el logro de los objetivos planteados, para llegar a la implantación del modelo práctico, partiendo del estado actual de situación.

En general, la escalabilidad hace referencia a la capacidad del sistema para mantener, si no mejorar, su rendimiento medio conforme aumenta el número de usuarios. La escalabilidad, por tanto, parece un concepto claro y sencillo, aunque también puede ser abstracto.

Se trata de un atributo del sistema que procede de la combinación de todos los demás atributos, la implementación y el diseño general, así como del modelo de interacción que se elija y no se trata de una propiedad del sistema que se pueda activar y desactivar mediante programación o que se pueda de alguna forma controlar directamente.

La escalabilidad se encuentra relacionada en cierta forma con el rendimiento y no constituye un problema si el sistema está bien diseñado y aplica esquemas razonables y coherentes.

La escalabilidad constituye factor influyente en el crecimiento de un sistema. Un sistema que necesita crecer es un sistema con un rendimiento actual que no dispone del número de usuarios esperado.

En este caso hay dos opciones:

- ✓ Con un hardware de mayor potencia o
- ✓ Con una mejor combinación de hardware y software.

El enfoque centrado en el hardware se denomina escala en sentido ascendente. La delicada combinación de hardware y software se denomina escala hacia fuera

Escala en sentido ascendente

La escala ascendente de un sistema significa básicamente que se realiza la migración de todo bajo la protección de un nuevo sistema de hardware mucho más eficaz. Una vez que el sistema está preparado, se hacen copias de seguridad de las tablas y aplicaciones y se coloca en línea. El impacto en el código existente y la organización del sistema es mínima.

La escala en sentido ascendente tiene un lado negativo con un par de puntos a los que debe prestarse más atención. El primero y más importante, un sistema que se escala en sentido

ascendente tiene un único punto de error y finalmente estará sujeto a algún tipo de limitación de hardware. La escala ascendente aumenta la eficacia de procesamiento de un servidor al utilizar un equipo con mayor potencia. Aunque pueda parecer fuera de la percepción actual, el crecimiento de la potencia de procesamiento en una sola parte del hardware dispone de un umbral físico superior que algún día se alcanzará.

En segundo lugar, la aproximación a este límite superior supone considerables costos, tanto en cuanto a tiempo (por encima de un determinado límite, la tecnología puede tardar años en duplicar la potencia), precios y por último, pero no por eso menos importante, el consumo de energía y el espacio que ocupa en la oficina.

De este modo, la escala en sentido ascendente resulta la primera opción razonable a tener en cuenta debido al limitado impacto que tiene en su estructura existente.

Escala hacia fuera

La escala hacia afuera aumenta la potencia de procesamiento del sistema en su globalidad, en oposición a aumentar la potencia de una única parte del mismo, que actúa como servidor. Un sistema con escala hacia afuera es intrínsecamente modular y está formado por una agrupación de equipos. Por ejemplo, la escala hacia afuera de un sistema significa agregar uno o varios equipos a la red.

En un entorno con escala hacia afuera, con un gran número de particiones, es necesario emplear un concepto más abstracto e independiente del hardware de la potencia de procesamiento. El total de la potencia de procesamiento es la suma de la velocidad física de cada equipo transferida por la partición de aplicaciones y datos extendida a través de los nodos.

En la escala hacia afuera no hay límites para el crecimiento de un sistema. Algo que resulta totalmente ventajoso en este momento.

Este tipo de escala, sin embargo, exige una enorme cantidad de trabajo de diseño y reimplementación. Un sistema que se ha concebido según una lógica de un único servidor se debe volver a estructurar y organizar para cumplir con los requisitos de la escala hacia afuera.

El usuario es el que debe decidir cómo crear la partición de los datos entre los distintos servidores DBMS. La ruta de acceso de las aplicaciones a los datos debe optimizarse con cuidado siguiendo planes adecuados de ejecución. Un análisis correcto, proactivo y frecuente de la actividad de los usuarios resulta esencial para ajustar el sistema durante su ciclo de vida.

A este precio, dispone de un sistema prácticamente infinito al que puede agregar recursos de procesamiento en el nivel medio así como en el nivel de datos para adaptarse al creciente número de usuarios y cargas de trabajo.

Para un sistema escalable, el aspecto crítico es la rapidez con la que se espera que crezca el número de usuarios. El crecimiento relativo de los números es mucho más importante que los números absolutos.

El diseño de un sistema para un público constante de cien millones de usuarios resulta mucho más sencillo que la creación de un sistema para cien usuarios de hoy, pero que se espera que, con el tiempo, se multiplique de manera espectacular. A partir de aquí, se entiende que la demanda de escalabilidad es especialmente fuerte en las aplicaciones Web de comercio electrónico, industrial y en la Administración Pública debido a que esta variedad de sistemas está expuesta a un crecimiento importante y repentino de usuarios.

¿Escala en sentido ascendente o hacia fuera?

Es ya una realidad que un servicio Web de tercera generación puede tener grandes requisitos en cuanto a hardware. En principio, el usuario tiene una pregunta que resolver: ¿escalar en sentido ascendente o hacia afuera?

La escala ascendente aumenta con el tiempo la potencia de un solo sistema de hardware. La escala hacia afuera traslada el sistema hacia una granja en crecimiento de sistemas interconectados pero de menor tamaño.

La escala en sentido ascendente de un sistema lo hace más expuesto a errores, intrínsecamente menos sólido y no actualizable en un umbral determinado. También puede resultar costoso en cuanto a consumo de energía, espacio y precio. Por otra parte, este tipo de escala resulta tan sencillo y perfecto como realizar una copia de seguridad y restauración.

La escala hacia afuera convierte al sistema en intrínsecamente más sólido, ampliable y, en general, menos costoso, aún cuando trabajar con un solo equipo es siempre mejor que tratar con decenas o cientos de ellos.

Sin embargo, la lista de ventajas y desventajas de ambos enfoques es, en cierta forma, relativa y depende totalmente del proyecto.

La escala en sentido ascendente o hacia arriba depende de la naturaleza del sistema.

La escala hacia afuera se recomienda ciertamente siempre que una única instancia de un servidor de base de datos SQL Server, probablemente ejecutándose en un único equipo de varios procesadores, pague la cuenta de las necesidades de acceso a los datos. Casualmente, se trata del modelo de escalabilidad de las granjas Web.

Sin embargo, el modelo de escala hacia afuera de la granja Web es sólo un modo de considerar la escalabilidad horizontal. Si necesita procesar grandes volúmenes de datos simultáneos (por ejemplo, un sistema OLTP "transacción en tiempo real"), es probable que necesite la cooperación de varios servidores para hacer realidad el viejo dicho de divide y vencerás. En este caso, los datos deben organizarse correctamente. Se trata de una enorme cantidad de trabajo que no se puede arriesgar.

Antes de emprender un proyecto de estas características, se debe estar seguro de que su sistema se encuentra preparado para este salto cuantitativo. Es decir, asegurarse de que se puede considerar un sistema OLTP "transacción en tiempo real".

4.6. Recomendaciones para la implementación del modelo

A pesar de la teoría de las tecnologías de escala en sentido ascendente y hacia afuera, hay algunos puntos que deben tenerse en cuenta:

- 1.La escalabilidad trata de la complejidad de cálculo e indirectamente sobre el rendimiento.
- 2.La escala ascendente con hardware o hacia afuera utilizando servicios especiales de bases de datos, sólo debe considerarse cuando ya se haya alcanzado un buen compromiso entre la complejidad de cálculo óptima de las tareas y los esfuerzos de implementación.

Como regla general, mientras que la escala hacia afuera parece más prometedora, se debe considerar, en primer lugar, la escala en sentido ascendente y descartarla atendiendo a buenas razones.

ARGENTINA
MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCION DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA
UNIDAD DE PREINVERSIÓN (UNPRE)
PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN II
PRÉSTAMO BID 925 OC-AR

PLAN ESTRATÉGICO DE AVELLANEDA
(PEA)

Estudio Código: 1.EE.147

INFORME FINAL CONSOLIDADO

VOLUMEN 2
GESTIÓN ASOCIADA – GA

Consultores:

Gabriela Dorrego (Responsable del Componente II)

Liliana Elsegood (Consultora de Contraparte)

Kevin Lehman

Laura Zerillo

abril de 2006

INDICE

1. OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y ALCANCES DEL ESTUDIO

- 1.1. Objetivos del estudio
- 1.2. Marco Teórico
- 1.3. Metodología
- 1.4. Alcance del Estudio

2. DIAGNOSTICO GENERAL

- 2.1 La administración municipal
 - 2.1.1 La estructura orgánico-funcional del Municipio de Avellaneda
 - 2.1.2 Los recursos humanos de la administración municipal
 - a. Caracterización de los recursos humanos: dimensión cuantitativa.
 - b. Los recursos humanos desde la percepción de los funcionarios.
 - c. Estrategia de capacitación de los recursos humanos.
 - 2.1.3 Articulación con otras jurisdicciones.
 - a. Articulación con el Gobierno Nacional
 - b. Articulación con el Gobierno Provincial
 - c. Articulación con la Ciudad de Buenos Aires
 - d. COMCOSUR
- 2.2 La sociedad civil
 - 2.2.1 Caracterización sociodemográfica de la población de Avellaneda
 - 2.2.2 Las organizaciones de la sociedad: tipo de actores, rol, localización, representatividad.
 - 2.2.3 Ámbitos y niveles de participación en la cuestión socio-urbana: caso PEA

3. EXPERIENCIAS DE GESTIÓN ASOCIADA Y DE ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA EN EL DISTRITO

- 3.1 Los antecedentes recientes de gestión asociada.
- 3.2 Las prácticas vigentes de gestión asociada.
- 3.3 El PEA 2020 y la participación de las organizaciones
- 3.4 Las prácticas vigentes de alianza público – privada

4. CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE ESPACIOS DE GESTIÓN ASOCIADA Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

- 4.1 Fortalezas y debilidades institucionales identificadas en el gobierno local
- 4.2 Fortalezas y debilidades institucionales identificadas en la sociedad civil

5. PROBLEMAS REGIONALES Y ESQUEMAS DE COORDINACIÓN

Los Problemas Regionales y las intervenciones que se plantean desde Avellaneda

Esquemas de Coordinación

COMCOSUR

Coordinación con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Coordinación regional y legislación

Acciones para la puesta en marcha de la articulación con otras jurisdicciones

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la estructura orgánico funcional y los RRHH

Sobre la articulación con otras jurisdicciones

Sobre los sistemas de participación y articulación con la sociedad civil

1. OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y ALCANCES DEL ESTUDIO

1.1 Objetivos del estudio

En el marco del Objetivo General de este Estudio que es establecer un Plan Estratégico para el Municipio de Avellaneda, el objetivo de este componente es efectuar las recomendaciones que permitan a la gestión adecuar a los procedimientos de gestión asociada las estructuras del gobierno del Municipio de Avellaneda, en el marco de un futuro esquema de planificación regional, así como promover formas de asociación y, en lo posible, procedimientos de alianzas entre el Municipio de Avellaneda y la Sociedad Civil, para mejorar la gobernabilidad y las estructuras de representación política.

Los objetivos específicos del estudio correspondientes al componente de Gestión Asociada son:

- a) Caracterizar las estructuras del gobierno local, así como de las organizaciones de la sociedad civil y formas de asociación público-privadas.
- b) Identificar los mecanismos de recepción de las iniciativas y puntos de vista de la sociedad civil.
- c) Proponer un modelo de toma de decisiones con participación ciudadana, incluyendo mecanismos de asociación público-privada y estableciendo formas de articulación con las organizaciones de la sociedad civil.

1.2 Marco Teórico

Un modelo de gestión de las políticas públicas locales abierto a la participación social

Las políticas públicas son una de las expresiones de la relación Estado - Sociedad. Su formulación e implementación pueden entenderse como el resultado de la interacción entre diferentes actores sociales, siendo el Estado el campo en el que se dirime la negociación¹. En este sentido la planificación de políticas públicas es la resultante de capacidad de influencia de los distintos actores sociales en la toma de decisiones de la gestión estatal.

Desde la planificación estratégica, la participación de los actores constituye un requisito del proceso de planificación en todas sus instancias: de análisis, de formulación de propuestas, de aplicación, control y evaluación. Asimismo entendemos esta participación como medio y como fin “un derecho universal (un fin en sí mismo) y un instrumento que garantiza a la población influir en la adopción y ejecución de decisiones de desarrollo”²

Un gobierno local que opte por la planificación estratégica debe desarrollar entonces un modelo de gestión de las políticas públicas, abierto, adecuado a la participación social en la decisión, sin desmedro de las calidades y racionalidades técnico-políticas inherentes al desarrollo de la gestión estatal³.

Para que este modelo sea viable y adecuado a las características específicas del gobierno y la sociedad locales es necesario conocer y caracterizar a sus actores. Esto implica reconocer, entre

¹ Findling, Liliana y Tamargo, M. del Carmen, *“Planificación, Descentralización y participación. Revisión y Crítica”*. Buenos Aires, 1994, Centro Editor de América Latina- Instituto de investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA

² CEPAL: *“Participación comunitaria, Estado y desarrollo. Hacia una incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo”*.1985

³ Poggiese, Héctor Atilio: *“Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social”* Área PPGA/ FLACSO, <http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos/pppyga/publicaciones.jsp>

otros, los siguientes aspectos:

- Los canales existentes de articulación Estado - sociedad
- El nivel de descentralización de las estructuras para la toma de decisiones
- Las instancias existentes de intervención de la comunidad y sus organizaciones en la planificación
- La heterogeneidad / homogeneidad en tanto condiciona y define posibilidades de participación real.
- La capacitación y experiencia de la comunidad y la administración local en métodos de tipo comunitario.
- Las formas organizativas de la comunidad y las culturas de las organizaciones

En definitiva se requiere de un diagnóstico que de cuenta de las capacidades institucionales existentes, de las fortalezas y debilidades de la sociedad y del Estado con vistas a la definición de un modelo de gestión asociada y de sus herramientas técnicas para ponerlo en práctica.

Luego, la construcción de escenarios formalizados de planificación-gestión participativa⁴, el diseño y puesta en marcha de mecanismos permanentes de vinculación Estado-sociedad, serán el resultado de la práctica socio-política en el marco de los procesos concretos de gestión pública.

1.3 Metodología

La estrategia metodológica desarrollada para elaborar el diagnóstico es cualitativa. Un rasgo de la perspectiva cualitativa que justifica su utilización es su fertilidad para actuar como vehículo para conocer las percepciones, opiniones y valoraciones que los diferentes actores involucrados en el desarrollo de las políticas públicas, aportando de este modo, a una mirada relacional de las políticas en la medida en que éstas recuperen en su re-diseño e implementación dichas opiniones, percepciones y valoraciones.

Se planificó la obtención de información primaria a través de entrevistas semiestructuradas con los funcionarios del gobierno local y encuentros de trabajo con actores relevantes de la comunidad. Se ha recurrido también a información secundaria aportada por los propios entrevistados y por otras fuentes de información relevadas. Esto se complementó con una recopilación documental. Se elaboró además un cuestionario auto-administrado para obtener información adicional sobre las organizaciones de la sociedad civil. El mismo fue de aplicación limitada, dada la amplitud del universo (1435 organizaciones).

Las entrevistas

Se realizaron un total de 16 entrevistas: 14 entrevistas a funcionarios con rango de Secretario o Subsecretario, y dos entrevistas más a los funcionarios de menor rango considerados informantes claves en el área de recursos humanos.

Para el caso de otros funcionarios (de rango inferior a Secretarios) entrevistados se confeccionaron guías de preguntas relacionadas con la información precisa necesaria a los efectos de complementar la información documental. En el caso de los Secretarios y subsecretarios se elaboró una guía de pautas. Los objetivos de las entrevistas fueron:

- Identificar y caracterizar los mecanismos formales de recepción de demandas de los actores de la comunidad.

⁴ Poggiese, Héctor Atilio, op. cit

- Identificar y caracterizar las experiencias reales en las que se hayan expresado momentos de articulación municipalidad-sociedad civil.
- Conocer las percepciones de los funcionarios municipales sobre las modalidades de gestión participativa y los actores de la sociedad civil.

Las dimensiones de análisis incluidas en la guía de pautas fueron las siguientes:

- Dimensión 1: Mecanismos de participación y recepción de demandas y/o iniciativas con los que cuenta cada Secretaría del Municipio (“dinámica de ida y vuelta”; cómo se presentan las iniciativas, cómo se contestan esas demandas, etc.).
- Dimensión 2: Caracterización de los actores con los que se relacionan los distintos funcionarios municipales. Distinción por Secretaría. (Criterios que distingue a un actor relevante de uno que no lo es, etc.
- Dimensión 3: Contenidos de las demandas por Secretaría
- Dimensión 4: Experiencias de participación con actores de la comunidad. Disposición de Recursos Humanos en el área.
- Dimensión 5: Relación de Municipio de Avellaneda con otras jurisdicciones. Identificación de actores y experiencias.
- Dimensión 6: Relación interna de la organización municipal. Funcionamiento y canales de comunicación formal e informal, estudio intersectorial de las distintas dependencias. Identificación de temáticas con tratamiento multisectorial

Para efectuar una primera evaluación de la información relevada se elaboraron dos matrices que permitieron una clasificación preliminar de los datos obtenidos.

Los encuentros con actores relevantes de la comunidad

En el marco del desarrollo de las actividades de la consultoría la contraparte municipal propuso un encuentro inicial de intercambio de organizaciones de la sociedad civil que venían trabajando en la elaboración de un Plan estratégico para la ciudad. Tras el primer encuentro se dispuso la realización de encuentros sistemáticos cada quince días que permiten obtener información relevante tanto sobre las problemáticas de la ciudad como sobre la propia dinámica de las instituciones.

También a propuesta de la contraparte municipal este componente participó en la organización del evento de presentación del Plan Estratégico Avellaneda 2020. El mismo se llevó a cabo el 1º de julio de 2005. Se propuso la organización de talleres con las organizaciones participantes y se aplicó el cuestionario auto administrado diseñado para relevar información sobre las mismas. El cuestionario buscó

- Caracterizar a las organizaciones: según tipo, actividades, composición y antigüedad.
- Releva sus experiencias de participación en distintas experiencias impulsadas desde el Estado municipal
- Conocer sus opiniones sobre el futuro de Avellaneda y la orientación de un Plan Estratégico.
- Identificar mecanismos de participación pensados desde las organizaciones la comunidad

Los cuestionarios fueron ingresados a una base de datos y procesados para su análisis descriptivo.

1.4. Alcance del Estudio

El estudio no se propuso un diagnóstico exhaustivo sobre el Estado municipal, la sociedad de

Avellaneda y sus articulaciones, sino la identificación de las capacidades institucionales y condiciones de viabilidad con vistas a proponer un modelo de gestión que tenga como una de sus características principales la participación de la sociedad civil en la planificación del desarrollo local.

El resultado, en última instancia, es un conjunto de recomendaciones tendientes a posibilitar el desarrollo de un modelo de gestión asociada en el marco del Plan Estratégico Avellaneda 2020.

2. DIAGNOSTICO GENERAL

2.1. El Estado municipal

Se busca caracterizar la estructura y funcionamiento del Estado municipal analizando tanto sus aspectos formales, surgidos de la normativa y reglamentaciones vigentes, como aquellos aspectos no formalizados que emergen de los datos relevados mediante las entrevistas realizadas. Se analizarán: la estructura orgánico-funcional, los recursos humanos, y la articulación con otras jurisdicciones.

2.1.1. La estructura orgánico-funcional del Municipio de Avellaneda

El apartado tiene como *objetivo* principal analizar la estructura orgánico-funcional actual de la Municipalidad de Avellaneda.

En primer lugar, se plantearán una serie de *observaciones generales* referidas a la estructura municipal de acuerdo a lo que surge del análisis del organigrama del Municipio y de la información existente respecto de las misiones y funciones de cada área.

En segundo lugar, se plantearán las *observaciones específicas* sólo de aquellas Secretarías en las que se detectan actividades relacionadas a la temática del componente de gestión asociada, en particular la existencia de articulación con otros actores de la sociedad y los canales existentes.

Para la formulación del informe se utilizaron como *fuentes* de información, principalmente las que se mencionan a continuación:

- organigrama municipal
- entrevistas a informantes claves
- documento de misiones y funciones provisto por la Subsecretaría de Recursos Humanos

Algunas consideraciones teóricas sobre la estructura organizacional⁵

La estructura de una organización es de naturaleza intangible, y en consecuencia no visualizable. Se trata de elaborar un modelo, concretado mediante una representación gráfica abstracta, complementada con otros elementos descriptivos, que definen su contenido (atribuciones y funciones de cada puesto o sector, etc.).

Un organigrama *no es por lo tanto la organización propiamente dicha, sino una representación analógica de ésta.*

Teniendo en cuenta lo citado anteriormente, comprenderemos cuáles son los objetivos y las características de los organigramas.

La representación gráfica de una organización, mediante el organigrama, responde a dos objetivos:

- a) de información

⁵ “*Organigramas: Diseño e Interpretación*”, de Saroka y Etchetto. Editorial Macchi

“*Organización Administrativa: Organigrama*”, Instituto Argentino de Racionalización de Materiales.

b) de racionalización estructural y funcional.

En materia de información simplifica y precisa la necesaria comunicación tendiente a:

- definir y hacer conocer las áreas de acción de cada integrante;
- complementar el manual de normas de funcionamiento;
- hacer conocer a todos los integrantes su posición relativa en la estructura;
- capacitar al personal de la organización;
- instituir y ubicar a los recién ingresados;
- difundir hacia el exterior de la organización el conocimiento de su estructura.

En cuanto a la racionalización estructural y funcional el organigrama se utiliza para:

- relevar y analizar las estructuras y funciones vigentes;
- proyectar y elaborar nuevas estructuras y funciones, y transmitir los cambios decididos;
- establecer comparaciones estructurales;
- poner de manifiesto fallas estructurales.

Las posibles fallas estructurales que podemos encontrar son:

- indefinición de niveles jerárquicos, de áreas, de rangos o de categorías;
- supervisión sobre un único subordinado;
- dependencia indefinida;
- desequilibrio estructural;
- áreas de control excesivamente amplias;
- indefinición de los tipos de funciones (ejecutivas, asesoras, etc.);
- inadecuada asignación de niveles jerárquicos;
- incorrecta subdivisión de áreas;
- control interno incoherente;
- supervisión directa múltiple sobre un subordinado;
- otras deficiencias estructurales;

Observaciones Generales

Respecto de la Estructura:

La organización del gobierno municipal responde a un esquema tradicional con una estructura central compuesta por 13 Secretarías con dependencia directa del Intendente. Estas Secretarías tienen a su cargo los temas que hacen a la gestión del Municipio, es decir, las cuentas públicas, los servicios públicos, la política interna e ínter jurisdiccional, el planeamiento urbano, la política social, etc.

La estructura de la Municipalidad de Avellaneda, tal como se observa del organigrama, responde a un modelo piramidal con tres niveles de organización claramente diferenciados: nivel superior (Intendente), niveles intermedios (Secretarías, Subsecretarías, Direcciones, Subdirecciones, etc.) y niveles inferiores u operativos (Departamentos, Divisiones, Secciones, etc.).

Las Secretarías que dependen en forma directa del Intendente Municipal son las que se enumeran a continuación; cabe aclarar que el Consejo de Integración y Desarrollo Familiar y la Oficina Anticorrupción tienen rango de Secretaría:

- Secretaría de Obras y Servicios Públicos
- Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Gobierno y Seguridad
- Secretaría Legal y Técnica
- Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes
- Secretaría de Hacienda y Administración

- Secretaría de Producción y Política Ambiental
- Secretaría Privada y Coordinación de Gabinete
- Secretaría de Política Social y Desarrollo Humano
- Secretaría de Relaciones con la Comunidad
- Consejo de Integración y Desarrollo Familiar
- Oficina Anticorrupción

Del análisis del organigrama respecto de la composición de cada una de las Secretarías surgen claramente dos ejes problemáticos principales:

1) Se observan *casos de superposición o reiteración*, no solo en la denominación de las áreas, sino también de las tareas que las mismas realizan dentro de una misma Secretaría.

Un ejemplo de superposición y reiteración es el caso de la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos. De ella depende la “*Dirección de Ejecución de Obras*” y de esta dirección el “*Departamento Proyectos y Conservación de Espacios Verdes*”. Y a su vez de la “*Dirección de General de Servicios Públicos*” depende la “*Subdirección de Espacios Verdes*” y de esta área el “*Departamento de Espacios Verdes*”.

2) Asimismo, existen *casos de dependencia* de áreas que están bajo la órbita de una Secretaría que no corresponde formalmente a las tareas que desempeña.

Un ejemplo de esto es el caso de la Dirección de Capacitación de la Función Pública que depende de la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local y no tiene vinculación alguna con la Subsecretaría de Recursos Humanos, con la que formalmente tiene relación funcional y estructural y con la que debería articular.

Respecto de las misiones y funciones:

En primer lugar, cabe destacar que el análisis de las misiones y funciones de cada área de gobierno, se realiza de la información provista por la Subsecretaria de Recursos Humanos.

Esta información surge de un relevamiento realizado por la citada Subsecretaria, en virtud de la *inexistencia de una norma* que defina y sistematice las responsabilidades primarias de cada nivel de organización.

En este sentido, al momento de efectuarse el mencionado relevamiento, la Subsecretaría de Recursos Humanos remitió a cada Secretario un formulario con el requerimiento de una descripción de misiones y funciones del área a su cargo. Consecuentemente, los Secretarios que respondieron al requerimiento, definieron aquellas *misiones y funciones que en su entendimiento debería realizar el área de acuerdo a los temas de su competencia*.⁶

Las áreas que respondieron al requerimiento y las que no lo efectuaron o no lo concluyeron debidamente, son las siguientes:

- *Secretarías y otras áreas que relevaron misiones y funciones:*

1- Dirección de Deportes (dependiente de la Secretaría de Política Social y Desarrollo Humano).

2- Dirección de Administración y Remuneraciones, Dirección de Despacho, Dirección General de Regularización Dominial, Dirección de Ceremonial, Dirección General de Comunicación Social y Prensa (subordinados a la Secretaría Privada)

- *Secretarías y otras áreas que no relevaron misiones y funciones:*

1- Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local, Subsecretaría de Planificación y Desarrollo Local, Dirección Administrativa, Dirección de Capacitación de la Función Pública.

⁶ En el punto 3.1 del Capítulo 1 del presente Informe. se presenta un descriptivo de misiones y funciones por Secretaría.

2- Secretaría de Política Social y Desarrollo Humano, Dirección de la Juventud, Dirección de Turismo y Administración, Subsecretaría de Desarrollo Social y Deportes, Depósito y Suministros, Dirección General de Administración, Subsecretaría de Proyectos Sociales y Empleo, Dirección de Promoción Social, Dirección de la Tercera Edad.

3- Secretaría Privada, Dirección de Control de Gestión, Dirección de Relaciones Públicas y Difusión.

4- Subsecretaría de Política Ambiental y Bromatología, Dirección de Saneamiento, Dirección de Despacho, Dirección General de Habilitaciones Industriales

- *Secretarías y otras áreas que dejaron incompletas misiones y funciones:*

1- Subsecretaría de Recursos Humanos, Subsecretaría Privada (sujetas a Secretaría Privada)

De acuerdo a lo expresado por una fuente consultada: *“El perfil del puesto se adapta según quien lo vaya a ocupar”*. *“La estructura se adapta a las personas, no las personas a la estructura”*. Es decir, las misiones y funciones se adaptan al funcionario que desempeña el cargo, sin que haya un análisis previo de puestos y perfiles.

Un ejemplo es el caso de la *“Subsecretaría de Recursos Humanos”* dependiente de la *“Secretaría Privada y Coordinación de Gabinete”*. En la realidad, esta Subsecretaría funciona como área de *“administración de personal”* realizando tareas tales como liquidación de sueldos y haberes, armado y seguimiento de legajos, control de ausentismo, etc. Esta Subsecretaría debería funcionar como staff. Esto quiere decir *que debería asesorar* o al intendente directamente en cuestiones de políticas de Recursos Humanos o a cada una de las Secretarías en los mismos temas o inquietudes; como así también, ser el área rectora en la definición de la política de recursos humanos de la municipalidad.

Observaciones Específicas referidas a la vinculación con los actores de la sociedad civil

A continuación se describen las áreas de gobierno, detectadas del análisis de la estructura, que por las tareas que realizan tienen o deberían tener vinculación o canales de articulación con la comunidad, sus organizaciones y con actores privados. La información resulta relevante a los fines de elaborar una propuesta de gestión asociada viable considerando su *funcionamiento (real o potencial) como canalizadores y articuladores de demandas de la ciudadanía*.

Cabe aclarar que, en cada caso, se expondrá la misión y función que formalmente se ha definido como competencia de la Secretaría en cuestión, en los casos en que estén definidas, y en los casos en que no lo estén, se aclarará la inexistencia de definición de las citadas misiones y funciones. Seguidamente, se expondrán las tareas que, de acuerdo al relevamiento realizado de las entrevistas a informantes claves, surgen como actividad de la Secretaría, es decir, que la misma lleva a cabo más allá de que en algunos casos no exista definición formal de esa tarea.

Secretaría de Obras y Servicios Públicos

Función Formal: no ha sido definida.

Actividades que realiza:

Esta Secretaría es la responsable, entre otras cosas, de la Subsecretaría de Coordinación de Gestión (esta a su vez encargada de las Delegaciones Municipales), realiza la Planificación y Ejecución de Obras (Por ejemplo: construcción de viviendas, luminarias, mantenimiento de espacios públicos: calles, plazas, desagües, etc.), los Servicios Públicos (higiene urbana), etc.

El Secretario de Obras y Servicios Públicos, señala en relación al desarrollo de cualquier plan estratégico, la necesidad previa de analizar cómo se va a solventar económicamente dicho plan o

cómo el Municipio cambia su estructura económica y de recaudación, para poder apoyar el desarrollo de un plan estratégico. Destaca que unas de las cuestiones riesgosas, es que a veces se trabaja sobre temas que después no tienen posibilidades de realizarse, fundamentalmente por tipo de obras. Enfatiza en el tema económico, dado que esto incide directamente en el tipo de obras que se puedan llevarse a cabo, y sugiere desarrollar un plan estratégico en función del presupuesto disponible.

Como práctica incipiente de Gestión Asociada, el titular del área relata que se reúne con los Consejos Vecinales o instituciones individuales. Sin embargo sugiere limitaciones en la representatividad de los mismos: “Que los Consejos Vecinales no representan a todos, ni todas las instituciones representan a los vecinos”.

También indica que se han realizado algunas pocas experiencias de gestión asociada, como por ejemplo, que el Municipio puso los materiales y una institución pone la mano de obra o en un barrio se realiza una obra en conjunto, pero con mucho menos dinámica de lo que era antes porque otra cosa que se perdió fue, a criterio del funcionario, la cultura del trabajo. Antes se organizaban jornadas solidarias y trabajaba la mitad del barrio. Ahora cuando se hace una jornada solidaria se aprecia una muy escasa participación de la gente

Subsecretaría de Coordinación de Gestión (dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos)

Función Formal: no ha sido definida.

Actividades que realiza:

La Secretaría de Obras Públicas, a través de la **Subsecretaría de Coordinación de Gestión**, tiene a su cargo a las delegaciones municipales, las que funcionan como importante centro de recepción de demandas de la ciudadanía. Estas delegaciones son las que se detallan a continuación:

- 1- Delegación Avellaneda Centro
- 2- Delegación Sarandí
- 3- Delegación Wilde
- 4- Delegación Villa Porvenir/ Piñeiro
- 5- Delegación Gerli
- 6- Delegación Dock Sud
- 7- Delegación Villa Domínico.

De acuerdo a lo expresado por informantes claves, los principales temas de demanda son: alumbrado, bacheo, poda de árboles, ocupación del espacio público, auto abandonado en la vía pública etc. El/los delegados municipales tienen con los ciudadanos un contacto directo, y esto involucra demandas permanentes. Los vecinos se acercan llanamente a los Delegados, porque ellos son vecinos de los barrios que componen las Delegaciones. Conocen las expectativas de cada vecino por la cercanía que tiene con el barrio.

Cabe destacar que, del relevamiento realizado no surge claramente el mecanismo de derivación de demandas, cuando éstas por el tema de que se tratan son de competencia directa de otra Secretaría del Municipio. Es decir, frente a una demanda en particular, no se pudo detectar si existe una adecuada relación y coordinación de las Delegaciones Municipales y la Subsecretaría de Coordinación con las diferentes áreas que deberían atender o dar respuesta a la demanda en cuestión.

Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local

Función Formal: no ha sido definida.

Actividades que realiza:

Coordina el Plan Estratégico Avellaneda 2020, y en el marco del mismo se ha generado un espacio

de reuniones institucionales organizaciones y representantes de distintos sectores de la sociedad, a los efectos de debatir, discutir y/o consensuar las problemáticas sociales y urbanas que estos representantes plantean en este ámbito participativo. Es decir, que estas reuniones de intercambio con actores sociales funcionan como sensores de las principales demandas y preocupaciones ciudadanas.

Secretaría de Salud

Función Formal: Definida de manera incompleta.

Actividades que realiza:

Se encarga del cumplimiento e instrumento de los objetivos trazados en el programa de salud y de los programas de prevención de las enfermedades. Dirige y controla las actividades de la Casa del Discapacitado, el funcionamiento de 25 Unidades Sanitarias y del Hospital Municipal de Wilde.

En cuanto al tema de experiencias de gestión asociada el Dr. Oleiro, responsable de la Secretaría de Salud, identifica intentos con pocos resultados positivos hasta el momento. Relata la iniciativa de conformación del Gabinete Social donde participaron: la Secretaría de Política Social y Desarrollo Humano, la Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes, el Consejo de Integración y Desarrollo Familiar y la propia Secretaría de Salud, con el objetivo posterior de sumar las áreas restantes. Se llevaron a cabo 3 reuniones para que se discutiera una política social común para todo el Municipio. Se le planteó a la Secretaría de Planificación Estratégica, la posibilidad de que esta Secretaría realizara la coordinación externa, la cual tomó de buen grado esta sugerencia, pero se necesitaba la aprobación de las máximas autoridades y esto no sucedió. Entonces, se resolvió acordar con la gente. Y se empezó, como medida concreta de gestión asociada, con los Consejos Barriales de Salud. Se procedió a convocar a las instituciones de un barrio que están dentro del área programática de cada centro de salud y hacerlos participe de estas políticas de salud.

Se le acercó a Sr. Intendente el proyecto de decreto donde se crean cuales van a ser las funciones del Consejo Barrial, al cual puede ingresar cualquier institución, sea una institución política, religiosa, educativa, deportiva, etc. Sus funciones serán las de asesorar a la Secretaría de Salud respecto de las problemáticas prioritarias del barrio, sugerir las tácticas y las estrategias para el abordaje de estas variables, elaborar en forma conjunta y consensuada los objetivos de cada uno de los problemas para implementarse en cada barrio en particular, evaluar los programas y el accionar de cada uno de los efectores de la Secretaría de Salud. No tienen que ser entes recaudadores de plata, porque todos los proyectos son financiados desde esta Secretaría. Además que puedan trabajar en lo referente al proceso de programación, implementación y evaluación de las acciones de salud. Están funcionando tres Consejos, a pesar de que a la fecha de cierre de este informe no había salido el decreto. Este es, a juicio del Secretario un canal de participación muy importante que además permitiría una integración diferente con los profesionales de la salud en el nivel local.

Secretaría de Gobierno y Seguridad:

Función Formal: no ha sido definida.

Actividades que realiza:

Es el área responsable de los asuntos vinculados con la Dirección de Tránsito, encargada del control en la calle y del cumplimiento de las normas de tránsito; Cementerio Municipal; Área de Inspección; Dirección de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial; Derechos Humanos; ferias y abastecimiento; inspección comercial; Veteranos de guerra; seguridad; habilitación de comercios; el Mercado de Abasto, donde la municipalidad provee el espacio físico para los productores.

Según lo obtenido de la entrevista con la autoridad de esta Secretaria, no surge de la misma ningún espacio formalizado de articulación con la comunidad. Sin embargo cabe destacar que se encuentran bajo la orbita de la Secretaría de Gobierno y Seguridad los Foros de Seguridad (los citados foros no han sido mencionados en el encuentro), y que habiéndose realizados los contactos

pertinentes con otros informantes claves no se ha obtenido la información el respecto.

Secretaría Legal y Técnica⁷

Función Formal: no ha sido definida.

Actividades que realiza:

Esta cartera está facultada para desempeñarse en asuntos legales, apremios, actuaciones internas y auditorias, causas penales, sumarios. Están bajo su égida tres juzgados.

Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes

Función Formal: no ha sido definida. Cabe destacar que surge del relevamiento realizado surge que en la práctica el área de Cultura y Educación funcionan de manera independiente, como dos Secretarías autónomas, que quedaron agrupadas bajo una misma denominación.

Actividades que realiza:

Los mecanismos de articulación con la comunidad se cristalizan en la práctica de reuniones permanentes con entidades educativas y asociaciones o instituciones vecinales. En el área de cultura los programas y actividades son los que definen el perfil de la práctica co-gestiva, en clara correspondencia con las distintas asociaciones (del tipo barrial, por ejemplo) que proponen diversas temáticas culturales. Entre estas temáticas culturales se encuentra el trabajo que realiza la Secretaria con las instituciones barriales con el dictado de diversos talleres (casi 200 cursos). Por otro lado los fines de semana se realizan en las plazas públicas distintos espectáculos, así como también actividades deportivas, enseñanza artística, etc. Hay programación permanente de actividades en el teatro Roma, el Anfiteatro Hugo Del Carril (en el Parque Dominico) en y en el de plaza San Martín.

La Secretaría tiene además a su cargo ocho institutos de enseñanza artística. Esto brinda la posibilidad de generar vínculos y tener espacios de llegada a la población de jóvenes del Municipio.

Subsecretaría de Educación (dependiente de la Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes)

Función Formal: no ha sido definida.

Actividades que realiza:

En la entrevista efectuada al Subsecretario de Educación describe el tema de la responsabilidad por la Ley Federal de Educación (aprobada también como ley federal por la Provincia de Buenos Aires). Ésta le da la potestad al gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el plan de regionalización, de ser el responsable directo en materia educativa. Avellaneda tiene una característica diferente a otros Municipios. Por ejemplo, cuando en la Provincia de Buenos Aires se crea el área de Nivel Inicial, que es el área de atención de los chicos de 3 a 5 años, ya Avellaneda poseía, desde hacía 4 años antes, el primer jardín de infantes de la Provincia de Buenos Aires, que es el Jardín Municipal N° 1 (ubicado en la zona de Piñeiro). Es decir, es un Municipio que tiene un sistema propio que está reconocido por la Provincia.

Se detectan intentos concretos de prácticas de gestión asociada con los ciudadanos y con diversas instituciones, como los que se describen a continuación:

Dentro la villa Tranquila el único jardín que hay es un jardín municipal. En la Isla Maciel el único jardín que existe es el jardín municipal. Lugares donde realmente existe una gran necesidad

⁷ Al ser un área estrictamente orientada a cuestiones técnicas de funcionamiento interno de la administración, no se incluyó en diseño del estudio la realización de entrevistas en esta Secretaría.

económico-social y la única herramienta educativa que hay, proviene del Municipio. Se están diseñando políticas educativas desde el Municipio para lograr esa deserción cero. Como casos concretos, se citan los siguientes: Hay cinco contra turnos escolares, que se atienden en coordinación con las distintas escuelas de la zona, donde están emplazados, a asistir a los chicos que repiten o abandonan la escuela. ¿Cuál es el objetivo? Brindarles refuerzo educativo, alimentación, gabinete psicopedagógico, educación física. Esto es proporcionar igualdad de oportunidades a un chico que está inserto quizá en un lugar de extrema pobreza.

Por otro lado, se ha lanzado un programa donde seis maestras brindan apoyo educativo en instituciones de bien público. Esto es para aquellos alumnos que necesitan ser nivelados educativamente. Pero, a la vez, se ha diseñado en ese proyecto, un fortalecimiento institucional, es decir, cuando se envía desde el Municipio una maestra lo que se logra es mayor participación de la comunidad en la institución de bien público, fortaleciendo las instituciones de bien público del partido.

Este proyecto está coordinado con el área de Salud Mental, para que los niños sean atendidos a través de psicopedagogos, porque muchos de estos pequeños no tiene problemas de aprendizaje sino que tienen otras problemáticas que la maestra no puede abordar desde el punto de vista pedagógico.

Junto con el proyecto de educación municipal, se busca fortalecer y discutir en el ámbito de la Provincia una mayor participación del Municipio. El Municipio de Avellaneda cuenta con un centro propio de Formación Profesional, y además se encuentran cinco centros de la Provincia de Buenos Aires. Se armó una mesa de concertación, integrada por la UIA, la Secretaría de Producción, la Dirección de Empleo, gremios, con el propósito de diseñar en el proyecto de crecimiento productivo cuáles son los oficios en los que se tienen que al ciudadano de Avellaneda para poder insertarlo en el mercado laboral.

El responsable de la Subsecretaría, subraya la importancia del área de Formación Profesional, dado que esa es un área que tiene que ser de impacto directo, es decir, que alguien en un sistema educativo de 3 ó 4 años, es para que luego se inserte en el campo del trabajo. Destaca la importancia de tener un rol de cogestión con la Provincia y con el aparato productivo, en este caso, la UIA, las APyMES, los gremios, para ir discutiendo el perfil de capacitación laboral.

Recomienda además, efectuar un análisis de por qué aquellos que, en su momento, por problemas económicos, problemas familiares, embarazos adolescentes, no han podido finalizar su nivel educativo, y que el Municipio acompañe y dé esa posibilidad.

El Municipio tiene el rol protagónico de acompañar para lograr la inclusión social de todos.

Secretaría de Hacienda y Administración

Función Formal: no ha sido definida.

Actividades que realiza:

El Secretario define su cartera como “el área específica del dinero y cómo se administra”. Es responsable de la ejecución del Presupuesto municipal y de la recaudación. Tiene a su cargo el área de informática de la municipalidad.

Existe articulación, informal pero muy activa, con actores de la sociedad civil. El Secretario describe, como una experiencia cotidiana, la relación con responsables de escuelas, bibliotecas, e incluso, particulares, que recurren a su dependencia en busca de subsidios y ayuda económica.

Aunque no se registran experiencias concretas de gestión asociada, se verifican ejemplos de iniciativas (el subsidio a una escuela técnica para que fabrique lavandinas que son, posteriormente compradas por el Municipio par su utilización) que dan cuenta de una vocación por avanzar en la relación con esos actores, excediendo la mera concesión de subsidios.

Secretaría de Producción y Política Ambiental

Función Formal: Está definida de manera incompleta.

Actividades que realiza:

Esta Secretaría tiene objetivos vinculados específicamente con la producción (capacitación, relación con las empresas, asistencia a las PYMES, etc.); otros vinculados con la Política Ambiental (Policía Ecológica, control de polución) y algunos en los que convergen ambas áreas (habilitaciones industriales, control industrial y saneamiento básico -control de plagas-, bromatología, etc.).

Los límites para una efectiva política de gestión asociada son identificados en la entrevista como una debilidad de algunos actores de la sociedad civil (las PYMES, por ejemplo) que no tienen la capacidad para identificar los espacios formales que le ofrece la estructura municipal como oportunidades para ejecutar proyectos en conjunto.

Existe articulación con la UIA, que no llega a traducirse en gestión asociada de iniciativas.

Esta Secretaría participa del Programa Envión.

Secretaría Privada y Coordinación de Gabinete

Función Formal: Está definida de manera incompleta.

Actividades que realiza: Esta área es la coordinadora de Gabinete, es responsable además de la Dirección de Prensa, Dirección de Comunicación (donde se realiza el diseño, armado de la revista, afiches, folletos). Se vinculan con los medios locales a través de gacetillas). Está en su campo también la Subsecretaría de Recursos Humanos. Se efectúa desde esta Subsecretaría la Administración de Personal y de Remuneraciones. Se haya la Dirección de Ceremonial y Protocolo, Relaciones Públicas y Difusión.

A través de la revista Avellaneda se realizó un sistema de comunicación donde la gente puede escribir, reclamar, o hacer sugerencias y eso generó una comunicación con los vecinos bastante efectiva. Relatan las fuentes consultadas que la mayoría de la gente de Avellaneda no lee los medios locales, y a partir de ello se armó un sistema de correos electrónicos con un tipo de gacetilla electrónica, y que cada quince días se distribuyen en las casillas de los ciudadanos. Proveen información sobre el Partido de Avellaneda a escuelas, instituciones y a particulares.

No se detectan experiencias de gestión asociada en esta Secretaría.

Secretaría de Política Social y Desarrollo Humano

Función Formal: Está definida de manera incompleta.

Actividades que realiza: Esta Secretaría recibe demandas constantes de la ciudadanía. En cuanto a los contenidos, estas demandas pueden ser por: alimentos, pensiones, trabajo, asilo para indigentes (niños o ancianos mendigos), elementos para la realización de deportes y demás materias concerniente políticas sociales y desarrollo humano. Existe vinculación con comedores, merenderos (copa de leche), hogares de día, etc.

De acuerdo a lo expresado por el Secretario de Política Social y Desarrollo Sr. José Benítez, puede inferirse que no existe en la práctica un mecanismo institucionalizado de gestión asociada en virtud del cúmulo de demandas planteadas por la sociedad civil a las que el Municipio no tiene capacidad de dar respuesta, principalmente por razones presupuestarias.

De este modo, puede concluirse que la Secretaría de Política Social y Desarrollo Humano no realiza prácticas de gestión asociada, solo actividades de carácter netamente asistencial.

Secretaría de Relaciones con la Comunidad

Función Formal: Esta Secretaría ha definido como responsabilidad primaria del área la atención a las problemáticas que presentan las instituciones, brindándoles soluciones que en cada uno de los casos corresponda. Asimismo, tiene a su cargo la relación de asesoramiento a las distintas entidades.

De la observación de la estructura formal definida en el organigrama y según el titular de esta Secretaría, dicha estructura es funcional al cumplimiento de los objetivos establecidos.

Actividades que realiza: De la entrevista al funcionario del área, se detecta que en la práctica acciones concretas de gestión asociada. La misma se cristaliza en la relación permanente de la Secretaria con organizaciones de la sociedad civil representativas de diversos intereses de la comunidad. La Secretaria es permanente receptora de demandas de las citadas organizaciones. De acuerdo a lo manifestado por el funcionario, estas demandas se responden en la medida de las posibilidades presupuestarias del Municipio o gestionando la derivación de estas demandas entrantes a aquellas áreas con posibilidad de resolución.

Consejo de Integración y Desarrollo Familiar

Función Formal: no ha sido definida.

Actividades que realiza: Es responsabilidad de ésta área las Direcciones del Plan Vida, Minoridad y Familia y de la Mujer.

Estas actividades, que se describen a continuación, no son consideradas como acciones tendientes a la gestión asociada, pero articulan con los siguientes planes:

En lo referente al PLAN MÁS VIDA se trata de una labor cotidiana, que se realiza con 81 barrios de llegada directa a la gente. Se producen reuniones con las manzanas y con las trabajadoras, y en distintas instituciones, tales como los comedores sociales. La presidente del Consejo tiene a su cargo también el plan COMADRE que efectúa un seguimiento a las mujeres embarazadas, para que cumplan con los controles de salud, tanto como para ellas como para el bebé. Este plan apunta a evitar la mortalidad de las madres durante el periodo del embarazo y durante el parto, como consecuencia de la falta de detección de patologías inherentes al tema.

Las áreas que se detallan a continuación, también son responsabilidad del Consejo de Integración y Desarrollo Familiar: la Casa del Niño, el Hogar de Tránsito, el PLAN CELÍACOS, la Dirección de la Mujer, una de las temáticas es la violencia, que a modo instructivo se llevan a cabo cursos de capacitación a los efectos de mejorar estas situaciones poco favorables para el desarrollo y la consolidación del hogar.

La Dirección de Minoridad y Familia tiene bajo su responsabilidad 10 jardines maternales.

Oficina Anticorrupción

A través de la Ordenanza Municipal N° 13990 sancionada el 10 de marzo del 2000, se crea el CODIGO DE ETICA Y ANTICORRUPCIÓN DE LA FUNCION PÚBLICA.

Dicho código hace referencia a las obligaciones y prohibiciones de los agentes municipales; a la planta política, compuesta por aquellos funcionarios que participan directa o indirectamente en el ejercicio del poder público en salvaguarda de los intereses generales del Estado. Que los funcionarios públicos tienen un contrato transitorio con la sociedad que los ha elegido, directa o indirectamente, para gobernar en función de mejorar la calidad de vida de toda la comunidad, función que sólo se puede cumplir con responsabilidad e idoneidad, demostrando permanentemente respeto, humildad, transparencia y eficacia al servicio de los ciudadanos.

Función Formal: no ha sido definida.

Actividades que realiza: La oficina tiene a su cargo investigar la existencia de posibles actos de

corrupción y faltas a la ética, que figuran en la legislación municipal, en el Código Penal y las Convenciones Internacionales.

Si bien no se observan prácticas de gestión asociada, esta oficina funciona como un contralor de los bienes de los funcionarios de alta jerarquía, (desde subdirector hacia arriba). Estos funcionarios tienen que presentar en la oficina un informe de los bienes que poseen y las declaraciones juradas.

La Oficina Anticorrupción posee un programa especial para la confección de las declaraciones juradas, que es única en el país y está registrada en el Registro de la Propiedad Intelectual a nombre de la Municipalidad de Avellaneda.

Se vinculan además con otras oficinas de anticorrupción procedentes de Provincia de Buenos Aires, otros Municipios y nación.

El mecanismo, por el cual se realiza la denuncia es el siguiente: se labra el acta, se realiza la investigación y, si está medianamente probado el delito, se pone en conocimiento de la justicia, y se hace un seguimiento. Todas las semanas se van a ver los expedientes de las causas penales para conocer cómo avanzan y colaborar con la justicia para hacer el esclarecimiento. Ya han recibido, además, colaboración de los fiscales para las investigaciones.

Gozan de acceso directo a fuentes que permiten agilizar las investigaciones, tales como: el Banco Central, la DGI, el ANSES, todos organismos a los cuales recurren para obtener información sobre los funcionarios.

2.1.2. Los recursos humanos de la administración municipal

Entendemos que los Recursos Humanos (en adelante RRHH), son sin lugar a dudas, el recurso más importante con el que cuenta una organización.

La planificación de los RRHH es una labor de programación y coordinación de los RRHH disponibles y/o necesarios con las actividades y fines de una organización en función de las disponibilidades económicas de la misma. La utilidad de la planificación supone la cuantificación de los RRHH necesarios o posibles para el cumplimiento de las propias tareas o responsabilidades. Permite conocer la evolución y las necesidades futuras, y por lo tanto la necesidad de reclutamiento o redimensión de las actividades de una organización

El objetivo de la gestión de RRHH es el mejoramiento del desempeño y de los aportes del personal a la organización. Este objetivo guía el estudio de la administración de RRHH, llamada también administración de personal. El estudio de la administración de RRHH describe las acciones que pueden y deben llevar a cabo los administradores de esta área.

El presente apartado tiene como *objetivo* principal analizar en su conjunto los Recursos Humanos de la Municipalidad de Avellaneda.

En primer lugar, se plantearán una caracterización general de la planta: composición de los recursos humanos de acuerdo a lo que surge del análisis del material provisto por la Dirección de Administración y Remuneraciones dependiente de la Subsecretaría de Recursos Humanos de la Municipalidad de Avellaneda.

En segundo lugar, se plantearán la visión de los RRHH desde la perspectiva de los funcionarios tanto a nivel general como las *observaciones específicas* de los recursos humanos correspondientes a cada Secretaría.

Para la formulación del informe se utilizaron como *fuentes* de información, principalmente, las entrevistas realizadas a informantes claves.

a) Caracterización de los recursos humanos: dimensión cuantitativa.

El marco normativo que regula la carrera del personal municipal es el Escalafón de Personal Municipal comprendido en el régimen de la Ley N° 11.757 aprobado por Decreto N° 550 de febrero de 2001. La propuesta que generó el decreto fue elaborada por el Sindicato de Trabajadores Municipales y avalada por el Concejo Deliberante.

El objetivo principal de la norma citada fue constituirse en el instrumento fundamental para la implementación de una carrera administrativa, introduciendo disposiciones tendientes a un mejoramiento y jerarquización del empleo público.

A través de este cuerpo normativo se realizó en el Municipio el procedimiento de reencasillamiento que significó un reescalafonamiento automático de todo el personal municipal incluidos médicos y docentes.

De acuerdo con el escalafón el personal es clasificado por grupo ocupacional, por categoría y por cargo.

Los grupos ocupacionales definidos y sus categorías son:

1. Personal Jerárquico (categorías correspondientes a Director, Subdirector, Jefe de Departamento, Jefe de División, Jefe de sección).
2. Personal Profesional (categorías 11 a 13 A y B)
3. Personal Técnico (categorías 10 a 13)
4. Personal Administrativo (categorías 8 a 10 y 12)
5. Personal de Servicios (categorías 6 a 10)
6. Personal Obrero (categorías 6 a 10)
7. Personal de Inspección (categorías 8 a 11)
8. Personal Docente
9. Personal Profesional de la Salud

Para cada grupo se definen los requisitos y categorías correspondientes. Los requisitos se refieren básicamente a los niveles de formación acreditados y el tipo de tareas a desempeñar. En el caso del Personal Docente y del Personal de Salud intervienen otras normativas como el Estatuto del Docente y la ordenanza de la Carrera Profesional Sanitaria Asistencial respectivamente.

El organismo de aplicación del régimen escalafonario es la Junta de Ascensos y Promociones. Según la norma la Junta debía dictar su reglamento interno, el régimen de llamados a concurso y calificación de Ascensos y Promociones. El decreto reglamentario data de junio de 2003. En el se establecen las regulaciones para la cobertura de cargos distinguiendo en el procedimiento los cargos jerárquicos y los no jerárquicos. En el caso de los cargos jerárquicos se establece la convocatoria a Concurso, priorizándose para la cobertura de las vacantes la antigüedad como personal planta y los años de desempeño en la oficina en que se produzca la vacante. Se prevén hasta cinco convocatorias modificando estas exigencias en la medida en que los concursos queden vacantes. Los llamados están a cargo de la Dirección de Personal y de la Junta, que elaborará la descripción de tareas y el perfil requerido para el cargo. Una vez cerrado el período de inscripciones se hace pública la nómina de inscriptos. El concurso tiene una instancia de examen escrito cuyo temario establece la junta y que debe incluir la interpretación de la Ley orgánica de municipalidades, el Código de Procedimientos administrativos, (Ordenanza general 267), leyes, ordenanzas, decretos y reglamentaciones y/o disposiciones atinentes al área a concursar, redacción

y ortografía. Sobre un puntaje máximo de 100 puntos califican quienes reúnan como mínimo 60. Este puntaje se promediará con lo obtenido en la planilla de antecedentes, debiendo ser este promedio de 60 puntos o más. Esta planilla de “Puntaje por antecedentes” considera:

- a) Títulos (puntaje máximo 20)
- b) Cursos de capacitación (puntaje máximo 12,5)
- c) Actuaciones jerárquicas anteriores (puntaje máximo 5)
- d) Antigüedad (puntaje máximo 32,5)
- e) Disciplina (puntaje máximo 10)
- f) Asistencia (puntaje máximo 10)
- g) Licencias sin goce de sueldo (puntaje máximo 10)
- h) Mérito (un punto por felicitación registrada)

Como puede apreciarse es la antigüedad el indicador con mayor peso en la escala. Si sumamos los ítems relacionados con la formación (títulos y cursos de capacitación) estos equiparan en peso a la antigüedad. El resto de los puntajes se refieren al comportamiento de los agentes (méritos, sanciones, etc.) y su experiencia en actuaciones jerárquicas.

En cuanto a la reglamentación para los cargos no jerárquicos las designaciones se realizarán en base solamente al “Puntaje por Antecedentes” señalado precedentemente.

Si bien esta reglamentación está en vigencia, según la información del área de personal del municipio, aún no se ha implementado en la práctica esta modalidad de concurso.

Remuneraciones

El sistema de remuneraciones de la Municipalidad de Avellaneda establece para cada categoría un salario básico. La categoría más alta corresponde al cargo de Intendente y la más baja a personal de servicios u obreros. Además del básico completan la remuneración una serie de bonificaciones y suplementos. Algunas de ellas son de carácter eventual y otras integran de manera permanente el recibo de sueldo una vez asignadas.

Entre las eventuales aparecen:

- 1. Diferencia por escalafón
- 2. Reemplazos
- 3. funciones transitorias
- 4. garantía salarial
- 5. falla de caja
- 6. Bonificación 25 años de servicio
- 7. Por vestimenta (personal de mayordomía, suma fija una vez al año)
- 8. Bonificación por reemplazos de emergencia (para profesionales de salud)
- 9. Labor suplementaria Programas de Salud (para profesionales de la salud)
- 10. Licencias no gozadas

Entre las permanentes aparecen:

- 1. Asignaciones familiares
- 2. Horas extras
- 3. Título
- 4. Asignación por cargo (para profesionales de salud)
- 5. Antigüedad

6. Función Jerárquica
7. Jornada prolongada
8. Especialidad crítica (para profesionales de salud)
9. Guardias (para profesionales de salud)
10. Sueldo Anual Complementario
11. Tarea penosa (para personal del Cementerio municipal)
12. Sexta jornada
13. Computación (va del 12% al 200% del sueldo básico según categoría, función y área)
14. Ruralismo (para personal docente)
15. Dedicación exclusiva
16. Tareas nocturnas
17. Instrumento (para el personal de músicos)
18. Especialidad
19. Complemento retributivo no bonificable (suma fija para todo agente municipal)
20. Bonificación no retributiva no bonificable docentes
21. Tarea riesgosa
22. Ex combatientes
23. Legislativa
24. Bonificación retributiva no bonificable
25. Bonificación por función de representantes fiscales
26. Bonificación por Enseñanza especial y preescolar
27. Presentismo
28. Gastos de representación (para el Intendente)

En la práctica las bonificaciones y suplementos tales como jornada prolongada, bonificación por función, horas extras, computación, dedicación exclusiva funcionan como complemento del salario básico para mejorar la remuneración existente dada las limitaciones de la escala salarial.

El total de recursos humanos que componen la dotación de la Municipalidad de Avellaneda, según datos obtenidos de la Subsecretaría de Recursos Humanos del citado Municipio, es de 4.315 agentes, los que se encuentran distribuidos por Secretarías tal como se detalla en el cuadro I.

Cuadro I: Total de agentes por Secretaría

SECRETARÍA	TOTAL DE AGENTES	%
CULTURA, EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS ARTES	1413	32,7%
SALUD	860	19,9%
OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	535	12,4%
GOBIERNO Y SEGURIDAD	382	8,9%
HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN	277	6,4%
POLITICA SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO	181	4,2%
PRIVADA Y COORDINACIÓN DE GABINETE	179	4,1%
CONSEJO DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FAMILIAR	173	4,0%
PRODUCCIÓN Y POLÍTICA AMBIENTAL	146	3,4%
LEGAL Y TECNICA	118	2,7%
PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO LOCAL	34	0,8%
RELACIONES CON LA COMUNIDAD	13	0,3%
OFICINA ANTICORRUPCIÓN	4	0,1%
PLANTA TOTAL	4315	100,0%

Las Secretarías ocupadas de las prestaciones culturales, educativas y de salud son las que concentran el mayor número de personal. Esto guarda relación con la dimensión de las estructuras que manejan: los institutos artísticos y los 39 jardines municipales en el caso de Cultura y educación, y las 25 Unidades Sanitarias y el Hospital de Wilde en el caso de Salud.

El cuadro siguiente presenta la distribución de acuerdo al nivel escalafonario y el tipo de funciones, ya sean jerárquicas, administrativas u otras.

Cuadro II: Personal de las Secretarías por tipo de función

SECRETARÍA	TOTAL DE AGENTES					
	Nº agentes	Jerárquico	Administrativo	obrero	Otros	%
CULTURA, EDUCACIÓN Y P. DE LAS ARTES	1413	1,3	8,0	10,3	80,5	100
SALUD	860	1,3	15,2	11,4	72,1	100
OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	535	12,0	20,4	54,8	12,9	100
GOBIERNO Y SEGURIDAD	382	7,3	39,3	16,8	36,6	100
HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN	277	21,3	61,0	0,7	17,0	100
POLITICA SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO	181	7,2	31,5	35,4	26,0	100
PRIVADA Y COORDINACIÓN DE GABINETE	179	12,8	46,9	16,2	24,0	100
CONSEJO DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FAMILIAR	173	0,0	8,7	22,5	68,8	100
PRODUCCIÓN Y POLÍTICA AMBIENTAL	146	6,8	30,8	17,8	44,5	100
LEGAL Y TECNICA	118	17,8	37,3	5,9	39,0	100
PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO LOCAL	34	5,9	17,6	2,9	73,5	100
RELACIONES CON LA COMUNIDAD	13	7,7	23,1	7,7	61,5	100
OFICINA ANTICORRUPCIÓN	4	0,0	25,0	0,0	75,0	100
Total en %	100	5,8	21,5	17,8	54,9	100
Total en cifras	4315	250	927	769	2369	4315

Como puede apreciarse la categoría “otros” incluye al 54,9% del total de la planta por lo cual abordar su discriminación resultaría de suma utilidad para un mejor análisis de la planta del Municipio. Dado que el mayor porcentaje relativo en esta categoría los presentan las áreas de Salud e de Cultura y Educación, es posible suponer que se incluyen en ella, entre otros, profesionales y auxiliares de salud, y docentes respectivamente.

Lógicamente, El área que tiene mayor peso relativo de operarios/obreros es Obras Públicas, mientras que la Secretaría con mayor proporción de administrativos es el área de Hacienda y Administración. El mayor porcentaje de personal jerárquico recae también en esta última Secretaría.

En el cuadro siguiente se presenta la información obtenida sobre el nivel de estudios alcanzado del personal municipal. Sólo aparece discriminado el nivel secundario y los que tienen estudios universitarios.

Cuadro III: Nivel de estudios del personal municipal. Secundario y Universitario

SECRETARÍA	TOTAL DE AGENTES	Nivel de estudio alcanzado	
		Secundario	Universitario
CULTURA, EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS ARTES	1413	9,1	0,8
SALUD	860	17,8	47,0
OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	535	13,1	6,2
GOBIERNO Y SEGURIDAD	382	26,2	2,4
HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN	277	43,3	13,4
POLITICA SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO	181	18,8	10,5
PRIVADA Y COORDINACIÓN DE GABINETE	179	27,9	13,4
CONSEJO DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FAMILIAR	173	49,1	8,1
PRODUCCIÓN Y POLÍTICA AMBIENTAL	146	29,5	10,3
LEGAL Y TECNICA	118	26,3	38,1
PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO LOCAL	34	11,8	23,5
RELACIONES CON LA COMUNIDAD	13	15,4	7,7
OFICINA ANTICORRUPCIÓN	4	0,0	25,0
Total en cifras	4315	820	622
Totales en porcentajes	100%	19,0	14,4

Fuente: elaboración propia en base a los datos suministrados por la Dirección General de RRHH de la Municipalidad de Avellaneda

Como puede verificarse la información a la que se ha accedido resulta incompleta. Sólo podemos precisar que el 19% de la planta tiene secundario completo y un 14,4% es universitario. Los porcentajes relativos más importantes de esta última categoría se dan en la Secretaría de Salud y en la Secretaría Legal y Técnica. No se obtuvo información sobre el nivel de instrucción alcanzado por el restante 66,6%

b) Los RRHH desde la percepción de los funcionarios

De la información provista por la Subsecretaría de Recursos Humanos de la Municipalidad de Avellaneda y de acuerdo a lo manifestado por los responsables del área en la entrevista realizada oportunamente, la percepción que los funcionarios tienen de la política de administración de RRHH del gobierno municipal, se observa lo siguiente:

- ♦ Falta de continuidad, planificación y coordinación en las políticas de Recursos Humanos, a raíz de los cambios de mando en el gobierno municipal.
- ♦ Áreas con personal con tiempo ocioso, en contraposición con sectores de intensa actividad laboral.
- ♦ Inexistencia de planes de desarrollo de carrera. En algunos casos las personas ascienden por la antigüedad que tienen en el puesto, y no por la capacidad que poseen y por los logros que hayan alcanzado.
- ♦ Al igual que el punto anterior, la remuneración está ligada más con la antigüedad, que con planes de motivación, como por ejemplo: remuneración por el cumplimiento de objetivos.
- ♦ Falta de técnicos y/o profesionales en áreas municipales relevantes.

- ♦ Falla en la coordinación de los planes de capacitación. Superposición de proyectos de capacitación y/o falta de comunicación a la Dirección de Capacitación de la Función Pública en la ejecución de cursos.
- ♦ Ausencia de planes y/o circuitos de comunicación interna.
- ♦ Inexistencia de un área de empleo, que reclute personal calificado. En la misma línea, no se observa que exista descripción de estándar de puesto y análisis de puesto⁸, descripción de tareas, perfil de candidatos, etc.
- ♦ Personas sobrecapacitadas para el puesto que ocupan.
- ♦ Se detecta un alto nivel de sindicalización de los trabajadores del Municipio, dado que dicho nivel corresponde casi al 70% del total de la planta.

En este sentido, las principales dificultades detectadas se resumen en los siguientes aspectos:

- Como problemática principal que se releva de los funcionarios municipales actuales, del personal de planta permanente como así también de los agentes contratados, es que los trasposos de gobierno, dificultan la continuidad en los planes o en la política general de RRHH. Los recursos humanos del Municipio están atravesados por esta realidad, y por ende cualquier estrategia para el diseño, la planificación y la implementación de políticas en materia de recursos humanos sigue la misma lógica mencionada a lo largo del presente diagnóstico, o sea la no continuidad de planes como característica principal.
- Ausencia de planes o programas de motivación del personal, ya sea a nivel de remuneraciones o en materia de capacitación para el puesto en el que se desempeña.
- Resulta recurrente por parte de algunos informantes claves, la referencia a una infraestructura inadecuada para el normal funcionamiento de la administración.
- Falta de articulación inter e intra áreas, lo que produce que los niveles de eficiencia en la gestión no se traduzcan en resultados satisfactorios.

Observaciones Específicas correspondientes a cada Secretaría

Se exponen a continuación las observaciones realizadas por los responsables de las áreas relevadas respecto de aspectos generales de la política de Recursos Humanos de la Municipalidad de Avellaneda.

De lo expuesto por cada responsable o entrevistado de las Secretarías, se detectan posiciones convergentes en cuanto a la necesidad de implementar una política de largo plazo en materia de administración y desarrollo de los RRHH de la Municipalidad de Avellaneda, que tenga en cuenta aspectos tales como procesos de selección de acuerdo a un criterio de definición de puestos y perfiles como así también la importancia de contar con programas de evaluación y capacitación continua.

Por otro lado, se detectan posiciones divergentes en cuanto a las políticas de reestructuración implementadas por el gobierno municipal, como así también en cuanto a la percepción que cada funcionario tiene respecto de la calificación del personal de planta permanente con el que cuenta el Municipio para llevar adelante la gestión de los asuntos públicos.

⁸ *El análisis de puestos consiste en la obtención, evaluación y organización de información sobre los puestos de una organización.*

Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local

De la entrevista al Lic. Walter Romero lo primero que surge es la necesidad interna de que los empleados municipales y los mismos directivos encaren un reordenamiento de funciones en el marco del Plan Estratégico de Avellaneda, es decir, que estén capacitados para ello.

Una de las funciones principales del área es el diseño e implementación de una política de capacitación dirigida a los funcionarios y empleados municipales. En este sentido, la Secretaría cuenta con un banco de datos de capacitadores de manera de responder a la demanda que se plantea desde cualquier área del gobierno municipal. Ante la necesidad de capacitar en cuestiones específicas, se procede a la formalización de convenios con instituciones especializadas en materia de capacitación.

El Secretario no realiza consideraciones sobre el propio personal del área.

Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

El Secretario considera que los recursos humanos son escasos para las necesidades actuales de la Secretaría, dado el flujo de ciudadanos con diversas problemáticas que reciben a diario. Describe que en relación a los recursos materiales están equipándose constantemente, y que por ende no sobrellevan ningún atraso en materia de tecnología ni de mobiliario.

En relación al trabajo de campo que realizan las trabajadoras sociales, el número de las mismas resulta exiguo, por lo cual sugiere que sería de suma importancia incorporar más profesionales.

Por último hizo referencias al ambiente físico de trabajo: relató que al ser el espacio compartido con el Consejo de Integración y Desarrollo Familiar, esto torna complicado realizar las labores cotidianas dado que el lugar disponible es insuficiente para la convivencia de ambas áreas. Que la realización de un trato personalizado para cada uno de los concurrentes a dicha Secretaría, es una situación difícil de manejar en virtud del escaso espacio.

Secretaría Privada y Coordinación de Gabinete.

En el caso de esta Secretaría, la entrevista se realizó con el Secretario y la presencia de la Directora General de Prensa, la Directora de Comunicación. Ninguno de ellos ha hecho mención a la falta o escasez de recursos humanos. Tampoco destacan que exista en la Secretaría superposición y/o repetición de tareas. Sin embargo elementos surgidos de otras entrevistas y comentarios off de record ponen en cuestión la claridad de articulación de las acciones y sus contenidos entre los responsables del área.

Según los entrevistados la Secretaría funciona bien con el espacio y los recursos disponibles; y que en el caso en particular de los recursos humanos de la Secretaría privada y coordinación de gabinete, responden perfectamente bien a las demandas tanto internas como externas.

La única situación que se menciona como compleja es traspaso realizado de la gestión anterior a la actual, lo cual condujo a un re-acomodamiento de la estructura en su totalidad.

Secretaría de Gobierno y Seguridad.

En el caso de esta área del gobierno municipal, el clima de la entrevista estuvo teñido por el tema de la corrupción, tema en el cual los involucrados son los recursos humanos que se desempeñan en las distintas dependencias de esta Secretaría.

Los diversos momentos del tipo coyuntural y estructural de la política municipal torna compleja la toma de decisiones en esta cuestión en particular, tal cual lo relata el Secretario de Gobierno y

Seguridad Dr. Guillermo Valcarce. El funcionario expresó que en relación al tema de la corrupción y otras modalidades que surgen en la actividad cotidiana una acción o acciones ejemplificadoras serían la forma de corregir conductas inapropiadas.

En relación al tema de las tareas el responsable no concluye en la existencia de la reiteración de actividades, pero sí que hay áreas que realizan acciones que no son de su competencia. No hay por otro lado no se ha formulado hasta el momento un planteo en la política de recursos humanos, como por ejemplo, capacitar al personal para que estos puedan ser reasignados en tareas que resulten más productivas.

El alto nivel de burocratización hace que las personas tengan tareas muy específicas y que no tengan la flexibilidad para adaptarse a las necesidades actuales que la realidad cotidiana del Municipio exige.

Los planes de motivación no tienen continuidad en el tiempo como resultado de los cambios implementados de una gestión a otra. El cambio de equipo de dirigentes o funcionarios cada 4 años dificulta la continuidad de políticas en materia de recursos humanos.

El Secretario del área alude a que, sumado a lo anteriormente expuesto, que la duración de la jornada laboral es otro límite para poder afrontar los requerimientos del Municipio.

Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes

Subsecretaría de Educación

Desde el punto de vista del recurso humano, de acuerdo a lo expresado por el funcionario del área, no se cuenta con todo el recurso humano necesario, porque es un Municipio que cuenta con una significativa cantidad de trabajadores municipales, pero no percibe que el recurso humano esté preparado para trabajar en un proyecto de gestión de estas características.

Asimismo, existe una falencia importante en materia de infraestructura, insumos y recursos necesarios para poder trabajar de manera eficiente respondiendo a las demandas y problemáticas que se plantean.

En su percepción, el desafío más importante que se debe enfrentar es el tema de capacitar al personal municipal para ese proyecto de gestión. Es necesario generar motivación, motivarlos a que se perfeccionen y se capaciten. Esto también tiene que ver con los premios y castigos. Aquel que se capacite debe sentirse premiado, aquel que apueste a una gestión a partir de informarse, trabajar, a ese hay que premiarlo, y castigar a aquel que quiere seguir siendo un empleado que viene a pasar lo mejor que puede el día e irse a su casa y cobrar su sueldo.

La mayoría de los funcionarios al asumir procuran formar equipos de colaboradores propios, porque consideran que el recurso humano disponible a veces no alcanza o no es el adecuado para la tarea que debe llevar a cabo.

Destaca la decisión del intendente de no incorporar planta, porque la planta existente es excesiva y genera un gasto muy importante.

En esta Subsecretaría la dinámica de trabajo como así también la asignación de funciones específicas está íntimamente relacionada con la impronta personal que le imprime el funcionario a cargo de la misma.

Secretaría de Relaciones con la Comunidad

El responsable del área explica que antes de ser una Secretaría era una Dirección, en el organigrama figuraba en segundo nivel y contaba con una dotación de 35 personas, que según opinión del funcionario es un número desmesurado para la tarea que llevaba a cabo. Actualmente la

dotación es de 14 personas, con roles diferenciados y distribuidos. Por ejemplo, al momento en que se recibe una demanda, existen 2 personas que se ocupan de la evaluación de la misma con la correspondiente inspección, y se elabora un informe, el que será elevado al Intendente. El personal es personal de carrera, no ha habido designaciones.

El grupo de 14 empleados están abocados a la tarea de canalización de los distintos temas que resultan el trabajo del área: la normalización en el funcionamiento de las entidades y la consideración de sus requerimientos como así también la promoción de las políticas del área.

Aunque existen asignación de tareas específicas entre el personal, se aplica un criterio de trabajo en equipo.

La principal dificultad que enfrenta la jurisdicción, manifestada por el Secretario, para poder realizar las tareas diarias, es la inadecuada infraestructura de equipamiento para el normal desarrollo de las actividades.

Rescata como decisión importante de la actual gestión la reestructuración implementada en la municipalidad, lo que significó el egreso 1500 personas, a su criterio, bien egresadas porque estaban demás, y no tomó a nadie. Es un atisbo de profesionalización de la organización municipal y considera como fundamental a futuro el logro de una mayor profesionalización de la carrera administrativa. En este sentido, pone como ejemplo a su propia jurisdicción la que cuenta con 3 directores y considera que con uno solo se podrían cumplir los objetivos de manera eficiente. Cree en una estructura municipal mucho más austera, pero no por economía solamente, sino por funcionamiento.

El aporte del área en este sentido lo refleja el hecho de haber demostrado cómo donde había 30 personas se puede funcionar con 14. Asimismo, considera imperiosa la necesidad de contar con un organigrama mucho más ágil, con menos cantidad de gente, y normas y pautas que quitaran toda subjetividad a las tareas.

Secretaría de Salud

Durante la entrevista, el Secretario se refiere a los profesionales de la salud que trabajan sobre todo en las 25 unidades sanitarias existentes en el partido para cubrir un área de 52 km². El tema surge en relación a la necesidad de articular la acción de los centros de salud con las necesidades y demandas de la comunidad.

La principal dificultad manifestada por el funcionario consiste en que los profesionales médicos con que cuenta el Municipio no están preparados para trabajar con la comunidad, no están capacitados ni formados para una gestión asociada que es la que pretende lograr el área de salud a través de las unidades sanitarias.

En este sentido, describe una situación que, a su criterio, podría considerarse crítica, que es la característica del recurso humano que se encuentra trabajando. No es un recurso humano que se haya formado, entrenado y preparado para esta estrategia planteada por la Secretaría.

Uno de los problemas habituales que se plantean es la insuficiencia de recurso humano profesional con la formación y características requeridas para determinado lugar y circunstancias. Por ejemplo, los médicos especialistas muchas veces deben cumplir roles de generalistas.

Por último, destaca la importancia y necesidad de capacitación del cuerpo de profesionales acorde con la estrategia de salud que pretende llevar a cabo la Secretaría. Para implementar esta capacitación se requiere infraestructura y recursos necesarios para sostenerla en el tiempo. La formación del recurso humano para trabajar en salud, requiere una intervención inmediata.

Existe actualmente un espacio de formación del recurso humano disponible, y en la medida en que resulte necesario ir renovando estos recursos, el área cuente con un elemento nuevo y formado a tal

fin.

Secretaría de Obras y Servicios Públicos

El Secretario del área, sostuvo en la entrevista que el Municipio tuvo un deterioro que es difícil de recuperar, que es el haber desafectado de la parte ejecutiva, o sea de la gente que trabaja en la calle una cantidad importante de personal. El área cuenta con 200 personas menos que en la gestión anterior porque las jubilaron. Antes tenía 350 personas, hoy cuenta con 135-140 empleados. Esto se traduce en un reclamo de servicio por parte del ciudadano. En este sentido, hoy la capacidad de servicio es mucho menor que la que se tenía antes y es un daño irreversible.

El funcionario menciona tener una ventaja con respecto al resto dado que todos los funcionarios fueron designados por él y cuenta con una estructura organizativa vertical.

Subsecretaría de Coordinación de Gestión (dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos)

El Subsecretario del área, explicó que para resolver los reclamos la delegación cuenta con una cuadrilla que es un equipo de empleados municipales con un vehículo, con lo cual pueden hacer frente a una variedad de reclamos. En todo lo que exceda el marco de la delegación, interviene la Subsecretaría a su cargo.

La estructura de las delegaciones tiene un delegado que tiene la categoría de director general y un subdelegado que tiene una categoría de director.

La delegación tiene un plantel, un equipo de personal básico para resolver y darle respuesta inmediata a cuestiones básicas, que tienen que ver con trabajos periódicos y no periódicos. Trabajos periódicos pueden ser la limpieza de distintos puntos con respecto a la basura, el retiro de escombros en distintos puntos, el mantenimiento de los desagües y demás. Este equipo también tiene la posibilidad de tener una respuesta inmediata en algunos casos puntuales.

La principal preocupación del funcionario del área se refiere a la falta de personal, principalmente la falta de personal disponible en función del trabajo en las cuadrillas de la delegación. Existe una importante cantidad de personal administrativo en el Municipio, que es la estructura que ha quedado. El área pasó de tener más de 350 personas en el corralón (el corralón es el lugar de donde sale la gente a hacer los trabajos en la calle, no los trabajos administrativos) a tener 100. Esto significa que hay una merma muy importante y eso es una preocupación porque, a veces, no se da abasto o lo que debería resolverse de un día para el otro, a lo mejor la demora es de una semana o 15 días, y es una tarea que se podría hacer de un día para el otro.

Existe una importante cantidad de Planes Jefas y Jefes que prestan distintos servicios en la delegación. Básicamente los servicios que prestan, en general, es el apoyo a instituciones. Pero también, se han realizado varias experiencias con equipos de los planes. Por ejemplo, gran parte del barrido de la arteria comercial por excelencia de Wilde, es decir, los planes barren las veredas. También se hizo una red de agua.

La subsecretaría cuenta con una dotación de 5 personas además del funcionario a cargo de la misma.

Las otras Secretarías

Las Secretarías que se mencionan a continuación han sido relevadas oportunamente pero no han realizado un aporte significativo en cuanto a la temática de RRHH a lo largo de la entrevista:

- Secretaría de Producción y Política Ambiental
- Secretaría de Hacienda y Administración
- Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes
- Oficina Anticorrupción
- Consejo de Integración y Desarrollo Familiar
- Secretaría Legal y Técnica

c) Estrategia de capacitación de los recursos humanos

La Dirección de Capacitación de la Gestión Pública, dependiente de la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local, es el área responsable de programar y desarrollar las estrategias de capacitación para los recursos humanos del Municipio. El plantel actual del Municipio es de 4315 personas.

La dirección no cuenta hasta el momento con ningún tipo de diagnóstico que detecte las necesidades de capacitación en ninguno de sus tres niveles de recursos humanos, a saber: nivel superior (funcionarios políticos, jerárquicos), nivel intermedio (cuerpo profesional) y nivel operativo (administrativo y operarios).

Públicos destinatarios de la capacitación

Los cursos de capacitación programados e implementados desde la Dirección de Capacitación de la Función Pública⁹, según nos anticipara la Directora del área, estuvieron dirigidos a los recursos humanos de la Municipalidad de Avellaneda, distinguiéndose claramente dos tipos de públicos destinatarios de la capacitación:

- 1- Funcionarios del Municipio
- 2- Empleados de las distintas áreas del Gobierno Municipal

De acuerdo a la definición brindada de la Dirección¹⁰ las propuestas planteadas para el primer público objetivo – funcionarios- promueven la discusión de políticas públicas a nivel local, objetivos generales y específicos de las áreas, estrategias de gestión que permitan alcanzar los objetivos establecidos. Las actividades que se organizan en este sentido continúan el ciclo desarrollado en noviembre de 2003¹¹

Las actividades de capacitación estuvieron dirigidas a todos los Funcionarios Municipales, en los niveles de Secretarios, Subsecretarios y Directores. No se efectuó, durante el primer año de gestión, ningún seguimiento sistematizado por lo que no se cuenta con datos que nos permitan monitorear y evaluar las distintas experiencias. Asimismo, según lo informado por agentes de la Dirección, se dificulta el aprovechamiento, por parte del al equipo de funcionarios, de las instancias de capacitación como espacios de construcción de políticas de gestión.

En relación con el segundo público objetivo – el personal municipal - la definición brindada por la Dirección¹² indica que las capacitaciones han sido de carácter *técnico*, referido a las necesidades de cada área del gobierno municipal y acorde a las falencias que evidencien los equipos respectivos o con los desafíos que imponen los planes de trabajo adoptados, la ejecución de programas

⁹ A partir de ahora la Dirección

¹⁰ Según lo expresado en el Informe de Gestión, diciembre de 2004.

¹¹ “Jornadas de Reflexión, y actualización para el Fortalecimiento Institucional”, dirigido a funcionarios del Municipio, cursos de Capacitación realizados en el 2003.

¹² Ver Nota 9

específicos, la adopción de tecnologías nuevas o metodologías de trabajo que requieran de un esfuerzo de formación, actualización o capacitación del personal.

Al observar el listado de capacitaciones efectivamente desarrolladas se verifica que las actividades orientadas a los empleados municipales (aquí se debe diferenciar entre, mensualizados, planta permanente, personal jerárquico) hacen hincapié en el manejo de expedientes y en cuestiones de índole estrictamente administrativa. Según la información brindada por la dirección de capacitación, este público demuestra entusiasmo ante la posibilidad de obtener nuevos saberes, siempre y cuando las actividades sean planteadas dentro del horario habitual de trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, la inexistencia de la carrera administrativa desmotiva a estos empleados.

En una de las actividades destinadas a los empleados municipales se distribuyó una encuesta diseñada por el personal de capacitación. Si bien su alcance es limitado, los resultados del relevamiento muestran un alto porcentaje de personas que están interesadas en capacitarse y que reconocen la utilidad de los temas tratados en los diferentes cursos que se dictaron. Asimismo, muestran la actitud positiva hacia la participación en lo que se refiere a la reformulación del procedimiento administrativo en búsqueda de garantizar la accesibilidad del ciudadano.

De acuerdo con lo conversado con los responsables del área durante estos cursos aparecen cuestiones problemáticas que quedan planteadas en el dictado de los talleres pero que no logran traspasar la frontera del aprendizaje para buscar su resolución en el campo del trabajo cotidiano. Esta dificultad puede ser interpretada como una de las consecuencias que produce la disociación entre “estructura real” y “estructura formal”¹³.

Contenidos de la capacitación

Las temáticas sobre las que versaron los distintos cursos dictados durante el 2004 y los que se ejecutaron en lo transcurrido del año 2005 guardan correspondencia con las definiciones políticas de la gestión.¹⁴ La Dirección¹⁵ identifica al Plan Trienal 2005/06/07 como marco contenedor de su acción. En esta instancia los formuladores del Plan exponían el análisis en torno a tres preocupaciones básicas:

- El fuerte deterioro de la ciudad;
- El gobierno y su administración sin capacidad de gestión;
- Una relación insuficiente entre la gente y el gobierno.

Desde la Dirección, se trabajó dentro de los parámetros de acción definidos en torno a la resolución de la segunda y tercera problemática.

En el año 2004, las temáticas definidas por la Dirección, buscaron colaborar con una proyección planificada de la acción inmediata y las políticas de largo plazo que promoviesen el crecimiento. De esta forma, como se verá más adelante cuando se detallen las actividades realizadas, advertimos que la jornada sobre planificación estratégica convocó a la totalidad de funcionarios del Municipio permitiendo a los mismos intercambiar posiciones y debatir sobre la necesidad de elaborar un conjunto planificado de acciones concertadas. En este mismo sentido también pueden ser mencionadas las jornadas de comunicación interna y externa.

¹³ Sobre este tema específico se ha trabajado en el apartado anterior del presente informe referente a la Estructura orgánico- funcional

¹⁴ Esta información ha sido suministrada integralmente por la Dirección de Capacitación de la Función Pública.

¹⁵ Informe de gestión, diciembre de 2004

En cuanto a la problemática de calidad de gestión, se trabajó en el procedimiento administrativo, en las posibles consecuencias derivadas de la ordenanza 267 y en los fueros contencioso-administrativo. Asimismo, como complementación a la ejecución del programa “Calidad Total” en convenio con el IRAM y aplicando las normas ISO 9000; 2000 se desarrollaron actividades de capacitación en tal sentido. Durante el año 2005 se trabajó en las delegaciones capacitando al personal para avanzar en un proceso de informatización que intenta agilizar la tramitación de demandas. Todas estas iniciativas tienen por objetivo mejorar la calidad de servicio al ciudadano.

En lo que respecta a la relación Estado-Sociedad se desarrollaron, tanto en el año 2004 como en el 2005, jornadas de capacitación en las Delegaciones en procura de fortalecer su capacidad de gestión y promover la participación de la población en el diseño de estrategias de desarrollo. Estas acciones, tienen por objeto estimular las relaciones entre los Delegados municipales y los vecinos adjudicándole importancia a las distintas prácticas de participación política que en el barrio puedan darse. El compromiso de los ciudadanos con los problemas públicos contribuye a preparar las condiciones sociales necesarias para que cualquier proceso de descentralización pueda desarrollarse con éxito.

Modalidades de detección de la demanda y mecanismos de capacitación

A continuación se describen las modalidades de la detección de demandas de capacitación y de los mecanismos, formales e informales, establecidos para su atención.

Las demandas de capacitación llegan a la Directora de Capacitación de la Función Pública, según su propio relato, cuando recorre las instalaciones del Municipio y las personas se acercan contándole sus inquietudes en cuanto a los temas que consideran ser formados, entrenados o actualizados. En un intento de organización de la demanda, se constituyeron mesas con los referentes de capacitación de cada área municipal, para la detección de necesidades de capacitación. Entonces, cuando la demanda lo justifica (cantidad de personas que requieren ser capacitadas) el circuito es el siguiente: se contrata a un docente y se dicta desde la Dirección de Capacitación de la Función Pública. Cuando esto no sucede (que el número de asistentes es insuficiente para el armado de cursos) se deriva a los empleados a cursos externos, previa declaración de interés municipal. En este caso contaduría municipal se hace cargo de la inscripción.

La decisión de contratar docentes o canalizar necesidades de capacitación a través de cursos externos se fundamenta en un criterio numérico. Siguiendo esta línea y solo a fines analíticos podemos dividir la producción en capacitación de la Municipalidad de Avellaneda en dos, una que se refiere a mecanismos de capacitación internos y otra que tiene que ver con la derivación de empleados y funcionarios a la realización de cursos externos. En esta perspectiva debe interpretarse el anexo 6.

Mecanismo destacado:

Se destaca la iniciativa de conformar una mesa de trabajo con un referente de capacitación por Secretaria. Efectivamente, se designó a fines del año 2004 un responsable en cada área para la constitución de una Mesa de Referentes de capacitación con el objetivo de contar con los requerimientos de capacitación de cada área y determinar el dictado de los cursos en forma consensuada. Estos referentes de cada área se reúnen cada 45 días en la Dirección de Capacitación. Las reuniones comenzaron en diciembre 2004. Durante el 2005 se efectuaron tres: en marzo, en abril y en mayo. En la primera se presentó la iniciativa, en la segunda se les pidió que detecten necesidades de capacitación. A partir de la definición de necesidades, en la tercera reunión se determinaron los nombres de los agentes que participarán de cursos dictados fuera del Municipio con los que la Dirección de capacitación mantiene convenio. Asimismo, se dispuso la realización de talleres en la Municipalidad a partir de la contratación de profesionales afines a las temáticas solicitadas por los referentes de capacitación. Esta instancia de decisión permite articular las

necesidades de los dos públicos objetivos.

Con respecto a la capacitación del área social durante el 2004, se comenzó a trabajar en la construcción de la mesa social con la idea de formar un gabinete integrado por los funcionarios que atienden problemáticas sociales. Mas allá de nutrirse con herramientas de planificación, trabajo en redes, etc. Se intentó identificar fortalezas y debilidades de estas áreas y de acciones posibles de ser llevadas en conjunto. A pesar de las inquietudes expresadas por estos funcionarios se fracasó en la construcción del gabinete y en la realización de una lista única de beneficiarios que impida la superposición de las respuestas sociales dispensada desde el Municipio.

Metodología de trabajo

En lo que se refiere a los cursos internos, la metodología de trabajo seleccionada por los miembros de la Dirección es la de taller. Han entendido que la metodología de taller, como instancia participativa es la más adecuada puesto que permite construir a partir del poder y saber de los miembros. Se trata, entonces, de reproducir en el contexto del taller la interrelación entre pares, por ejemplo entre los distintos funcionarios que actúan, desde diferentes ópticas, en las problemáticas locales.

Se habla entonces de una metodología participativa, cuyo objetivo es proporcionar un camino que posibilite el intercambio de experiencias y el saber propio adquirido a partir del trabajo cotidiano en la sociedad de contexto. Socializar la experiencia concreta de cada área adquiere importancia puesto que permite visualizar las diferencias y semejanzas entre actores que enfrentan un mismo contexto, fomentando el complemento en aquellos puntos en que las áreas encuentren en su debilidad, la fortaleza de la institución con la que está interrelacionando y lograr así intercambiar herramientas para fortalecerse y vencer los obstáculos que la mantienen en el problema. Se distingue de otras modalidades, como las reuniones grupales o el seminario, porque mezcla aspectos educativos y de interacción social con la obtención de un producto concreto que puede ser aplicado inmediatamente en la práctica cotidiana de trabajo¹⁶.

La capacitación y el sistema de promociones

La información relevada indica que no existe en la actualidad una vinculación entre capacitación y promoción.

Esto surge, tanto de la información expuesta precedentemente como de la entrevista realizada a la responsable de la Dirección de Remuneraciones y Administración, quien señaló que se ha realizado un re-escalafonamiento automático, a partir de un Decreto Municipal con fecha 07/02/01, basado en la ley N° 11.757. La entrevistada también relata que no se vislumbra, además de esta instancia de movilidad escalafonaria, otras formas de promoción y/o un sistema de remuneraciones en relación con las capacidades, experiencias y responsabilidades, así como tampoco se realizan prácticas en relación con la participación en la toma de decisiones.

Tampoco se observan un sistema de selección de los funcionarios y de desarrollo en la carrera administrativa mediante el mérito y la evaluación de desempeño tendiente a ser considerado dentro de los modelos de burocracia profesional.

De la entrevista realizada a la responsable de la Dirección de Remuneraciones y Administración, se supo que desde la mencionada Dirección se realizan cursos de capacitación, sin que haya intervención desde la Dirección de Capacitación de la Función Pública, generándose así, la superposición de actividades.

Seguimiento y evaluación

¹⁶ Nirenberg, Olga; Brawerman Josette y Ruiz, Violeta *“Evaluar para la transformación: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales”*, Paidós Tramas Sociales, Buenos Aires, 2003.-

En relación de los cursos de capacitación hasta ahora impartidos no ha habido un posterior seguimiento y evaluación de los mismos. Por lo cual no se sabe si han sido útiles, si han generado nuevas necesidades de capacitación, si requieren mejoras o correcciones, etc. Lo que sí se ha hecho, en algunos casos¹⁷, es exigir a los docentes una devolución a modo de diagnóstico. Según la evaluación de la Dirección muchos de los problemas y posibles soluciones que son identificados en los talleres luego no pueden ser resueltos por los mismos actores en el ámbito de trabajo, debido a la falta de acciones integradas con los responsables de las áreas.

Desde la Dirección de Capacitación de la Función Pública en carpeta están un curso administrativo básico, un curso de movimiento de expedientes para empleados relacionados con administración y que serán dictados por una abogada de legales. Lo que indica que, a diferencia del 2004, la intención sería intensificar la capacitación al personal administrativo de la Municipalidad.

Ahondando en las necesidades de capacitación de los empleados administrativos, existen, además, insuficiencias más elementales: por ejemplo no saben diferenciar entre un expediente, una providencia, una notificación, etc. Un ejemplo de lo anteriormente mencionado, es la inquietud planteada por el Subsecretario Legal y Técnica: Dr. Guillermo Aníbal Creimer, el cual detectó en la práctica cotidiana, como necesidad de capacitación, que los recursos humanos del Municipio no conocen los procedimientos anteriormente mencionados. El Dr. Creimer propuso el diseño de un curso de Procedimientos Administrativos.

Según fuentes consultadas, quedaría pendiente delinear el programa de formación de recursos humanos asignados a la atención al ciudadano. Esta posición se sostiene, además, si tenemos en cuenta la predisposición para que esto ocurra de parte de los empleados municipales:

Con relación a las Secretarías que participaron de la Mesa de Trabajo, propuesta desde la Dirección de Capacitación de la Función Pública, las únicas ausentes fueron la Secretaría de Producción y Medio Ambiente y la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, desconociéndose los motivos de dicha ausencia.

2.1.3 Articulación con otras jurisdicciones

En este capítulo se analizan las formas y contenidos de las vinculaciones existentes entre el Municipio de Avellaneda y otras estructuras (externas al mismo) del espectro gubernamental.

Basándonos en el planteo propuesto por medio del componente de gestión asociada, se diseñaron una serie de entrevistas con distintos actores municipales, con el fin de plasmar una imagen de la situación actual y, además, recabar sus opiniones respecto de la potencialidad que imprime este modelo de gestión en el gobierno local y en su relación con otras jurisdicciones.

Respecto de la relación existente entre las distintas dependencias municipales con otras jurisdicciones, observamos diferentes grados de correspondencia. Esta observación surge del análisis de la información contenida en las matrices diseñadas para las entrevistas, por cuanto, después de un pormenorizado estudio, podemos concluir que esos distintos grados, respecto del componente de gestión asociada, si bien son el producto de un parámetro institucional de gestión, los mismos se encuentran sensiblemente moldeados por el estilo personal de cada responsable de área.

En este análisis hemos guardando un orden organizativo decreciente que comienza señalando las referencias generales a cada jurisdicción relevada; continua adentrándose en los motivos y

¹⁷ Las devoluciones son un documento imprescindible para capitalizar las actividades diseñadas con el fin de diagnosticar el funcionamiento de la organización municipal desde el punto de vista de sus recursos humanos. Podemos mencionar en este sentido: jornadas relacionadas con comunicación interna y externa, formación de una mesa social, capacitación en la Delegaciones en la temática participación ciudadana, etc.

modalidades que presentan las articulaciones que se suceden en las mismas; y, por último, se detallan las especificidades propias de las citadas articulaciones.

Al respecto, podemos consignar como las jurisdicciones con las que mayor relación guardan desde el gobierno municipal, a:

- a) Gobierno Nacional (Ministerios)
- b) Gobierno Provincial
 - b1. Ministerios y Secretarías Provinciales
- c) Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- d) COMCOSUR

Del conjunto de las entrevistas personales realizadas, surge la siguiente información:

a) Gobierno Nacional:

La relación con el gobierno nacional está dada en aquellas áreas en las que el mismo aparece como el órgano inmediato superior frente a las demandas que se suscitan. Las mismas se realizan por la vía administrativa formal y se viabilizan, fundamentalmente, a través de los ministerios, puesto que éstos aparecen como los únicos administradores en lo referente a las problemáticas que surgen en éste Municipio. A este respecto, las áreas del Municipio que se muestran más ligadas a este proceso son las de Salud, Políticas Sociales y Desarrollo Humano, y la de Cultura, Educación y Promoción de las Artes. (Ej.: Plan Jefas y Jefes de Hogar – Ministerio de Trabajo).

Entendemos que el criterio de gestión asociada respecto de lo nacional, se aplica en cuanto a la imposibilidad de acercar soluciones directas en aquellos puntos en que las mismas se concentran en la órbita nacional, por cuanto el Municipio debe vincularse, tanto desde un rol informativo, como desde la tarea ejecutiva para con sus ciudadanos en la implementación de algunos de los planes nacionales existentes y que tienen incidencia en el orden local. (Ej.: Gestiones en ANSES – Ministerios Nacionales).

También existen relaciones en cuanto al acceso y manejo de información referente a programas y a trámites de índole nacional (Ej.: Banco Central – AFIP – ANSES). Algunas de estas cuestiones de resuelven mediante la firma de Convenios.

Otro aspecto que aparece como centralizado en la Nación y ante el cual el Municipio debe acceder vía éstas relaciones, es el ámbito de la justicia (Ej.: Ministerio de Justicia de la Nación - Oficina Anticorrupción Nacional – Fiscalías Federales).

b) Gobierno Provincial:

En este punto (Gobierno Provincial), la articulación aparece un tanto más fluida, dadas las interdependencias existentes en sus respectivas gestiones. La misma se manifiesta a través de mecanismos directos y formales (reuniones programadas y periódicas –Ej. Foro de Secretarios de Obras Públicas / Economía / Educación-, comunicaciones institucionales).

Por otra parte, hay actores que manifestaron que ante la existencia de algunas áreas en la Nación y no en la Provincia, se les dificultan mucho más sus tareas. A modo de ejemplo podemos citar los dichos de un informante clave que refiere ésta situación y que refleja su imposibilidad de manejar algunas cuestiones debido a que obligadamente, y por carencia de institutos análogos Provinciales, concretamente en materia de lucha contra la corrupción, debe remitirse a la Nación (Oficina Anticorrupción Municipal).

También, al igual que con el Gobierno Nacional, la satisfacción de algunas demandas se canalizan vía la solicitud de subvenciones y subsidios, hecho que se materializa en el marco de

la gestión formal citada.

c) Ministerios y Secretarías Provinciales:

En este caso, la relación está expresada tanto por los mecanismos formales como por algunos informales e indirectos (reuniones accidentales, llamadas telefónicas circunstanciales).

Hay actores que justificaron este accionar debido a que manifestaron dificultades respecto de la propia organización de sus áreas, lo que implica su recurrencia a mecanismos informales.

De los dichos de los informantes clave, se puede deducir que existe un alto grado de preferencia respecto de la gestión cotidiana y “cara a cara”, a aquellas que generan una serie interminable de reuniones que, generalmente, no llegan a ningún resultado concreto (Secretaría de Relaciones con la Comunidad – Secretaría de Gobierno y Seguridad).

Estos mecanismos descriptos (contactos directos e informales) son preferidos pues se los entiende como un ahorro de tiempo y energía en pos de la gestión. Ninguno de los informantes clave restó importancia a los temas en cuestión, pero sí consideraron mucho más efectiva y viable, como método de resolución, al tipo de gestión señalado.

En este último punto, es dable señalar que el modelo de gestión informal estaría asociado a la priorización de los temas a resolver, a diferencia del modelo formal que, a expensas de la información recabada, constituiría un mecanismo un tanto restrictivo con respecto al fondo de la cuestión.

d) Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

La cercanía geográfica y la interconexión de problemáticas son las causas más trascendentes en la necesidad de articular la gestión con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto integrantes de la denominada área metropolitana (AMBA).

La principal queja, obtenida del análisis de las matrices, es en cuanto a los anuncios sobre estrategias globales para el área metropolitana, pero que nunca se traducen en estrategias concretas de gestión.

Existe una sensación instalada referida a que la presión que ejercería la Ciudad de Buenos Aires, respecto de los demás Municipios del AMBA, constituye un serio inconveniente en la efectiva articulación de políticas conjuntas. Si bien funciona como un acicate en cuanto a la exposición pública de las problemáticas existentes, posteriormente sufre una mutación y termina convirtiéndose en un escollo importante a la hora de extender esas mismas políticas a los restantes Municipios integrantes del AMBA.

Estos Municipios, pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires, sienten como positivo el hecho de pertenecer a un área que los englobe junto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pero, a su vez, sienten que las soluciones destinadas en principio para esa área, sólo se ven reflejadas en la Ciudad Autónoma y, algo aún todavía peor, en desmedro de ellos.

Las problemáticas conjuntas siempre son planteadas desde la Ciudad Autónoma, con el agravante que los Municipios de la Provincia son inculcados como responsables de un gran porcentaje de las mismas (tránsito, transporte público, salud, mendicidad, etc.). Este hecho, percibido como único motivo aparente, tanto por la opinión pública como por el Gobierno Nacional, conspira en contra del diseño de políticas integrales, por cuanto las propuestas de soluciones tampoco son integrales sino que terminan sesgando a las mismas siempre a favor de la Ciudad Autónoma.

d) COMCOSUR:

Los informantes clave, si bien están en un todo de acuerdo con la existencia del COMCOSUR

y su potencialidad, no lo están tanto con su funcionamiento y su perpetuidad en el tiempo (es la opinión generalizada en la totalidad de las áreas relevadas).

Aparece como un ente muy interesante en el marco de una coordinación eficiente y consecuente con el Plan Estratégico propuesto por el Municipio, pero aún no se ha logrado que el mismo alcance un nivel de operatividad óptimo. Esto último es demandado por algunos actores puesto que entienden al COMCOSUR como una herramienta idónea con relación a la estructuración de soluciones globales.

Surge como uno de los ítems más significativos el posible acuerdo respecto de un cuerpo tributario, impositivo y legal, que sea uniforme a todos los Municipios integrantes.

Por otra parte, la totalidad de los actores relevados se manifiestan en contra de la informalidad en la que está inmerso el COMCOSUR, además de reflejar la falta de compromiso de quienes deben apuntalarlo, hechos que estarían atentando en su consecución.

Lo describen como una excelente expresión de deseos a materializar pero que, en la actualidad, sólo lo ven como una serie de reuniones sociales sin destino cierto. Como proyecto embrionario es muy destacado, pero dudan bastante sobre los mecanismos efectivos de crecimiento.

En este punto del análisis arribamos a una curiosa conclusión, puesto que si nos remitimos al punto anterior (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), nos encontramos frente a una línea de similitudes que es para destacar. Los informantes clave expresaron quejas concretas respecto del carácter poco solidario que invertiría al COMCOSUR. Con esto queremos señalar que existirían una serie de conflictos intermunicipales que afectarían el funcionamiento formal del consorcio, sobre todo en cuanto a la obtención de recursos por parte del gobierno Provincial.

Expresan, a través de las entrevistas, que el COMCOSUR, lejos de ser un espacio de transmisión de experiencias, definición de líneas políticas a seguir y cooperación entre Municipios, se convirtió en un espacio de experiencias sin ningún tipo de aprendizaje.

Si bien aparece como el espacio más adecuado para resolver problemáticas interconectadas entre todos sus Municipios integrantes, perciben que aún no se encuentra la manera más viable de formalizarlo en cuanto a su operatividad.

A continuación, se presenta un cuadro que hace más comprensible el relevamiento integral de áreas realizado y la vinculación de cada una de ellas con las jurisdicciones externas, tal como se desprenden de las entrevistas:

SECRETARIAS MUNICIPALES	JURISDICCIONES EXTERNAS			
	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO PROVINCIAL	C. A. BUENOS AIRES	COMCOSUR
Subsecretaría de Educación	-----	Dirección General de Cultura y Educación – Consejos escolares	SI	SI
Producción y Política Ambiental	Si	Si	SI	-----
Salud	Ministerio de Salud	Ministerio de Salud	-----	-----
Planificación, Capacitación y Desarrollo Local	-----	Ministerio de la Producción	SI	SI
Coordinación de Gabinete / Secretaría Privada	-----	-----	-----	SI
Gobierno y Seguridad	-----	-----	-----	-----

Políticas Sociales y Desarrollo Humano	Ministerio de Trabajo – Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales	Ministerio de Desarrollo Humano	-----	SI
Relaciones con la Comunidad	-----	SI (no especifica)	-----	SI
Hacienda y Administración	-----	Ministerio de Economía	-----	SI
Obras y Servicios Públicos	-----	Ministerio de Obras Públicas	SI (convenio por Transporte y Tránsito pesado)	SI
Subsecretaría Coordinación y Gestión / Secretaría de Obras Públicas	-----	-----	-----	SI
Consejo de Integración y Desarrollo Familiar	-----	Ministerio de Desarrollo Humano	-----	-----
Cultura, Educación y Promoción de las Artes	Fondo Nacional de las Artes	Ministerio de Desarrollo Humano – Dirección General de Cultura y Educación	SI (Teatro Colón)	SI
Oficina Anticorrupción	Ministerio de Justicia – Banco Central – AFIP – ANSES – Oficina Anticorrupción	Registro de la Propiedad Automotor – Registro de la Propiedad Inmueble	-----	SI
Áreas que articulan	5	11	5	10

Según la síntesis presentada en el cuadro, la articulación más reiterada es con la Provincia de Buenos Aires y en segundo lugar se menciona el COMCOSUR. Las articulaciones con Nación se registran en aquellas áreas que manejan programas nacionales de aplicación local, o que por sus temáticas exceden el marco Provincial. La relación más difícil parece darse con la ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, pueden mencionarse un conjunto de actividades¹⁸ que no han mencionado los entrevistados pero que surgen del análisis de la información de prensa del Municipio, y que suponen la articulación del Municipio de Avellaneda con otras jurisdicciones. En este sentido, a continuación se destacan los eventos lanzamiento de los distintos Programas en los que participan dependencias de todos los niveles del Estado. La sistematización de estas experiencias nos permite dibujar la red de gestión pública que conforma el Municipio.

Año 2004

- ♦ En el marco del Programa Nacional Incluir, se creó una Mesa Técnica Local de Planificación y Seguimiento destinada a supervisar todo lo referente al programa. En esta Mesa participan autoridades de los distintos organismos de la comunidad (Universidades, ONG, sindicatos, entre otros.).
- ♦ La Secretaria de Política Social y Desarrollo Humano de la Municipalidad a través de la Dirección de Promoción Social y Proyectos Comunitarios informó que está abierta la

¹⁸ Fuente: gacetillas de prensa de la Municipalidad de Avellaneda

inscripción para el Programa Nacional de fortalecimiento destinado a organizaciones sociales y comunitarias.

- ♦ Lanzamiento del PROFAM. Programa suscripto entre Nación y el BIRF y que la Municipalidad de Avellaneda declaró de interés municipal. En la jornada participaron además los distritos de Lanús y Lomas de Zamora y asistieron 60 instituciones que trabajan en las distintas problemáticas del área Mujer, Minoridad y Familia
- ♦ Lanzamiento del programa “Avellaneda Joven”. Del mismo participaron el Secretario de Política Social y Desarrollo Humano de la Nación, el Director Nacional de Juventud, el Intendente de Avellaneda, el Secretario de Política Social y Desarrollo Humano de la Municipalidad y el Director de Juventud de Avellaneda.
- ♦ Se anunció la creación de 500 Centros Integradores Comunitarios. Estuvieron presentes el Presidente de la Nación, la Ministra de Desarrollo Social, el Intendente de Avellaneda y demás autoridades nacionales, Provinciales.
- ♦ Lanzamiento del programa Provincial “Malvinas” que tiene como función atender la salud integral del veterano y su familia.
- ♦ Jornada Provincial-Municipal sobre el HIV-SIDA
- ♦ Presentación del Programa “Terminalidad Educativa” dirigido a jefes y jefas de Hogar. El evento contó con la presencia del Intendente, el Subsecretario de Educación y el Secretario de Trabajo de la Nación.

Año 2005

- ♦ Se firmó el contrato de adjudicación con la empresa DIOGBA, dependiente del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires para construir la estación de bombeo en Dock Sud.
- ♦ Firma de convenio que contempla la donación de un Inmueble por parte de ONABE para la construcción de la estación de Policía II.
- ♦ Lanzamiento del Programa Envión a partir de un convenio entre el Municipio y la Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo Humano de la Nación
- ♦ Se firmó un Convenio con Nación en el marco del Programa Federal de Construcción de Viviendas. Este convenio contó con las siguientes firmas: Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Nación y el intendente de Avellaneda.
- ♦ El jefe comunal rubricó el acuerdo para la construcción de 118 viviendas correspondientes al Programa e Urbanización de Villa Tranquila, más la refuncionalización del CAEM y el Jardín de Infantes ubicados en ese lugar.

Conclusiones del apartado: Administración municipal

De la información recopilada ya sea por el área rectora en materia de RRHH como así también de las entrevistas realizadas a los funcionarios responsables de cada Secretaría, se pueden inferir una serie de aspectos que caracterizan la situación actual de la política de RRHH de la Municipalidad de Avellaneda. Estos aspectos son los siguientes:

- Inexistencia de un diagnóstico consolidado por parte de la Subsecretaría de RRHH de la situación actual de los recursos humanos de la Municipalidad de Avellaneda.

- Inexistencia de una base de datos completa que contenga información relevante con criterios estratégicos en materia de RRHH.
- Ausencia de una carrera administrativa que tenga en cuenta aspectos remunerativos, promociones, procesos de selección, evaluación, definición de puestos y perfiles, etc.
- Ausencia de un programa coordinado o centralizado de capacitación que involucre a todo el Municipio y que responda a las necesidades específicas de cada Secretaría.
- Diferencia de criterios en cuanto a las políticas de recursos humanos apropiadas para el Municipio desde la perspectiva de un funcionario a otro.
- Falta de continuidad en las políticas y/o programas en materia de recursos humanos.
- Inexistencia de una metodología en la toma de decisiones en materia de RRHH: las decisiones responden al criterio de cada funcionario.
- Existe un número de agentes municipales que es superior con relación a las necesidades de una determinada jurisdicción; y a la inversa, en otros lugares el personal disponible es insuficiente en relación con las actividades que se deben desarrollar.
- La vinculación con otras jurisdicciones se expresa en estructuras formalizadas pero que presentan importantes déficits en la operatividad de las acciones y el alcance de las propuestas y planes de trabajo.
- Existe un reconocimiento en el nivel de los funcionarios municipales de la necesidad de abordar en forma articulada con otras jurisdicciones algunas problemáticas regionales. Lo que no se logra es la identificación de las modalidades o instrumentos más pertinentes para que la cogestión sea efectiva y eficaz

2.2. La sociedad civil

En este apartado se busca caracterizar a la sociedad civil de Avellaneda, en dos niveles, y de acuerdo a la información disponible:

- los aspectos sociodemográficos de la población en general;
- las organizaciones existentes representativas de los diferentes sectores e intereses que configuran la trama social.

En el primer caso se trabaja con los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2001. En el segundo se contó con una base de datos de organizaciones suministrada por la Secretaría de Relaciones con la Comunidad. Dada la amplitud del universo y las limitaciones de la información existente se trabajó con información relevada mediante un cuestionario auto administrado que pudo relevarse en el marco del evento de presentación del Plan Estratégico Avellaneda 2020.

2.2.1. Caracterización sociodemográfica de la población de Avellaneda

El partido de Avellaneda es uno de los 24 distritos que conforman el conurbano bonaerense. Se localiza en el llamado primer cordón del conurbano. Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del año 2001, la población está compuesta por 328980 habitantes distribuidos en 100.834 hogares. La densidad poblacional, considerando los 52,8 km² del partido es de 5981 habitantes por kilómetro cuadrado. Este valor está por sobre la media del conurbano que se ubica en 2349,4 habitantes por Km². La tendencia de la población, considerando los datos de 1991, es al decrecimiento. Se verifica una variación ínter censal negativa del 4,6 % con respecto a la población registrada por el CNPV 1991, que era de 344991 habitantes. La distribución por sexo muestra un mayor porcentaje de mujeres que de hombres. La población femenina constituye el 52,7% (173530) y la masculina conforma el 47,3% (155450).

Datos generales

Población CNPV 2001: 328.980 habitantes

Variación relativa intercensal: -4,64 %

Densidad: 5.981,45 hab./km²

Total de Hogares: 100.853

Tasa de analfabetismo: 1,03%

Fuente: INDEC, CNPV2001, elaborado por el Ministerio del Interior de la Nación

En el Municipio existen ocho localidades y un área conocida como Reserva Cinturón Ecológico. Las localidades más pobladas son Wilde, Sarandí y Villa Domínico. Las menos pobladas son las localidades correspondientes al área central: Avellaneda Centro y Crucecita.

Distribución de la población según localidades

Localidad	Población	%	Varones	Mujeres
Área Reserva Cinturón Ecológico	3.408	1,0	1.752	1.656
Avellaneda Centro	24.313	7,4	11.054	13.259
Crucecita	21.836	6,6	10.071	11.765
Dock Sud	35.897	10,9	17.514	18.383
Gerli	31.090	9,5	14.698	16.392
Piñeiro	26.979	8,2	12.672	14.307
Sarandi	60.752	18,5	28.730	32.022
Villa Domínico	58.824	17,9	27.961	30.863
Wilde	65.881	20,0	30.998	34.883
Total	328.980	100,00	155.450	173.530

Fuente: INDEC, CNPV2001, elaborado por la Dirección de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

Hogares y viviendas

Con relación a la cantidad de integrantes de los hogares, vemos que los unipersonales alcanzan al 16,1%, el 43,5% tiene entre dos y tres miembros, el 30,5% tiene entre 4 y 5 integrantes y el 9,8% tiene 6 miembros o más.

Distribución de los hogares según cantidad de miembros

Cantidad de miembros	Hogares	%
1	16.217	16,1
2	23.646	23,4
3	20.275	20,1
4	19.786	19,6
5	11.013	10,9
6	5.070	5,0
7	2.745	2,7
8	937	0,9
9 y más	1.164	1,2
Total de hogares	100.853	100

Fuente: INDEC, CNPV2001, elaboración propia

Respecto al tipo de vivienda, se observa que el 60,7% de los hogares vive en casas tipo A, un 29,7% en departamento, un 5,6% en casas tipo B y el 2,7% en casillas o ranchos. El resto de los

hogares, se distribuye en piezas de inquilinato, en hoteles o pensiones, en locales no construidos para habitación, vivienda móvil o en la calle.

Hogares por tipo de vivienda

Tipo de Vivienda	Hogares	%
Casa A*	61.207	60,7
Casa B**	5.626	5,6
Rancho	411	0,4
Casilla	2.282	2,3
Departamento	29.974	29,7
Pieza/s en inquilinato	1.051	1,0
Pieza/s en hotel o pensión	128	0,1
Local no construido para habitación	150	0,1
Vivienda móvil	5	0,0
En la calle	19	0,0
	100.853	100,0

*Casa tipo A: Se refiere a todas las casas no consideradas tipo B.

**Casa tipo B: Se refiere a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado, cemento o ladrillo fijo) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.

Fuente: INDEC, CNPV2001, elaboración propia.

Esta información nos indica que el 90,4% de los hogares habita en viviendas con buenas condiciones de habitabilidad (Casas tipo A y departamentos) y el 9,6% en viviendas deficitarias. En relación con los servicios, el 98,8% de los hogares está conectado a la red pública de agua y el 58,5% a la red de desagüe cloacal. Además, se registra que un 9,3% de los hogares presenta Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el 2,2% vive en condiciones de hacinamiento crítico.

Distribución de los hogares según tipo de vivienda

Hogares	
Cantidad de hogares	100.853
En viviendas con buenas condiciones de habitabilidad (%)	90,4
En viviendas deficitarias (%)	9,6
Con NBI (%)	9,3
En viviendas con agua corriente de red pública (%)	98,8
En viviendas con desagüe cloacal a red pública (%)	58,5
Con hacinamiento crítico (%)	2,2

Fuente: INDEC, CNPV2001, elaborado por la Dirección de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a la estructura etaria, Avellaneda presenta un 64,9% de personas menores a 45 años. Un

22% son niños (hasta 14 años), un 16,2% son adolescentes (de 15 a 24 años) y un 26,7% de adultos jóvenes (de 25 a 44 años). En tanto el 21,2% tiene entre 45 y 64 años y los de 65 años y más conforman el 13,9%.

Distribución de la población por grupos de edad

Grupos de edad	Población	%		
0 a 4	23.939	7,3%	22,0%	64,9%
5 a 9	23.616	7,2%		
10 a 14	24.855	7,6%		
15 a 19	25.185	7,7%	16,2%	
20 a 24	27.982	8,5%	26,7%	
25 a 29	24.952	7,6%		
30 a 34	22.001	6,7%		
35 a 39	20.473	6,2%		
40 a 44	20.523	6,2%		
45 a 49	19.633	6,0%		
50 a 54	19.172	5,8%		
55 a 59	16.492	5,0%		
60 a 64	14.525	4,4%		
65 a 69	13.491	4,1%		
70 a 74	13.015	4,0%		
75 a 79	9.953	3,0%		
Edad 80 y más	9.173	2,8%		
Total	328.980	100,0%		

Fuente: INDEC, CNPV2001, elaboración propia

Respecto a la asistencia escolar, se observa que el 28,7% de la población de Avellaneda asiste actualmente a algún establecimiento educativo, el 63,7% no asiste pero asistió y el 3,1% nunca lo hizo.

Población según asistencia escolar

Asistencia escolar	Población	%
Asiste a algún establecimiento educacional	94.536	28,7%
No asiste pero asistió a algún establecimiento educacional	209.709	63,7%
Nunca asistió	10.113	3,1%
Sin dato	14.622	4,4%
Total	328.980	100,0%

Fuente: INDEC, CNPV2001, elaboración propia

Entre los que no asisten pero asistieron, el 44,1% ha alcanzado el nivel primario (completo o incompleto), el 40,2% al secundario (completo o incompleto), el 6,6% el nivel terciario no universitario y el 8% el universitario.

Población que asistió según nivel de instrucción alcanzado

Nivel de instrucción alcanzado	Población	%
Inicial (jardín / preescolar)	387	0,2%
Primario	92.550	44,1%
EGB.	1.082	0,5%
Secundario	84.353	40,2%
Polimodal	603	0,3%
Terciario no universitario	13.863	6,6%
Universitario	16.871	8,0%
Total	209.709	100,0%

Fuente: INDEC, CNPV2001, elaboración propia

Con relación a la condición de actividad, vemos que hay un 18,7% de desocupados en la población de 14 años o más de Avellaneda y un 39% de ocupados. El 14,5% de la población es jubilada o pensionada y un 9,3% estudiante. Se registra además que un 18,5% presenta otra situación.

Población según condición de actividad

Condición de actividad (14 años o más)	Población	%
Ocupado	101.999	39,0%
Desocupado	48.981	18,7%
Jubilado o pensionado	37.955	14,5%
Estudiante	24.332	9,3%
Otra situación	48.282	18,5%
Total	261.549	100,0%

Fuente: INDEC, CNPV2001, elaboración propia

Toda la información presentada se refiere al año 2001. No se cuenta con información más actualizada sobre el distrito.

2.2.2. Las organizaciones de la sociedad: tipo de actores, rol, localización, representatividad

De acuerdo al registro de entidades del Municipio, existen en Avellaneda 1465 organizaciones no gubernamentales de distinto tipo que incluyen: asociaciones profesionales, sociedades de fomento, cooperadoras, centros tradicionalistas, clubes de barrio, centro de jubilados, centros culturales, organizaciones religiosas y juntas vecinales entre otros. Estas organizaciones se distribuyen en las localidades del partido en forma prácticamente proporcional a la distribución de la población, a excepción de Avellaneda (Centro más Crucecita) y Sarandí. En el primer caso el peso de las

organizaciones es mayor que la proporción de población y en Sarandí las organizaciones tienen un porcentaje menor al de la población.

Distribución de las organizaciones registradas por localidad

Localidad	Frecuencia	Porcentaje
AVELLANEDA / CRUCESITA	312	21,3
WILDE	275	18,8
VILLA DOMINICO	263	18,0
SARANDI	246	16,8
DOCK SUD	150	10,3
PIÑEIRO	117	8,0
GERLI	98	6,7
Sin dato	2	0,1
Otros	2	0,1
Total	1465	100

Resulta necesario aclarar que el área que ha suministrado la información no ha podido precisar el nivel de actualización de la base, ni la exhaustividad de la misma. Convendría en adelante establecer un mecanismo de control y actualización de los datos, más allá de las presentaciones espontáneas que realicen las organizaciones. No obstante la información parece apropiada, con las limitaciones indicadas, como información de partida para tener una mirada general de las organizaciones de la sociedad civil del Municipio. Asimismo cabe aclarar que son los datos de esta base los que se utilizan en las convocatorias que realiza el gobierno municipal.

Tipos de organización

La distribución según el tipo de organización muestra un componente importante de organizaciones ligadas a la caridad o acciones solidarias tales como Hogares, fundaciones, clubes de madres, guarderías comunitarias, organizaciones de la iglesia como Caritas y el Cotolengo, etc.

En segundo lugar aparecen los clubes. Se trata en general de los tradicionales Clubes Sociales y Deportivos con fuerte identidad barrial.

También se registra un porcentaje importante de Juntas Vecinales vinculadas generalmente a la conformación de nuevos asentamientos poblacionales de las décadas del '80 y '90. Si estas les sumamos las Sociedades de Fomento tradicionales tenemos un 14,6% del universo de organizaciones estrictamente vinculada al desarrollo y problemáticas de los distintos barrios del partido.

Sobre las 1435 organizaciones el 10% corresponde a cooperadoras escolares y un 8,2% a Centros de Jubilados.

En Asociaciones Civiles se agrupa una diversidad de organizaciones algunas de las cuáles podrían ser recategorizadas revisando su actividad principal (cultura, deporte, caridad, etc.).

Las organizaciones culturales y/o artísticas conforman un 7%. Se trata de Bibliotecas Populares y centros o asociaciones culturales en su mayoría que abordan una variedad de disciplinas.

Organizaciones por tipo

	Frecuencia	Porcentaje
SOLIDARIDAD./CARIDAD	281	19,2
CLUBES	163	11,1
JUNTA VECINALES	155	10,6
COOPERADORAS ESCOLARES	147	10,0
CENTROS DE JUBILADOS	120	8,2
ASOCIACION CIVIL / Asociación sin especificar	109	7,5
CULTURA / ARTE	103	7,0
SOCIEDADES DE FOMENTO	58	4,0
IGLESIAS Y CULTOS	56	3,8
SALUD /PREVENCIÓN	52	3,5
INST. EXTRANJ	38	2,6
ASOC. PROFESIONALES	35	2,4
CENTROS DE DESARROLLO HUMANO YSOCIAL	27	1,8
COOPERATIVAS	26	1,8
MUTUALES	21	1,4
PROTECCION DE ANIMALES / PLANTAS	12	0,8
CENTROS TRADICIONALISTAS	13	0,9
INSTITUCIONES EDUCATIVAS	11	0,8
AGRUPACION DE SCOUTS	9	0,6
CONSEJOS VECINALES	8	0,5
SINDICATOS	7	0,5
BOMBEROS VOLUNTARIOS	6	0,4
Otros	8	0,5
Total	1465	100,0

En relación a los roles y representatividad de las organizaciones no se cuenta con información sistematizada que permita una caracterización del universo según esas dimensiones de análisis. Esta ausencia de información no es un rasgo distintivo de este Municipio sino una carencia recurrente cuando se realizan análisis de este tipo.¹⁹ No obstante se pueden consignar algunas consideraciones resultantes de las charlas mantenidas a los funcionarios, del análisis de la información de prensa y del relevamiento sobre prácticas de gestión asociada. Las mismas se puntualizan a continuación:

- La representatividad de las organizaciones que articulan con el Municipio es valorada de manera heterogénea por los funcionarios y dependiendo de la organización de que se trate. Los participantes de los Concejos Vecinales y de los CLES son los más cuestionados.
- En algunos tipos de organización como las que remiten a colectividades y profesionales la representatividad parece más clara y menos cuestionada. Avellaneda tiene un número significativo de organizaciones ligadas a las colectividades residentes en el partido, en general muy activas y de larga data. También es significativo el número de asociaciones de

¹⁹ De acuerdo a Findling y Tamargo, la información sobre organizaciones del nivel local suele ser dispersa y no sistemática. Se ignoran aspectos tales como estructura, funcionamiento, redes de relación, dinámica y condiciones para encarar nuevos canales de participación. "Planificación, descentralización y participación. Revisión y crítica", CEAL. 1994.

profesionales muchas de las cuales participan en el PEA Organizaciones, y que se enfocan al tratamiento de temas específicos conforme al perfil profesional.

- En relación a las sociedades de fomento, juntas vecinales y clubes deportivos son heterogéneos los niveles de actividad y articulación con la comunidad y por tanto de representatividad. Existen organizaciones que identifican y promueven la solución de problemáticas barriales o comunitarias, y otras que simplemente intentan autosostenerse con la práctica de actividades (por ejemplo cursos arancelados en sus sedes) y búsqueda de subsidios o aportes estatales.

En relación a la articulación con el Municipio resulta muy heterogéneo el nivel de participación en los espacios propiciados desde el Estado municipal actuales o de años anteriores tales como Consejos Vecinales, Foros de Seguridad, CLES, Consejos barriales de Salud, Cabildos abiertos, audiencias públicas, etc. Muchas veces estos espacios generados por el Estado buscan cubrir criterios técnicos impuestos por terceros (organismos internacionales, otras instancias u organismos estatales) o bien canalizar la conflictividad social y esto condiciona el tipo de participación. Cuando esto sucede, la afinidad política de los dirigentes de las instituciones y las distintas gestiones de gobierno, los intercambios del estilo subsidio para la institución –apoyo político / institucional, moldean la modalidad de articulación.

Caracterización de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en el lanzamiento “Avellaneda 2020”

El 1º de julio de 2005 se realizó la presentación del Plan Estratégico Avellaneda 2020 en el Teatro Roma de Avellaneda. Dado que la convocatoria incluía a las organizaciones de la sociedad civil este componente en articulación con la contraparte municipal colaboró en el diseño de la jornada y decidió la elaboración de un cuestionario para organizaciones a aplicar en el marco del evento.

Tipo de Organización	Frecuencia
Sociedad de Fomento	9
Asociación de profesionales	5
Club Social y Deportivo	4
Cooperadora Escolar	3
Centro de Jubilados	3
Unión Vecinal	3
Fundación	2
Grupo Comunitario / Otros	2
Asociación de empresarios	2
Institución educativa/ capacitación/ apoyo escolar	2
Asociación Amigos Cultura	2
Cooperativa	1
Mutual	1
Bomberos voluntarios	1
Otros	1
Asociación Salud	1
Centros de comunidades	1
Hogares	1
Sin datos	1
Total	45

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado en el evento lanzamiento “Avellaneda 2020”

Se presentaron en la reunión alrededor de 60 instituciones y organizaciones del Partido de Avellaneda, 15 de ellas correspondían a instituciones estatales, partidos políticos, o empresas. Se consideran en este informe sólo a las 45 organizaciones de la sociedad civil.

El relevamiento se realizó a través de encuestas que debían completar los representantes de las organizaciones presentes.

El cuadro anterior caracteriza a las instituciones según el tipo de organización. Así vemos que, por ejemplo, 9 de las 45 organizaciones son sociedades de fomento, hay además 5 asociaciones de profesionales, 4 clubes sociales y deportivos, 3 cooperadoras escolares, 3 centros de jubilados y 3 Uniones Vecinales, entre otras. Se indagó a los entrevistados sobre las actividades que realiza la organización, 11 de las organizaciones no brindaron información al respecto, del resto de las organizaciones (34) algunas mencionan sólo una actividad y otras dos o más actividades. La mayoría de ellas (11 de las 34) señalan realizar actividades culturales o tienen bibliotecas, algunos refieren a directamente a la promoción cultural, otros mencionan que realizan eventos culturales. En segundo lugar, entre las actividades más mencionadas aparecen las actividades deportivas y/o recreativas (8 de las organizaciones señalan realizar este tipo de actividad) y en tercer lugar, 7 organizaciones mencionan que realizan cursos de capacitación laboral o profesional. Se registran además, aunque a menor frecuencia, la realización de cursos y apoyo escolar, actividades educativas en general, trabajo comunitario y/o atender las demandas de los vecinos, entre otras.

Actividades realizadas por las organizaciones (múltiple)	Frecuencia
Cultura/ Biblioteca	11
Deportivas y recreativas	8
Capacitación laboral/ profesional	7
cursos/ apoyo escolar	5
Educación	5
Trabajo comunitario/ demandas de los vecinos	5
Danzas/ Tango	4
Salud/ prevención	3
Asistencia alimentaria	3
Asistencia/ asesoramiento jurídico	3
Conservación y recuperación del patrimonio/ recuperación urbana	2
Medio ambiente	2
Vivienda	1
Político-partidarias	1
Otros	1
Sin datos	11

Área de actividad	Frecuencia
Asistencia social o caridad	9
Salud	1
Educación	11
tercera Edad	2
Niñez/ adolescencia	3
Deportes	2
Cultura (música, teatro...)	6
Recreación o tiempo libre	1
Investigación	1
Medio Ambiente	1
Desarrollo local o comunitario	1
Demandas vecinales o barriales	4
Representación de empresarios o comerciantes	1
Relaciones y actividades profesionales	1
Sin datos	1
Total	45

La mayoría de las organizaciones (24 de las 45), atienden principalmente a la población en general, 7 de ellas sólo a los socios u afiliados, 3 atienden personas de la tercera edad o jubilados, 2 exclusivamente a niños y 2 a adolescentes y jóvenes. El resto de las organizaciones tienen como población objetivo, una combinatoria de diferentes sectores de la población.

Población objetivo	Frecuencia
Población en general	24
Socios/ afiliados	7
Jubilados/ Tercera Edad	3
Niños	2
Adolescentes/ jóvenes	2
Niños y Adolescentes/ jóvenes	1
Niños, Adolescentes/ jóvenes y Jubilados/ Tercera Edad	1
Niños, Adolescentes/ jóvenes y Desocupados	1
Otros	1
Sin datos	3
Total	45

Respecto de la cantidad de integrantes que tienen las organizaciones, vemos que 18 de las 45 instituciones tienen hasta 25 miembros, 6 tienen entre 26 y 100 miembros y 8 tienen 101 miembros o más. De 13 organizaciones no se tienen datos.

Cantidad de miembros de la organización	Frecuencia
Hasta 10	1
De 11 a 25	17
De 26 a 50	1
De 51 a 100	5
101 y más	8
Sin datos	13
Total	45

La mayoría de las organizaciones (20 de las 45), fueron creadas hasta 1989, 16 se fundaron desde 1990 en adelante.

Año de fundación de la organización	Frecuencia
2000 en adelante	7
1990 a 1999	9
1980 a 1989	8
Hasta 1979	12
Sin datos	9
Total	45

Respecto de las fuentes de financiamiento, se observa que existen en las organizaciones diversas situaciones: hay 12 organizaciones que se sustentan sólo con la cuota social que pagan sus miembros, 4 organizaciones se financian realizando eventos o campañas para recaudar fondos, 3 organizaciones reciben aportes o donaciones de privados y 2 se financian a través de actividades productivas y/o comerciales propias. Se registra también que una de las organizaciones sólo se sustenta con un subsidio del Estado Nacional, otra con un subsidio Provincial y otra sólo con los planes Jefes y Jefas de Hogar. El resto de las organizaciones presentan diversos tipos de financiamientos en combinatorias de diferentes fuentes (algunas reciben subsidios y tienen aportes o donaciones de privados o realizan campañas o eventos para recaudar fondos, etc.).

La mayoría de las organizaciones (33 de las 45) tienen personería jurídica. De 9 de ellas no se tienen datos.

Poseción de personería jurídica	Frecuencia
Tiene personería	33
No tiene personería	3
Sin datos	9
Total	45

Se indagó a los representantes de las organizaciones si han participado en las siguientes actividades desarrolladas por el Municipio:

1. Audiencia Pública,
2. Presupuesto participativo/ Plan de actividades Barriales/ Cabildos Abiertos
3. Actos de presentación de proyectos del Municipio
4. Consejos consultivos locales
5. Consejos vecinales
6. Foros o Consejos de Seguridad

En principio, podemos observar que todos han participado en alguna de las actividades. La mayoría participó en una o dos actividades (18 de las 45 organizaciones). Sólo 2 de las 45 organizaciones participó en las 6 actividades, 1 participó en 5 de ellas, 4 organizaciones participaron en 4 de las actividades y 10 en tres de las actividades.

Entre las actividades que han tenido mayor convocatoria, aparece en primer lugar, los Actos de presentación de proyectos del Municipio (16 organizaciones han participado). En segundo lugar, aparecen los Consejos Vecinales y los Foros o Concejos de Seguridad (13 de las organizaciones señalan haber participado en ellas) y en tercer lugar, 12 organizaciones señalan haber participado en las actividades relacionadas al Presupuesto Participativo, al Plan de actividades Barriales y a los Cabildos Abiertos.

Sólo 10 de las organizaciones mantienen vínculos con otras instituciones u organizaciones.

Asociación con otras organizaciones	Frecuencia
Sí	10
No	34
Sin datos	1
Total	45

En relación a la definición de qué es Avellaneda, la mayoría de las organizaciones (25 de las 45 organizaciones) acuerda que es una ciudad comercial y de servicios, en segundo término acuerdan que se trata de una ciudad industrial (21 de las 45), en tercer lugar, 19 de las organizaciones acuerdan en que es una ciudad de residencia y sólo 7 de las organizaciones están de acuerdo en que es una ciudad dormitorio.

	Ciudad dormitorio	Ciudad industrial	Ciudad comercial y de servicios	Ciudad de residencia
Muy de acuerdo	2	10	11	6
De acuerdo	5	11	14	13
Poco de acuerdo	6	4	6	6
Nada de acuerdo	11	4		2
Sin datos	21	16	14	18
Total	45	45	45	45

La mayoría de los representantes de las organizaciones, acuerdan en que el Plan Avellaneda 2020 debería privilegiar un perfil industrial, o un perfil comercial (31 de las 45 organizaciones en cada caso). Sólo 19 de las organizaciones señalan que debería tener un uso residencial.

	Perfil industrial	Perfil comercial y de servicios	Uso residencial
Muy de acuerdo	21	19	10
De acuerdo	10	12	9
Poco de acuerdo	3	2	4
Nada de acuerdo	1		4
Sin datos	10	12	18
Total	45	45	45

2.2.3 Ámbitos y niveles de participación en la cuestión socio urbana: caso PEA

En el marco del presente estudio, el Municipio de Avellaneda propuso al equipo de consultoría establecer una primera articulación con una organización local que reunía a varias organizaciones. Siendo una “organización de organizaciones” esta articulación pareció pertinente teniendo en cuenta la necesidad de generar un diagnóstico sobre la sociedad local y sus capacidades institucionales. Además esta organización tiene la particularidad de proponerse como objeto la formulación de un Plan Estratégico para Avellaneda

La Comisión de Plan Estratégico para una Avellaneda sustentable, tal su denominación, agrupa, según la información brindada por sus referentes, a 34 organizaciones de Avellaneda que representan a variados sectores e intereses de la comunidad. La creación de esta organización se produce como estrategia defensiva en una primera instancia frente a la propuesta de zonificación del gobierno municipal en el año 2001.

Las organizaciones que componen el PEA según el listado proporcionado por la entidad son:

1. **APYME Delegación Avellaneda, Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios de Avellaneda.**
2. **Asociación Civil Ambiente Sur.**
3. **Asociación de Martilleros, Balanceadores y Corredores Públicos de Avellaneda.**
4. **Bloque Justicia y Esperanza.**
5. **CAAA Centro de Almaceneros, autoservicios y afines de Avellaneda.**
6. **CAPBA Círculo de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires.**
7. **CCIA Centro Comercial e Industrial de Avellaneda.**
8. **CICA Consejo de Instituciones Comerciales de Avellaneda.**
9. **CITRA Centro de Ingenieros Tecnológicos Regional Avellaneda.**
10. **CONAS. Consejo de Asesoramiento y Gestión de la Reserva Ecológica Municipal la Saladita**
11. **CAMIPA. Cámara Microempresas de Avellaneda**
12. **Centro Comercial e Industrial de Av. Cadorna y adyacencias.**
13. **Club Atlético Brisas del Plata.**
14. **Colegio de Ingenieros, Distrito VI. (Lomas de Zamora).**
15. **Comisión de Asuntos Municipales de Avellaneda. Círculo de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires (sede Avellaneda). Colegio de Arquitectos Distrito II.**

16. **Comisión Eco Costa.**
17. **Defensoría del Pueblo de Avellaneda** (ambos Defensores).
18. **FUSFA** Federación Única de Sociedades de Fomento de Avellaneda
19. **FOPRAVE** Foro Productivo de Avellaneda.
20. **Foro por la Defensa del Río de la Plata.**
21. **IDEB** Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense.
22. **Instituto de Estudios Urbanos de Avellaneda.** Círculo de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires (sede Avellaneda). Colegio de Arquitectos Distrito II.
23. **Instituto de Estudios Urbanos del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires.** Colegio de Arquitectos Distrito II (sede Banfield).
24. **Partido Vecinalista**
25. **Rotary Club Sarandí.**
26. **Secretaría de Producción y Política Ambiental. Municipalidad de Avellaneda.**
27. **Secretaría de Relaciones con la Comunidad. Municipalidad de Avellaneda.**
28. **Sociedad de Fomento “9 de Julio”.**
29. **Sociedad de Fomento Dock Sud.**
30. **Sociedad de Fomento Sarandí Este.**
31. **UIA** Unión Industrial de Avellaneda.
32. **UTN - FRA** Universidad Tecnológica Nacional. Facultad Regional Avellaneda.

Adhieren:

1. **CGE** Confederación General Económica
2. **FABA.** Federación de Almaceneros de la Provincia de Buenos Aires

Como puede apreciarse, algunas no son organizaciones de la comunidad en sentido estricto, tal es el caso de un bloque del HCD local, dos Secretarías municipales, la defensoría del pueblo y un partido vecinalista. Asimismo el colegio de Arquitectos aparece en tres oportunidades: como comisión (2) y como Instituto.

Esto llevaría el número de organizaciones a 26 más las dos adherentes. En general se trata de organizaciones representantes de sectores económicos (comerciantes, industriales, microempresarios) y profesionales de la ciudad (ingenieros, arquitectos). Algunas son de segundo o tercer grado (federaciones, confederaciones). También son parte entidades ambientalistas, sociedades de fomento y clubes.

En la actualidad los objetivos enunciados por la organización expresan una voluntad de participación permanente en el desarrollo de la ciudad. Así lo enuncian: “crear un espacio participativo permanente, para realizar propuestas en función del vivir en Avellaneda, entendiendo esta Comisión que somos o pretendemos ser un apoyo para los distintos estamentos que gobiernan NUESTRA CIUDAD, por distintos períodos de tiempo, pero nosotros la vivimos y sentimos por toda la vida”.

El primer encuentro con la organización dio lugar a una propuesta de trabajo sistemático que permite contar con elementos para el diagnóstico y avanzar en la definición conjunta de estrategias adecuadas para el desarrollo de la ciudad. Estas articulaciones derivaron en una participación activa del PEA Organizaciones en el lanzamiento del Plan Avellaneda “2020”, realizado el 1º de julio. En el encuentro se advirtió un alto nivel de consenso de las organizaciones con la propuesta de equipo municipal.

Si bien resulta interesante incorporar el punto de vista y los conocimientos de esta organización al desarrollo del Plan Avellaneda 2020, la participación de la sociedad civil no debe limitarse a ella. Las organizaciones representadas en el PEA organizaciones conforman sólo una parte del vasto universo identificado a partir de los registros municipales tal como se analizó en los puntos anteriores de este informe.

3. EXPERIENCIAS DE GESTIÓN ASOCIADA Y ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA EN EL DISTRITO

En esta sección, se busca identificar y describir las experiencias de gestión asociada o participación de la comunidad y sus organizaciones e identificar los ámbitos existentes de articulación con la comunidad

3.1 Los antecedentes recientes de gestión asociada

Los intentos de canalizar la participación ciudadana - en procura de una mayor gobernabilidad, una mayor integración de intereses públicos y privados, y por ende de un claro fortalecimiento de la sociedad civil, en relación con la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones - deben ser concebidos como prácticas democráticas que intentan mejorar las reglas de nuestro régimen político.

Efectivamente, lejos de concebir a la democracia como un conjunto de mecanismos establecidos de antemano, creemos que de nuestro esfuerzo depende que los distintos “saberes e ignorancias” encuentren ámbitos en donde interrelacionarse para avanzar hacia la construcción de un conocimiento colectivo que nos permita tomar conciencia ciudadana.

Esta idea de gestión, de construcción conjunta entre organizaciones del Estado y de la sociedad debe instalarse en un contexto en el que se hace necesario construir la voluntad política de los vecinos para que dejen de actuar como meros habitantes y se conviertan en “ciudadanos”. Esta construcción de la voluntad política y el consiguiente ejercicio de los derechos políticos debe cimentarse sobre los fragmentos de una sociedad que ha sido, sobre todo por los efectos de los procesos de dictaduras militares y la profundización del modelo neoliberal subsiguiente²⁰, desarticulada en sus bases de organización, situación que favorece la ineficacia de sus proyecciones colectivas.

Finalmente, la necesidad de fomentar procesos de estas características encuentra otro de sus fundamentos en la crisis de representatividad que nuestro sistema evidencia. Esta brecha entre “representantes” y “representados” se produce por la incidencia de múltiples variables y puede ser observada a partir de la incapacidad de los partidos políticos de canalizar la voluntad popular, obstaculizando sus bases programáticas la formación de una identidad colectiva²¹. El surgimiento de nuevos movimientos sociales puede comprenderse a partir de esta crisis de representación de los órganos oficiales de formación política²² en tanto, transforman las demandas colectivas hasta hacerlas consecuentes con los imperativos políticos y económicos dominantes. La salud de nuestro régimen de gobierno requiere la implementación de diversas herramientas de gestión que favorezcan la representatividad del sistema e impacten positivamente sobre la gobernabilidad y sobre el fortalecimiento de la sociedad civil.

En este marco, analizaremos a las experiencias de participación ciudadana que se han fomentado desde el Estado Local en el período 1999-2003.

²⁰ Morroni, Fabian y Redin, María Elena: *“Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión socio urbana”*.

²¹ Se relaciona con la transformación del Partido Ideológico en partido “atrapa todo” que carece de identificación por clase o condiciones de vida.

²² Ley 23.298 art. 2º. “...a los partidos políticos les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos políticos electivos”

Estructura Municipal: Consejo de Planificación Estratégica y las Delegaciones²³

El *Consejo de Planificación Estratégica* fue el órgano municipal desde el cual se avanzó en la práctica de un modelo de gestión participativa. El Consejo fue creado en 1995 y redefinió sus objetivos en el año 2000.

Objetivos de acción del Consejo de Planificación Estratégica

Los objetivos organizacionales eran los siguientes:

- 1- Cogestionar y articular la relación entre el Gobierno Municipal y los vecinos.
- 2- Generar procesos amplios de gestión, que incluye: planificación, ejecución y evaluación de las políticas municipales.
- 3- Incorporar las propuestas de los vecinos al Presupuesto Municipal.
- 4- Enriquecer las políticas públicas y optimizar el uso de los recursos.
- 5- Control público de las finanzas municipales.
- 6- Fortalecer el tejido social.

Las *delegaciones* fueron creadas con el objetivo de acercar el gobierno a la gente. Las delegaciones municipales son el órgano visible de un proceso de descentralización política que todavía se encuentra en evolución, sobre todo si consideramos que en la práctica se asiste a un fenómeno de desconcentración administrativa y no de autonomía política, componente clave del concepto de descentralización. Si bien las Delegaciones deberían constituirse, junto con la Secretaría de Relaciones con la comunidad, como sitiales estratégicos en lo que a gestión asociada se refiere, lo cierto es que el Municipio se debe un debate interno acerca de que definición política va a tomar al respecto de la relevancia de estas áreas de gobierno.

Experiencias de gestión asociada. Período 1999-2003

Audiencias Públicas

La Audiencia Pública es uno de los instrumentos principales de las democracias participativas. Es una instancia en el proceso de toma de decisión administrativo o legislativo donde el responsable de la decisión habilita un espacio para que vecinos, organizaciones no gubernamentales, empresas, instituciones técnicas y académicas, legisladores y autoridades gubernamentales expresen su opinión.

Se le reconoce como merito a esta herramienta:

- Es una instancia en el proceso de toma de decisión donde el responsable de la decisión habilita un espacio para que los actores de la sociedad civil expresen su opinión.
- Exponer perspectivas individuales, grupales o colectivas sobre los problemas que se aborden en el temario.
- Garantiza el máximo de flujo informativo entre los diversos actores de la sociedad y las autoridades de gobierno. Asimismo, mantiene la transparencia y publicidad de los temas que se exponen.
- Las opiniones que recibe son de carácter consultivo, no vinculante.

²³ Ver el capítulo estructura organizacional

- Si bien no es vinculante obliga a los gobernantes a contestar preguntas y fundamentar las decisiones, tanto para aceptar propuestas como para descartarlas.

Durante la primera gestión del actual Intendente Municipal Baldomero Álvarez de Olivera se realizaron tres ciclos de Audiencias Públicas. El primero de ellos tuvo lugar entre Julio y septiembre de 1999 en el marco del Plan Urbano Ambiental y fueron monitoreadas por la Organización No Gubernamental Poder Ciudadano en el marco del programa Capítulo Argentino de Transparencia Internacional. El segundo, que tuvo lugar en Agosto giró en torno a la iniciativa de un grupo de jóvenes que presentó ante la Secretaria de Obras y Servicios Públicos una carta donde mostraban su interés por la construcción de una pista de Skate. El tercero y último estuvo relacionado con la construcción del Puente de la Serna²⁴.

El Consejo de Planificación Estratégica se estableció como el organismo de implementación encargado de organizar todas las audiencias públicas.

A continuación analizaremos lo ocurrido en cada uno de estos ciclos²⁵.

1- Audiencias Públicas realizadas en el marco del Plan Urbano Ambiental

Memoria descriptiva del proyecto: creación de un Parque Industrial Ecológico, al que se trasladarán en principio las curtiembres y las químicas, y que contará con los elementos y la tecnología necesarios para que puedan desarrollarse y competir en el mercado internacional, por cumplir con las normas de calidad e higiene vigentes. Las seis Audiencias Públicas (Wilde, Sarandí, Piñeiro, Dominicó, Avellaneda y Gerli) que se llevaron a cabo en el Municipio de Avellaneda fueron audiencias temáticas y con un solo objeto, convocadas a efectos de conocer la opinión de la ciudadanía acerca de cuál sería el mejor destino para los espacios que dejaran libres en la ciudad las industrias cuando se trasladen al Parque Industrial Ecológico.

El cronograma de realización de este ciclo fue el siguiente:

Audiencia 1	Audiencia 2	Audiencia 3	Audiencia 4	Audiencia 5	Audiencia 6
22/07/99	05/08/99	12/08/99	26/08/99	09/09/99	23/09/99
Wilde	Sarandí	Piñeiro	Dominico	Avellaneda	Gerli

Durante las Audiencias públicas se procedió el relevamiento de la opinión de los participantes a través de la implementación de encuestas auto administradas.

Convocatoria: según los datos que surgen de la encuesta auto administrada empleada, el medio más efectivo para convocar a los vecinos de las Audiencias públicas fue la notificación municipal, seguida de los afiches en la vía pública y los comedores y centros de jubilados. La difusión a través de radio (AM y FM) no tuvo mayor significación, como así tampoco los avisos por TV (de aire y cable) y revistas.

2. Audiencia Pública por la creación de una pista de Skate:

A través de una comunicación distribuida por correo y firmada por el entonces Intendente se invitaba a los vecinos a inscribirse en el listado que se encontraba a su disposición en la Delegación Municipal de Villa Dominico. Este listado permitía que todos tengan la posibilidad de exponer sus inquietudes en forma ordenada. El Objetivo de esta Audiencia era evaluar la construcción de una pista de Skate en la intersección de las calles Armenia y E. Zola.

3- Audiencia Pública Puente De la Serna: No se cuenta con documentación al respecto.

²⁴ No se tiene documentación al respecto.

²⁵ Para profundizar estos temas referirse a las distintas bibliografías que se citan en los párrafos subsiguientes.

Presupuesto Participativo

Antecedentes: el Municipio de Avellaneda puede ser señalado como uno de los pioneros en materia de presupuesto participativo. Rosario y Buenos Aires, con anterioridad, avanzaron en procesos similares. En estos dos últimos casos el proceso duró años y empezó con la creación de sedes en cada barrio por ejemplo en el caso de Buenos Aires la apertura de los 16 CGP a partir del 2000. Tras varias pruebas piloto, los CGP hicieron en el 2002 las primeras reuniones, donde la gente planteó las necesidades de su zona y las elevó a los funcionarios, que las incluyeron en el presupuesto 2003 aprobado por la legislatura.

Estas experiencias, sin lugar a dudas, están orientadas o al menos contribuyen al proceso de descentralización que viene profesándose desde la década del 90. De lo que se trata es de avanzar en el proceso de desconcentración administrativa y otorgar a estos centros grados apreciables de autonomía política y autarquía presupuestaria, con el objetivo de profundizar el sistema democrático aumentando su representatividad.

En lo que respecta a la experiencia de Avellaneda y en relación con la percepción de los funcionarios podemos señalar que desde el discurso oficial se decía que este debería ser un proceso irreversible más allá de los consecutivos cambios de gestión.²⁶ Avellaneda pretende instituirse, entonces, como el primer Municipio del Conurbano en tener Presupuesto Participativo. Desde el gobierno se determinó que entre \$6 y \$9,6 millones (entre el 5 y 8 %)²⁷ de los \$120 que se gastarían en el 2004 sería para estas prioridades. Varios decretos declarando de interés municipal esta experiencia demuestran el interés del ejecutivo local en estimular este proceso.

Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto de ordenanza presentado por el entonces intendente municipal no prosperó en el Consejo Deliberante²⁸ por lo que las prioridades barriales señaladas por los vecinos no lograron quedar plasmadas en el Presupuesto Municipal del año 2004.

Aplicación de la herramienta en el Municipio de Avellaneda. Plan de Prioridades Barriales²⁹

Al igual que en el caso de las Audiencias Públicas, el Consejo de Planificación Estratégica es señalado como el ámbito de desarrollo de esta propuesta de participación comunitaria.

El Plan de Prioridades Barriales se dividió en cuatro etapas:

1º Etapa: Equipo de elaboración e implementación de Plan. Compuesto por funcionarios y técnicos municipales representantes de las distintas áreas centrales y los delegados municipales.

2º Etapa: Sensibilización: se instaló el tema en el gabinete municipal, con los delegados municipales, vecinos, ONGs en cada una de las localidades del Partido.

3º etapa: Convocatoria. Promoción y difusión. A partir de las reuniones promovidas en cada delegación se crearon las juntas promotoras de cada barrio. En ellas se realizaron reuniones

²⁶ Declaraciones del entonces Intendente Comunal Oscar Laborde a un medio local .

²⁷ Estaba programado que el Consejo Deliberante debatiera entre agosto y diciembre del 2003 el proyecto de Presupuesto de 2004 que destinaría entre 5 y 8% de sus estimados \$120 millones a cumplir con las prioridades fijadas por la comunidad.

²⁸ Según la información recibida por empleados de Legislación y Digesto y por mesa de entrada del HCD. No se cuenta con registro de entrada del proyecto.

²⁹ Decreto Municipal sobre Cabildo Abierto productivo, Abril 2001.

- Decreto declarando de interés Municipal la realización de Cabildos Abiertos, 15 de marzo de 2000.

- Decreto declarando de interés Municipal la realización de Cabildos Abiertos, 13 de septiembre de 2000.

- Decreto declarando de interés Municipal la realización de Cabildos Abiertos, 28 de mayo de 2001.

periódicas con los vecinos e instituciones para tratar las problemáticas específicas de cada localidad.

Esta etapa fue acompañada de una campaña de difusión masiva mediante volantes, afichetas, afiches y prensa.

4° Etapa: Ejecución del Plan de Prioridades barriales³⁰. En esta etapa participaron 3700 vecinos y se eligieron 240 consejeros vecinales.

Estructura legal de la experiencia participativa

De la Ordenanza de prioridades barriales se desprende el procedimiento mediante el cual las posiciones de los vecinos respecto a que demandas son prioritarias en su barrio quedarían plasmadas en el Presupuesto 2004.

Como anunciamos cuando nos referimos al Cabildo de Sarandi, la continuidad de esta experiencia dependía de la sanción de una ordenanza. A tal efecto el intendente municipal de aquel entonces elevó al Honorable Consejo Deliberante un proyecto en diciembre del año 2003.

En las consideraciones de la misma se postula que debido a la sobrecarga de problemas derivados de la creciente urbanización de las ciudades modernas, es necesario partir de un nuevo tipo de descentralización y de nuevos procesos de democratización. Que la experiencia de Presupuesto Participativo crea un nuevo centro de decisión juntamente con el Poder Ejecutivo y Legislativo, con el objetivo de democratizar la acción política e integrar a los ciudadanos comunes a un nuevo espacio público. Asimismo, los Cabildos implantados en las diversas regiones de la ciudad, crean la estructura de formación y reproducción de una opinión pública independiente e instaura un mecanismo mediante el cual, los propios habitantes de la ciudad debatan sobre qué perfil de ciudad les resultaría más beneficioso desde el punto de vista de la calidad de vida y que la sociedad de canales de propuestas logre que cualquier gobierno lleve a cabo lo que ellos decidieron.

Basada en estas consideraciones, la ordenanza establece el Sistema de Plan de Prioridades Barriales. El PPB consiste en una forma de gestión, en la cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades de los barrios.

De esta forma, el Ejecutivo Municipal deberá establecer a partir del Consejo de Planificación Estratégica el mecanismo de participación de la ciudadanía. Este órgano municipal dispuso lo siguiente:

1- En la primera etapa se realizarán los Cabildos Vecinales en el ámbito territorial de cada delegación, los vecinos en esta instancia discuten sus problemas, elijan sus propuestas y elijan a sus delegados para participar en el Consejo Participativo Vecinal (CPV).

2- Conformación del Consejo Participativo Vecinal en cada delegación: dicho Consejo estará conformado por los Consejeros Vecinales electos, por el equipo de implementación del Plan y por el Delegado Municipal.

En esta instancia se debatirá la problemática barrial con los funcionarios de cada área para construir los acuerdos y propuestas y presentarlas a los vecinos. Además tienen por función realizar el seguimiento de los acuerdos definidos

3- Asamblea General de los Consejos Participativos: estará conformada por todos los CPVs.

Los CPVs entregan el informe final con las prioridades barriales para ser incluidas en el presupuesto

4- El Departamento Ejecutivo procederá a la redacción final del proyecto del Presupuesto para el ejercicio siguiente que será enviado al Honorable Consejo Deliberante para su tratamiento y

³⁰ Esto se desprende del proyecto de ordenanza de Plan de Prioridades Barriales

aprobación en los plazos estipulados en la ley orgánica de municipalidades.

Derivación práctica de la estructura legal

1° Ronda. Cabildos Participativos Vecinales. Se realizaron siete cabildos, uno por cada delegación Municipal, en los cuales el Intendente Municipal presentó un informe de gestión, prioridades e informes de las finanzas públicas. A través de estos cabildos todos los vecinos pudieron expresar sus inquietudes, ideas y necesidades y elegir a los Consejeros Participativos vecinales.

Consejo Participativo Vecinal

Este consejo, formado con los Consejeros elegidos en cada Cabildo, miembros del EEIP, los delegados y funcionarios municipales, se desarrolló un intenso trabajo de clasificación de las necesidades, discusión, elaboración y acuerdos conjuntamente con funcionarios de las áreas centrales.

2° Ronda. Cabildos Participativos Vecinales.

Aquí los consejeros integrantes de cada CPV realizaron un balance y presentaron el informe de lo actuado en la Asamblea.

De esta forma se eligieron las prioridades barriales que fueron incorporadas al Presupuesto Municipal del año 2004.

A continuación, sin pretensión de exhaustividad, detallaremos las experiencias surgidas en los siete cabildos a instancias del Consejo Participativo Vecinal poniendo especial énfasis en las demandas priorizadas y las expectativas de los ciudadanos que participaron de estos encuentros. Al final del informe, en formato de Anexo, se listaran las prioridades señaladas por Cabildo.³¹

En este sentido, en el Cabildo de Avellaneda Centro los vecinos resaltan la enumeración de los reclamos, sugerencias y propuestas, el conocimiento de los funcionarios y de sus actitudes, las limitaciones presupuestarias para dar solución a los problemas, etc. Asimismo, resaltan la importancia de que esta actividad se formalice y pase a ser una política de Estado, lo consideran un mecanismo de democracia indirecta junto con la revocación por incumplimiento y a los plebiscitos.

Señalan que el objetivo que persiguen todos es mejorar la calidad de vida. Señalan la dificultad también de los participantes de desarrollar proyectos a partir de las ideas que tienen. Proponen implementar un programa de detección de anomalías (mediante inspectores) para adelantarse al reclamo del vecino y un Programa sistemático de reparación de las mismas. Muestran también intención de promover encuentros con los otros CVP por el intercambio de ideas que los favorezcan mutuamente.

Por su parte, el Cabildo de Dock Sud destaca que en el desarrollo de las jornadas y reuniones con los representantes de las distintas Secretarías ha sufrido deserciones debido a la desconfianza y el descreimiento de los vecinos miembros. Los que permanecieron participando agradecen la restitución del derecho y el respeto mutuo dispensado. Entre las principales demandas detectadas podemos mencionar: presupuesto para bombas, ampliar los horarios de atención de las salitas sanitarias, plan de urbanización, etc.

El Cabildo de Gerli destaca la posibilidad que se les ha dado de participar en la solución de sus problemas. Señalan como importante la posibilidad de conocer a sus representantes, la responsabilidad que éstos tienen hacia nosotros y que función desempeñan dentro del Municipio.

En cuanto a las demandas señalamos: patrullaje el fin de semana, jornada de trabajo y compromiso sobre seguridad, subsidios y créditos para micro emprendimientos, etc.

³¹ Documento de trabajo *“Presupuesto Participativo en PLAN DE PRIORIDADES BARRIALES, Ciudad de Avellaneda, 2002-2003.”*

El Cabildo de Piñeiro destaca la iniciativa en tanto mecanismo de democracia directa. Su expectativa inicial es poder hacer como representantes el seguimiento de las gestiones. El espacio se reconoce como una posibilidad de gestionar asociadamente entre ciudadanos y autoridades municipales. Demandas priorizadas: Programa Médico de Cabecera, trailer de vacunación, Insumos y medicamentos, etc.

Cabildo de Sarandi. La experiencia favorece el ámbito democrático para la discusión. Destacan como merito de la experiencia: la transparencia, el respeto y la metodología con que el equipo organizó el trabajo conjunto; el compromiso absoluto de los vecinos en su totalidad, que asumieron con responsabilidad la tarea; el respeto y el acercamiento de los funcionarios que compartieron las distintas jornadas. Le piden al Intendente Laborde que cree una Ordenanza Municipal que garantice la continuidad del trabajo. Sobre este punto volveremos luego. Entre las principales demandas se encuentran: Jornada de seguridad con autoridades Provinciales y municipales, etc.; aumentar el presupuesto para unidades sanitarias (insumos medicamentos, infraestructura); construcción y reparación de bocas de tormenta, etc.

El Cabildo de Villa Dominico. El objetivo que persiguen es mejorar la calidad de vida. La importancia de conocer a sus funcionarios y el área de intervención que manejan. Entre las principales demandas podemos mencionar: plan de asfalto, limpieza de sumideros, plan de luminarias, etc.

El Cabildo de Wilde quiere que esta herramienta sea utilizada en el tiempo para asegurar mejoras continuas. Destacan como bondades de la experiencia: la conducción, la metodología y la dinámica de los coordinadores; el comportamiento grupal de los vecinos que se desarrolló en un marco de respeto, libertad y entusiasmo; vista de los funcionarios responsables de cada área. Haberles acercado un derecho desconocido por la mayoría de la gente. Importancia del seguimiento por parte de los vecinos elegidos para asegurar su cumplimiento efectivo. Entre las demandas prioritarias destacamos: seguridad, mejorar la calidad de atención del Hospital, unidades sanitarias mejoras presupuestarias, gestionar ante la Provincia una comisaría en Wilde este, etc.

Asamblea General de los CPV

En esta reunión, los consejeros vecinales entregaron las Prioridades elegidas por el Intendente que pretendían ser incluidas en el Presupuesto 2004.

Fin de la experiencia

Según consta en las publicaciones oficiales, estaba planificada la continuidad de la actividad durante el año 2004. Sin embargo, la imposibilidad del Ejecutivo de hacer prosperar su proyecto de ordenanza impidió que se siga trabajando al respecto. Lamentablemente, no se creó documentación que nos permita dar cuenta de la continuidad de los mismos, lo que nos hace prever que se trató de una expresión de deseo por parte de las autoridades de ese entonces. Este final del proceso es altamente negativo puesto que rompe los vínculos con la sociedad civil, que es defraudada en su pretensión de transformar sus percepciones en decisiones de Estado. Las experiencias de este tipo requieren de acciones consecutivas posteriores que ayuden a reconstruir la relación del Estado con la sociedad. Uno de los puntos cuestionables de la convocatoria es la fecha de inicio del proceso, si consideramos que el cambio de gestión, elección mediante, no garantizaba la continuidad de la política.

Dejamos planteado en este espacio lo interesante que resultaría comparar la grilla de prioridades surgidas de los cabildos con las prioridades de gestión definidas en el proyecto de 2004 de presupuesto que finalmente se ejecutó. El análisis comparativo nos permitirá medir, entre otras cosas, la brecha entre representantes y representados en torno a la priorización de demandas.

Experiencias no sistemáticas de gestión asociada

A continuación, se presenta una enumeración preliminar de experiencias identificadas. La falta de documentación accesible hace difícil de reconstruir las experiencias del Estado municipal. La información obtenida se presenta muchas veces fragmentada e incompleta.

- El Comité de Control y Monitoreo del Aire del área de Dock Sud también se erige como un organismo de cogestión y control vecinal, inaugurando una nueva forma de hacer política donde la apertura de la participación vecinal es un de los elementos distintivos.
- Cabildo Abierto Productivo, convocado por las Asociaciones “Diálogo sin Fronteras” y la Red Global del Trueque que se llevó a cabo los días 21 y 22 de Abril del 2001 en la sede local de la UTN.
- Delegación de Sarandi. Festejó junto a todos los vecinos de Sarandi del 110º aniversario del barrio, se realizaron diferentes actividades como: radio abierta, muestra de los talleres de teatro, danzas, canto, exhibiciones, exposiciones, etc.
- Cogestiones ante la empresa TMR, para la resolución de la problemática de seguridad de la estación de Sarandi (FFCC) y lugares aledaños a las vías.
- Defensa del vecino y defensa del consumidor: Se otorgó participación real y efectiva en el control de los servicios públicos municipales privatizados, a los representantes de las entidades de Defensa del Consumidor y Asociaciones de Consumidores.
- Relaciones institucionales: Apoyo al desarrollo de los espacios ciudadanos. Se impulsó la creación de instituciones de bien público.
- Plan Municipal de prevención del delito. Con el apoyo del Ministerio de justicia de la Nación y a través de diversos convenios se ha desarrollado un Plan Municipal para la Prevención del Delito destinado al trabajo con comunidades de jóvenes.
- Foro Municipal de Seguridad y Foros Vecinales. Se trabajó en forma mancomunada con los foros vecinales.
- Programa de voluntariado social “Entre todos”.
- Proyecto “Mejorando nuestro barrio”. Se desarrolló con el objetivo de apoyar el trabajo solidario tanto de las organizaciones sociales como de los vecinos que dedican su tiempo libre al trabajo comunitario. En el 2003 se realizaron jornadas de trabajo solidario en los barrios Martín García, Villa Viaducto, Villa Núñez, Isla Maciel, San Juan, 9 de Marzo y 7 de Septiembre.
- Participación en las IV jornadas por la Donación de órganos. Actividad realizada en noviembre del 2003 y organizada conjuntamente con la Asociación de Ayuda por la Donación de Órganos de Avellaneda.
- Recolección de alimentos no perecederos. En junio de 2003 se realizó, con la participación de más de 300 voluntarios congregados en el Polideportivo Gatica, una jornada de voluntariado con cortes gratuitos de cabello a cambio de un alimento o no.

Actividades 2004 (relevadas a partir de la información de prensa del Municipio)

- La Secretaria de Salud, a través de la Dirección de Atención Primaria, en conjunto con la Asociación Civil LECOTEK hizo el cierre del curso “Curso de Capacitación en Juego y Juegoteca”.
- Firma de convenio entre la Empresa Gancia, el Secretario de Cultura y el Subsecretario de Educación para que los chicos de los Jardines de Infantes Municipales y CAEM realicen visitas periódicas al “Centro de Conocimientos y Cultura para la Comunidad” ubicado en

Av. Belgrano y Brandsen.

- El Municipio, junto con el INTA, brinda asesoramiento técnico para las organizaciones sociales que deseen realizar microemprendimientos.
- Acto de reconocimiento a los mejores alumnos de los establecimientos locales organizado por el Rotary Club y la Municipalidad de Avellaneda
- El jefe comunal se reunió con representantes de la educación, empresarios y sindicatos para evaluar las nuevas propuestas en la reforma educativa planteada en el orden Provincial.
- Firma de acuerdo entre el Intendente y la rectora de la UNLA para pasantías en el Municipio de distintos alumnos de dicha universidad.
- Firma de convenio entre el Municipio y la UIA con el fin de brindar charlas a los alumnos de Polimodal de las escuelas públicas del Partido.
- Se realizó el prelanzamiento de la “Octava exposición Industrial Avellaneda 2004”. Se contó con la presencia de la UIA y representantes de 45 empresas de la comuna.

3.2 Practicas vigentes de gestión asociada

A continuación se presentan las experiencias vigentes de gestión asociada y articulación entre el Municipio y la sociedad local

El Consejo Local Económico y Social (CLES): la experiencia de Avellaneda

El 24 de mayo de 2002, mediante la Ordenanza N° 16085 el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Avellaneda propicia la ratificación del convenio marco entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Avellaneda para la constitución del Consejo Local Económico-Social³²; y el acta complementaria N° 1 celebrada entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y las Municipalidades para la implementación del Programa Jefes de Hogar.

El objetivo de los Consejos Consultivos Municipales es el de articular los recursos disponibles en cada localidad para enfrentar las necesidades más urgentes y para organizar actividades que permitan insertar a la población desocupada. El fundamento de estos Consejos, permite establecer la planificación local de actividades que redunden en beneficios comunitarios y de reactivación de trabajo y la profundización según las potencialidades de cada zona.

Es responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil la participación en los mismos y el control social de su funcionamiento para que se consoliden adecuadamente según los objetivos con que fueron creados.

En base a la ratificación del convenio que prevé la construcción de un espacio de articulación público - privado por donde se canalicen las políticas sociales implementadas por el Estado (en su nivel municipal, Provincial y Nacional), el Poder Ejecutivo Local decreta (decreto 257) el 5 de febrero de 2004 la puesta en funcionamiento del CLES.

³² La implementación de los Decretos Nacionales 108/02 y 565/02 pone en marcha las estructuras de Consejos Consultivos, que están previstas como ámbitos de participación en complementariedad entre el Estado y la Sociedad Civil, y articulan, en todas las instancias del Estado, las necesidades y propuestas de los diversos sectores que conforman la sociedad: trabajadores, empresarios, organizaciones civiles y confesionales y los representantes del gobierno en cada jurisdicción.

Las instituciones que participaron, apenas se constituyó este espacio, fueron las que se detallan a continuación³³:

- Bloque Partido Socialista; Bloque MP Malón; Bloque PJ; Bloque Avellaneda para todos; Bloque UCR; Bloque Justicia y Esperanza; Bloque Social Avellaneda; centro de Jubilados Los Amigos; Asociación Asamblea de Dios; Casa Vida; FUSFA.; Vicario general Avellaneda-Lanús; “Los Amigos”; Instituto Atlético Cultural; Unión Industrial Avellaneda; Policía Bonaerense; UDOCBA.; CTA.; club Estrella del Sur; Defensor del Pueblo de Avellaneda; Foro Productivo de Avellaneda; Comunidad Toba; Movimiento TDT. Avellaneda; Centro de Jubilados Sarandi; Sindicato Madereros; Sindicato Barraqueros; Centro de Almaceneros; CPC.;FOPABRE.; Cooperativa 16 de noviembre; SUTIAGA.; Movimiento RV 26 de julio; Barrios de Pie; Sindicato Maderero; ATE.; Paseo del Tango; Club Estrella del sur; UTRA Sur; Federación de Tierra y Vivienda.

Las instituciones que lo componen han ido variando a lo largo del tiempo y la mayoría que participaba en los comienzos ya no lo hace en la actualidad. Un dato, que por lo menos llama la atención es la no participación del Bloque oficialista del Consejo Deliberante en las reuniones actuales. La participación que continuó desde los orígenes es la del bloque Avellaneda para Todos.

Actualmente, según informó la Dirección de Proyectos Comunitarios, están son las instituciones que participan:

- CAMIPA; Soc. Dock Sud; CEDEPAC; Club Estrella del Sur; Centro de Jubilados “Los Amigos”;Tiempo de crecer; CARITAS; ARRAIGO; FOPRAVE; Nueva Sociedad; Bloque Avellaneda para todos; Centro los Amigos; FTV.; Centro de almaceneros; SUTIAGA.; Todos Juntos Podemos; CIPEL; Centro de Desarrollo N° 3; Pastoral; Instituto Cultural; Club de Madres Amor y Lucha; Tiempo de Crecer; Leales y Pampeanos

En la actualidad se está evaluando la posibilidad de ampliar la convocatoria de instituciones pero antes hay que resolver el problema de la baja capacidad de respuesta con la que cuenta el Consejo.

El artículo 2 del citado decreto dispone la creación de tres Comisiones, todas ellas coordinadas desde la municipalidad por los funcionarios que en cada caso se indican, a saber:

- 1- Comisión Evaluadora de Proyectos: Coordinador, director de Promoción social y proyectos Comunitarios.

El marco de acción de esta comisión es el determinado por la implementación de dos modalidades del Plan Manos a la Obra de orden Nacional: emprendimientos productivos y el correspondiente a personas beneficiarias del Plan Jefas / es de Hogar, el primero dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de La Nación y el Segundo dependiente del Ministerio de Trabajo Nacional. Asimismo, se evalúan proyectos que encuadran dentro de la convocatoria Provincial “adolescentes” que es un programa similar a “incluir” dependiente de la Dirección Nacional de Juventud y que en el Municipio se gestiona a través de la Dirección de Juventud.

- 2- Comisión de Altas y Bajas del Plan Jefas / es de Hogar: Coordinadora: Subsecretaria de Proyectos Sociales y Empleo.
- 3- Comisión de Administración de Recursos: Coordinador: Subsecretario de Desarrollo Social y Deportes.

Esta comisión ha sido formada para discutir sobre el destino de los recursos genuinos del Estado municipal.

Según lo comentado por el coordinador de la Comisión Evaluadora de Proyectos, hoy los integrantes de las comisiones están funcionando fajo la modalidad de plenario³⁴ y “mesa de

³³ Según se detalla en el Libro de Actas que está a disposición en el la Dirección de Proyectos Comunitarios dependiente de la Secretaría de Acción Social.

³⁴ Bajo esta modalidad de trabajo se pueden dar dos cosas: que la mesa de trabajo informe al resto de los integrantes del CLES sobre lo obrado o que se invite a algún funcionario municipal para consultarlo respecto

trabajo”³⁵ puesto que la baja participación por parte de las instituciones (aproximadamente 6 por comisión) hace que la diferenciación funcional en comisiones no tenga sentido. Esto puede explicarse en parte a partir de la existencia de “otras ventanillas” municipales por las que se canalizan demandas sociales. Asimismo, los recursos genuinos del Municipio (que quedan disponibles mensualmente una vez cubiertos los costos fijos) son de poca cuantía³⁶ por lo que la Comisión de Recursos no tiene demasiado marco dentro del cual tomar decisiones.

Sin perjuicio de lo anterior, en el último informe³⁷ que redactó el Consejo Local Económico Social se reportaron los avances por comisiones.

No es pretensión de este informe dar cuenta exhaustivamente del contenido del documento citado, solo mencionaremos los puntos más relevantes:

- Respecto a la Comisión de Altas y Bajas: se informa la cantidad de beneficiarios del plan hasta el momento, el caso de los que reclaman haber sido dado de bajas, la restitución de alguno de estos casos, la identificación de los proyectos o áreas municipales en las que prestan servicio. Asimismo se propone que los beneficiarios se inscriban en cursos de capacitación para conseguir empleo genuino.

- Respecto a la Comisión de Proyectos Positivos: se informa sobre el trabajo que se está realizando en torno a “manos a la obra”.

- Respecto a la Comisión de Recursos: se informa sobre el cambio de modalidad en la entrega de módulos alimentarios. Los mismos serán, a partir de ahora, entregados en las delegaciones municipales.

Se informa también sobre los Programas Envión, relevamiento en la Isla Maciel, Incluir, Vuelta a casa

- Temas de interés a resolver: sobre el Banco Social, a cargo del FOPRAVE, a pesar de estar toda la tramitación en regla, está trabado en la Provincia, sin conocer los motivos; la casa por el funcionamiento del CLES. prometida por el Intendente; implementar programas de vivienda social; proyectar un hogar para adultos mayores en situación de calle; seguimiento de niños con desnutrición y acompañamiento del grupo familiar.

A partir de lo investigado, estamos en condiciones de sostener que la implementación de las normas que crean y regulan el funcionamiento del CLES. todavía no han logrado plasmar su espíritu en la practica cotidiana. Esta estructura, innovadora cualitativamente respecto a otras estructuras de gestión de política social, no logra consolidarse como espacio eficaz y eficiente de gestión público -privada. Consideramos que la precariedad institucional del Consejo se explica a partir de la inexistencia, en la cultura política, de las condiciones necesarias para acompañar el proceso de transición hacia una forma distinta de gestionar los recursos estatales. Asimismo, prima la racionalidad instrumental (costo –beneficio) a la hora de asumir el compromiso de participar en el espacio. Con esto último nos referimos al dato empírico de la *peregrinación de instituciones* que se evidencia en el desarrollo de esta experiencia de gestión asociada: los referentes institucionales se acercan al espacio con la intencionalidad de encontrar un canal que les permita atender las

a alguna de las problemáticas que se debaten en el seno del Consejo.

³⁵ Actualmente la mesa de trabajo está constituida por las siguientes instituciones: Arraigo; CIPEL; CAMiPA; Tiempo de Crecer y Pastoral Social. Esta unidad de gestión - que renueva cada tres meses su composición – se reúne cada 15 días y organiza los temas a tratar en el orden del día. Por su parte, el plenario funciona los primeros miércoles de cada mes.

³⁶ El mayor porcentaje del Presupuesto Municipal se destina a los sueldos del personal y al funcionamiento físico de las distintas dependencias municipales.

³⁷ Informe Mensual del Consejo Económico Social, Mayo 2005.

necesidades de su grupo de referencia, si no encuentran solución inmediata, se alejan en busca de “otra ventanilla” por donde gestionar su demanda. Consideramos que - como toda estructura nueva necesita de tiempo y de esfuerzo sostenido para consolidarse e incrementar su capacidad -, se hace necesario concientizar a los participantes sobre la importancia del compromiso en el proceso de fortalecimiento del espacio. Las condiciones legales amparan un marco amplio de acción, resta trabajar diariamente para que el espíritu de la norma se vea reflejado en la práctica institucional de esta estructura en consolidación.

En el Municipio de Avellaneda no se canalizan todos los programas sociales a partir del CLES. Existen otras alternativas de financiamiento que se canalizan a través de otras dependencias municipales, como por ejemplo, el plan COMADRE y el plan MAS VIDA que gestiona el Consejo de Integración y Desarrollo Familiar; y; el programa Incluir que, como dijimos, se implementa a partir del área del Juventud del Municipio.

Del total de instituciones participantes, un porcentaje no muy relevante se identifica con las instituciones genuinamente representativas de la ciudad, la mayoría de las instituciones intervinientes son organizaciones creadas en torno a las posibilidades recibir financiamiento y todas responden a la gestión municipal.

La poca cuota de poder que manejan se relaciona con la imposición legal de presentar los proyectos ante los Ministerios Nacionales con aval de reconocimiento por parte del Consejo. En este caso la cogestión y la pretensión de participación devienen mayormente en el mero cumplimiento técnico formal requerido por la normativa vigente.

Constitución del Polo Judicial de Avellaneda

El 30 de junio de 2005 el Intendente Baldomero Álvarez de Olivera firmó el acta de compromiso del predio donde funcionará el Polo Judicial de Avellaneda.

El acta de compromiso consistió en un acuerdo entre la Municipalidad de Avellaneda, representada por el Intendente Álvarez, y por la empresa Parodi S.A., representada por José Morelli, en el cual se comprometían a realizar todas las gestiones necesarias para la concreción del contrato sujeto a la Ley 25248 respecto del inmueble ubicado en la Av. Mitre 2609/2615, en Sarandi. Ambas partes coinciden en que el uso del Municipio será para el funcionamiento de las dependencias del Municipio, del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires.

La finalización de la obra edilicia está prevista para diciembre del corriente año, para cumplir con tal objetivo esta previsto que el Arquitecto de la Procuraduría de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Alejandro Caparado, colabore con el proyecto edilicio.

Para llevar a cabo este proyecto se constituyó una Asociación Civil Sin Fines de Lucro que tendrá la responsabilidad de administrar los fondos monetarios para la remodelación del edificio.

La Comisión Administradora del Polo Judicial quedó conformada de la siguiente manera:

- Presidente: Dr. Jorge Traversa
- Vicepresidente: Escribano Luis María Carbone
- Secretario: Arquitecto Sergio Fossati
- Tesorero: Contador Osvaldo Juan Zona
- Vocales titulares: Dr. Juan Brumec; Dra. Lilian Fernández; empresario e integrante de al UIA, Alberto Santero; Sr. Néstor Rojo; el Periodista Néstor Santos, y el Sr. José Luis Castillo.
- Revisores de Cuenta Titulares: Sr. Carlos Garobio; Presidente de la UIA, Nilda Brovida y el Cdr. Roberto Galano

Conforme a los objetivos enunciados por las autoridades, la Asociación Civil es el espacio donde

empresarios y profesionales pueden participar, trabajando para manejar los recursos que van a posibilitar que las instalaciones queden en condiciones para el funcionamiento del Polo Judicial.

El Intendente mostró su compromiso con la concreción de este proyecto pero expresó que no alcanza con la compra del edificio, que para que se logre el objetivo se necesita de la colaboración del sector industrial³⁸.

Es un proyecto ambicioso que viene a dar respuesta a una demanda a los vecinos de Avellaneda. La concreción del Polo Judicial va a permitir traer desde los Juzgados de Lomas de Zamora todas las causas que se generen en Avellaneda. Este es el inicio de un proceso que culminaría con la consolidación del departamento judicial de Avellaneda.

Programa de Urbanización de Villa Tranquila

Este programa consiste en alcanzar la integración urbana y social del barrio, ofreciendo a sus habitantes las mismas posibilidades que al resto de los avellanedenses.

Según la información disponible se busca:

- La anexión e integración urbana con el resto de la ciudad, tanto su trama geográfica como de sus grupos sociales.
- Realizar la mayor cantidad de aperturas o prolongaciones de calles, que favorezcan la interconexión barrial, tanto vial como peatonal.
- Ofrecer condiciones de mayor seguridad para sus habitantes y par los emprendimientos comerciales e industriales que se fomentarán.
- La conservación del patrimonio ferroviario y de la operatividad de las vías, mediante la recuperación de los terrenos y la relocalización de los vecinos que actualmente viven en su margen.
- La provisión de Servicios Básicos a quienes no los reciban.
- Aprovechar los terrenos libres y aptos del sector, para relocalizar a los vecinos de Villa Tranquila y para otras construcciones básicas de equipamiento barrial, tales como Escuelas, Centros de Capacitación, Centros Polideportivos y Unidades sanitarias.

Este proyecto implica la articulación de distintos programas de nivel nacional, Provincial y municipal y de una diversidad de actores públicos y privados. A continuación se identifican los actores principales y se describe el tipo de intervención.

Actores	Intervención
Municipalidad de Avellaneda	Formulación del Proyecto de Urbanización de Villa Tranquila
Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.	Transferencia de tierras a favor de la Municipalidad de Avellaneda, para la construcción de viviendas en el proyecto de urbanización de Villa Tranquila
Empresa Unilever	Donación del Predio para actividades de apoyo a la construcción de viviendas proyecto de urbanización de Villa Tranquila
Gobierno Nacional (Plan Federal)	Construcción de 124 viviendas. En el Marco del Plan

³⁸ Según lo expresado por el Intendente en el acto que se llevó a cabo el día 30 de junio de 2005 a las 11 hs en el Salón de Actos Eva Perón, 1º piso, del Palacio municipal de Güemes 835

de Viviendas) Instituto de Vivienda de la Provincia..	Federal de Construcción de Viviendas. Proyecto de urbanización de Villa Tranquila.
BID/ Banco Interamericano de Desarrollo	PROMEBA – Programa de Mejoramiento de Barrios/ financiamiento del proyecto. Infraestructuras básicas y equipamiento social
Municipalidad de Avellaneda / Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Conjuntamente con la empresa prestadora de servicios y los vecinos repararon 600 mts. de caños de provisión de agua potable de Villa Tranquila
Organizaciones barriales	Conjuntamente con el Municipio desarrollan tareas de difusión del programa entre los vecinos. Han participado activamente en el trabajo de campo correspondiente al censo realizado en el barrio en el marco del PROMEBA.

Experiencias no sistemáticas de gestión asociada y articulación Estado- Sociedad Civil

A continuación se detallan las experiencias de gestión asociada (año 2005) que pudimos relevar a partir del análisis de las gacetillas de prensa municipal. En la mayoría de los casos se trata de actividades puntuales organizadas por el Municipio en colaboración con distintos actores de la sociedad civil

- Con la presencia de las Abuelas de Plaza de Mayo, el Director de Derechos Humanos y el responsable de la secretaria de Gobierno y Seguridad presentaron su plan de actividades para este año.
- Festival de danza “A cielo Abierto”. Bajo la organización de la Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes, el Instituto de Arte Folklórico (IDAF) y el Campo Hípico y Pato “Barracas al Sud”, se organizó un desfile y demostraciones de danzas tradicionales.
- Fiesta Aniversario de Gerli en la Plaza “ La conquistadora” . Bajo al organización conjunta de la Delegación de Gerli y el Consejo Vecinal respectivo, los festejos contaron con la exhibición y muestra de las entidades intermedias como el jardín maternal N° 6, la Sociedad de Fomento “Honor y Fuerza”, la Junta Vecinal “Foco Modelo”, , el Foro de Seguridad, la Parroquia “San Antonio de Papua”, el Club “El Fortín”, la Sociedad de Fomento “San Martín”, la Sociedad de Fomento “Villa Argentina” y la Sociedad de Fomento “Villa Mercado”, entre otras. Participaron, también, los artistas relacionados con el ciclo “Cultura a Cielo Abierto”.
- Firma del Convenio con la empresa Ferro Argentina S.A. para remodelar la plazoleta de juegos ubicada en la calle Heredia al 3300.
- Chicos del Programa Envión participaron de una jornada solidaria en Villa Tranquila.
- Inauguración de una cancha profesional de césped dentro del Centro de Mediano Rendimiento Deportivo, ubicado en el Parque Dominico. Se trató de una donación del vecino Julio Humberto Grondona. Del evento participaron distintos futbolistas reconocidos de Avellaneda.
- La Secretaria de Cultura, Educación y Promoción de las Artes comenzó tratativas con la Asociación Amigos del Paseo el Tango y con los comercios cercanos para recuperar el Teatro Colonial y la Zona que lo rodea.
- Se llevó a cabo la primera Exposición de Empresas y Fabricas Recuperadas, en las que participaron la Municipalidad y empresas recuperadas del distrito.

- Empezó un ciclo de visitas guiadas a la Huertas Orgánicas. Se da comienzo a una relación entre la Empresa Gancia, la Subsecretaria de Educación del Municipio, los Jardines Maternales y los CAEM.
- Se celebró un acta de intención entre el Municipio y el Rotary Club de Dominico en el marco de subvención compartida en beneficio del Jardín Maternal N° 2.
- Los alumnos de las EGB. del distrito se unieron para tejer mantas con los colores de la bandera argentina. LA iniciativa que contó con la participación de los vecinos fue creada por la Asociación Civil Banderas Unidas.
- La Secretaria de Educación de la Municipalidad organizó junto con CUCAIBA (Centro Único Coordinador de Ablación e Implante de la Provincia de Buenos Aires), y de ADOA (Asociación Donantes de Órganos de Avellaneda un evento de concientización en la Plaza Alsina. Del mismo participaron los distintos establecimientos educativos de la ciudad.
- Comienza el curso de perfeccionamiento de electricidad domiciliaria y plomería organizado entre la Municipalidad y UOCRA.
- Para erradicar un basural, los vecinos del barrio de Wilde, “El Porvenir”, la Subsecretaria de Desarrollo Social y Deportes Comunal, la Delegación de Wilde y el Consejo Vecinal de Wilde, construyeron una ermita con la imagen de la Virgen de Itatí.
- El Municipio construyó un horno en Cristalux, empresa que fue recuperada por los trabajadores. El Municipio colabora con la cooperativa en la canalización de demandas.
- Se declaró de interés municipal, por el Honorable Consejo Deliberante, la campaña de agudeza visual, fabricación y reparación de anteojos organizada por la Asociación de personas especiales y diferentes “Todos Juntos Podemos”.
- Con la Organización de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, se festejó el “Día del Club de Barrio” y se contó con la presencia de instituciones barriales. Se entregaron los premios “Luna de Avellaneda” en reconocimiento a la labor deportiva, social y cultural.

3.3. El PEA 2020 y la participación de las organizaciones

El 1º de julio de 2005 se organizó el lanzamiento del Plan Avellaneda “2020” en el Teatro Roma de Avellaneda. La realización del evento formal de lanzamiento Avellaneda 2020 se explica a partir de la necesidad del Ejecutivo Municipal dado el compromiso asumido por el Intendente Baldomero Álvarez de Olivera de presentar Plan Estratégico de la ciudad de Avellaneda. Cumplido un año de tal anuncio, desde el gabinete se creyó oportuno fijar como fecha de presentación formal a la sociedad civil y a las autoridades extrajurisdiccionales el 1 de julio del año 2005. En paralelo a esta necesidad y ya dentro del marco de las consultorías, el Componente de Gestión Asociada planteó la pertinencia de aprovechar la convocatoria ciudadana para relevar información de la sociedad de contexto y realizar una primera experiencia participativa en relación al PEA2020

Criterios empleados para la Convocatoria

El resultado final de la convocatoria fue el producto de un proceso de discusión en donde se buscó consensuar las perspectivas de todos los actores que se desempeñan dentro del aparato del Estado y que tienen ingerencia en la actual gestión ya sea a través de su participación en el proyecto específico del Plan Avellaneda 2020, o mediante su pertenencia institucional como funcionarios del Municipio.

Por correspondencia temática, la viabilidad de las propuestas surgidas en torno al evento lanzamiento Avellaneda 2020 comenzó a estudiarse al interior del Componente 2 del Programa Multisectorial de preinversión, siendo las reuniones de coordinación general el sitio donde se articulaba con los demás componentes involucrados en el proyecto.

De esta forma, en un primer momento, se construyó una lista genérica de actores. Los criterios que se ponderaron fueron: tipo de institución, demanda / iniciativas que canaliza, localización, trayectoria de participación. La primera lista de actores confeccionada arrojaba las siguientes intervenciones:

- PEA organizaciones
- Universidades
- Instituciones identificadas en el proyecto de Urbanización de Villa Tranquila
- Participantes históricos: Audiencia Pública y Presupuesto Participativo
- Consejos vecinales
- Ciudadanos comunes
- Empresas de transporte (por el tema del conflicto latente al modificar la ruta de los mismos, se dudó sobre la pertinencia de invitarlos en esta instancia pero si se cree oportuno hacerlo en algún otro ámbito)
- Listado de instituciones activas que nos provee la Secretaria de Relaciones Institucionales.
- Cooperadoras escolares del área de intervención y aledaños
- Se planteó la necesidad de evaluar el rol del sindicato teniendo en cuenta el conflicto coyuntural que a la fecha mantiene el sindicato de trabajadores municipales con la Intendencia. Sindicato municipal

Estas reflexiones planteadas por los consultores y la contraparte del Componente fueron socializados en la reunión de coordinación del Programa y previa decisión tomada en Reunión de Gabinete la convocatoria se implementó bajo la modalidad que detallaremos a continuación.

Desde el espacio institucional delimitado por la reunión de gabinete se decidió arbitrar la convocatoria a partir del listado de Organizaciones que confeccionó la Secretaria de Relaciones de la Comunidad. Este listado, realizado en base a la totalidad de instituciones con personería jurídica de Avellaneda, actualizaba aquellas que efectivamente estaban funcionando en base a un relevamiento realizado por el equipo de trabajo de dicha Secretaria.

Sin perjuicio de lo anterior, se envió a cada una de estas organizaciones una nota de invitación que fue distribuida por los notificadores municipales, quedando garantizada la recepción de la invitación por parte de los representantes institucionales.

Esta acción se complementó con la distribución de invitaciones por parte de todos los Secretarios Municipales: desde la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local se giraron 10 invitaciones acompañadas, cada una de ellas con un resumen ejecutivo en el que se puntualizaban las fortalezas del Programa Avellaneda 2020. Estas invitaciones fueron distribuidas por cada uno de los funcionarios según su propio criterio.

Por su parte, el Subsecretario de Educación recibió 70 invitaciones (acompañadas del correspondiente resumen ejecutivo) para cubrir la totalidad de la estructura a cargo de su área.

En paralelo, desde la Secretaria de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local se realizaron las invitaciones interjurisdiccionales: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Plan Estratégico), AMBA, COMCOSUR, autoridades nacionales.

Asimismo, el Secretario de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local, Lic. Walter Romero, se reunió con PEA Organizaciones días antes del lanzamiento. En esta reunión se consensuó el documento del Resumen Ejecutivo. Desde este sector se distribuyeron 100 invitaciones.

Por último, la convocatoria a empresas estuvo a cargo de la Secretaria de Producción y Medio

Ambiente, Mónica Capellini.

Cuando hablamos de invitación nos referimos a una nota que fue entregada, como vimos, a distintos actores locales y de otras jurisdicciones. En la misma se inscribe la iniciativa dentro de un marco político de largo plazo que pretende provocar cambios estructurales con el objeto de redefinir la ciudad y su inserción en el mundo globalizado. En la invitación se informa sobre los fondos que financian el proyecto, el origen de los consultores, las dependencias municipales (Secretarías) particularmente involucradas en el estudio, los componentes en que se divide el trabajo, etc. Finalmente concluye con una invitación expresa del Intendente a participar del evento lanzamiento.

Resulta destacable de la invitación la importancia de la información que brinda a la sociedad en tanto comenta los rasgos generales del Proyecto. Lo anterior se complementa con una carga valorativa escasa, característica que no abunda en los actuales escritos políticos del estilo panfleto o discurso periodístico.

B) Objetivos y planteo metodológico de la jornada

El planteo metodológico y los contenidos del evento comenzaron a trabajarse al interior de nuestro componente presentándose los avances en las reuniones de coordinación del programa. Finalmente la propuesta formulada por el componente fue la siguiente:

Objetivo General del encuentro:

Presentar a las organizaciones de la sociedad civil un estado de avance de los principales lineamientos del Plan para Avellaneda 2020.

Objetivos específicos:

- Presentar los lineamientos del plan conforme a los avances de la consultoría
- Generar un espacio de intercambio y discusión en el que las organizaciones de la sociedad civil –presentes- puedan expresar su perspectiva respecto del Plan
- Generar un espacio de intercambio y discusión en el que las organizaciones de la sociedad civil –presentes- puedan explicitar su mirada sobre el futuro de Avellaneda
- Recuperar las demandas que expresen los participantes respecto del Plan presentado
- Establecer mecanismos de participación con las organizaciones –presentes- de cara al sostenimiento del Plan en el futuro próximo.

Modalidad del encuentro:

Acreditación: Se armo un listado con las organizaciones invitadas y a partir de él se identificaron las personas que asistieron al lanzamiento. A cada una de estas personas se las identificó con un color (eran dos colores en total) para convertirlas en miembros de los dos talleres que se preveía tendrían lugar una vez culminada la instancia de exposición técnico - política.

Se propuso la organización del encuentro en tres momentos:

Momento 1° (apertura y presentación)

1. Apertura a cargo del Intendente
2. Presentación de los lineamientos del Plan a cargo de un miembro del equipo consultor

Momento 2° (trabajo en taller a cargo de coordinador de taller)

1. Trabajo en los grupos conforme a la consigna: “ Cómo imaginan ustedes Avellaneda en 15 años”
2. Trabajo en grupo unificado para recuperación y síntesis del trabajo realizado en torno a la consigna
3. Breve discusión sobre mecanismos de participación a futuro

Los talleres trabajaron sobre la misma consigna puesto que se trataba de un primer encuentro a partir del cuál reconocer imaginarios existentes y enriquecer el trabajo de la consultoría con las miradas de los distintos actores de la sociedad civil.

Momento 3° (Plenario)

1. Relatoría del trabajo por grupo (en Plenario)
2. Cierre del Intendente (deberá proponer fecha para segundo encuentro)

C) Aplicación práctica del modelo metodológico

Por decisión del Intendente Municipal³⁹, el evento se organizó en dos momentos un primero de exposición técnica y discurso político y un segundo momento de trabajo en talleres. Quedando de esta manera, desactivada la posibilidad de implementar un tercer momento de Plenario tal cual estaba previsto en la pauta metodológica que tratamos en el punto anterior

En lo que respecta al primer momento, diferenciaremos, por cuestiones analíticas, dos instancias. La primera se refiere a la voluntad política de llevar a cabo el programa Avellaneda 2020:

El Intendente presentó el plan como “un canal de participación donde la sociedad se comprometa para mirar una sociedad distinta dentro de quince años.” Afirmó también que “el estudio presenta ideas que hay que ir construyéndolas entre todos”... “construir una Avellaneda socialmente más justa, que incluya a los ciudadanos y les permita vivir previendo su futuro”⁴⁰.

La segunda instancia es la presentación de los fundamentos técnicos que sostienen la viabilidad de la propuesta plasmada en el Plan Avellaneda 2020.

La presentación técnica sobre el avance del estudio estuvo a cargo del Secretario de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local del Municipio, Lic. Walter Romero. Cabe destacar que entre los contenidos de la presentación se hizo referencia al desarrollo de un modelo de gestión municipal que incorpore de manera progresiva mecanismos de participación y asociación con la sociedad civil: “la etapa que transitamos debiera ser preparatoria de un proceso de creciente asociación entre el Municipio y los vecinos avellanedenses así como entre Avellaneda y los demás Municipios del COMCOSUR. El encuentro de hoy se propone iniciar ese camino. Creemos que, en el tiempo, todo Municipio y también el nuestro deberá rediseñarse y adaptarse a los procedimientos de gestión asociada en el marco de un esquema de planificación regional, para mejorar la gobernabilidad y las estructuras de representación política.”

Se presentó además la propuesta del *Foro virtual del Plan “Avellaneda 2020”*, entendido como “un Foro Permanente de Opiniones Ciudadanas. Para ello, pretendemos desarrollar una plataforma informática que haga posible que todo este trabajo pueda canalizarse a través de un foro virtual del Plan “Avellaneda 2020”, para los que accedan a esta tecnología.”

D) Los talleres

Finalizada las exposiciones mencionadas se organizó el trabajo en talleres, cuya duración fue aproximadamente de dos horas. La participación fue reducida en términos numéricos y se situó por debajo de las previsiones. En cada taller participaron alrededor de veinte personas y las organizaciones representadas no superaron el número de veinte en total entre los dos grupos, siendo en su mayoría instituciones participantes del PEA Organizaciones. Este nivel de participación y las características de las organizaciones condicionaron los resultados de los talleres. La experiencia evidenció además aspectos críticos que deben trabajarse de cara a la promoción de procesos de

³⁹ Decisión que fue oportunamente comunicada, mediante Reunión de Gabinete, a la Coordinación General del Programa.

⁴⁰ Diario La ciudad, Avellaneda jueves 7 de julio de 2005.

gestión asociada en el marco del PEA 2020 tales como:

- la modalidad y calidad de las convocatorias,
- el compromiso efectivo y la capacidad de las autoridades con la ampliación de los espacios participación
- la capacidad y compromiso de las organizaciones de la comunidad convocadas a participar
- La revisión de las herramientas y canales de participación disponibles.

La información que se presenta a continuación correspondiente al trabajo en talleres debe considerarse sin perder de vista las limitaciones y características señaladas precedentemente.

Como se ha dicho se desarrollaron dos talleres en simultáneo y las consignas con las que se trabajaron fueron las siguientes:

- Consigna N°: 1 ¿Cuál debería ser la característica o perfil predominante de la ciudad de cara a los próximos 15 años? ¿Qué aspecto deberían privilegiar las acciones del Plan Avellaneda 2020?
- Consigna 2: ¿Cómo seguir participando en las recomendaciones del PLAN?

Conclusiones consigna 1:

Para llegar a establecer conclusiones respecto a que ciudad se imagina la sociedad local de acá a quince años, creemos prudente comparar la propuesta de desarrollo territorial que presentó el Municipio con lo surgido de los talleres de participación.

Aspectos que se destacan de la propuesta Municipal: se plantea la postulación de la ciudad de Avellaneda como “Área de nueva centralidad”.

Dentro de este marco, los grandes proyectos transformadores se relacionan con reordenar las actividades productivas, desarrollar un programa fiscal de largo plazo, propender a la instalación de infraestructura eficiente y moderna de redes de servicios de logística, recalificación del suelo, ofrecer un suelo industrial, entre otras.

Para desarrollar estos puntos se explora la posibilidad de articular un nuevo modelo productivo, de usos mixtos, con una estrategia para el tratamiento de las industrias ya instaladas y otra para la captación de nuevos emprendimientos productivos. Asimismo, se prevé el desarrollo de la industria cultural.

Se propone específicamente: poner en valor grandes infraestructuras, accesos (duplicación de corredores viales; recuperación de la estructura ferroviaria existente; refuncionalización del Puerto del Dock Sud), impulso del mercado inmobiliario, actividades productivas compatibles con la idea de parque.

Por ultimo, se propone el ordenamiento y relanzamiento de la trama industrial de la ciudad buscando priorizar tres áreas: de barrancas; Villa Lujan; creación de un Parque Industrial.

Por su parte, la opinión ciudadana rescata el componente histórico del perfil industrial, actividad económica que le da identidad a Avellaneda. En este segmento identifican, la construcción que además promoverá el negocio inmobiliario. En cuanto a las recomendaciones sostienen: creación de Parques Industriales, controlar el tema de la contaminación.

Podemos ver como en este punto, los dos planteos -municipal y ciudadano- coinciden en gran parte de sus preferencias. Villa Lujan como una de las áreas industriales indicadas por la ciudadanía también forma parte del proyecto oficial, lo mismo puede decirse para el caso del control de la contaminación. Ambos ponen énfasis en la importancia de la viabilidad, conectividad y vías de acceso.

Estas coincidencias se explican por la alta participación de las instituciones que componen el PEA organizaciones en los talleres. Las mismas, como ya se ha señalado en este documento, vienen trabajando los contenidos del Plan con el Municipio en el ámbito de la Secretaría de Planificación, habiendo logrado los consensos que se expresaron en el trabajo grupal.

El planteo de la industria metalmeccánica propuesto por la participación ciudadana no se refleja en el proyecto del Municipio.

En cuanto al perfil comercial, ambas propuestas giran en torno al concepto de “Área central”, aunque la opinión del ciudadano puntualiza la necesidad de apoyo a los pequeños comercios hecho que no se identifica en el proyecto municipal.

El perfil residencial se atenderá en relación a la definición de Avellaneda como Área Central, coinciden ambas propuestas. Al propuesta de la sociedad civil menciona la necesidad de regulación estatal ante la instalación de talleres u otros establecimientos económicos, cuestión que no se nombra específicamente pero que creemos está contemplada en el proyecto municipal.

Como surge de la lectura de los cuadros se plantean otras actividades a ser promovidas y se destaca la viabilidad de un futuro perfil cultural y turístico.

Conclusiones consigna 2:

Se reivindica el PEA instituciones como espacio ya instalado y sobre el que hay que seguir construyendo. Se recomienda el trabajo en comisiones para mejorar la funcionalidad de los debates y la eficacia de las decisiones.

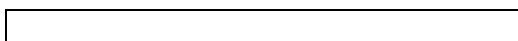
Resulta por lo menos llamativo que en uno de los talleres se haya reconocido al PEA organizaciones casi como el espacio genuino de articulación y en el desarrollo del otro taller esto ni siquiera se haya mencionado.

Al respecto, proponemos poner atención para identificar prematuramente cualquier intención de corporativizar el proceso de articulación con la sociedad civil y desactivar cualquier pretensión de construir poder instrumental a partir de la participación en el proceso. La representatividad de las instituciones participantes se hace indispensable en cualquier proceso de Planificación Estratégica, puesto que como es sabido este programa excede (por su magnitud y por su planeamiento a largo plazo) los tiempos de gestión de cualquier color político por lo que se hace indispensable el enraizamiento del compromiso en la sociedad civil.

Se destacaron también como espacio de articulación del Estado local con la sociedad civil: los clubes barriales, las sociedades de fomento, la articulación de los distintos consejos vecinales entre si y la reunión periódica de estos (3 a 6 meses) con el CLES (Consejo Local Económico y Social).

Se destaca la importancia de generar una segunda jornada de articulación con la sociedad civil para comenzar a fortalecer este primer acercamiento y avanzar en la consolidación de los canales de comunicación.

Esto es fundamental si recordamos que todo Proyecto de Planificación Estratégica que una ciudad determinada intente llevar a delante debe contar, inexorablemente, con el consenso social y con el reconocimiento “del status de prioritario” a esta iniciativa y a todos los proyectos que desde este marco se justifiquen.



3.4 Prácticas vigentes de Alianza Público - Privada

La articulación del Municipio con actores privados, en particular empresas industriales, comerciales o de servicios aparece como un proceso que forma parte de la rutina de algunas de las áreas de gobierno tales como la Secretaría de Producción y Medio Ambiente o la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. También se han registrado a lo largo del estudio realizado iniciativas y acciones de articulación en torno a actividades puntuales tales como la organización o financiación de un evento, la donación privada en el marco de programas municipales de dinero, becas o materiales. Sobre estas vinculaciones no hay un registro sistemático más allá de las informaciones de prensa o el registro de los convenios -cuando estos existen-. Tampoco se dispone de una evaluación o medición de sus resultados o alcances. Sin embargo se advierte una intensa articulación con empresas y empresarios, mayoritariamente locales, y una percepción general en el nivel gerencial del Municipio de la importancia y necesidad de la construcción público-privada. Surgida en parte como estrategia frente a la crisis esta articulación con el sector privado, constituye una característica del estilo de gestión.

Una expresión de esta característica es la existencia de una nueva herramienta diseñada por la actual administración, denominada SAPEM, cuyo diseño y funcionamiento merece un desarrollo más pormenorizado.

Las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM)

La creación de empresas mixtas fue en un primer momento la respuesta municipal a una situación crítica en la cual “la imposibilidad objetiva de acceder al crédito, o recurrir a partidas presupuestarias” dificultaban al extremo la posibilidad de brindar satisfactoriamente servicios a la comunidad.

Frente a la crisis fiscal del Estado nacional y su correlato en el nivel municipal, Avellaneda decidió asociar al capital privado en la gestión de algunos servicios. En la práctica, al menos en cuatro casos⁴¹, no se trató de una “privatización parcial” o una “apertura” al sector privado sino que -como destacan en uno de sus documentos- fue una operación de signo contrario ya que se encontraban concesionados por administración anterior, mediante contratos con terceros.

Empresas mixtas: la experiencia de Avellaneda

La experiencia de las SAPEM para analizar la gestión público-privada en Avellaneda responde a la importancia estratégica que tienen estas sociedades en la visión de Municipio y a que constituyen el ejemplo más acabado de este modelo de gestión disponible en el territorio.

Para estudiar esta política se mantuvieron entrevistas en profundidad con actores municipales que participaron en su diseño e implementación, y se estudió la información documental que se adjunta como anexo.

El Municipio de Avellaneda decidió crear siete SAPEM dedicadas a:

⁴¹ El recupero de deudas tributarias vencidas no prescriptas; el control del tránsito, las infracciones y la emisión de licencias; la utilización de un servicio de cremación en el ámbito del cementerio local ; y la construcción del nuevo Mercado de Abasto mediante cesión de terrenos municipales en la “Costa de Sarandí”.

- a) Procesamiento de la información, desarrollo de “software”, “hardware” y sistemas de administración;
- b) Recupero tributario de deudas vencidas no prescriptas por tasas (excluidas ABL y S. e H.) y fiscalización;
- c) Contralor de tránsito, capacitación a conductores, control de infracciones y emisión de licencias;
- d) Actividades propias de un mercado concentrador fruti-hortícola;
- e) Línea comunal de transporte;
- f) Actividades que propendan a la integración de la Zona delimitada por los arroyos Sarandí, Santo Domingo, Autopista a La Plata y Río de la Plata; y
- g) Explotación de un Horno Crematorio en el Cementerio Municipal.

Estas sociedades se encuentran encuadradas en la Ley Nacional 19.550 de “Sociedades Comerciales”, en su artículo 308 y siguientes.

“Es una figura nueva para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. que afecta de manera directa al interés público y en las que el Estado Municipal actúa como empresario, brindando a la comuna una herramienta necesaria que permitirá relacionar con eficiencia, eficacia y efectividad”.

Marco Regulatorio

Los Municipios de la Provincia de Buenos Aires se encuentran regidos por el Decreto Ley N° 6769/58 “**Ley Orgánica de Municipalidades**” del 29 de Abril de 1958 que especifica en su artículo 1° que:

“La administración local de los partidos que forman la Provincia estará a cargo de una municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente y un Departamento Deliberativo desempeñado por ciudadanos con el título de concejal”.

El Órgano de Control Externo de las municipalidades es el **Tribunal de Cuentas** creado por la Ley 10869 del 5 de Diciembre de 1989 y ejerce el control administrativo de las municipalidades y según el Art.15 de la ley de creación es la única autoridad que puede aprobar o desaprobar definitivamente las cuentas rendidas.

La **Ley Provincial 12.929** Art. 1°, incorpora a la Ley Orgánica de las Municipalidades la figura de la sociedad anónima con participación estatal mayoritaria en el Capítulo II “Departamento Deliberativo”, Título Competencia, Atribuciones y Deberes, apartado d) punto 3.

Conforme a la Ley Provincial, la ordenanza que autoriza la constitución de este tipo de sociedades debe determinar el procedimiento a través del cual se invitará al Capital Privado a participar.

En el marco dispuesto por la legislación Provincial, el Concejo Deliberante local sancionó **la Ordenanza 17.720** que autoriza al Departamento Ejecutivo a constituir SAPEMs de acuerdo a la Ley 12929.

En este primer momento, las Sociedades a constituirse - según el ANEXO I - son:

Sociedad “A”: Rubro Informática y Sistemas.

Sociedad “B”: Rubro Control de Tránsito y emisión de Licencias de Conductor.

Sociedad “C”: Rubro Tributario

Sociedad “D”: Rubro Transporte Público Comunal.

Sociedad “E”: Rubro Comercialización Frutihortícola.

Sociedad “F”: Rubro Actividades Agroindustriales, de esparcimiento, recreativas, educativas y mini turísticas a los efectos de la integración efectiva de la zona conocida como “Costa de

Sarandi”.

Por **Ordenanza N° 18161** del 22 de Diciembre del 2004, se aprobó el Estatuto Social que regirá el funcionamiento de “FISCALGIS SAPEM.” y que tiene por objeto la realización de lo previsto por la Sociedad “C” de la Ordenanza 17720”.

Situación actual

Durante lo que va del año 2005 se ha realizado:

- a) El llamado a licitación pública del capital privado.
- b) Adjudicación de la licitación pública.
- c) Aprobación del Acta Constitutiva (Estatutos) de la Sociedad ante Escribano Público.

Al día de la fecha, solamente una, “FISCALGIS SAPEM”, se encuentra en condiciones de empezar a operar.

Dificultades y oportunidades

Cuando se analizan las dificultades para concretar la puesta en funcionamiento de algunas SAPEM, rápidamente se detectan diferencias entre el sector público y el socio privado -en una etapa muy avanzada del proyecto, ya producida la adjudicación- en torno a las participaciones respectivas en los aportes económicos del proyecto de inversión y al cálculo del retorno de esa inversión. Esto es muy visible en el caso del proyecto del Horno Crematorio Municipal.

No es arriesgado suponer que la verificación de dificultades en esas instancias del proyecto se expliquen por problemas en el diseño y comunicación del emprendimiento. La razón de fondo de esas dificultades podría originarse en la coexistencia de lógicas distintas en la explotación del servicio: la lógica empresarial, que persigue prioritariamente la rentabilidad económica, y la lógica del Municipio que busca en primer lugar la rentabilidad social y en segundo término – y subsidiariamente- el beneficio económico.

Sin perder de vista que, por el encuadre legal de estas empresas, el socio privado es seleccionado mediante licitación pública, debe encontrarse la manera de obtener una presencia más significativa de la visión empresarial *desde el inicio de la configuración del proyecto* para evitar que la distancia entre las expectativas públicas y privadas aparezca *al final*, casi en el momento de poner en marcha el emprendimiento, cuando todas las soluciones son más costosas y complicadas.

Existen distintos caminos para conseguir atenuar la sobre-representación de los criterios del sector público. Sin embargo, y teniendo en cuenta que el Municipio deberá designar representantes en el directorio de la empresa, la vía más razonable parece ser la capacitación -mediante pasantías en empresas del sector, convenio con las Cámaras empresarias, etc.- de agentes municipales en los rubros que se pretende explotar asociadamente, *antes* de la confección de los pliegos y el diseño del proyecto, para contar (además de los consultores externos) con recursos humanos *del Municipio* capaces de operar la interfase con el sector privado.

4. CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE ESPACIOS DE GESTIÓN ASOCIADA Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

Este apartado pone en el centro del análisis las condiciones institucionales que presenta tanto el actor gubernamental como los actores de la sociedad civil que puedan propiciar u obstaculizar el proceso de construcción de espacios para la gestión local de las políticas públicas articulando los distintos intereses de los actores involucrados. Si bien comprendemos que este espacio de gestión local es un espacio multiactorial del que participan además de los actores mencionados, otros actores gubernamentales de otros niveles (provincial y nacional) así como actores privados, empresarios, en este apartado nos referimos exclusivamente al *gobierno local* de Avellaneda y a las organizaciones de la sociedad civil en la consideración de sus capacidades específicas de cara a la promoción de momentos de articulación que se sostengan en el tiempo orientados a la construcción de espacios de planificación participativa y gestión asociada.

Los actores de la sociedad civil que aquí se consideran son entonces el conjunto de las 1465 ONGs registradas en la Municipalidad de Avellaneda entre las que se cuentan: asociaciones profesionales, sociedades de fomento, cooperadoras, clubes de barrio, juntas vecinales, centros tradicionalistas, centros de jubilados, centros culturales, y organizaciones religiosas. Tal como se explicó antes en este documento, estas organizaciones presentan un patrón de distribución territorial que guarda relación con el patrón de distribución de la población en el partido. Con la excepción de Avellaneda (Centro más Crucecita) y Sarandí siendo en que en el primer caso el peso de las organizaciones mayor que la proporción de población y mientras que en el segundo se invierte la proporción.

De este modo en la primera parte se desarrollan brevemente las dimensiones que se han definido para el análisis de las capacidades institucionales de los actores que nos ocupan y luego se presentan consideraciones particulares sobre cada uno en función de los ejes de análisis establecidos. Cabe señalar que el desarrollo de este análisis incorpora también la perspectiva de algunos funcionarios del gobierno local respecto de la interfase en la gestión de las demandas que se explicitan desde la sociedad civil en la que se inscribe la articulación del gobierno local con los actores de la sociedad civil para la gestión de las respuestas a dichas demandas.

Análisis de las capacidades institucionales del actor gubernamental y de los actores de la sociedad civil

En primer lugar se señala que las capacidades institucionales de los actores en que se centra nuestro análisis son aquellas que se ponen en juego en la capitalización de los recursos diversos disponibles en el ámbito local (humanos, programas específicos, subsidios, etc.) para la satisfacción de las necesidades que hacen a la reproducción de la vida. Dichas capacidades institucionales tienen un nivel de determinación en las capacidades de gobierno de que disponen ambos actores en referencia tanto a las capacidades técnico administrativas como a las capacidades políticas, haciendo alusión especial a la posibilidad de articular intereses en propuestas.

La necesidad de recuperar en el marco del Plan Estratégico para Avellaneda el análisis de las condiciones institucionales de los actores que involucra un proceso de gestión asociada de las políticas públicas orientadas a satisfacer las necesidades implícitas en la reproducción de la vida de los hogares obedece principalmente al papel que el gobierno local debió asumir de cara a la crisis económica, social y política que se expresó con mayor énfasis en el año 2001 y como correlato de las políticas de corte neoliberal que se implementaron en la Argentina durante la década de 1990.

El proceso de diferenciación en que se inscribe el nuevo papel que deben asumir los gobiernos locales en general y en particular el gobierno de Avellaneda corresponde a la precisión de los límites que se establecen entre la agenda pública nacional y la del nivel Provincial- local. Mientras que la primera viene centrándose en las cuestiones macroeconómicas, la segunda debió incorporar la gestión de las nuevas necesidades que conllevaron las decisiones que a nivel macro se tomaron desde el nivel central. Dicho en otras palabras esto implicó para el caso de los gobiernos locales enfrentar la crisis que devino de la pauperización de gran parte de su población, en el marco de un escenario de capacidades de gobierno reducidas por la falta de capacidad para incidir en las políticas macro y por la falta de recursos para enfrentar las necesidades agravadas de los hogares para satisfacer las condiciones necesarias para la reproducción de la vida.

Del mismo modo las familias se vieron involucradas en la necesidad de encontrar respuestas para la satisfacción de sus necesidades básicas en un espacio que propició cómo ámbito de resolución de las mismas al mercado estableciendo una ruptura significativa con períodos anteriores en el que el Estado se erigía como actor hegemónico en la asignación de recursos que de manera más o menos equitativa se orientaban a la resolución de las demandas que aquí se señalan.

En consecuencia estos cambios también se expresaron en la sociedad civil, dando cuenta de ello y para el objetivo que persigue el análisis que presenta este apartado enunciamos una importante proliferación de organizaciones no gubernamentales que se erigieron como colectivos auto-gestivos para explicitar y gestionar las demandas no resueltas por el Estado asumiendo el rol de interlocutor en particular con el actor gubernamental local. Se destaca en este sentido que el surgimiento de las ONGs en una escala masiva es un fenómeno que se expresó y expresa con mayor intensidad en el Conurbano Bonaerense que por ejemplo en la Ciudad de Buenos Aires.

En este contexto la construcción de espacios de gestión asociada que logre articular y plasmar en políticas los intereses del gobierno local y de la sociedad civil se presenta como una necesidad para garantizar la gobernabilidad en el marco de una crisis profunda que tiene como rasgo distintivo la exclusión de gran parte de la población del sistema de acumulación vigente. En este sentido y a pesar de las transformaciones explícitamente orientadas a minimizar el rol del Estado en el proceso de reproducción social, los gobiernos locales en principio deben enfrentar la responsabilidad en la construcción de un pacto político que persiga como objetivo principal la inclusión y para ello la generación de consensos con los actores que de algún modo y con distintos niveles de representatividad problematizan la cuestión social en el territorio de referencia es clave para el logro del objetivo señalado.

Bajo la hipótesis de que un proceso de planificación pública requiere modelos de gestión abiertos a la participación social en la decisión, sin desmedro de las calidades y racionalidades técnico-políticas, se sostiene también la necesidad que dicha participación se realice en todas sus instancias, es decir en las distintas etapas que configuran el proceso: análisis, formulación, aplicación, control, evaluación de las políticas que se diseñen y de las acciones que permitan su implementación en el territorio.

Del mismo modo consideramos que la viabilidad de un modelo como el que se señala deberá asumir la heterogeneidad de los actores que involucre tanto por sus capacidades de gestión y gobierno, como por las diferentes demandas que representan. Todo esto implica la necesidad de conocer y caracterizar a los actores, así como el espacio de gestión local existente para la promoción de la planificación participativa, es decir reconocer entre otros, los siguientes aspectos:

1. Los canales existentes de articulación Estado- sociedad.
2. Las estructuras y su nivel de descentralización para la toma de decisiones.
3. Los la disposición, experiencias y capacitación de la administración local para la gestión asociada
4. Los saberes, experiencias y capacitación de la comunidad para la gestión asociada
5. Las formas de intervención de la comunidad y sus organizaciones en la planificación
6. La heterogeneidad / homogeneidad en tanto condiciona la participación.

7. Las formas organizativas de la comunidad y las culturas de las organizaciones

Los aspectos 1 a 3 corresponden a la administración local o bien a un análisis desde su mirada. Los puntos 4 a 7 se refieren a la comunidad. Cabe destacar que estos últimos no han podido profundizarse por la inexistencia de información sistematizada y las limitaciones en el alcance de este estudio para dar cuenta de estos aspectos a partir de relevamientos propios.

A partir de estos ejes se propone reflexionar acerca de las condiciones presentes en Avellaneda, en términos de fortalezas y debilidades, para el despliegue de un proceso participativo sostenido en la articulación gobierno local- sociedad civil para la construcción de la agenda a la que deberá responder la gestión.

4.1 Fortalezas y debilidades identificadas en el gobierno local

Considerando los aspectos señalados precedentemente se identificaron las fortalezas y debilidades que presenta el gobierno local para el desarrollo de prácticas a asociadas con la comunidad, sus organizaciones y sus actores relevantes.

El cuadro siguiente presenta la información resultante del análisis de las entrevistas a los funcionarios, los encuentros de trabajo con los equipos locales y la documentación recopilada en el marco de esta consultoría. En este caso se observa como fortalezas y debilidades de cara a la conformación de estos espacios:

Aspecto	Fortalezas	Debilidades
1. Los canales existentes de articulación Estado- sociedad	La existencia de vínculos de articulación y cooperación entre el gobierno municipal y algunas organizaciones de la sociedad civil para la resolución de necesidades particulares o participación en proyectos específicos.	La interacción del gobierno municipal con las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de gestión es altamente dependiente del perfil y disposición del funcionario a cargo del área, siendo contados los casos en los que existe un nivel mínimo de institucionalidad establecido para sostener prácticas asociativas con los diferentes actores.
	La existencia en la estructura del gobierno municipal de dependencia con rango de Secretaría orientada al sostenimiento de las relaciones con la comunidad	Falta de sistematización de la experiencia de la Secretaría en relación a los intercambios que sostiene con la comunidad y de políticas más activas de interacción con la comunidad, más allá de la alta disposición del titular del área.
	La existencia de ámbitos de recepción de demandas y atención al público en las distintas secretarías o dependencias relacionadas con la prestación de servicios públicos (salud, educación, limpieza, mantenimiento)	Falta de un circuito claro de derivación y resolución de las demandas ingresadas.
2. Las estructuras y su nivel de descentralización para la toma de decisiones	La existencia de delegaciones municipales como potenciales espacios descentralizados para la gestión con anclaje territorial.	Limitaciones en el funcionamiento de las delegaciones municipales en tanto instancia descentralizada para la gestión
	La existencia de espacios descentralizados de prestación de servicios relacionados con salud, cultura, educación y asistencia social.	Heterogeneidades entre las delegaciones municipales

3. Disposición, experiencia y capacitación de la administración local	Reconocimiento de los funcionarios del Ejecutivo Municipal de la necesidad de generar instancias de gestión asociada con la sociedad civil	Limitaciones del espacio institucional existente (Secretaría de Relaciones con la Comunidad) para la articulación del gobierno municipal con las organizaciones de la sociedad civil y la sistematización de datos sobre las mismas
	Voluntad y disposición de funcionarios de construir espacios de articulación con otros actores para la generación de instancias de gestión asociada	Escasez de acciones coordinadas entre las distintas Secretarías de la estructura municipal para favorecer la generación de espacios institucionales de articulación con las organizaciones
	Existencia de algunas experiencias de gestión con otros actores con resultados exitosos, en particular con actores del sector privado para la gestión de proyectos específicos.	Divergencias entre las percepciones de los funcionarios respecto de la capacidad institucional para la gestión asociada con la comunidad y sus organizaciones.
	Experiencia en la utilización de instrumentos “clásicos” de gestión participativa tales como: presupuesto participativo, audiencias públicas, foros vecinales	Ausencia de criterios organizadores de la relación con la comunidad que unifiquen el enfoque de la gestión en torno a la gestión asociada y la planificación participativa.

Tal como puede apreciarse, no son pocas las fortalezas detectadas en los rasgos que asume hoy la administración municipal y a partir de los cuales pueden diseñarse las acciones que tiendan a fortalecer aquellos canales con mayores posibilidades de institucionalización para la gestión asociada.

Los antecedentes de cooperación entre gobierno municipal y sociedad civil, la disposición manifestada por algunos funcionarios, los canales de articulación y las estructuras descentralizadas existentes, se ven acotados sin embargo por el bajo nivel de institucionalización de prácticas y las heterogeneidades en los estilos personales y lógicas de funcionamiento de las distintas Secretarías. Fortalezas y debilidades convergen en la definición de la dinámica que ha asumido la articulación entre ambos y permite identificar las cuestiones particulares en torno a las cuáles se ha desarrollado la cooperación. Se recupera de las entrevistas con funcionarios de la gestión algunos datos que dan cuenta de estas experiencias:

- Organización de eventos o actividades culturales de manera conjunta.
- Existencia de espacios formalizados –sin entrar en detalle sobre su operatividad- tales como Consejos Vecinales, Consejos Barriales de salud, CLES, Foros vecinales de seguridad.
- Existencia de espacios de recepción de las demandas vinculadas al mantenimiento del espacio público y a la mejora de las infraestructuras de las organizaciones, como son las Delegaciones Municipales.
- Creación de programas que implican una labor conjunta con organizaciones de la comunidad tales como el Programa de Fortalecimiento de Cooperadoras.
- Articulación con actores relevantes en torno a problemáticas específicas. Un ejemplo de ello son las consultas con la UIA para orientar el diseño y oferta de la formación profesional.
- Relación con empresas del distrito en torno a proyectos específicos promocionados por el Municipio. Por ejemplo el Programa Envión en Villa Tranquila que cuenta con la contribución de empresas que proporcionan becas para estudio y formación a los adolescentes que participan del programa, o el acuerdo con la empresa Gancia para el funcionamiento de un programa de capacitación en huertas comunitarias.
- Armado de redes barriales en torno a la implementación de programas sociales como son el Plan Vida y el Comadres.
- Armado de redes institucionales como la establecida en el área educativa de la que participan las escuelas públicas del distrito, organizaciones comunitarias, centros de salud y otras áreas del gobierno.

La modalidad y continuidad de estas articulaciones están moldeadas al menos por tres variables: las áreas de gestión de la que se trate, la disposición y/o capacidad del funcionario a cargo en relación a la gestión asociada y el tipo de actor con el que se relaciona. Se señalan a continuación aquellas áreas municipales con mayor disposición y capacidades, desarrolladas o potenciales, para la gestión asociada. Las mismas pueden ser puntales en el diseño del nuevo modelo de gestión que se pretende desarrollar y contribuir a partir de la experiencia a extender las prácticas asociativas a otras áreas donde hay menor desarrollo en la materia.

Area	Disposición y/o capacidad	Tipo de Actor
Cultura y Educación	Alta disposición a la articulación con la comunidad y capacidad para el desarrollo de proyectos específicos y acciones puntuales	Escuelas Inspectores distritales Padres Organizaciones de padres Cooperadoras escolares Empresas Organizaciones de la comunidad
Salud	Alta disposición a la articulación con la comunidad, capacidad de creación de espacios articuladores	Centros de Salud Profesionales de la salud Vecinos Organizaciones de la comunidad
Secretaría de Relaciones con la comunidad	Alta disposición a la articulación, capacidad para vincularse con las organizaciones	Clubes sociales y deportivos Sociedades de Fomento Centros de Jubilados Asociaciones Vecinales Colectividades Organizaciones religiosas

Una consideración especial merece esta última Secretaría que se orienta, como su nombre lo indica, a la promoción y sostenimiento de las relaciones con actores de la comunidad local, aunque el alcance de sus acciones es diverso y no existe un registro que permita definir un mapa de actores y la particularidad del vínculo que se establece con cada uno de ellos. Se infiere a partir de una entrevista con el funcionario a cargo que no existe un comportamiento regular en esa interacción sino que responde a las demandas puntuales que se van explicitando de manera espontánea desde la comunidad local, o bien a los requerimientos específicos que la autoridad máxima del Municipio delega en el responsable del área. A modo de ejemplo el funcionario relataba:

“Ayer vino una señora de Villa Domingo que quiere desarrollar una entidad que aglutina al vecindario que se llama “Somos Domingo” para encarar aspectos de petición ante las autoridades y además actividades culturales y sociales. Ocorre que en Domingo hay 8 entidades que quieren cumplir el mismo objetivo, cada grupo vecinal hace lo suyo, pero atomiza en su desenvolvimiento, porque no conoce las políticas generales y la continuidad que va a tener la ciudad en sus distintos temas. Fundamentalmente, creo que lo primero que hay que encarar es la cuestión territorial, planificar la ciudad.”

Vale decir que vínculos que desde este sector de la gestión se entablan con la comunidad están más orientados por las demandas espontáneas que surgen desde los actores con voz de la comunidad local y no por instancias previamente planificadas desde la gestión de gobierno. No hay explicitada una política de promoción de las organizaciones y de su participación en procesos de gestión o planificación.

En cuanto a las Delegaciones Municipales, su existencia como fortaleza identificada, implica una capacidad instalada para la promoción de espacios de gestión descentralizada y con vinculación al territorio. La percepción de los funcionarios en este caso aporta a una caracterización de las mismas en el contexto de la actual gestión de gobierno. Se recuperan de este modo las siguientes visiones que expresan también divergencias respecto de la percepción de las capacidades que ostentan las mismas en la actualidad:

“La delegación es el primer lugar donde acude el vecino, digamos. Por lo tanto, ahí ya tenés un abanico de demandas o propuestas que, en algunos casos, es muy amplia. Generalmente, la mayoría del trabajo o de los pedidos tienen que ver con cuestiones del barrio: limpieza, seguridad y todos los temas que tienen que ver con los desagües, con montículos de basura, con el arbolado público, la iluminación, los semáforos y demás”.

En cuanto a la participación efectiva que realiza la sociedad civil en las delegaciones señala que:

“hay una participación de parte de las instituciones en las delegaciones, todo lo que son los clubes de barrio, las sociedades de fomento, comedores y demás, tienen una forma orgánica que le hemos encontrado que son los Consejos Vecinales (...) en las delegaciones tenemos la participación de los Consejos Vecinales que son las instituciones. Tenemos la participación de los CLES que son los Consejos Económicos y Sociales Locales, que también participan en la delegación; ahí articulamos con la Secretaría de Acción Social o Desarrollo Humano”.

Lo que no queda claro a partir del testimonio de los funcionarios es sobre que cuestiones que no atañen al mantenimiento del espacio público urbano se desarrolla la articulación con los actores que se mencionan, de este modo resulta difícil intentar un diagnóstico respecto del nivel de co-gestión que intentan promover.

Se observan déficits de las delegaciones municipales en su capacidad para promover espacios para la gestión asociada con la sociedad civil, éstos se vinculan fundamentalmente a la escasez de recursos con que cuentan obstaculizando de ese modo la posibilidad de dar respuesta a las demandas que plantean los actores locales. De la perspectiva de un funcionario entrevistado se desprende que:

“la Delegación no tiene estructura operativa, capacidad de respuesta, entonces no es un organismo por el cual la gente pueda pedir cosas y, en líneas generales, como... a ver ¿cómo te lo puedo explicar?, como hay respuestas que no se dan a través de la Delegación, la gente pasa, o sea la salta, es como que no...”.

En el mismo sentido este funcionario sostiene que: *“creo que hay que redefinirlas, ni una cosa ni la otra, depende... esto es como todo... primero depende quiénes sean los funcionarios que ocupen las Delegaciones porque a veces es al revés, es como que una Delegación funciona en relación a la característica del que es delegado.*

De este modo un primer obstáculo a sortear de cara al fortalecimiento de las delegaciones municipales es la falta de recursos necesarios para que éstas puedan desempeñar su rol. A este aspecto hay que sumar cierta heterogeneidad que se expresa en el conjunto de las delegaciones. Existen delegaciones con mayor capacidad de respuesta y articulación con los actores locales respecto de otras. Sin embargo estos diferenciales se vinculan más al perfil de los delegados municipales y sus distintas competencias para acceder a recursos diferentes que a una distribución de recursos desigual dispuesta desde el nivel central de la gestión:

“Entonces vos vas a ver que todas las Delegaciones son heterogéneas, no hay homogeneidad, porque hay delegados que se desenvuelven muy bien en algún aspecto, otros se desenvuelven muy bien en otro aspecto, otros tienen otras características, entonces no es homogéneo. Después también tiene que ver con... la estructura municipal es muy grande, con las relaciones humanas que existan entre unos y otros, algunos se llevan bien con unos, otros se llevan bien con otros, otros tendrán ventajas desde el punto de vista social, otros consiguen ventajas desde el punto de vista de un servicio... pero no es homogénea. Entonces yo creo que hay que redefinirlas fundamentalmente... Lo que pasa es que ésta es la misma cuestión, no existe la descentralización sin recursos, entonces no... y como los recursos son mínimos y...”

De las diversas entrevistas que se sostuvieron con los funcionarios municipales se observa un claro reconocimiento por parte de ellos acerca de la necesidad de una participación efectiva de la sociedad civil para el mejoramiento de la gestión en el proceso de satisfacción de las necesidades no resueltas de la sociedad local. A manera de ejemplo se cita parte de una entrevista que ilustra lo dicho hasta acá:

“(...) Vamos a acordar con la gente. Y empezamos a trabajar en una expectativa que son los Consejos Barriales de Salud. Juntar a todas las instituciones de un barrio que están dentro del área programática de cada centro de salud y decirles... bueno, nosotros necesitamos de la participación de ustedes. Para

nosotros era muy importante determinarle funciones a ese Consejo Barrial donde puede ingresar cualquier institución, sea una institución política, religiosa, educativa, deportiva, lo que sea, y que sus funciones sean asesorar a la Secretaría de Salud respecto de las problemáticas prioritarias del barrio, sugerir las tácticas y las estrategias para el abordaje de estas variables, elaborar en forma conjunta y consensuada los objetivos de cada uno de los problemas para implementarse en ese barrio, evaluar los programas y el accionar de cada uno de los efectores de la Secretaría de Salud”.

Del mismo modo se recupera otro fragmento que da cuenta de la importancia que para los funcionarios reviste la participación de la sociedad civil en el proceso de gestión:

“(…)Ya tenemos 3 consejos barriales de salud, a pesar de que no tenemos decreto, y nosotros encontramos como que la gente encuentra un canal de participación muy importante. Porque no es que le decimos: ‘Ah, bueno, ustedes que están acá, vamos a vacunar, ayúdennos’. No, nosotros no le decimos lo que hay que hacer. Ellos deciden lo que hay que hacer, ellos tienen que decidir qué es lo prioritario del barrio, que a veces tiene que ver con cosas netamente con la salud (...) Es decir, nosotros queríamos el tema de la participación comunitaria. Nos hubiera gustado, primero, tener el Gabinete Social y después el tema de los Consejos Barriales. Pero, bueno, arrancamos por ahí, y queremos que el día de mañana, eso sea el Gabinete Social, la suma de los distintos Consejos Barriales de Salud, y que sean ellos los que definan cuál es la política de salud...”

Es posible reconocer la voluntad en el discurso de los funcionarios de la gestión para la construcción de espacios de gestión asociada lo que implica una fortaleza de cara a la concreción de dichos espacios.

Si bien ya se refirieron algunas experiencias de participación de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la realización por ejemplo de audiencias públicas, se cita como antecedentes de articulación del gobierno local con otro actor las distintas instancias de intercambio con actores privados, en particular con firmas que producen en el partido. Este tipo de articulación se presenta en el testimonio que brindan los funcionarios con mayor frecuencia que aquellas que refiere a casos concretos de articulación con organizaciones de la sociedad civil. Se sostiene de este modo que estos antecedentes constituyen un **banco de experiencias** a partir del cual se puede reflexionar recuperando aquellos aspectos que contribuyan por haber demostrado cierta efectividad en la construcción del espacio que protagonicen el gobierno local y las organizaciones.

Se destaca en tanto fortaleza de la gestión cierta familiaridad con la utilización de instrumentos que faciliten y contengan la participación de la sociedad civil en el proceso de planificación. Uno de los entrevistados señala el caso de las audiencias públicas:

“Ahí hicimos muchas audiencias públicas con respecto al destino de las tierras que... con todo el... que nos orientaran sobre la movida importante que iba a ser la creación del parque y el corrimiento de las empresas. Se hicieron muchas, una cosa interesante. En todo esto concurre un sector de la comunidad, que esta siempre sesgado. Sería bueno encontrar mecanismos que lleguen a mayor profundidad.” (En referencia al Plan Urbano Ambiental del año 1999)

La experiencia ha permitido identificar las limitaciones de los instrumentos más clásicos de planificación participativa, y permite ver la necesidad de mejorarlos en próximas experiencias.

Por último cabe señalar la necesidad de construir institucionalidad en relación a los procesos de articulación con los actores de la sociedad civil. La diferencia en la perspectiva de los funcionarios de las áreas y la escasez de acciones coordinadas entre las distintas Secretarías se expresan en los vínculos que de manera individual entablan los funcionarios con los distintos actores de la comunidad cuando éstos logran acceder también de manera individual a un canal de comunicación con éstos movilizados por dar pronta respuesta a una necesidad que experimentan y que requieren para su satisfacción del aporte del funcionario en cuestión.

Del posicionamiento que logre en la agenda institucional la **democratización del modelo de gestión** dependerá la posibilidad de promover y alentar de manera más sistemática aquellas prácticas de planificación participativa y gestión asociada más adecuadas a las singularidades del distrito.

4.2 Fortalezas y debilidades identificadas en la sociedad civil

En primer lugar corresponde aclarar que el desarrollo de este apartado se realiza en base a los escasos datos secundarios existentes para la caracterización de la sociedad civil del partido, y a los testimonios de los funcionarios entrevistados. En este sentido muchos de los conceptos desarrollados remiten a la mirada de la administración local.

El cuadro siguiente presenta la información resultante del análisis, observándose como fortalezas y debilidades de cara a la conformación de espacios de gestión asociada las siguientes:

Aspecto	Fortalezas	Debilidades
Las formas de intervención de la comunidad y sus organizaciones en la planificación.	Antecedentes de instancias de participación efectiva de algunas de las organizaciones locales	La participación es en general en instancias de consulta o evaluación, y rara vez se interviene en diseños o gestión.
	Voluntad de las organizaciones para la conformación de espacios institucionales para la gestión asociada expresada en el discurso de algunas organizaciones y la respuesta a algunas convocatorias institucionales.	Muchas de las articulaciones con el gobierno municipal remiten sólo a demandas puntuales, quejas o reclamos que se agotan en sí mismos.
La heterogeneidad / homogeneidad en tanto condiciona la participación.	Presencia de número significativo de organizaciones en funcionamiento en el partido con anclaje territorial	La diversidad de las organizaciones en su conformación, capacidades, vinculaciones y objetivos hacen que los puntos de partida para la participación sean heterogéneos y el resultado es que “siempre participan los mismos”
Los saberes, experiencias y capacitación de la comunidad	Antecedentes de instancias de participación efectiva de algunas de las organizaciones locales	Falta de continuidad de las experiencias de articulación con la sociedad civil
	Voluntad de las organizaciones para la conformación de espacios institucionales para la gestión asociada expresada en algunas instancias de participación efectiva	Falta de resolución en torno a las experiencias desarrolladas que desalientan la continuidad de la participación.
Las formas organizativas de la comunidad y las culturas de las organizaciones	Falta de información acerca del funcionamiento y niveles de representatividad de las organizaciones que permita desarrollar esta caracterización, y por ende sus fortalezas y debilidades	

La caracterización de las formas que asumen las intervenciones de la comunidad y sus organizaciones en el proceso de planificación contribuye al diagnóstico que reviste esta participación. Se asumen como fortalezas los antecedentes de participación efectiva, independientemente de los resultados obtenidos entendiendo que la experiencia de participación es un paso necesario para institucionalizar dicha práctica. En este caso existen registros de momentos de participación que se desplegaron en el marco de la gestión municipal actual y en gestiones anteriores. Entre estas se destacan la participación en audiencias públicas, los encuentros correspondientes al presupuesto participativo, la participación en los Consejos Vecinales, así como la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la propia presentación de los primeros lineamientos del Plan Avellaneda 2020 en el que se inscribe lo elaborado en este documento.

La voluntad de las organizaciones en relación a la construcción de espacios institucionales queda expresada precisamente en las experiencias concretas de participación que se han desarrollado en Avellaneda. Si bien no existen fuentes escritas que testimonien dicha voluntad esta queda expresada en los distintos acercamientos que desde la sociedad civil se realizan a la gestión del gobierno, de lo que dan cuenta los funcionarios involucrados:

Ellos deciden lo que hay que hacer, ellos tienen que decidir qué es lo prioritario del barrio, que a veces tiene que ver con cosas netamente con la salud: -“Eh, necesito 3 médicos más en el centro”; pero por ahí te dicen: -“Mire, nuestro principal problema es la basura” Y te encontrás con

cuestiones sorprendentes y una capacidad y una ejecutividad de la puta madre. Así que en esto también para nosotros fue, por ahí, una planificación. Es decir, nosotros queríamos el tema de la participación comunitaria. (en relación a los Consejos Barriales de Salud)

En relación al sector privado las articulaciones, como ya se señaló responden a intervenciones específicas, y en torno a los proyectos asumen un rol acotado pero comprometido:

“...se armó un programa integral donde hay un coordinador, que hay equipos con trabajadores sociales y psicólogos; los chicos entran a las 9 de la mañana hasta las 6 de la tarde; cada 10 chicos hay un tutor pedagógico y un tutor barrial; estos chicos cobran una beca de empresas del distrito que apostaron al proyecto y el objetivo es que terminen la escuela y aprendan un oficio y estén contenidos institucionalmente. Todos aquellos que se proyecten más allá de esta terminal educativa, las empresas garantizaron que le dan una beca para que terminen la universidad.”(en referencia al programa ENVION)

Las convocatorias a espacios de gestión que permiten la participación de diferentes actores involucrados en una temática son valoradas por los convocados, más allá del escepticismo inicial o la tendencia a centrar la responsabilidad de las decisiones en el actor estatal:

“Y esto lo hacemos trabajando en redes, redes escolares con integración de instituciones en el barrio, es decir, juntamos las escuelas que tenemos, los gabinetes que tenemos, llamamos a la unidad sanitaria, todo en una mesa y discutimos cuáles son las problemáticas que ve cada uno y realmente es muy positivo, porque ahí vos te das cuenta que cuando vos te sentás con... “no, pero yo derivé y no atendieron”, y cuando están ahí en la mesa y se miran a la cara se tienen que decir las cosas, entonces se empiezan a modificar las realidades. Entonces, yo creo que ahí, discutiendo todos los actores, logramos beneficiar al vecino.”

Sin embargo estos espacios son la excepción más que la regla y las demandas aparecen en general fragmentadas, dada la escasa articulación de las organizaciones entre sí y la incapacidad de la gestión para integrarlas:

“Si pudiéramos tener en la planificación el segmento que corresponde a las actividades deportivas de nuestra ciudad, optimizaríamos esos lugares. En lugar de tener a 300 metros hasta competencia en la atracción de jóvenes y adultos para desenvolverse en deportes, no se produciría esta situación de división de la capacidad de ayuda que tiene la municipalidad”(en relación a la demanda en paralelo de uso deportivo de predios o instalaciones de varias organizaciones)

Otras veces el interés particular de la organización o el barrio limita la intervención de Municipio en su rol de planificador de los recursos y servicios:

“Pero hay otra característica, por ejemplo, ¿dónde están montados los jardines del Municipio? Son convenios con instituciones de bien público. La institución de bien público ya lo hace propio, lo quiere para él, ante lo cual es el jardín municipal pero también de la sociedad de fomento tal. Entonces cuando vos le decís “hay que trasladarlo”, se genera todo una movilización barrial que no te lo permite

Según lo relevado existe poca claridad respecto del universo de demandas que plantean los actores locales así como la jerarquía en que las podrían organizarse.

La falta de articulación entre las organizaciones amplía este universo. Con relación a ello se supone que un colectivo integrado por organizaciones puede incidir en la correlación de fuerzas que presenta el vínculo sociedad civil- gobierno local de manera tal que la primera acceda a un mayor protagonismo en la toma de decisiones que prevé un proceso de planificación participativa.

La presencia de un número significativo de organizaciones en el partido con anclaje territorial es un dato que surge del registro a partir del cual se identifica al conjunto de organizaciones en funcionamiento. Esto, en principio, permite inferir que existe un nivel de diversidad importante conforme también a la procedencia de las mismas.

En el mismo sentido la procedencia de las organizaciones señala su vínculo con el territorio, siendo que organizaciones que por su denominación es posible inferir que articulen actores con

problemáticas parecidas y persigan la resolución de necesidades similares, lo hacen en correspondencia con distintos sectores del territorio, lo que señala su correlato con las particularidades que expresa la organización territorial, entendiendo por ella a las diferencias que se advierte en la distribución de la sociedad local en el territorio y de las correlaciones de esta distribución con las problemáticas que aparecen como relevantes en el mapa social del partido.

“...porque los barrios de Avellaneda, a su vez, tienen actividad propia, tiene historia propia, costumbres propias.”

Tal cómo se señaló antes respecto de la falta de conocimiento sistematizado que desde la gestión se tiene acerca de la naturaleza de las organizaciones que se encuentran presentes en Avellaneda, esto se traduce también en información escasa respecto de la representatividad y trayectoria de dichas organizaciones en las distintas instancias de articulación que se concretaron.

En consecuencia resulta difícil evaluar en que medida la sociedad local se encuentra representada por el conjunto de las organizaciones presentes en el partido constituyendo éste un aspecto relevante a dilucidar para la institucionalización de un espacio de gestión asociada que supone altos niveles de representatividad de la sociedad civil.

Sin embargo es dable suponer que la diversidad de las organizaciones en cuanto a conformación, historia, capacidades, vinculaciones y objetivos hacen que los puntos de partida para la participación sean heterogéneos. El riesgo es caer en una dinámica donde, a decir de algunos de los entrevistados, “siempre participan los mismos”, sean estos los más calificados (asociaciones profesionales, grupos de interés, técnicos), los más poderosos (empresas, grupos de presión), o los mejor vinculados con la administración (punteros, referentes políticos, sectores de base con vinculación política).

Estas restricciones en la participación, deben ser advertidas y dimensionadas porque impactarán en la legitimidad de los procesos asociados que se desarrollen.

Una estrategia a considerar para minimizar la restricción y ampliar la legitimidad de las representaciones es la implementación de un programa de fortalecimiento de la sociedad civil, en especial de las organizaciones de base, de cara a su integración a procesos participativos.

5. PROBLEMAS REGIONALES Y ESQUEMAS DE COORDINACIÓN

Comprendemos por Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) un área de 14.100 km² y una población actual aproximada de 13.700.000 habitantes e integrada por las siguientes jurisdicciones: a) Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) , con un área de 200 km² y una población actual de alrededor de 3.000.000 habitantes; b) Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense (GBA o CUB, 1^a y 2^a corona), conformadas por 25 partidos, con un área de 2.900 km² y una población actual aproximada de 9.100.000 de habitantes; y c) el resto de la RMBA o “3^a corona”, integrada por 15 partidos, con un área aproximada de 11.000 km² y una población actual de 1.600.000 habitantes.

La necesidad de considerar instancias de gestión conjunta para la Región Metropolitana de Buenos Aires es una discusión que se viene sosteniendo desde hace tiempo pero que todavía no ha encontrado respuestas concretas, salvo en relación a proyectos puntuales donde la necesidad de articulación entre jurisdicciones fue condición indispensable para la formulación y realización del mismo. En este sentido se destacan experiencias tales como el tratamiento de la Cuenca del Reconquista que conllevó la conformación de un consorcio que integraron las jurisdicciones afectadas por ese curso de agua.

La hipótesis que sostiene esta discusión es que los problemas que ocurren en el territorio no reconocen límites administrativos por tanto la gestión de su solución no puede pensarse de manera aislada, sino que requiere ser considerada para la totalidad del área a la que afecta. Las intervenciones que desde los gobiernos locales de la Región consideran sólo su territorio sin dar cuenta que el problema que abordan tiene impacto en un área mayor incurren no sólo un error de interpretación del problema sino en la formulación de estrategias que sólo pueden operar sobre un fragmento del mismo.

Avellaneda en tanto partido de la primera corona de urbanización del Conurbano Bonaerense es parte integrante de un territorio mayor que es la Región Metropolitana de Buenos Aires, de la que también forma parte la Ciudad de Buenos Aires. Esta región no surge de un recorte caprichoso orientado por un sentido únicamente geográfico sino que responde al ámbito territorial donde se despliegan las relaciones de producción y consumo, de este modo la región se percibe como una totalidad en tanto su territorio es reconocible a partir de los flujos de personas, bienes y servicios que sostienen dichas relaciones. En este marco se expresan las ventajas que acarrearía una planificación estratégica conjunta de la Región Metropolitana, proceso del cual Avellaneda participa. Aunque para garantizar resultados positivos de tal vinculación, el Municipio debe llegar a esa instancia con una política y líneas estratégicas propias, consistentes y en concordancia con los actores de su propio territorio.

Brevemente se señalan algunas cuestiones que hacen a la región para ilustrar la importancia de esta aglomeración de la cual Avellaneda es parte. En la RMBA vive un tercio de la población del país. Se trata de una de las pocas mega ciudades de América latina (metrópolis de más de diez millones de habitantes) y, por lo tanto, tiene una proyección que va más allá no sólo del litoral argentino sino de la Argentina misma. Sus nexos económicos externos más fuertes y significativos se dan con la ciudad de San Pablo, en Brasil. Desde hace unas décadas, es uno de los lugares del país que recibe más inmigración de los países cercanos a la Argentina: especialmente de Uruguay y de Paraguay, pero también de Bolivia y Perú. Si bien la tasa de crecimiento del polo metropolitano se reduce a partir de la década de 1950 y, por lo tanto, se reduce su peso (demográfico y económico) relativo en el total del país, la región ha seguido creciendo y expandiéndose de diversas formas.

La importancia económica de la RMBA en el conjunto del país es mucho mayor que lo que le correspondería por su población. Así, por ejemplo, su producto y su empleo industrial equivalen a

alrededor del 50% de la del país. En términos del producto económico, se estima que la Ciudad de Buenos Aires concentra, a su vez, la mitad del total para la región. La región también concentra una proporción mucho más alta de otras actividades, como las llamadas de “comando” (sedes de las grandes empresas y grupos económicos nacionales y transnacionales) y las creativas y artísticas. Su peso cualitativo es aún más importante que su peso absoluto ya que aquí se concentra quizás dos tercios de diversas actividades de creciente, y futura importancia, como la investigación científica y tecnológica. En un informe reciente sobre el desarrollo humano en la Argentina, el PNUD muestra que tanto en el gasto en CyT como en las capacidades de los recursos humanos vinculadas a la innovación, unas pocas jurisdicciones (con la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia del mismo nombre a la cabeza) concentran proporciones cercanas a los dos tercios del total nacional (PNUD 2002).

Entre 1990 y 1997, la RMBA concentró alrededor del 25% de la IED total de Argentina y se incrementa al 35% de la misma hacia el final de la década. Dentro de la RMBA, el patrón de localización de las inversiones es desigual. A grandes rasgos entre el 75 y el 80% del total de inversiones se han localizado en el Corredor Norte de la CABA y de la RMBA. Y dentro de este corredor en la franja que va desde el centro de la ciudad de Buenos Aires hasta Pilar y Zárate-Campana se concentran tres cuartas partes de los nuevos emprendimientos inmobiliarios y casi la totalidad de los nuevos centros empresariales y la hotelería internacional. Al menos dos terceras partes de la inversión industrial y de red de autopistas también ha tenido como destino ese sector de la RMBA. La distribución de hipermercados y shopping centers resulta en cambio algo más homogénea, aunque, de todas maneras más del 60% se concentra en la zona norte conforme al patrón territorial de distribución de la riqueza en la región.

Luego de una década de fuertes dinámicas económicas y reformas institucionales y políticas, se identifican los rasgos de la reestructuración de la RMBA que implican cambios en su estructura y morfología. Así se verifican nuevas formas de suburbanización, nuevos patrones de crecimiento del área central, la aparición de nuevas subcentralidades y la complejización y fortalecimiento de subcentros existentes. En el marco de estas transformaciones estructurales se verifica también una continua expansión del territorio metropolitano que asume diferentes formas: ya sea como un crecimiento lineal o tentacular, ya sea bajo una forma de crecimiento más difuso, con tejido más abierto y discontinuo, pero formando una región o cuenca urbana cercana a los 14.000 km².

Asimismo, se asiste a la profundización de algunos problemas que por su naturaleza y magnitud se inscriben en la escala regional y ameritan soluciones que involucran acciones coordinadas de todos los órganos de gestión que tienen actuación en el territorio, principalmente de aquellos que tienen la responsabilidad máxima en la gestión política y administrativa del territorio, es decir los gobiernos municipales y otras instancias institucionales creadas para intervenciones en el territorio.

Luego de esta caracterización resta plantear las áreas de problemas que requieren de un tratamiento conjunto que supone la articulación de los gobiernos locales y también del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Entre las áreas de problemas más relevantes se destacan:

Ambiente: en este caso el tratamiento conjunto de las cuencas y los residuos se plantean como dos de los problemas más graves que atentan contra la sustentabilidad de la aglomeración.

Producción y desarrollo: reconocer y fortalecer un perfil productivo para la región se presenta como condición indispensable para el diseño de una estrategia de desarrollo. En este marco debería plantearse la contribución de las distintas jurisdicciones en términos de complementariedad y no de competencia intraterritorial.

Población: garantizar el incremento de la calidad de vida de la población es también una responsabilidad compartida por todas las jurisdicciones, esto involucra la definición conjunta de estrategias y acciones que tengan su correlato en las políticas sociales que definan los gobiernos

locales.

Infraestructura: generar las condiciones generales para el desarrollo productivo de la región implica la coordinación de inversiones entre las distintas jurisdicciones, de esta manera cada gobierno deberá plantearse sus propias estrategias pero de manera tal de apuntar a la sinergia de la región, una vez más se presentan como deseables líneas de inversión que mejoren la conectividad intra-regional y la mejora generalizada de los servicios urbanos.

Hábitat: el problema habitacional es una de las cuestiones más convocantes para la definición de una estrategia de solución consensuada para toda la región. Tal como se ilustró antes la región aloja a más de un tercio de la población del país y el déficit habitacional se expresa en toda la extensión de su territorio.

Hasta aquí se ha intentado caracterizarse el mapa de problemas que debería involucrar la coordinación de los gobiernos locales para la definición de las posibles líneas de políticas orientadas a resolver las necesidades que de estos devienen. En adelante se presenta una caracterización de los problemas que de manera conjunta con otros Municipios del sur del Conurbano, el gobierno de Avellaneda intenta dar respuesta en el marco del reconocimiento de la necesidad de coordinar acciones en base a un territorio mayor.

5.1. Los problemas regionales y las intervenciones que se plantean desde Avellaneda

Tal como se señaló antes, en este apartado se identifican las áreas en las que se inscriben los problemas regionales entendidos como aquellos que ameritan por su naturaleza y magnitud la definición de estrategias y la coordinación de acciones entre las distintas jurisdicciones que integran la región. Asimismo, a partir de la información recogida en los encuentros y entrevistas con los funcionarios de la gestión municipal, y de los análisis realizados por los expertos de los otros componentes, en especial Desarrollo Urbano Territorial y Desarrollo Local, se identificaron aquellas problemáticas o áreas de áreas de intervención que siendo problemas de Avellaneda exceden el ámbito de las decisiones locales. Si bien no es la intención dar cuenta de manera exhaustiva del universo de problemas del AMBA se consignan aquellos priorizados en la agenda de las autoridades locales.

De este modo se destacan los problemas vinculados a:

Medioambiente: en este caso el tratamiento conjunto de las cuencas y los residuos se plantean como dos de los problemas más graves que atentan contra la sustentabilidad de la aglomeración. Del mismo modo la ausencia de espacios verdes adecuados para el uso público es también expresión de la ausencia de instancias coordinadas para el ordenamiento territorial de la región a la que necesariamente debe otorgarse solución.

En este campo desde Avellaneda se plantean intervenciones que requieren de la coordinación con otras jurisdicciones así se plantean:

- *Saneamiento de la Cuenca Matanza - Riachuelo:* que conforma hacia el Este uno de los límites del partido y afecta la posibilidad de un desarrollo sustentable, incidiendo negativamente en la salud de su población a la vez que limitando las posibilidades del desarrollo inmobiliario en el área central del partido. Esta intervención requiere de la coordinación con La CABA y con los partidos de Lanús, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Cañuelas, General Las Heras, y Marcos Paz que se ven afectados por dicha cuenca.
- *Tratamiento de la Cuenca del arroyo Sarandí:* se extiende desde las proximidades de la localidad de Longchamps, donde nace el curso con el nombre de arroyo de las Perdices. Está entubado desde sus nacientes y en alrededor del 80% de su recorrido. Esta cuenca comprende

una superficie de 80 Km², y se extiende sobre los partidos de Almirante Brown, Lomas de Zamora, Lanús y Avellaneda. La longitud de su cauce principal es de aproximadamente 20 Km. La cota de la divisoria de aguas, en las nacientes, es de alrededor de 25 m.

- *El tratamiento de los residuos sólidos urbanos*, en este caso se plantea la necesidad de una estrategia consensuada con los partidos de la Zona Sur para la minimización de los problemas producto de la contaminación de los residuos teniendo en cuenta que la gran cantidad de asentamientos precarios maximiza los perjuicios que devienen de la falta de una disposición adecuada de los residuos.
- *La creación de un parque metropolitano*, se plantea en este caso en coordinación con el gobierno de la Pcia. de Buenos Aires la creación de un parque de escala metropolitana que pueda satisfacer las necesidades de esparcimiento y recreación de la población de la zona sur en general y en particular del partido de Avellaneda. La intervención con vistas a la creación de este parque metropolitano se enmarca en el conjunto de estrategias que requieren de una gestión asociada del gobierno municipal en este caso con el provincial, dada que la escala del parque y su área de influencia abarca un territorio más amplio que el del partido y su financiamiento requiere de los recursos que pueda destinar el gobierno provincial entendiendo que el proyecto es de interés para un sector importante del área sur.

Producción y desarrollo: para el conjunto de la región se torna imprescindible identificar y fortalecer un perfil productivo para la región de cara al diseño de una estrategia de desarrollo. En este marco debería plantearse la contribución de las distintas jurisdicciones en términos de complementariedad y no de competencia intraterritorial, tal como han puesto de manifiesto algunos de los procesos económico-territoriales que se verificaron en la región en particular durante la década del 90. De este modo se hace necesario lograr un nuevo equilibrio territorial que vuelva a posicionar a la zona sur de la región como un territorio apto para la actividad económica en general y en particular para la actividad industrial, que devuelva la vocación productiva que durante varias décadas caracterizó a este sector del territorio.

En este caso se hace necesario plantear una estrategia con los partidos del sur orientada a consolidar un perfil productivo que reoriente inversiones en la zona sur, diferenciándose del eje norte que tal como se señaló al comienzo de este apartado ha sido el gran captador de IED que llegó al país durante la década del 90.

En este marco Avellaneda se plantea:

- *Relevamiento y análisis de la actividad económica del partido y de la zona sur de la región metropolitana*, consensuando metodología de relevamiento y análisis con las otras jurisdicciones involucradas. Dicho análisis tendrá entre sus principales objetivos la elaboración de un diagnóstico que permita definir los temas de la agenda para la futura agencia de desarrollo que se plantee de cara a la coordinación de acciones para el desarrollo entre los partidos involucrados. A priori se cuentan entre las jurisdicciones participantes a: Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes.
- *Creación de un parque industrial*, dicho parque se orientará a una demanda industrial particular que pueda atender la necesidad de inversiones de cierto sector de la industria en el sur, generando un espacio para determinadas actividades con presencia en el partido sin contradecir los intereses de las otras jurisdicciones mencionadas en el párrafo anterior marcando un camino de cooperación para el desarrollo y no competencia intraterritorial.

Calidad de vida de la Población: garantizar el incremento de la calidad de vida de la población es también una responsabilidad compartida por todas las jurisdicciones, esto involucra la definición

conjunta de estrategias y acciones que tengan su correlato en las políticas sociales que definan los gobiernos locales. Incluimos dentro de este campo también a la política habitacional entendiendo que las acciones orientadas a la minimización del déficit habitacional de la región incide directamente en un incremento de la calidad de vida de la población en su conjunto, tanto para los beneficiarios de las nuevas viviendas como para el resto de la población por las mejoras inducidas en el espacio urbano a través del desarrollo habitacional.

Las transformaciones metropolitanas del último cuarto del siglo actual, también han inducido a la profundización y cristalización de formas territoriales de la exclusión, tales como asentamientos precarios o el deterioro de áreas centrales de la ciudad y del hábitat popular, además del crecimiento notorio de las villas miseria. Sin dudas este es uno de los aspectos más críticos en relación a los aspectos materiales y tangibles de la ciudad – región. El problema habitacional es una de las cuestiones más convocantes para la definición de una estrategia de solución consensuada para toda la región. Tal como se ilustró antes la región aloja a más de un tercio de la población del país y el déficit habitacional se expresa en toda la extensión de su territorio.

Para el gobierno municipal de Avellaneda la resolución de los problemas habitacionales de un sector importante de su población es prioritario.

- *Urbanización de las villas del partido:* en consonancia con lo anterior ya se encuentran bajo intervención una de las villas más importantes del partido la Villa Tranquila. Sin embargo aún ante la posibilidad de gestionar soluciones para la urbanización de estas villas de manera individual, se reconoce el problema del hábitat como un problema regional y se sostiene la necesidad de encontrar soluciones que de manera consensuada con las otras jurisdicciones del sur puedan apuntar a un incremento generalizado de la calidad de vida de los sectores populares de la zona sur.
- *Mejoramiento del stock de vivienda popular (complejos habitacionales, vivienda social):* en el mismo sentido se plantea el mejoramiento de un vasto stock construido de viviendas que corresponden a los sectores populares, sin dudas esta operatoria tendrá mayores externalidades si se contemplan estrategias conjuntas del gobierno municipal de Avellaneda con las otras jurisdicciones que puedan traducirse en beneficios tales como ahorro en el costo de los materiales para las obras de mejoras, y mejoras en el aprovechamiento de la mano de obra desocupada en los mercados de trabajo locales.
- *Estrategias de Inclusión social:* también referido al incremento de la calidad de vida de la población, uno de los objetivos del gobierno municipal hace a la mejora permanente y redefinición de las políticas sociales que allí se implementan. Una vez más se advierte entre los funcionarios la necesidad de implementar acciones coordinadas con otras instancias gubernamentales, tanto a nivel de la provincia como con las otras jurisdicciones del Sur, que puedan potenciar el impacto positivo de estas políticas, considerando desde la hipótesis de mínima el impacto por la extensión del beneficio en un continuo territorial hasta la hipótesis de máxima consistente en el aprovechamiento de las ventajas locales de cada una de las jurisdicciones que combinadas en estrategias de desarrollo social consensuadas y conjuntas puedan generar economías de escala que no se obtendrían sin dicha articulación. Entre las intervenciones en el partido en este campo se identifica el desarrollo del programa envión orientado a tratar la inclusión de manera integral que se está llevando a cabo entre la población juvenil de Villa Tranquila.

Infraestructura: generar las condiciones generales para el desarrollo productivo de la región implica la coordinación de inversiones entre las distintas jurisdicciones, de esta manera cada gobierno deberá plantearse sus propias estrategias pero de forma tal de apuntar a la sinergia de la región, una vez más se presentan como deseables líneas de inversión que mejoren la conectividad intrarregional y la mejora generalizada de los servicios urbanos.

Respecto de las intervenciones que en materia de infraestructura se plantean desde el gobierno municipal para el partido de Avellaneda y que requieren del esfuerzo y decisión conjunta con otras jurisdicciones se destaca:

- *Infraestructura de transporte y consolidación de enclave logístico:* se plantea desde el gobierno municipal en coordinación con la CABA la mejora de la conectividad del partido con la ciudad. Dichas mejoras se prevén mediante la construcción de puentes que vinculen al partido con la ciudad. En la actualidad se halla en vigencia un convenio mediante el cual ambas jurisdicciones prevén el desarrollo de un conector en altura para el tráfico vehicular, que unirá las calles Av. Patricios en la CABA y la calle Roca en Avellaneda. Asimismo se plantea la construcción de una red de tránsito pesado que mejore las posibilidades de inversión productiva en el partido y lo posicionen como un enclave propicio para la actividad logística fortaleciendo sus vínculos tanto con la ciudad de Buenos Aires como con los partidos de la zona sur.

Hasta aquí ha intentado caracterizarse el mapa de problemas que debería involucrar la coordinación de los gobiernos locales para la definición de las posibles líneas de políticas orientadas a resolver las necesidades que de estos devienen⁴².

5.2. Esquemas de Coordinación

En este apartado se considera el análisis de los dos ámbitos de coordinación inter jurisdiccionales identificados como centrales para el tratamiento de los problemas regionales, el COMCOSUR y los espacios de trabajo con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

5.2.1. COMCOSUR

El COMCOSUR, compuesto por los Municipios de Avellaneda, Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmas. Los Municipios que lo componen, ubicados al sur de la Capital Federal se extienden en una superficie de algo más de 800 Km² y cuenta con una población que excede los 3 millones de habitantes. La composición social es heterogénea. Conviven niveles de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) en torno al 11%, en algunos Municipios, con otros de casi el doble (e incluso un distrito atraviesa una situación en la que algo más del 30% de población con NBI). La provisión de servicios como agua corriente y cloacas muestra una dispersión extrema: mientras en Quilmes no existen hogares sin agua corriente (0%), en Almirante Brown más del 62% de su población no cuenta con ese servicio; otro tanto ocurre con las cloacas: mientras que en Avellaneda el 33% de los vecinos no cuenta aún con ese servicio en Almirante Brown el porcentaje de población sin cloacas alcanza al 91%.

Origen de la iniciativa: antecedentes y propulsores

“Entre las muy variadas razones que promovieron su existencia aparece, casi como una consigna, que la necesidad de asociarse regionalmente reconoce un dato insoslayable: los Municipios, en esta creciente gama de responsabilidades que han asumido sin contar, hasta ahora, con una lógica correlación de recursos disponibles para afrontarlas, se encuentran además con que la posible solución local a un sinnúmero de problemas es, por lo general, insuficiente y / o atentatoria del

⁴² Dado que no es el objeto central de este componente el desarrollo de las problemáticas regionales, para ampliar la información se remite al lector a los apartados correspondientes a Desarrollo Local y Desarrollo Urbano Territorial.

*conjunto regional que componen*⁴³.

Los hitos que marcaron el paso de la discusión a la puesta en acto del COMCOSUR fueron:

- La adenda a la Ley Orgánica de Municipios⁴⁴, que autoriza a los Municipios a constituir consorcios, que ofreció el marco jurídico para la iniciativa.
- La experiencia de la Región Metropolitana Norte, compuesta por los Municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre. Fue el antecedente escogido como modelo para la configuración de un consorcio de Municipios en el sur del conurbano bonaerense.
- El resurgimiento de los Consorcios Productivos de la Provincia de Buenos Aires⁴⁵

Algunas cuestiones coyunturales, como la crisis provocada por el cese del funcionamiento del CEAMSE en Villa Domínico y el consiguiente incremento de los costos del traslado de la basura para los Municipios de la región, aceleraron los tiempos de la discusión y facilitaron el avance del proyecto de asociación.

Estado de la Gestión

El análisis de las entrevistas con los informantes clave revela la falta de homogeneidad, entre los funcionarios de rango, respecto de la valoración del COMCOSUR como ámbito de referencia de las políticas locales y como una construcción estratégica para el futuro de Avellaneda.

Todavía en esta instancia el COMCOSUR aparece más asociado a la decisión política de la conducción del Municipio que a las políticas concretas de gestión de las Secretarías que componen la estructura del Ejecutivo local.

Desde Avellaneda, esta alianza es percibida aún como un espacio en el cual volcar los aprendizajes y las experiencias locales y no como un lugar de construcción de nuevos saberes y formas originales de prestar servicio público. Es necesario, en este sentido, fortalecer las instancias de decisión propias del COMCOSUR para que éste exceda, en su funcionamiento, la capacidad técnica de los Municipios que lo componen.

En la información recogida directamente de los informantes clave se hace manifiesta la asimetría -entre estos- tanto en el compromiso con la consolidación del COMCOSUR como en la capacidad y vocación por explotar las potencialidades que ofrece un espacio regional de esas características para la solución de las problemáticas locales. Es recomendable un trabajo con los funcionarios de la primera línea de decisión para que identifiquen al COMCOSUR, antes que como una imposición nacida de una decisión política, como una oportunidad concreta para la gestión cotidiana de sus áreas respectivas.

La documentación aportada descubre el bajo nivel de institucionalización en el que se encuentra el COMCOSUR, tanto desde el punto de vista de las prácticas de funcionamiento interno, como desde su relación con terceros.

Modalidad de funcionamiento

Se han definido 14 áreas de trabajo de modo que cada Municipio coordina 2 de ellas. Esta experiencia avanza firmemente hacia una integración creciente de los Gabinetes de los respectivos Ejecutivos Municipales y Honorables Concejos Deliberantes. Las áreas y sus respectivos coordinadores son:

⁴³ Reseña Consorcio de Municipios del Conurbano Sur. Mayo de 2005.

⁴⁴ Proyecto de Ley de Consorcios Municipales

⁴⁵ Análisis de situación de los Consorcios Productivos de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

- Hacienda y Seguridad: Almirante Brown
- Salud y Asuntos Jurídicos: Berazategui
- Obras Públicas y Desarrollo Social: Florencio Varela
- Educación y Legislativa: Lanús
- Producción y Seguridad Vial: Lomas de Zamora
- Gobierno y Deporte: Quilmes
- Medio Ambiente y Cultura: Avellaneda.⁴⁶

Agenda

El principal punto de la agenda del COMCOSUR está vinculado a la posibilidad de constituirse como una persona jurídica de pleno derecho, para lo cual resulta necesaria la aprobación de la agenda a la Ley Orgánica Municipal que se encuentra en la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.

Otros temas sobre los que se está trabajando son:

- a) Modificación del Decreto que permitió a los grandes consumidores de energía eléctrica adquirirla directamente del generador, eludiendo de este modo la tributación del 6% que las concesionarias del servicio están obligadas a abonar a los Municipios. Esto implicará un recupero superior a los 3 millones de pesos al año en los 7 Municipios, y, una vez obtenido, se constituirá con parte del mismo un fondo en común para emprendimientos conjuntos.
- b) Campaña tendiente a resolver el flagelo que implica el exceso de consumo de alcohol en menores. Convocatoria a todos los actores involucrados en busca de una asunción conjunta de la problemática: Estado Nacional, Estado Provincial, Estado Municipal, padres, comerciantes, Colegios, y demás organizaciones libres de la comunidad.
- c) Relanzamiento del ex ferrocarril Provincial que une La Plata con Avellaneda cuya traza atraviesa, prácticamente, todo el COMCOSUR y sirve zonas con serio déficit de servicios de transporte. Propiciando al mismo tiempo otra premisa de esta gestión asociada: la inclusión social de vastos sectores de la región.
- d) Potenciamiento del poder de compra: La sumatoria de demandas municipales, organizadas y centralizadas, que redundará en la obtención de mejores precios.
- e) Coordinación en materia de orientación y gestión de la Inversión del Estado, tanto Nacional como Provincial, en materia de Infraestructura y Servicios. Conocedores de las escasas posibilidades de atender tamaña problemática con recursos propios; se refleja en este accionar la convicción en cuanto a que todo Municipio debe ser un eficaz promotor, orientador y gestor de la Inversión Pública en su respectivo territorio.
- f) Lo antedicho también tiene plena vigencia en lo relativo al tema ambiental y de recolección de residuos sólidos urbanos, donde a la coordinación de acciones debe sumarse la gestión mancomunada en la obtención de recursos a aplicar a un problema cuya magnitud no permite solución al alcance de una acción solamente municipal.⁴⁷

⁴⁶ **Reseña Consorcio de Municipios del Conurbano Sur.** Mayo de 2005.

⁴⁷ **Reseña Consorcio de Municipios del Conurbano Sur.** Mayo de 2005.

5.2.2. Coordinación con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Las interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas que caracterizan a las áreas metropolitanas constituyen una compleja trama de la que debe dar cuenta cualquier propuesta de gestión colectiva del área.

La viabilidad de las propuestas que se diseñen requiere la conformación de espacios efectivos de negociación y articulación de intereses y no solo de factibilidad técnica o voluntades unilaterales. Tal como señalamos en el apartado de “Articulación con otras jurisdicciones” la visión predominante desde los Municipios del conurbano en cuanto al presente y futuro de la relación con la Ciudad de Buenos Aires es de escepticismo, basada en una histórica sucesión de anuncios sobre estrategias globales para el área metropolitana, pero que nunca se traducen en estrategias concretas de gestión. Existe una sensación instalada referida a que la presión que ejercería la Ciudad de Buenos Aires, respecto de los demás Municipios del AMBA, constituye un serio inconveniente en la efectiva articulación de políticas conjuntas.

Por otro lado, sin embargo, de los testimonios relevados en las reuniones de coordinación con funcionarios del área de Obras Públicas surge de manera incipiente un espacio de articulación en torno a proyectos específicos de intervención, tales como los relacionados con la conectividad y el desvío de cargas entre la Ciudad Autónoma y el Municipio de Avellaneda. En el caso de la conectividad los acuerdos logrados se han formalizado en la firma de un convenio entre las jurisdicciones.

Comisión para el Área Metropolitana de Buenos Aires

La ley sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, que crea una Comisión para el Área Metropolitana Buenos Aires (CAMBA). Dicha ley, entre sus funciones, expresa:

- a) Configurar una organización institucional de la región metropolitana que forme mecanismos de instancias de participación y control por parte de los diversos sectores de la sociedad.
- b) Generar ámbitos de producción, procesamiento, organización y suministro, en forma sistemática, actualizada, de información y soporte técnico a los organismos del ENTE y sus miembros.
- c) Concretar y concertar políticas y acciones que promuevan el desarrollo sustentable de todo el territorio de la región.
- d) Establecer acuerdos de mutua cooperación en las siguientes áreas: salud, educación, seguridad, medio ambiente, transporte y obras públicas.
- e) Aprobar el Plan AMBA cuatrienal de actividades, obras y servicios, y su análisis anual.

No hay nada reprochable desde el punto de vista técnico y/o funcional en la norma, salvo que en la práctica se traduce sólo como una expresión de deseos, y no como un compromiso empírico en motorizar una verdadera gestión conjunta.

El desafío de este espacio es sumar a los actores relevantes de las jurisdicciones del área metropolitana, con el objeto de construir la viabilidad política de la Comisión creada. Asimismo los consensos básicos para la puesta en marcha de las acciones deben ser parte constitutiva de las propuestas que se elaboren y no un requisito posterior.

5.3. Coordinación regional y legislación

Del análisis de la legislación existente y de las consideraciones aportadas por las fuentes consultadas en la Secretaría Legal y Técnica del Municipio de Avellaneda surge con claridad que, aunque existe una vocación marcada de resolver problemáticas en conjunto con otras jurisdicciones, una de las limitantes para este modelo de gestión es la falta de la adecuación del marco normativo existente en el orden Provincial.

La Ley Orgánica de Municipios no aporta los instrumentos adecuados para la nueva mirada existente en las administraciones locales, que definen sus áreas de intervención ya no a partir de las demarcaciones territoriales sino en base a los problemas que las desafían.

La Constitución Nacional, reformada en 1994, en su Artículo N° 123, dice que cada Provincia dictará su propia constitución asegurando la autonomía municipal, conforme a lo dispuesto en su Artículo 5° (que no fue reformado).

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en el Capítulo Séptimo, Del Tribunal de Cuentas, dice, en el Artículo N° 129, que es misión de éste “examinar las cuentas de recepción e inversión de las rentas públicas tanto de la Provincia como de los Municipios, aprobándolas o desaprobandolas y, en este último caso, indicando al funcionario o funcionarios responsables así como el monto y causa de los alcances respectivos”.

Es decir que por falta de adecuación de la Constitución Provincial al mandato de la Constitución Nacional, los Municipios permanecen en un estado de autonomía acotada.

La gestión con otros Municipios o, en general, de otras jurisdicciones, de cuestiones de interés común (como transporte, seguridad, puertos, etc.) avanza hasta plasmarse en el nivel de Convenios pero no consiguen expresar en su totalidad la decisión política de resolver estos problemas, ya que ésta se encuentra parcialmente subordinada a la revisión de una instancia superior, el Tribunal de Cuentas, sobre la que no ejerce control.

Las modificaciones a la Ley Orgánica de Municipios expresadas en la adenda tienden a subsanar este déficit, otorgándole a los Municipios las potestades que la Constitución Nacional les reconoce.

Marco normativo del COMCOSUR

El COMCOSUR se encuadra bajo el régimen legal de consorcio intermunicipal, dentro del marco normativo que establecen: la Constitución Nacional, la constitución de la Provincia de Buenos Aires y la Ley orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley 6769/58 y modificatorias). El funcionamiento y regulación interna están regidos por el Convenio de Constitución, del 1ª de Julio de 2004, y el Estatuto Social del Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR). El COMCOSUR aspira a convertirse en persona jurídica de pleno derecho, lo que le permitiría tomar créditos como tal (conjuntamente, los siete Municipios), crear empresas mixtas, establecer fideicomisos, etc. Con ese objetivo es necesario modificar la Ley orgánica de Municipios en el sentido de la adenda que se adjunta⁴⁸

El principal punto de conflicto con la legislación Provincial radica en que la Ley Orgánica de las Municipalidades no contempla la autonomía plena de los Consorcios de Municipios. Permanecen bajo la auditoria del Tribunal de Cuentas, quien los equipara con Entidades Descentralizadas.

5.4. Acciones para la puesta en marcha de la articulación con otras jurisdicciones

En este apartado se enumeran brevemente algunas de las acciones que se recomiendan para el

⁴⁸ Proyecto de Ley de Consorcios Municipales. Entrevista al Subsecretario de Planificación de Avellaneda, Lic. Walter Romero.

proceso de articulación del gobierno municipal de Avellaneda con las otras jurisdicciones mencionadas a lo largo de este capítulo de cara a la gestión territorial de los problemas que se han explicitado.

1. Sistema de Información para la Región

Tal como se mencionó, se plantea la necesidad de consensuar con la Ciudad de Buenos Aires, así como con los partidos integrantes del COMCOSUR, un sistema de información que pueda suministrar los datos necesarios para la construcción de indicadores que aporten para la definición de intervenciones en el sector sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En este caso se destaca la presencia del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM) con actuación en la CABA, dedicado a la producción de información sobre la economía real de la ciudad así como a la elaboración de análisis sectoriales. Un escenario deseable para Avellaneda y los partidos del Sur de la Región es la creación de un centro de estas características con el que además pueda compatibilizar su metodología de relevamiento y análisis para la elaboración de diagnósticos del sur de la ciudad y del GBA. De este modo las instancias de gestión territorial inter-jurisdiccional estarían provista por un sistema de información apropiado.

2. Agencia para el desarrollo de la región Sur⁴⁹

Esto se plantea como un desafío para el COMCOSUR en el que Avellaneda por su cercanía con la ciudad de Buenos Aires tiene un rol fundamental. De esta manera resulta deseable la conformación de una agencia para el desarrollo integrada por los partidos del COMCOSUR y también con algún representante de la Ciudad, ya que la mejora de conectividad de Avellaneda con el sur abrirá nuevas oportunidades para estrategias productivas y de desarrollo conjuntas del área sur de la región con la CABA.

En el mismo sentido tomando en cuenta la entrada en vigencia de la ley de comunas podrá propiciarse la participación de las comunas del sur de la ciudad, de manera tal de contemplar algunos temas para la agenda de esta agencia, que involucren acciones conjuntas con dichas comunas. Cabe señalar que las comunas tendrán potestad para formular planes orientados al desarrollo local.

3. Puesta en común y compatibilización de los planes estratégicos

Esta última acción se plantea como condición necesaria para estimular la cooperación en el proceso de desarrollo y evitar la competencia intraterritorial a la que este apartado se ha referido antes. De este modo resulta necesario que Avellaneda presente los lineamientos de su Plan Estratégico en el marco del COMCOSUR así como en el marco más amplio de la región metropolitana y, en particular, con la Ciudad de Buenos Aires. Se desprende de aquí la necesidad de contemplar las líneas coincidentes planteadas para el desarrollo social, económico y territorial con la Ciudad y con los partidos del Sur, a la vez que identificar los posibles conflictos por superposición de intereses planteados en el marco de los lineamientos estratégicos con las otras jurisdicciones.

Cabe señalar que en la compatibilización de los lineamientos estratégicos entre las jurisdicciones deberá darse prioridad a la resolución de los problemas identificados en el punto 5.2., a los que aludimos como problemas regionales por su naturaleza y escala.

⁴⁹ Para una presentación amplia de este tema, ver Vol.3, Desarrollo Local, y especialmente su Cap. 5, La Agencia de Desarrollo del COMCOSUR: Un análisis de prefactibilidad.

6. RECOMENDACIONES

6.1 La estructura orgánico funcional y los RRHH municipales

En base al diagnóstico realizado se advierte en primer lugar la ausencia de articulación sistemática entre las áreas con competencia en la definición de políticas orientadas a incidir en la dinámica orgánico funcional y en la administración y promoción de los RRHH. En tal sentido las recomendaciones elaboradas suponen una acción inicial de:

- Fortalecer y promover la articulación de las áreas con competencia en la administración y capacitación de los RRHH esto es entre la Subsecretaría de Recursos Humanos dependiente de la Secretaría Privada y Coordinación de Gabinete y la Dirección de Capacitación de la Gestión Pública, dependiente de la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local. , a través de:
 1. La creación de un ámbito permanente de trabajo conjunto a través de encuentros periódicos entre los equipos de ambas áreas que permitan trabajar en el diseño de un Política de RRHH para el municipio.
 - La coordinación de las actividades de capacitación en temas o áreas problemáticas de la administración municipal identificadas por estas dos áreas a partir de evaluaciones propias y a través de consultas periódicas con las demás secretarías de gobierno.
 - El diseño de una estrategia común de comunicación con el plantel municipal, que puede incluir la circulación de un *house organ* de frecuencia mensual.

Asimismo la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local debería asumir el rol coordinador en este proceso de fortalecimiento. Si bien se han relevado acciones que expresan la vocación del área por conducir con una mirada integral un proceso de cambio y refuncionalización de las estructuras municipales, las mismas no han tenido continuidad y requieren para su sostenimiento en el tiempo de viabilidad política y técnica. En cuanto a la viabilidad política resulta central lograr consensos con los responsables de las distintas áreas de gobierno en torno a la necesidad de una mirada estratégica que permita alcanzar los objetivos políticos e institucionales con una estructura eficiente, personal calificado y un modelo de gestión adecuado. Estos procesos deben contar con el aval explícito de la máxima autoridad municipal para optimizar su viabilidad. En cuanto al funcionamiento propio de la Secretaría se propone la realización de reuniones periódicas de equipo que permitan fijar la agenda de trabajo, los ejes centrales de acción y definir claramente los roles y responsabilidades de los integrantes. De la información relevada surge que en la actualidad el titular del área presenta una sobrecarga de funciones que bien podría disminuir con una distribución diferente de tareas y responsabilidades. Estos cambios debieran implicar una nueva pauta de trabajo y una adecuación de las remuneraciones. Dada la complejidad de las responsabilidades del área, que requiere integrar miradas y articular actores muy diferentes, una modalidad de organización posible es el trabajo por objetivos. Esto daría por un lado flexibilidad al trabajo del equipo y espacio a la creatividad para la acción, y al mismo tiempo les asignaría la responsabilidad de los resultados en función de los cuales deberán ser evaluados.

También sería deseable, dadas las funciones establecidas para la secretaría, contar con espacios periódicos de capacitación y reflexión en torno a las problemáticas del área tales como desarrollo local, integración regional, articulación interjurisdiccional, etc.

La definición de la agenda y los cambios propuestos requerirán del fortalecimiento de los perfiles

existentes, reasignación de tareas y funciones y probablemente la incorporación de nuevo personal acorde a las nuevas necesidades del área.

Una vez iniciado el proceso de articulación y fortalecimiento de la Subsecretaría de Recursos Humanos y la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local, se recomienda llevar adelante las siguientes acciones:

- Fortalecer y redefinir funciones de las distintas Secretarías que conforman la estructura de la gestión municipal y realizar un relevamiento del personal orientado a dimensionar las capacidades existentes y las limitaciones del plantel. Dada la magnitud de esta tarea y conforme al interés de este componente se recomienda la priorización de aquellas áreas claves para la implementación del modelo de gestión asociada con la comunidad, de este modo se recomienda dar prioridad a:
 - La Secretaría de Relaciones con la Comunidad por cuanto es interés para esta administración implementar un modelo de gestión que involucre de manera central la gestión asociada con la comunidad.
 - Las Delegaciones Municipales por cuanto facilitaría la articulación en territorio entre Estado y sociedad civil.
 - La Secretaría de Políticas Sociales y el Consejo de Integración familiar dada la centralidad de las políticas sociales en la gestión municipal.

Áreas	Acerca de las funciones	Acerca de los RRHH
Secretaría de Relaciones con la Comunidad	Se recomienda la redefinición de sus funciones y su fortalecimiento: <ul style="list-style-type: none"> - Esta Secretaría debería coordinar los circuitos de relación permanente con la Comunidad, organizando las convocatorias, gestionando la realización de encuentros y eventos específicos, informando a las organizaciones sobre las instancias de participación y capacitación. - Además debe fortalecerse su función de asesoramiento y promoción de las organizaciones. - También se recomienda, en coordinación con la Secretaría de Planificación y el PEA2020 incorporar al área instancias de monitoreo de los programas y acciones puestas en marcha. con participación de la comunidad 	Se recomienda: Capacitar a los RRHH de la Secretaría en relación a las nuevas funciones. Incorporar personal calificado. Contratar asistencias técnicas específicas.
Delegaciones Municipales	Se recomienda fortalecer las capacidades existentes y ampliar las funciones de las Delegaciones Municipales. Actualmente las delegaciones se ocupan de recibir y derivar reclamos de los vecinos en torno a cuestiones que hacen al mantenimiento del espacio público, y en algunos casos se cobran las tasas municipales. Desde la perspectiva de la gestión asociada las delegaciones son una oportunidad para fortalecer el vínculo territorial con la comunidad y sus organizaciones. Su redefinición en un nuevo modelo	Se recomienda: Incorporar RRHH calificado para relacionarse con la comunidad local, satisfaciendo los requerimientos particulares de cada delegación.

	de gestión debe contemplar las particularidades locales en el diseño de las funciones para cada delegación.	
Secretaría de Políticas Sociales y el Consejo de Integración familiar	Se recomienda, ante la fragmentación que expresan las acciones vinculadas a la política social del Municipio y la falta de disposición a la articulación, la definición de una estructura que sume ambas áreas orientándolas hacia la complementariedad, desde una mirada integrada de las políticas sociales. Asimismo se recomienda ampliar sus funciones –hoy casi exclusivamente asistenciales- al diseño e implementación de acciones de promoción de la población objetivo. También se sugiere la formalización de espacios de articulación con las áreas de Salud y Educación revitalizando la idea de Gabinete Social. La propuesta se orienta a la consolidación de un modelo de política social que haga base en la promoción y supere al modelo asistencial.	Se recomienda la incorporación de personal calificado en el diseño, implementación y gestión de políticas sociales, con vistas a viabilizar la integración y re-funcionalización de las áreas mencionadas.

En ambos niveles de intervención se recomienda una elaboración conjunta con los funcionarios de las áreas involucradas, y de ser posible con el resto del personal. Es importante incorporar el punto de vista, la experiencia y las capacidades de los actores en las definiciones a las que se arriben. Justifican este abordaje la necesidad de mejorar las condiciones de viabilidad de la implementación de los cambios, y la posibilidad de incorporar ideas o propuestas a partir de dicha interacción. Se sugieren como herramientas metodológicas la realización de talleres y de entrevistas con funcionarios y personal de las áreas. Si bien entendemos que se han implementado en oportunidades anteriores metodologías de este tipo no se inscribieron en el marco de una estrategia más general y sus contribuciones no han podido capitalizarse.

6.2 Sobre la articulación con otras jurisdicciones

Los déficits identificados en la eficacia de la articulación con otras jurisdicciones no son atribuibles a la falta de espacios formalizados de gestión conjunta, sino a la modalidad que asume el funcionamiento de los mismos. Los espacios existentes constituyen ámbitos deliberativos que no superan la instancia de la puesta en común de planteos particulares. En general resulta dificultoso avanzar en definiciones propositivas. Cuando esto sucede se evidencia la ausencia de mecanismos que operativicen dichas propuestas.

Las recomendaciones que se presentan buscan potenciar las estructuras existentes fortaleciéndolas en su capacidad para formular propuestas consensuadas, y dotándolas de instrumentos y procedimientos que las pongan en práctica.

- Fortalecer la capacidad para la formulación de propuestas consensuadas. En este sentido se propone elaborar agendas que expresen la priorización de problemas regionales que identifican las jurisdicciones, a través de la formulación de proyectos de intervención específicos. Esto supone abandonar la intención de arribar a grandes consensos regionales, que por su propia escala y por la falta de viabilidad política no se han concretado en acciones de intervención territorial. Un ejemplo que aporta a esta

hipótesis es la *no ejecución* de los sucesivos planes que se han formulado para el Área Metropolitana de Buenos Aires.

- Potenciar la estructura del COMCOSUR a través de la creación de una Agencia de Desarrollo que defina la agenda, promueva la elaboración de los proyectos y diseñe los instrumentos legales y técnicos para su implementación.
- Promover acciones de cogestión entre el Municipio y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y entre ésta y el COMCOSUR. La experiencia reciente –Convenio con la CABA por los puentes y accesos- muestra la viabilidad de articular proyectos puntuales que recuperen las demandas y den cuenta de los intereses de las jurisdicciones involucradas.

6.3 Sobre los sistemas de participación y articulación con la sociedad civil

De la observación de los mecanismos de articulación Estado sociedad y las características de los actores gubernamentales y no gubernamentales se han detectado a lo largo de la investigación realizadas fortalezas y debilidades de los actores involucrados⁵⁰ en función de las cuales se presentan las siguientes recomendaciones.

- Organizar desde el Municipio un relevamiento de organizaciones que permita actualizar la información existente y caracterizar a las instituciones en cuanto a sus capacidades de gestión, representatividad, trayectoria de participación y disposición a la participación. Este relevamiento podría ser llevado adelante por la Secretaría de Relaciones con la Comunidad con apoyo técnico específico para el registro y procesamiento de la información.
- Elaborar, en base a los aspectos más relevantes del diagnóstico, un Programa de Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones de la Comunidad que incluya acciones de capacitación orientadas a: gestión de proyectos, planificación participativa, ampliación de los espacios de ciudadanía, capacitación de dirigentes.
- Organizar un Banco de las Experiencias de Gestión Asociada desarrolladas en Avellaneda que permita sistematizar, consolidar y capitalizar el aprendizaje en acción realizado hasta el momento. Este registro podría además utilizarse como herramienta para las capacitaciones internas y para el programa de Fortalecimiento que se propone.
- Promover la Planificación Participativa a través de la creación de espacios institucionales formalizados para la elaboración, seguimiento y evaluación de los lineamientos del Plan Estratégico Avellaneda 2020, tales como:
 - a) Foro Virtual Avellaneda 2020 (en desarrollo al momento de cierre de este informe)
 - b) Espacios Formalizados de Gestión Asociada vinculados a los ejes de intervención definidos por el componente DUT. Estos grupos debieran estar integrados por actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados o afectados de manera directa por las propuestas diseñadas hasta el momento.
 - c) Herramientas consultivas tradicionales a saber: audiencias públicas, encuestas de opinión, charlas debate, consultas en base a técnicas cualitativas.

⁵⁰ Esta identificación no pretende ser exhaustiva sino una primera mirada general que aporta a la construcción de un modelo de gestión participativa.

- Promover la Planificación Participativa a través del fortalecimiento de los espacios existentes detectados por este estudio en las localidades del territorio, tales como:
 - a) Consejos Vecinales
 - b) CLES
 - c) Consejos Barriales de Salud
 - d) Red de actores del sistema educativo
- Generar acciones de comunicación que permitan democratizar la información, condición necesaria para la participación de los actores en los procesos de gestión.

Para elaborar las recomendaciones partimos del supuesto explicitado por la contraparte de este estudio, la Secretaria de Planificación, Capacitación y Desarrollo local, de la existencia de voluntad política del gobierno municipal en cuanto a desarrollar **un nuevo modelo de gestión que tenga entre sus pilares la democratización de la gestión pública**. Esta democratización implica la incorporación de la sociedad civil tanto en modalidades de consulta como en los procesos de diseño, planificación y evaluación de programas y acciones. La genuina incorporación de la sociedad en estos procesos es central para construir la viabilidad del Plan Estratégico. Del compromiso que se logre con la sociedad, de la apropiación que los actores del territorio hagan de sus propuestas, depende su sustentabilidad en el tiempo, que además está decir, supera la temporalidad de las gestiones de gobierno.

ARGENTINA
MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCION DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA
UNIDAD DE PREINVERSIÓN (UNPRE)
PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN II
PRÉSTAMO BID 925 OC-AR

**PLAN ESTRATÉGICO DE AVELLANEDA
(PEA)**

Estudio Código: 1.EE.147

INFORME FINAL CONSOLIDADO

**VOLUMEN 3
DESARROLLO LOCAL – DL**

Consultores:

Fabio Quetglas (Responsable del Componente III)

Norberto Arias (Consultor por la Contraparte)

Rodolfo Frizzera

Evaristo R. Moreira

abril de 2006

INDICE**1. INTRODUCCIÓN**

- 1.1. La re-configuración del territorio a escala planetaria
- 1.2. El concepto de desarrollo
- 1.3. El concepto de desarrollo local / territorial
- 1.4. Metodología estratégico - participativa
- 1.5. Gobernabilidad

2. EL CONTEXTO**3. PRODUCTOS**

- 3.1 Identificación de los principales problemas de desarrollo local
- 3.2 Elaboración de un diagnóstico de la actividad económica del Municipio
- 3.3 Definición de una estrategia para el tratamiento de las industrias instaladas en el Municipio
- 3.4 Análisis de las posibilidades de desarrollo de nuevas actividades productivas para las que el municipio presenta condiciones favorables
- 3.5 Definición de las políticas municipales y de apoyo a emprendimientos que favorezcan la radicación de actividades que surgen como resultado de 3.4
- 3.6 Caracterización socio-demográfica del municipio
- 3.7 Caracterización del mercado laboral local
- 3.8 Descripción y análisis del patrimonio cultural
- 3.9 Evaluación del capital social local y sus condiciones para generar alianzas público-privadas

4. ANEXO AL PRODUCTO ESPERADO EN EL MARCO DEL DESARROLLO LOCAL**5. LA AGENCIA DE DESARROLLO DEL COMCOSUR. UN ANÁLISIS DE PREFACTIBILIDAD**

1 INTRODUCCION

La construcción de una propuesta de Desarrollo, para un Municipio integrante de una de las 20 conurbaciones más importantes del planeta, tanto por su extensión física, como por la cantidad de habitantes, por la complejidad de los temas a resolver, por el entorno de gobernabilidad compleja en que se desarrolla, e inclusive por el peso relativo de su producción en el contexto regional en el que se desenvuelve, constituye a la vez un desafío y un hecho problemático. Aún con mucho más intensidad, cuando de lo que se trata es de la búsqueda de un documento que no cierre las definiciones conceptuales, a manera de soluciones impresas (muy pocas veces éstas son verdaderas soluciones), sino todo lo contrario, que organice la información a los fines de permitir (y hasta estimular) un debate abierto a la comunidad sobre decisiones estratégicas vinculadas al Desarrollo con base en el territorio (o Desarrollo Local).

Hace a la organización planteada y al tipo de respuestas que hemos formulado en cada uno de los productos requeridos en los Términos de Referencia del Estudio, señalar nuestra visión de los cinco problemas en que se puede agregar / desagregar el conjunto de cuestiones referenciales que cruzan todos los ítems requeridos. Se trata de cinco cuestiones de naturaleza compleja y abstracta que hacen casi a cualquier Plan Estratégico en ámbitos metropolitanos conurbados de Occidente: (i) la re-configuración del territorio a escala planetaria con gran impacto en el modelo de gobierno local, (ii) el concepto de desarrollo, (iii) el concepto de desarrollo local / territorial, (iv) la cuestión de la metodología estratégico-participativa y, (v) el entorno de gobernabilidad.

1.1. La re-configuración del territorio a escala planetaria

Existe en la actualidad un proceso extendido de re-valorización del espacio local de gobierno (ó gobierno de proximidad), derivado de diversas cuestiones de muy diversa naturaleza; desde las crisis organizacionales de los Estados Naciones hasta los cambios tecnológicos que han derivado en una cultura de la inmediatez (sobre todo en los centros urbanos del mundo occidental), que puede verificarse de manera muy sencilla en gestos, relaciones y actos de la vida cotidiana, en los que el tiempo entre necesidad y respuesta fue acortado de manera sorprendente, para una cantidad muy grande de acciones relevantes, sobre todo las vinculadas con la comunicación. Es muy importante entender la re-valorización a la que hacemos referencia desde sus causas profundas, y el proceso enorme de reinención territorial que esto significa, dejando de lado las banalizaciones de las modas.

El proceso que va entre la salida de la organización feudal y la consolidación de los Estados Nacionales centrales (300 años) debe ser pensado como una combinación entre tres factores: a) la construcción histórica que articula la necesidad de mercados más extensos que la vieja unidad comarcal por imposición sistémica del salto de competitividad derivado de la aplicación al proceso productivo de los nuevos inventos (sobre todo la máquina de vapor), b) la aparición de un nuevo y potente actor social (la burguesía) capaz de re-configurar el territorio y, c) el nuevo mapa mundial derivado de los descubrimientos geográficos y su significación económica. Hoy el territorio está estresado bajo un nuevo paradigma de organización, en el que mucho tiene que ver la disposición de información en tiempo real en casi cualquier lugar a un muy bajo costo, el cambio de los parámetros de movilidad humana, las nuevas especializaciones territoriales, etc. Es un poco absurdo pensar que si cada cambio tecnológico significativo tuvo su derivación territorial, la revolución informacional no tenga el suyo.

El proceso abierto está aún lleno de incertidumbres, pero aún así muestra algunos datos claros, y uno de esos datos, que a nosotros nos interesa sobremanera, es el cambio de rol del gobierno local. Durante el proceso de construcción de los Estados Nacionales, los gobiernos de proximidad pasaron de concentrar la casi totalidad de funciones de gobierno (feudalismo) a quedar casi reducidos a cuestiones menores o asistenciales, porque la lógica sistémica del nuevo territorio emergente (Estado Nación) era la centralización intensiva de las cuestiones críticas (cuidado de fronteras, relaciones exteriores, aduanas, legislación económica, etc.) y la construcción de una nueva uniformidad (cultural, idiomática, etc.). De manera análoga, en la actualidad la nueva base tecnológica y el rol de las

ciudades en los procesos de agregación de valor económico están re-configurando el rol de los gobiernos locales, no ya hacia localismos de viejo cuño, pero sí y de manera muy rápida hacia gobiernos locales de agenda amplia e intensas relaciones de contractualidad creciente con los otros niveles jurisdiccionales y con otros gobiernos locales. De este proceso no es ajena Argentina, con la emergencia de micro-regiones, el reconocimiento constitucional a los acuerdos inter-provinciales, la emergencia de intentos de legislación compartida entre ciudades fronterizas, y otras re-configuraciones del espacio político y económico (de menor intensidad que en Europa, pero en modo alguno desdeñable).

Se trata de un proceso sin dudas tensional e irresuelto (si es que algo puede considerarse resuelto en la esfera sociopolítica), que conjuga las tendencias impulsadas por cambios tecnológicos, con la construcción de un discurso de características ideológicas pro-locales. Este segundo aspecto, hace que se trate de una revalorización mucho más teórica (como objeto de reflexión académica) que real (como objeto de intervenciones políticas). La diferencia entre ambos planos tiene que ver con la enorme complejidad que implica la re-asignación del poder a escala territorial, limitada por condicionantes de todo orden, en especial porque en casi la totalidad de los países occidentales la formación política que compite por el poder público (y como derivación de un orden territorial anterior) es el partido político nacional o subnacional, pero muy excepcionalmente una organización política de cuño local. Por lo demás, entre esas limitaciones no debe dejarse de tener en cuenta las propias estrecheces de los gobiernos locales en materia organizacional, dado que la mayoría de ellos mantienen una matriz de *gobierno de proximidad asistencial*, propio de una división del trabajo al interior del Estado que reservaba las cuestiones de alta criticidad a los niveles de gobierno central, dando erróneamente por descontado su mayor pertinencia o eficiencia.

Concretamente, en la Argentina son muy pocos los gobiernos locales con capacidad de gestión suficiente para absorber nuevos desafíos temáticos o para intentar nuevas formas de intervención en materia de políticas públicas. No se trata, como se puede suponer algo ligeramente, de una debilidad exclusivamente fiscal –con toda la centralidad que tiene este aspecto y que, obviamente, no puede menoscabarse, en un país donde sólo el 8 % del gasto público consolidado es ejecutado por la suma de sus 2.300 gobiernos locales, lo que es lo mismo que decir aproximadamente el 1 % del PBI-, sino de una debilidad política, derivada de la carencia de otros recursos, además de los económicos.

Con todo, el ámbito local (en términos genéricos, aunque la situación debe ser analizada caso por caso y por cierto los espacios “conurbados” representan una complejidad adicional, que analizaremos abajo al ver la cuestión de la gobernabilidad) es hoy una plataforma ventajosa para la articulación de iniciativas en apoyo al desarrollo económico y social, es un lugar de encuentro para el entendimiento político y allí puede fomentarse la participación ciudadana más directa en asuntos de interés común. La ventaja relativa a la que hacemos referencia tiene que ver con el plus de legitimidad política de los gobiernos de proximidad, en el marco de una institucionalidad altamente cuestionada en la Argentina (llevamos más de cinco años con porcentajes de entre el 80 al 90 % de población insatisfecha con el funcionamiento de las instituciones políticas, conforme estudios hechos en los grandes centros urbanos por parte instituciones independientes, como Gallup– por ejemplo, en el último trimestre de 1996 el 96 % de los encuestados creía que la corrupción en Argentina era muy elevada-). La crisis del 2001 y la post crisis mostró cabalmente a los gobiernos locales en general como menos cuestionados y vulnerables, probablemente como derivación de la proximidad o aún por la comprensión de su escaso peso económico relativo y en función de ello como un responsable menor de la crisis misma.

Claramente cualquiera puede enunciar las ventajas arriba enunciadas, para otros niveles de la organización estatal; pero está verificado que la pertenencia geográfica y la inmediatez en las relaciones establecen un cambio no sólo cuantitativo sino cualitativo en los vínculos humanos con profundas consecuencias políticas y sociales. Puede señalarse con acierto que el nivel local de gobierno no es la escala menor del Estado, como pareciera ser percibido por cierto reflejo condicionado, ó como podría deducirse de ciertas prácticas políticas; sino un espacio diferenciado, que lamentablemente en muchos casos carece de los resortes necesarios para la construcción de gobernabilidad, legitimidad y representatividad adecuadas como fundamento de respuestas eficaces, de conformidad a las crecientes demandas ciudadanas.

Existen notables debilidades técnicas e instrumentales en el análisis y diagnóstico de los problemas locales, en la generación y procesamiento de información estadística, en las metodologías de planificación y programación, en la mecánica de las decisiones y en los procedimientos de seguimiento y evaluación de resultados. Los actuales gobiernos municipales en Argentina son gobiernos extremadamente simples (y por eso mismo desbordados por la complejidad de problemas a atender), herederos de una tradición de gobierno local elemental. Esa simplicidad tiene aristas de lo más diversas: áreas de preocupación pública sin expresión administrativa (muy notables en algunos casos, como las problemáticas de género); áreas con expresión administrativa al sólo efecto de administrar planes ajenos (como en el caso de la lucha contra la pobreza); áreas abordadas sin cuadros técnicos, ó sin información, con un presupuesto casi nulo, sin capacidad de formulación de proyectos, sin vocación reguladora, sin la posibilidad de agregar valor mediante una mirada local a problemas de contexto, etc. Todo ello, en un tiempo en que su nivel de visibilidad ha aumentado, en que la ciudadanía tiende a acudir con mayor énfasis al gobierno local y, como dijimos arriba, en tiempos en que la creciente cultura de la inmediatez pone al gobierno local frente al desafío de responder con servicios razonablemente parangonables a los niveles de respuesta que brinda el mercado respecto de los suyos.

El desafío es que en el municipio puedan juntarse el conocimiento y la acción, pero deberá reemplazarse en sus estructuras el “hacer según lo que siempre se hizo” por un conjunto de buenas (y nuevas) prácticas que incluyen, fundamentalmente: (a) el conocimiento profundo para poder desplegar un importante y sostenido esfuerzo de planificación orientado a lograr la máxima eficiencia en la gestión de los asuntos comunales e impulsar iniciativas y transformaciones (la limitación en materia de información no organizada parece ser insuperable); (b) el entrenamiento de los recursos humanos orientados a nuevos roles; (c) una diferente práctica comunicacional procurando una mayor implicación ciudadana en las políticas públicas (ver la Segunda Parte de este Estudio, Componente II, GA –Gestión Asociada-; (d) adecuaciones normativas; (e) inclusión de nueva tecnología, especialmente tecnologías de la información y de la comunicación (TICs) y Sistemas de Información Georreferenciados (SIGs) (ver la Primera Parte de este Estudio, Componente I, SIM – Sistema de Información Municipal).

Se hacen necesarias nuevas metodologías capaces de percibir e identificar los potenciales de todos los recursos dentro del municipio, así como las deficiencias y necesidades que se interponen en su desarrollo, **vistos en conjunto dentro del contexto regional** (véase también la Cuarta Parte de este Estudio, Componente IV, DUT –Desarrollo Urbano Territorial). Se requiere además que dichas metodologías involucren procesos **concertados entre la comunidad y autoridades**, orientados a la formulación de las intervenciones tanto públicas como privadas **que propicien las condiciones para su desarrollo** (Componente II, GA).

Por lo demás, hay que procurar romper la identificación directa existente entre el concepto de “local” y “municipal”. Las nuevas dinámicas territoriales desnudan de una forma categórica las limitaciones de lo que podríamos denominar “el municipalismo clásico”, y aún más allá de resaltar y sostener las ventajas de la gestión municipal, no debemos obviar la ya mencionada emergencia de nuevos territorios que no son otra cosa que el reflejo de complejos nuevos mecanismos de agregación humana y conformación de flujos económicos.

1.2. El concepto de desarrollo

En relación al concepto de desarrollo, cuya volatilidad en la literatura política y económica es altísima, corresponde decir que también esta fuertemente impactado por los cambios en el modo de producción y organización de las sociedades que se derivan del estadio tecno-cognitivo que estamos viviendo. Ello no es más que la potenciación del valor económico del conocimiento. Parafraseando a Ludolfo Paramio quién oportunamente dijo “el futuro no es lo que era”, podemos decir sin temor a equivocarnos que el Desarrollo no es lo que era. Se va extendiendo un consenso relevante sobre la naturaleza conflictual de los procesos de impulso al Desarrollo y su visualización como un emergente sistémico (Sergio Boissier) pero también como un orden conflictivo (Fabio Quetglas, Ciclo de Conferencias ASAE-CFI). Corresponde a una actitud más prudente abandonar las asociaciones

simples del término desarrollo con prosperidad, ó aún ir resolviendo con adjetivos mitigadores (“sustentable”, “democrático”, etc.) las evidencias de un proceso (la construcción del desarrollo) siempre conflictual.

Corresponde a un deber, no ya académico sino ético, al menos para quienes auspiciamos el desarrollo, el desafío del esclarecimiento del término, no como un ejercicio recreativo, sino como desafío orientador.

Hay un consenso extendido respecto a que el desarrollo es un proceso complejo y multicausado de incorporación de competencias sociales y capacidad de respuesta, que permite a las sociedades que lo generan, superar obstáculos, enfrentar dificultades y aprovechar oportunidades, así como mejorar su posicionamiento relativo y reaccionar frente a avatares naturales, frente a la evolución del mercado y frente a otras cuestiones relativamente externas a su dinámica social. Lo que la definición ignora es que los procesos de desarrollo alteran ordenes preexistentes (algunos de ellos asentados milenariamente), los cuestionan y muchas veces los destruyen; y aún cuando en muchos casos esa organización ancestral no fuera más que un conjunto abigarrado de modos de dominación jerárquica, atávica e injusta, debe señalarse con claridad: el desarrollo no es el paraíso. Lo que no debe llevar al abandono de esa causa, sino a adecuar ese ideal emancipatorio en su medida y librarnos de las lecturas edulcoradas cuasi-míticas de la sociedad reconciliada.

Entonces, ¿cuando corresponde hablar de “desarrollo”? El desarrollo es, sin dudas, uno de los conceptos más volátiles de la literatura política. Hoy (después de que ya ha corrido mucho agua bajo los puentes de estos debates) lamentablemente todavía se lo asocia de manera directa o sesgada a un reduccionista crecimiento económico o enriquecimiento. Razonamientos de este tipo son los que han hecho creer casi “desarrollada” a la Venezuela de la década del 70’ (espero que no suceda lo mismo en Argentina, de sostenerse por un largo tiempo los buenos precios de la soja). Veremos una serie de implícitos que nos ayudarán a acercarnos desde varios ángulos a tan complejo y atractivo término.

Para despejar visiones pendulares, digamos lo primero: el desarrollo no es un fenómeno espontáneo. En estos tiempos de todo instantáneo y “on line”, lamentablemente debemos decirlo: no hay una vía instantánea al desarrollo, es necesario remarcarlo. Por lo contrario el desarrollo es un proceso que se construye. Por lo tanto el desarrollo no es lo que emerge de un cambio de autoridades políticas, de una revuelta social, de un cambio de precios relativos. El desarrollo en un ‘status’ complejo, que para su construcción requiere de tiempo. El cambio político, la mejora de los precios, o la revuelta mencionada, pueden ser facilitadores, pueden representar en el análisis histórico momentos de ruptura; pueden ser íconos para la simbología y el marketing (imprescindibles), pero debe quedar clara la idea de desarrollo como proceso complejo y construido.

Por eso mismo, por la necesidad de una construcción que siempre implica ruptura (deconstrucción de la situación previa), **el desarrollo, como lo dijimos arriba, no es un fenómeno exento de conflictos.** Todo lo contrario. Muchas veces esos procesos de ruptura con un orden de cosas anterior, cambios que obviamente tienen “ganadores” y perdedores”, potencian ciertos conflictos sociales. El desarrollo (como cualquier proceso social) implica provocar situaciones siempre conflictuales, con actores que lo impulsan y otros que se oponen. Es necesario que quiénes impulsamos la idea de generar espacios de desarrollo y políticas en ese sentido, seamos quiénes no tengamos una visión ingenua o paradisíaca de tal tránsito y podamos, desde nuestra perspectiva técnica, ser capaces de comprender la complejidad política de lo que estamos proponiendo.

Discutir el rol de los gobiernos locales y la asignación de competencias jurisdiccionales, por tomar un caso sencillo, no será seguramente ni un tránsito pacífico ni homogéneo en nuestro país. Hasta parece una osadía señalar ejemplos de otros modos de hacer, como por ejemplo indicar que hay países donde la autoridad monetaria se vincula al modelo de organización territorial (Estados Unidos), otros donde esta invertida la coparticipación de impuestos (la Agencia Tributaria de la Comunidad Autónoma de Euskadi respecto del Estado Español), etc.

De todas formas, y sobre todo en Argentina, es muy estimulante que luego de muchos años, también la noción de “desarrollo” como concepto aparezca con relativa centralidad en debate público. En los últimos treinta años, postergado por otras cuestiones que irrumpieron en la vida política y social, el tema fue cada vez objeto de menor atención. Pareciera ser que la profundidad de la crisis abrió (y

debemos aprovecharlo) un espacio para re-introducir la cuestión. Hablar del desarrollo, debatir y problematizarlo, nos obliga a reflexionar sobre sus implícitos: las relaciones economía real, sociedad y cultura. Aún más, al incorporarse el término “local” se expanden las posibilidades sobre las referencias necesarias a los históricos niveles desiguales de desarrollo en Argentina como espacio territorial, ó al debate sobre la institucionalidad en territorios marginales económicamente, ó la cuestión de la autonomía en las decisiones y hasta – obviamente – el debate sobre la inversión en infraestructuras, etc. Cada vez que una pequeña ciudad o municipio, por lo general con un importante esfuerzo fiscal para su escala, financia una política activa, abre una agencia de desarrollo local o impulsa la formación de una micro-región, deberíamos repasar algunos números para darle entidad a tales esfuerzos (menos del 10 % del gasto público total es ejecutado por los gobiernos locales, para no insistir en cómo circula el flujo de ahorros y préstamos en el país o el menos registrado estadísticamente pero no menos grave ó significativo económicamente circuito de recursos humanos calificados que emigran casi sistemáticamente a capitales de provincia o grandes centros urbanos).

La necesidad de un cierto tiempo en la construcción de esa distinta “atmósfera” (como la denominó Beccattini, y que dicho sea de paso, en Pratto tenía raíces medievales), implica remarcar las necesidades de institucionalidad como soporte del desarrollo y de debate estratégico. Tales prácticas y políticas deben exceder la voluntad (quizás imprescindible en un primer momento) de un líder o de una élite y fundarse en consensos sentidos por la población y sus actores claves. No se trata de una mera “institucionalidad legal”, se trata de un sentido de previsibilidad razonable en el actuar colectivo, respeto por los acuerdos y la capacidad de alcanzar, sostener y revisar acuerdos razonables. La otra cara de una institucionalidad social de nuevo cuño, es la expansión de la ciudadanía social (los ciudadanos también deben saber razonablemente qué esperar de la Administración y obviamente qué les corresponde aportar a lo colectivo), tan intranquilizadora para algunos detentadores de los poderes fácticos sobre todo en espacios sociales pequeños. Por supuesto que desde la esfera política puede hacerse y mucho para construir ese clima.

Es decididamente extraño que un territorio en proceso de cambio intenso mantenga idéntico formato institucional a lo largo del tiempo; la inteligencia en esos casos está en poder adelantarse (“innovación institucional”), para evitar los costos de las transformaciones rupturistas. En este sentido la apuesta de Avellaneda, que abajo veremos, por la constitución de una Agencia de Desarrollo, tiene poco que ver con la replicación burocrática de un modelo, y mucho más que ver con la institucionalización de un espacio de debate y gestión económica territorial, que exceda las propias fronteras administrativas del municipio.

A lo dicho deben agregarse tres consideraciones, aunque parezcan elementales. En primer lugar, el “desarrollo” generalmente no es el resultado de la acción aislada de la Administración Pública; más bien la experiencia indica que muchas veces la Administración tuvo un rol impulsor, que sólo puede considerarse exitoso cuando logra movilizar a la población tras ciertos fines, o en otros casos Administraciones Públicas permeables recogieron la demanda ciudadana (generalmente expresada de manera concreta referida a alguna cuestión) de construcción de políticas facilitadoras, estimuladoras o impulsoras de desarrollo; en esa inteligencia es tan relevante la calidad de la administración en sí, como la calidad del vínculo entre administración y ciudadanos (que puede ser mejorada por medio de muchas herramientas participativas). La segunda consideración es que la idea de sustentabilidad ambiental y también política y social debe incluirse a la idea de desarrollo, de modo tal que aquello que no lo contemple sea mera expansión económica, articulación al mercado mundial, aprovechamiento coyuntural de recursos naturales, o como se quiera llamar, pero no desarrollo. El desarrollo lo habíamos vinculado a la capacidad de respuesta para superar o tolerar crisis y producir una expansión de la calidad de vida, no a la capacidad de incrementar circunstancialmente el activo de los propietarios de bienes naturales sobredemandados. La tercera cuestión es que, visto desde tal perspectiva (como capacidad de respuesta colectiva), la construcción de cohesión social y la inversión en capital humano y calidad democrática esta en la base de cualquier proceso de desarrollo, si bien muchas veces limitado por las posibilidades fiscales y los excedentes disponibles de cada población. Lo que no puede postergarse en función de tales circunstancias, es razonar al respecto, convocar y agregar voluntades, con tales finalidades. No hay una relación directa entre riqueza y cohesión social (por ejemplo, Los Ángeles), y aún en contextos de gran desigualdad social hay administraciones que intentaron con éxito, novedosas formas de redistribución del ingreso a favor de crear condiciones de

desarrollo (por ejemplo, el incremento de la inversión urbana en Porto Alegre derivada de la nueva modalidad de elaboración del presupuesto, con participación de la población y un nuevo status de ciudadanía política y social). Lo que sí puede y debe construirse es la voluntad de vivir en espacios que incluyan a todos desde lo educativo, lo urbanístico, lo laboral, etc.

1.3. El concepto de desarrollo local / territorial

Siguiendo con el repaso conceptual, digamos que el Desarrollo territorial no es cualquier modelo de Desarrollo, sino aquél que establece algún tipo de relación (¿compromiso?) especial de los actores sociales con el entorno, y cuyo objetivo es el aumento de las capacidades ó competencias sociales asociados a ese territorio.

Este aporte introductorio del documento final, contiene un mínimo de información básica, destinada a disparar algunas discusiones sobre el desarrollo de base local y las posibilidades de que en nuestro país (sobre todo en Avellaneda) pueda empezar a emerger una práctica de políticas públicas y respuestas privadas de orden local orientadas a construir “desarrollo” articuladamente con otros espacios geográficos y jurisdiccionales, pero centrando la acción no en lo que viene dado de afuera, sino en las posibilidades, actitudes, esfuerzos, programas, etc., que la política local genera. Es un intento por discutir sin ingenuidades ni simplificaciones otras formas de construir y distribuir poder y sobre el posicionamiento de ciudades y espacios articulados en una lógica planetaria nueva y compleja, pero abordable con decisión, tenacidad e inteligencia.

No pareciera ser cierto, pero hay evidencia abundante que confirma las sospechas al respecto: en el pensamiento social, como en casi cualquier orden de cosas actuales, también existen las modas; y aunque parezca urticante, no deja de tener algún lado positivo que un tema irrumpa con tal fuerza sobre la escena que se transforme en objeto repetido de referencia. De ese modo, se agrega a la reflexión colectiva una suma de talentos y actores que en caso contrario quedarían al margen. A la vez tales modas, no llevadas a extremos, son una muestra de saludable permeabilidad por parte de intelectuales, decidores públicos, comunicadores sociales, etc. respecto de una agenda pública que nutren, pero que no le es de exclusivo dominio. Como rasgo negativo, lo obvio: la posible banalización de cualquier tema, las simplificaciones aún en los ámbitos académicos y por qué no decirlo, la vulgar tergiversación.

El “Desarrollo Local” como objeto de debate en Argentina, se encuentra en la encrucijada de ser moda. Aún difuso como concepto, débil como práctica y sólo instalado como respuesta (más discursiva que real) de fin de ciclo. Ocupa ese lugar, quizás por generar equívocas remembranzas autárquicas, o por asociarse a lo tangible y lo inmediato, en una sociedad cargada de ansias, frustraciones y postergaciones, y quizás por eso mismo renuente a esperas y dilaciones. Pareciera ser que la idea de proximidad que denota el término “local” y la potencia siempre vigente del término “desarrollo”, permite especulaciones de una amplísima variedad, no siempre lo suficientemente bien enfocadas. Debemos intentar (sólo eso) un aporte sobre los límites de tal expresión, pero no con la exclusiva finalidad de cierto “preciosismo de vocabulario”, sino a los efectos de ir abonando el debate, no ya el repetido sobre la necesidad de políticas públicas de “desarrollo local”, sino otro, aún no lo suficientemente presente en nuestro país, sobre desarrollo y territorialidad.

En los últimos tiempos comenzaron a aparecer textos, que asocian (y a veces confunden) desarrollo local con desarrollo social, ó desarrollo local con economía solidaria, desarrollo local con desarrollo endógeno (todos conceptos, que obviamente tienen algo que ver, aunque no son lo mismo), y llegando a extremos, también con municipalismo y muchas otras variantes, generalmente en el sentido de asociar positivamente al desarrollo local con la idea de proximidad o con cierta accesibilidad generalizada a políticas públicas de inclusión social, con cierta independencia por parte de una Administración Local (al menos relativa) de factores externos, etc. También se lo relaciona a: pequeño, accesible, inmediato o sustentable. Se trata en general de asociaciones no del todo equivocadas, y algunas de ellas positivas. Con todo, en tal confuso contexto de términos, ya han aparecido, era natural que así sucediera, quiénes se preguntan si tales cuestiones se contraponen a “desarrollo nacional”, etc., dándole un matiz trágico y equivocado a la cuestión, en un verdadero Babel de términos y escalas.

A nadie se le escapa que semejante irrupción tiene que ver con el debate emergente en la década del 90 sobre territorialidad y gobernabilidad, a la luz de varios fenómenos concurrentes y relacionados. (a) Las crecientes manifestaciones de impotencia de ciertos Estados Nacionales a la hora de intentar orientar políticamente aspectos relevantes de la vida social y económica¹. (b) La consolidación de nuevos modos de organización de la producción y el consumo a escala planetaria, derivados del uso intensivo de nuevas tecnologías, con el soporte de un discurso que relativizaba el valor de la política y del territorio en las decisiones. (c) Un malestar creciente de parte de actores sociales múltiples y dispersos, respecto del rol de las instituciones de la economía capitalista internacional. (d) La zaga de crisis en sitios emblemáticos del nuevo orden mercadista (el sudeste asiático, Rusia, etc.), ayudaban a formular la idea de un orden emergente potente a la vez que inestable, al mismo tiempo que cuestionable en términos de sustentabilidad².

Con todo, debe señalarse con claridad que el término desarrollo local es anterior a la presente oleada globalizadora, y que, como veremos más adelante, no constituye un antagonista ideológico de dicho fenómeno. Más bien establece un abordaje que, revalorizando el papel de las políticas públicas en la construcción social, rescata las ventajas de la gestión de proximidad y de las articulaciones multinivel para dotar de legitimidad a acciones que tiendan a valorizar el lugar del territorio en un concepto amplio y no topográfico del mismo. Así, este nuevo escenario de reivindicación de las ideas de gobierno y territorio (aunque contenga impulsos reformistas), pone ante un nuevo desafío a los defensores de un concepto (“el desarrollo local”) que se dota de significación a sí mismo de manera muy potente, ahora como bandera de quienes rechazan la inevitabilidad del mercadismo de escala planetaria. En principio queda absolutamente claro que se reivindica un nuevo rol para los gobiernos locales, mucho más cercano a la idea de espacio de construcción de la legitimidad política y de elaboración de políticas públicas adecuadas que a las viejas prácticas de gobierno menor o administrador de la vecindad.

Concluida la Segunda Guerra Mundial, y antes de la aplicación y puesta en escena de los planes internacionales de ayuda, frente al desolador panorama existente (ciudades sin servicios estructurantes de la vida colectiva, enormes cantidades de personas sin ocupación y con redes de contención rotas), los regímenes democráticos emergentes en Europa Occidental, enfrentaban tres grandes traumas: (a) el miedo al hambre, un miedo muy concreto y en absoluto sobredimensionado, no sólo por la reciente memoria de haberlo padecido, sino sobre todo, por la desorganización de las más elementales pautas de articulación de la producción y distribución de alimentos (infraestructuras rotas, falta de insumos, redes de provisión inexistentes, poblaciones diezgadas). (b) Relacionado con la anterior, el miedo al vaciamiento de las pequeñas ciudades y el espacio rural, toda vez que el movimiento natural de las personas era ir hacia donde la vida social mostraba mayores signos de “normalidad”, muchas personas emigraban o se dirigían a grandes centros urbanos, desde donde el Estado estaba reconstituyéndose en términos organizativos, lo que agravaría el colapso de servicios allí, a la vez que condicionaba el funcionamiento de la producción de base rural. Debe tomarse en cuenta en este caso el aspecto constitutivo de la identidad nacional que en muchos de esos casos tiene el habitante del campo. (c) Por último, el dilatado tiempo de salida de las tropas norteamericanas del continente, y más allá de la imagen positiva que por aquel entonces acompañaba a los EEUU, daba lugar a prematuras lecturas negativas en torno de la norteamericanización de la cultura, en especial con relación a los jóvenes (favorecida por la edad promedio de sus tropas y el valor cierto de sus dólares, transformado en referencia continental y moneda de uso cotidiano, en los meses inmediatamente posterior al fin del conflicto). Como confirmación, digamos que hubo sitios donde la retirada demoró varios años (Sicilia).

Así las cosas, los Estados de la región (sobre todo Italia y Francia, pero también Bélgica y Holanda), trataron de introducir estímulos suficientes por medio de políticas diversas, a los fines de retener a la

¹ Al respecto fue significativa la especulación contra la libra inglesa de Septiembre de 1993, que culminó con el retiro de esa moneda del mecanismo de cambios europeo y obligó a Gran Bretaña a devaluar.

² Vázquez Baquero habla de tres posiciones frente a la globalización. (A) la simplificadora que la concibe como un fenómeno único e inevitable, (B) La refractaria que propone la oposición política a la anterior, y (C) Las estrategias de Desarrollo Local en tanto la evidencia indica que se entra al nuevo orden planetario conforme se incrementan o no las capacidades de respuesta territoriales.

población en sus “lugares de origen”, de la única forma sensata y eficiente de poder hacerlo: promoviendo la posibilidad que esa gente pueda hacer algo útil y productivo allí, para que con el tiempo pudiera contar con una red de servicios que permitiese una nivel de vida bastante homogéneo como para una elección.

Años más tarde, al ser analizadas en el ámbito académico tales prácticas (de suerte diversa), fueron denominadas de “**Desarrollo Local**”, porque a pesar de haber sido diseñadas desde administraciones superiores, por lo general implicaban a la administración local y a esa escala se esperaba verificar los resultados. Además otra arista diferenciada de tales políticas fue la creciente adaptabilidad de pautas generales a cada uno de los espacios de aplicación, derivados de interpretaciones múltiples de las consignas de nivel superior en cada uno de los espacios locales o de acciones complementarias en el nivel local. Tales prácticas de gestión y políticas públicas articuladas (cientos de experiencias), evolucionaron en varios sentidos, pero es bueno resaltar la línea general que se fue trazando: desde la cooperación a la autonomía, desde la asistencia a la promoción, desde la producción para la autosatisfacción de necesidades al ingreso competitivo al mercado, desde un carácter casi exclusivamente económico a una visión más amplia de las relaciones sociedad-administración.

Tiempo más tarde, Giacomo Becattini ³, al estudiar por qué la industria localizada en algunas ciudades del norte de Italia soportaba de una manera mejor que otras la crisis económica derivada del shock petrolero de 1973, descubrió que la existencia de una serie de externalidades positivas vinculadas a tradiciones organizativas, modos de vida, transmisión transgeneracional de saberes y aptitudes, calidad de vínculo de cooperación y competencia entre agentes económicos entre sí y entre agentes económicos y administración pública, junto con otras características, daban a dichas ciudades “una atmósfera” intransmisible como política pública e inscrita en su estructura sociocultural, que resultaban determinantes de estándares concretos de desarrollo y de capacidades de superación de las crisis. El caso emblemático estudiado fue Prato (localidad cercana a Florencia), y Becattini definió a esa suma de características, relacionadas con la historia del lugar, con el tamaño de las empresas (sin detrimento de su grado de evolución tecnológico) y el hecho de que las propiedad de las mismas sea de personas y familias con arraigo local, con sus tradiciones asociativas e innovadoras, etc., como “modelo de desarrollo local”. De allí en más, de manera más o menos ambigua, el uso del término fue creciendo, para identificar espacios económicos de similares características. En modo alguno, tales características referían a una economía cerrada (más bien lo contrario), como tampoco a una baja o alta intervención estatal. Mucho menos se trataba de una política pública de asistencia económica básica (más próxima a la idea de “desarrollo social”). Es importante señalar esto, entre tantas cuestiones, porque por aquellos años el término “desarrollo local”, se ponía por fuera del debate económico dominante, referido a estatismo / privatismo o proteccionismo / mercado abierto.

La “atmósfera” de la que hablaba Becattini, nos hace referencia a una economía competitiva e innovadora, a la vez que contaba con prácticas asociativas, una administración pública que sistemáticamente dialoga con los actores económicos, un entramado de instituciones educativas impulsoras de respuestas técnicas y criticidad social, un nivel de cohesión social y de inversión social alto que permite dotar competitividad a la economía aún con salarios altos, etc. El ejemplo estudiado es un espacio urbano e industrial (es bueno resaltarlo porque muchas veces se buscan iguales resultados en espacios rurales, da salarios bajos y alta concentración del poder social). Las conclusiones de Becattini obviamente no son trasladables a todo tiempo y lugar, y quizás sólo deban ser tomadas como una referencia, en un país tan pendular y des-institucionalizado en materia económica, con desproporciones demográficas alarmantes como el nuestro.

Sin embargo, es bueno que de estas reflexiones del autor italiano se profundice sobre las ideas de competitividad de ciudades o territorios, y modelos institucionales de respuesta local a la construcción del desarrollo. Sobre esas cuestiones reflexiono Bacattini y dio origen a otras aportaciones que nos ayudan a despejar esta espesa niebla de términos similares.

³ Becattini, G (1979), “Dal settore industriale al distretto industriale”. *Revista di Economia e Politica Industriale*, 1.

De las muchas aportaciones de Beccattini, tres son relevantes a los efectos de la definición que estamos procurando. La primera es desvincular la capacidad competitiva de empresas (y también territorios) de su envergadura ó volumen. La segunda es la redefinición del concepto de territorio. Y la tercera es resignificar la importancia de superar obstáculos en base a una serie de valores, y **vincular al desarrollo con esa capacidad de soportar y superar momentos críticos o la capacidad de aprovechar oportunidades.**

Respecto de lo primero, desvincular tamaño económico de competitividad, se trata de una aportación muy significativa, porque por un lado completa a nivel teórico las reflexiones sobre escalas y posibilidades industriales⁴, y por el otro agrega complejidad al término competitividad, incorporando al mismo variables sociales que escapan de la esfera económica más restringida, como por ejemplo la capacidad de alcanzar acuerdos sociales o el sentido de pertenencia de los ciudadanos en su rol de agentes económicos. Beccattini, de manera aguda (y temprana), advierte que así como existen economías de escala, existen des-economías de escala. Los teóricos posteriores del Desarrollo de base territorial, añadirán la existencia de economías de red, de cuenca, de aglomeración; en un claro mestizaje entre términos originarios de la geografía y de la economía.

¿Cuándo corresponde hablar de “Desarrollo Local”? ¿cuál es el elemento diferencial? ¿Existe realmente una especificidad “local”, o todos los desarrollos son de alguna manera “locales”? En mi opinión, local refiere a “lugar”, como *espacio de identidad relacional e histórica*⁵, y por lo tanto, en ese sentido de la cuestión, la territorialidad es definitoria. No se trata, obviamente de una idea meramente topográfica, sino una idea compleja del territorio (como sistema)⁶.

Así, primariamente, “desarrollo local” es aquél basado en las características de un territorio (mutable y mutante, transformado por la cultura) y la ampliación de sus posibilidades de respuesta (de allí su vínculo con la sustentabilidad), a la vez que gestionado principalmente desde el mismo. Un lugar que, obviamente, puede ser pequeño y próximo o no, si mantiene señas de identidad relacional. Puede tratarse ocasionalmente de una ciudad constituida por más de un municipio, o un solo municipio, o un barrio (es interesante observar la experiencia del barrio del Poble Nou en Barcelona, con la constitución del programa 22@), o un grupo de municipios que son distintas ciudades pero comparten una base económica, o constituyen culturalmente un espacio referencial, o son economías complementarias, o una región de profundas continuidades entre dos Provincias, o tantas otras variantes, pero eso sí, siempre marcadas desde la continuidad dada por la territorialidad compleja. Por eso el desarrollo local nos obliga a repensar la institucionalidad de nuestro territorio, las capacidades jurídicas y reales de las instituciones locales en sentido amplio, así como la ampliación de esas capacidades (jurídicas y reales).

Además, el eje territorial relativiza algunos parámetros y revaloriza otros. Así por ejemplo un verdadero programa de desarrollo local pondrá el acento sobre el lugar de las decisiones, sobre el vínculo local de los actores económicos (grandes o pequeños), y las transformaciones y valorará menos otros modos de incremento de la actividad como una localización basada en una promoción nacional.

En realidad, más que un modelo de base local, hay que hablar de evitar los modelos sin reflejo territorial. Hay que ampliar el debate, no en función de ideas, que considero caducas, de territorio como reservorio de identidad, sino de territorio como realidad condicionante y desafío.

Argentina, un país exageradamente desigual y heterogéneo, ha concentrado decisiones en sectores dominantes de baja legitimidad y es administrado por burocracias poco profesionales, constituyendo así un “centro” no de naturaleza geográfica sino un centro decisional. Un centro que siempre pensó al país como un todo bastante uniforme. Lamentablemente, el fenómeno no es exclusiva responsabilidad de tal centro y los espacios periféricos también han contribuido y mucho a esta constitución político

⁴ Las reflexiones de Beccattini se consideran complementarias de las tesis de Marshall sobre “distritos industriales”.

⁵ Marc Augé 1994.

⁶ “El territorio es una construcción socio-ecológica. Sobre una matriz biofísica preexistente, los humanos hemos levantado un espacio de artificialidades oportunas o no tanto...” (Ramón Folch, Doctor en biología, socio-ecólogo, Profesor de la Cátedra y Maestría UNESCO-FLACAM de Desarrollo Sustentable).

territorial. Una constitución extractiva y subordinante, frente a la posibilidad de modos de integración más equilibrados, basados en la elaboración de posibilidades y distribución de responsabilidades.

Ahora, luego de la crisis 2001/2002, dos argumentos abonan la idea de construir modelos de desarrollo de base local: a) Las posibilidades abiertas para las economías regionales, a sabiendas que no deberían ser una nueva etapa de las tradicionales expansión / recesión ("stop and go"), b) La necesidad de reconstitución de legitimidad política, que pareciera ser más accesible a escala local.

Consideramos muy útil aportar a este trabajo estas premisas, y al hacerlo con espíritu propositivo, darnos un tiempo para ver por qué temas que aparecen tan diversos pueden ser parte de un mismo sentido de acción.

1.4. Metodología estratégico - participativa

Todo ese conjunto de elementos fácticos que sobrevuelan este presente, enmarcan y condicionan la elaboración de Planes Estratégicos Territoriales. Por lo tanto en su diseño no pueden estar ajenos.

Los **Planes**, en este sentido, deben ser entendidos **como herramienta** de coordinación y negociación.

- En primer lugar, constituyen una decisión explícita de valoración del futuro.
- Obligan al conjunto social a dotar de sentido estratégico a algunos objetivos compartidos.
- Permiten vincular las decisiones cotidianas sobre proyectos y acciones específicas con objetivos a mediano y largo plazo.
- Implican necesariamente agudizar la reflexión sobre la participación política y social. En particular, los planes exitosos han sido fruto de un esfuerzo significativo y sostenido en el tiempo, por derribar los muros invisibles de la anemia participativa.
- Son una eficaz herramienta de gestión, respaldado por políticas y programas coherentes que permitan derivar en presupuestos anuales fundamentados.
- Generan la posibilidad de anticipar situaciones futuras y definir procedimientos para eventuales ajustes a las políticas y programas originalmente previstos
- Contribuyen al debate comunal, estimulando la participación ciudadana en torno a las principales propuestas e iniciativas de desarrollo.
- Son una referencia, instalados en la administración y dotados de indicadores adecuados, pueden contribuir a dotar de racionalidad el debate político.
- Con todo, no son una pócima mágica que da lugar al advenimiento del paraíso en la Tierra, simplemente permite coordinar mejor esfuerzos a favor de objetivos compartidos. En muchos contextos, no hay espacio para el impulso de un Plan Estratégico ó no existen los insumos mínimos para su puesta en marcha, como por ejemplo la valoración del otro como ciudadano, ó la coyuntura es un límite insuperable para las capacidades sociales existentes, etc. Por lo tanto, este trabajo no pretende hacer un culto de un método, sino contribuir a los esfuerzos a favor de una iniciativa que de resultar razonablemente exitosa, contribuirá a la construcción de un mejor entorno y mejores condiciones de vida para una mayoría de la población.

Las condiciones para que un plan que pretende ser estratégico pueda desarrollarse, son diversas y corresponde a un documento de las presentes características (en definitiva, preparatorio del esfuerzo que significa la promoción de este tipo de acciones), poder brindar herramientas para la construcción de tales condiciones, de manera de favorecer el éxito del Plan. En lo que refiere de manera estricta a las cuestiones vinculadas al desarrollo con base territorial, la preparación de la convocatoria al Plan debe necesariamente cumplir con ciertas características. (a) Debe facilitarse la participación, con la apertura de espacios diversos y diferenciados que den cuenta de la heterogeneidad de comportamientos sociales. (b) Debe presentarse la información técnica, definiendo con claridad los conceptos de difícil comprensión, no sobreabundando en cuadros y estadísticas. (c) Debe facilitarse un breve anexo normativo explicado e igualmente otro sobre el presupuesto local, de manera de poner a luz algunas restricciones de la acción estatal. (d) Debe romperse el monopolio de las intervenciones

temáticas, el desarrollo no es competencia exclusiva de los colectivos patronales o de trabajadores. (e) Atento que las dilaciones temporales y la complejidad temática pueden constituir no sólo barreras a la participación ciudadana, sino restricciones a la formulación misma del Plan, el equipo de gestión del mismo debe sistemáticamente establecer el marco de referencia estratégica, a los fines de despejar las inevitables influencias de la cotidianeidad. (f) Resulta quizás una obviedad, pero entendemos no sobreabundante señalarlo: es necesario **promover** la creación de una cultura de **pensamiento estratégico del municipio y de la sociedad**. No se trata de un desafío exclusivo de la Administración, ni siquiera de los sectores sociales más organizados, sino del conjunto social. (g) Deben romperse dos lógicas perversas de las malas planificaciones estratégicas; en primer lugar el intento (absurdo) de colocar al “planificador” como prestidigitador o visionario de un futuro siempre (y cada vez más) incierto, sacándolo del lugar mucho más edificante de “constructor” de futuro, la segunda lógica perversa es la confusión entre estrategia y largo plazo. Lo estratégico tiene que ver con lo crítico, relevante y significativo, no importa el plazo en el que suceda y a “contrario sensu” no tiene que ver con lo anecdótico, aunque ocurra a largo plazo.

1.5. Gobernabilidad

La quinta cuestión referencial, planteada como condicionante y significativa del propio proceso de planificación estratégica (de Desarrollo Local) es la cuestión de la gobernabilidad. Puesta de relieve aquí desde las diversas lecturas que pueden darse; tanto como disponer de “capacidad de gobierno” para protagonizar los procesos abiertos, y también como resultante compleja de los modos de relación entre la Sociedad y el Estado.

Es en este punto, donde la cuestión metropolitana muestra su cara más compleja. Si en cualquier territorio, las relaciones sociales, espaciales y jurisdiccionales no tienen un “recorte” estricto entre un “afuera” y un “adentro”, el proceso de metropolitanización extensivo, se muestra a primera vista como un entorno de alta complejidad, sobre todo combinado con dos hechos puntuales: la baja tasa de acuerdos políticos explícitos y la casi inexistencia de instituciones metropolitanas de gobierno de los problemas de todo el territorio⁷.

En todo sentido de la palabra, y quizás abusando de la literatura, hoy no conocemos donde termina la ciudad; hasta donde ejerce su potencia centrípeta. La inexistencia de instituciones metropolitanas es un condicionante significativo, porque nunca sabremos si una política promocional puede abrir paso a un espacio de especialización territorial ó a un proceso competitivo en detrimento del financiamiento público. Sin instituciones metropolitanas las decisiones sobre espacios vacíos, infraestructuras significantes del territorio, uso de los recursos naturales, etc....por más participativa que aparezca deja fuera de debate a afectados directos, que viven del otro lado de una línea absolutamente arbitraria, y aún pueden beneficiar a actores des-territorializados.

Están afectadas la capacidad de gobierno y las relaciones entre Sociedad y Estado; por eso mismo es altamente saludable la conformación del COMCOSUR y el encuentro de los Planes Estratégicos de Área Metropolitana de Buenos Aires, en una mesa de dialogo. No se trata de una construcción burocrática, sino reconocer la verdadera Ciudad, reconocer la construcción social que es el Gran Buenos Aires, reflejo de un modelo de Desarrollo que le permitió un crecimiento aluvional, pero que hoy necesita para su calificación, pensarse desde nuevos instrumentos que den cuenta de una realidad inexcusable.

Como conclusión a lo expresado podría sintetizarse que cuando hablamos de ciudad metropolitana nos referimos a una unidad territorial con características más ó menos similares reflejadas también en el ámbito social y cultural cuya población participa en un destino común que tiende a integrarla, pero habida cuenta de la existencia de jurisdicciones distintas se puede afirmar que existen varias unidades de desarrollo local. Un criterio es pensar que existen tantas como cantidad de gobiernos locales existan. Lo cierto es que local y municipal no son sinónimos y por un momento hay que desprenderse

⁷ A excepción del Mercado Central de concentración frutihortícola y de la Empresa encargada de la deposición de residuos urbanos (CEAMSE), y el ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios sanitarios) no existen instituciones metropolitanas para debatir, problematizar y resolver temas como el transporte público, los estándares ambientales, la cooperación en el uso del suelo, un marco de tributación no competitiva, etc.

de la mirada administrativa (y a veces aún de la estatal) y entender “local” como referencia al territorio/lugar, de una manera más plástica, de modo tal que para ciertas cuestiones puede coincidir con el ámbito municipal, para otros se realiza a escala una nueva unidad territorial (como puede ser el COMCOSUR), para una tercera (como podría ser el cuidado integral del albardón costero del Río de La Plata, puede constituirse un consorcio que integre municipios del COMCOSUR, excluya a otros e incluya a terceros ó aún más puede pactarse entre las delegaciones municipales que efectivamente están frente al Río –en el caso de Avellaneda quedaría excluido V. Piñeyro por ejemplo). Emergen nuevos territorios de geometría variable, porque cambio el parámetro de agregación social y las respuestas territoriales, es un desafío para afrontar.

En el caso de Avellaneda la participación en el ámbito de una subregión como el COMCOSUR permite ampliar la estrategia de desarrollo local. La desproporción y el desequilibrio en cuanto a posibilidades materiales y de recursos humanos actúan en contra de un desarrollo compensado o equilibrado. Avellaneda, como cabecera del eje sur de crecimiento metropolitano puede consolidar un desarrollo compensado que seguramente favorecerá su propia estrategia local en la medida que el municipio se transforme también en un agente coordinador de políticas de desarrollo regional. Debe gestionar las interdependencias existentes entre comunidades superando el aislamiento por límites y/o jurisdicción.

2.- EL CONTEXTO

Denominamos cuestiones contextuales, a las referencias fácticas que constituyen el entorno de decisiones del Plan; a diferencia de los ejes referenciales (ciertamente relacionados con problemas reales, aunque de naturaleza teórica), se trata de cuestiones concretas que favorecen o impiden decisiones estratégicas; o en algunos casos las hacen imprescindibles.

Avellaneda se halla situado en la denominada Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) entre los Partidos que conforman el llamado conurbano bonaerense o Gran Buenos Aires.

Es cabecera de los ejes sur y sudeste de crecimiento de esta región situándose sobre la margen derecha del estuario del Río de La Plata . Sus límites son: al NO la Ciudad de Buenos Aires, al NE el Río de La Plata, al SE el Partido de Quilmes y al S – SO el Partido de Lanús.

Obviamente, todas las características enunciadas, muy significativas: a) limitar con la “ciudad central” del complejo urbano en cuestión, b) ser cabecera de dos ejes de expansión, c) disponer de un amplio litoral fluvial; han sido tomadas en cuenta, tanto por la reflexión hecha en el componente de Desarrollo Local, y más aún por lo desarrollado por el componente de Desarrollo Urbano Territorial.

La RMBA por otra parte, está conformada por la Ciudad de Buenos Aires y 42 partidos de la Provincia de Buenos Aires. Los municipios del Gran Buenos Aires que la componen son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

Integra un territorio con una superficie de 16.767 Km², en donde residen según el Censo Nacional 2001 cerca de 12 millones de habitantes. Constituye el aglomerado urbano más importante del país: concentra el 50% de la mano de obra industrial, el 55% del PBI y es el principal centro financiero y el mayor mercado de producción y consumo del país.

Dicha concentración se profundiza en aspectos más sofisticados indicativos de niveles de históricos de inversión y crecimiento económico, ya se trate de medir niveles de erogaciones en investigación y desarrollo, concentración de investigadores, patentamientos, producción cultural, personas en situación NBI, etc. Todos los indicadores referidos a situaciones que denotan un status con relación al desarrollo, muestran a la RMBA, como una región de contrastes y complejidad.

Aparentemente, la crisis socio-política y económica que culminó con la disrupción institucional ocurrida a fines del 2001 y el cambio de condiciones macroeconómicas derivado de tal situación, estarían produciendo un significativo cambio de paradigma demográfico, terminando con una tradición de 130 años de crecimiento privilegiado de la región Metropolitana a expensas del resto del país. Si bien el lapso de tiempo transcurrido es muy escaso para verificar si se trata de un criterio estable, pues sólo existen aproximaciones, pero no estudios concluidos en la materia; hay evidencias crecientes que las ciudades de rango demográfico intermedio (entre 50.000 y 250.000 habitantes), articuladoras de servicios de extensas áreas rurales circundantes que mejoraron su competitividad (la producción transable y exportable de las áreas rurales) en función de la devaluación, estarían creciendo a un ritmo que duplicaría la referencia del decenio anterior (pasando de tasas de 25-40% de crecimiento a otras de 40-70 %). El cambio de patrón demográfico es la evidencia de cambios muy significativos y un dato importante a la hora de elaborar un documento de base para la discusión de un Plan Estratégico. La Ciudad de Buenos Aires y su primer cordón, donde se encuentra Avellaneda, tienen un anémico comportamiento demográfico, con caída y envejecimiento de la población; lo que arrastra (o debería hacerlo) un debate en términos de recomposición demográfica y del uso del espacio, tipos de servicios públicos locales, sustentabilidad fiscal, etc.

Por lo demás, es necesario fijar para Avellaneda una mirada regional integral y del COMCOSUR (municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes), pues se trata de municipios que constituyen un espacio territorial, cuya

evaluación cambia si se los observa separados por jurisdicciones ó integrados en cuestiones que le pueden dar fortaleza y otras que le ocasionan serias debilidades.

A las observaciones técnicas del entramado territorial, que estamos estudiando en el marco del presente trabajo; se añade (necesariamente), la valoración política de la conformación de espacios de actuación conjunta o construcción de una institucionalidad novedosa, en el marco de la RMBA. La emergencia de una construcción de tipo micro regional no constituye (aunque en términos anómalos pueda en algún caso serlo) una cuestión coyuntural. A escala universal esta cuestionada la “estatidad” y los emergentes institucionales y territoriales no son otra cosa que la demostración de la existencia de un proceso, muchas veces anárquico, de construcción de nuevas miradas y formas de intervención política, sobre el territorio. De todos modos, parece obvio, que el modelo de reemplazo de una estatidad lineal en términos territoriales a un territorio de estado-red no parece ser un tránsito sencillo.

Efectivamente, y sobre esto corresponde detenerse, el modelo estatal que hasta ahora conocemos en Occidente tiene una serie de características, que la realidad actual interpela fuertemente. En principio tres/ cuatro de dichas características tienen impacto claro sobre una propuesta de Desarrollo Local y por eso las incorporamos al informe: a) El rol central de diseño de política económica (en realidad todas las políticas que se consideran esenciales) no sólo se encuentra en el nivel superior de gobierno, sino que no necesita convocar (o no convocan) para su diseño a los otros niveles, b) Los distintos niveles de gobierno se dividen tareas (replicando el modelo taylorista a la gestión pública) siendo excepcionales (y generalmente conflictivos) los espacios de convergencia entre niveles; este principio llevado a extremos pone en riesgo evidente la legitimidad política de ciertos niveles de gobierno c) el gobierno local, en la mayoría de los casos, fue deviniendo en gobierno de proximidad asistencial, simplificado y sólo fundado en la cercanía; un gobierno para “las cosas sencillas de la vida cotidiana”.

El giro copernicano en la materia, que viene de mano de la incorporación (social y estatal) de nuevas tecnologías que facilitan la comunicación y con ello la coordinación; giro que ya se ha dado en la gestión de grandes organizaciones privadas (por ejemplo el modelo “just in time”), están produciendo mutaciones en el modelo de estatidad, facilitando la construcción de una estatidad concertada, en territorios de geometría variable; donde la totalidad de los niveles de gobierno tendrán participación diversa en los temas, y se pasará de la separación de funciones a la coordinación de funciones. Por lo demás, y como ya fue señalado, la propia “cultura de la inmediatez” que emerge en los centros urbanos occidentales como fruto de esas mismas transformaciones técnicas (desde el delivery, el zapping, hasta la compra on-line), estresa a los servicios públicos que no puedan ingresar a dicho rango de respuesta, siendo el gobierno de proximidad el más aventajado en tal situación (y de eso modo recuperando el lugar central que había perdido, ahora ya no como feudo territorial, sino como nodo de una red a la que aporta y de la que obtiene algo). En concreto y referido a esta cuestión Avellaneda debería ser protagonista de varios desarrollos de concertación territorial, al menos 3 parecen evidentes: el COMCOSUR, por elección política, el conglomerado de municipios de la Cuenca Matanza-Riachuelo que condiciona de manera importante sus posibilidades, en función de situaciones extra-territoriales, y el futuro ámbito de acuerdo de Planes Estratégicos Metropolitanos; todo ello sin pensar en decenas de situaciones que justificarían otros acuerdos (ciudades portuarias, por ejemplo).

Volviendo a las transformaciones territoriales, que afectan el entorno de desarrollo, digamos que a partir de 1990 y como consecuencia de la extensión de redes vehiculares y autopistas se han producido fracturas en los territorios que estas atraviesan pero también se han vinculado nuevas zonas con la Capital. Estos nuevos vínculos han influido sobre la estructura territorial y demográfica de la RMBA y se consolidó en un período de 10 años la tendencia de localización de nuevos barrios cerrados sobre fracciones linderas o relacionadas a las grandes autopistas. Este es un sistema de asentamiento poblacional diferente al que en otros momentos se planteó con las redes de transporte público, ya que se basa fundamentalmente en la movilidad individual. Lo que parecería una nueva forma habitacional con nuevas posibilidades de integración, también generó tramas discontinuas en los territorios que se implantaron con la incorporación de nuevas tierras habitables con polígonos habitacionales aislados, complementados por polígonos comerciales e industriales, instalados sobre el territorio con decisiones en las que parecería se privilegia la cuestión inmobiliaria sobre la planificación territorial.

Debe considerarse que estos desarrollos compiten con la oferta de los municipios. Los centros y subcentros urbanos compiten desigualmente ante estas ofertas residenciales fundamentalmente porque el municipio no puede ofrecer, y en muchos casos no ha existido la vocación de hacerlo, desde lo urbano (sobre todo por la falta de equipamiento, infraestructura y mejores condiciones de seguridad), una oferta que equilibre esta tendencia. No debe pensarse que la inexistencia de dicha oferta en Avellaneda no ha impactado en su tejido socio-demográfico, todo lo contrario: la existencia de un “atractor” poderoso de las clases medias y altas, produce una segmentación social que impacta de lleno en las perspectivas y posibilidades del municipio.

Existe una brecha que se amplía cada vez mas entre áreas marginales y áreas dinámicas, no se establecen relaciones de complementariedad fracturándose el territorio. Áreas ricas y pobres conviven incluso en condiciones de absoluta proximidad territorial en un contexto de violencia y marginalidad. Persisten el desempleo, la falta de crecimiento económico, la pobreza y una participación ciudadana deficiente.

El proceso no es sorprendente, entre otras cosas por su alta ocurrencia en diversas megalópolis occidentales; lo que sí resulta absolutamente sorprendente es la casi nula respuesta de políticas públicas para controlar directa o indirectamente esa tendencia. Se advierte (sobre todo en Europa y Canadá, pero también se ha ensayado en algunas ciudades de EE.UU.) que muchas ciudades frente a esto no sólo han procurado revitalizar sus centros históricos y condicionar las urbanizaciones aislada (acciones directas), sino que, a muchos fines, tratan de dificultar el acceso a zonas centrales en movilidad privada, subsidian el transporte público de calidad y organizan modelos fiscales que desalienten un modelo de crecimiento dis-funcional a una idea de ciudad cohesionada urbana y socialmente (acciones indirectas).

Estos modelos de crecimiento anómalos, han surgido acompañando el proceso de la globalización que presenta nuevos desafíos al gobierno local que debe obligarse a recuperar las áreas y zonas históricamente desequilibradas, compensar los desajustes territoriales, retener la migración de las industrias y promover su radicación en las zonas más necesitadas de crecimiento económico todo ello acompañado por una coherente política territorial y de desarrollo de servicios básicos que surge como necesidad para atender el aumento demográfico que generarían estas zonas impulsadas por el crecimiento económico. Se requieren nuevas formas de organización del territorio, y en tal sentido son complementarios y no competitivos tres conceptos: desarrollo local, inclusión social, competitividad.

Es obvio que el municipio debe tomar decisiones que contrarresten estos fenómenos de desajuste y sus consecuencias y encontrar un modelo equilibrado y sostenible que centre su concepción en una calidad de vida digna para todos los habitantes. Decisiones que son distintas, si un municipio es en principio “beneficiario neto” del fenómeno (como podría ser el caso de Pilar), si vive en su propio territorio las tensiones re-localizadoras (como podría ser el caso de Quilmes) o como en el caso de Avellaneda es perjudicada neta. En el primer caso, la bonanza inicial no debería ser obstáculo para pensar en la sustentabilidad del fenómeno a largo plazo (muy cuestionada), en el segundo lo que parece estar en juego es la posibilidad de financiar por medio de imposiciones progresivas acciones de re-equilibrio social y territorial; en el tercero, que es el que más nos interesa, el gobierno local debe aprovechando el lugar central del territorio, privilegiar su re-calificación por medio de intervenciones innovadoras, emblemáticas, calificando los servicios y el espacio y re-significando en clave urbana el patrimonio intangible que los centros históricos tienen y que son una demanda sistemática por parte de los ciudadanos (lo expuesto está en línea con las propuestas concretas elaboradas por este componente y el DUT).

Otra cuestión de contexto fáctico, es la re-definición mundial del espacio industrial a escala global. Desde los últimos años 60', el proceso de migración industrial (denominado paradójicamente en muchos países centrales como des-localización) se ha ido acelerando. El proceso (digno de un estudio detallado) tiene una importancia central para Avellaneda. No vale la pena, pararse en la simplificación que significa exaltar las situaciones relativas del sudeste asiático, en estos 40 años, sino comprender el fenómeno.

Es muy importante, señalar que antes de la aparición clara de esta tendencia, un sector dominante de la dogmática desarrollista, sostenía a modo de simplificación que: “es muy difícil industrializar lugares sin tradiciones artesanales sofisticadas”. La afirmación, partía del concepto (lógico y hasta ese momento verificable empíricamente) que la industria como artefacto requiere de un conjunto de presupuestos sociales, difíciles de organizar en territorios sin tradiciones evolutivas específicas. Se trataba de una afirmación extendida y fuente de enormes debates en el caso latinoamericano. Lo cierto es que la experiencia stalinista en la URSS de post-guerra y la emergencia de los “tigres asiáticos”, dieron por tierra, al menos con la visión más ortodoxa, de la idea de “memoria territorial”. El territorio es un sistema (no son partes agregadas) y es (sobre todo) una construcción socio-política. Se hereda una topografía (y es una condicionante fuerte), pero se construye un territorio (es válido para el caso, el famoso refrán holandés “Dios hizo el mundo, menos Holanda que la hicimos nosotros”). Hoy los ejemplos, antes escasos de transformación territorial se multiplican por decenas: Bilbao, Irlanda, Costa Rica, Chile, etc.

Esas transformaciones territoriales (combinadas con las tecnológicas) tuvieron unas consecuencias muy concretas para Avellaneda (como lo tuve para todos los enclaves industriales tradicionales de Occidente desde Detroit hasta Londres). No es ocioso señalar que aunque las empresas no se trasladen efectivamente, si a causa de los diferenciales de competitividad quiebran los actores económicos locales, al tiempo que se consolidan otros espacios de especialización industrial, la transformación se ha realizado.

La redefinición del espacio industrial a escala planetaria tiene cuatro ejes significantes: a) la existencia de mano de obra barata, abundante y socialmente disciplinada; b) la existencia de recursos energéticos suficientes y una baja tasa de cuestionamiento político a sus usos alternativos; c) la disponibilidad de suelo dotado de infraestructuras aptas para el desarrollo industrial; d) en los casos de industrias de alta calidad e innovadoras, la disponibilidad de mano de obra excelente (de manera también abundante) y tradiciones jurídicas equilibradas y sólidas.

Los primeros tres ítems explican la emergencia en los últimos 40 años no sólo del Sudeste asiático, sino también de San Pablo (Brasil), de las maquilas mexicanas, de Filipinas, de los enclaves industriales de la India. El cuarto ítem se aplica a Irlanda, Finlandia, Québec, etc.

Las restricciones a la actividad industrial en Avellaneda, no son propias de Avellaneda, sino simplemente surgen del modelo de redefinición del espacio industrial. No significa esto que en el futuro Avellaneda no pueda disponer de una interesante y voluminosa actividad industrial; sino que de hacerlo deberá tomar en cuenta la información que surge del contexto. Por lo tanto, y en caso de que los ciudadanos en el marco del Plan Estratégico decidan sostener actividad industrial en la ciudad, deben asumir que deberán compensar las deficiencias en los apartados a) y b) con ventajas construidas en los apartados c) y d). Esto significa que probablemente deba encararse un esfuerzo fiscal significativo (donde deberían converger todos los niveles de gobierno) en materia de calificación de recursos humanos para la industria, a lo que debería sumarse una política industrial local de acciones compensatorias del ciclo económico (en detrimento de otras iniciativas ciudadanas) y adaptarse (en un marco de notable escasez, por ser parte de una conurbación densa) una porción significativa de suelo a destinos industriales, bajo estrictas normas de seguimiento en términos de calidad ambiental y relacional. Bajo ese marco condicionante, y fundado en la existencia de una historia industrial, en la disponibilidad de una logística razonable (Puerto, vías terrestres, etc.), la cercanía de un mercado importante (la propia región metropolitana), Avellaneda puede sostener algunos rubros particularmente competitivos de su trama industrial. Pero de no encarar urgentemente una adaptación muy fuerte de sus políticas públicas, es altamente probable que cada etapa recesiva del ciclo económico vaya produciendo un proceso de des-industrialización; porque se sumarán 2 factores potentísimos en ese sentido: a) los diferenciales de competitividad en razón de la reconfiguración del espacio industrial mundial + b) el valor relativo del suelo para nuevos emprendimientos urbanos que lo reciclan a destinos más atractivos en términos inmobiliarios.

Otras cuestiones contextuales: Entre las problemáticas físicas y funcionales que se expresan y manifiestan al compartir varios municipios la misma región se encuentran las cuencas hídricas, la necesidad de redefinir redes viales y ferroviarias, tratamiento y deposición de residuos, medio ambiente, áreas verdes, transporte, centros de transferencia de mercaderías, y seguramente muchos

más temas críticos aparte de los mencionados que serán más o menos relevantes en la construcción futura de este territorio.

Es imprescindible que al pensar en la planificación estratégica de ese territorio, el municipio llegue fortalecido al tratamiento de estos temas en ese ámbito ampliado (la RMBA) con una política y líneas estratégicas propias ya diseñadas y coherentes con las **necesidades de los actores sociales de su propio territorio**. Luego podrá compartir y establecer, desde una posición consolidada frente a las jurisdicciones vecinas, un ámbito de discusión para establecer metodologías de trabajo para encarar soluciones. Por ejemplo, no todos los municipios de la RMBA comparten la preocupación industrial de Avellaneda, no todos son tan altamente dependientes de una calidad logística, ni todos requieren de una logística del mismo tipo. Aunque en este punto, quizás haya que hacer una salvedad, es tan alto el deterioro de las infraestructuras públicas del Gran Buenos Aires y tan significativo el atraso prestacional del Estado que cualquier shock infraestructural sería favorable (para poner las cosas blanco sobre negro, digamos que en lo que es el COMCOSUR hay un 20 % sin acceso al agua potable y más de un 50 % sin cloacas, hay barrios inaccesibles los días de lluvia, otros cuya inundación no depende ya de la sudestada sino de que no lluevan 100 mm en algunas horas, el déficit en materia de vivienda pública y disponibilidad de espacios verdes ni siquiera puede calcularse adecuadamente). Hacemos espacial hincapié en estas cuestiones, porque fuera cual fuera el perfil económico que la ciudad elija, no será plausible sin esfuerzo alguno a favor de una cohesión social básica; bien vale preguntarse si una ciudad turística puede seguir sin cloacas ó una ciudad industrial lo mismo; entendemos que se trata de un debate de segundo momento para la situación de Avellaneda y su entorno.

En este punto es bueno resaltar, que las actuales iniciativas del gobierno local, en pos de reconfigurar la urbanización de las villas (ciudad informal) y dotar esos espacios de servicios públicos, se alinean con cualquier Plan Estratégico, dado que se trata de lo que suele denominarse “proyectos estratégicos” de respuesta rápida, en el marco de un debate que por tener sus tiempos y sus métodos, no puede dilatar respuestas de ese nivel de necesidad.

La cantidad de habitantes registrada por el último Censo Nacional de Población y Vivienda registró en el año 2001, 344.991 habitantes para el partido, esta cifra representa el 0,96% del total de la República Argentina, el 2,47 % de la Provincia de Buenos Aires y el 3,01 del conglomerado conformado por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Gran Buenos Aires. Su densidad poblacional es de 5981,5 hab/km².

La población de Avellaneda muestra claras características de “población asentada” lo que significa decir que no está siendo fruto de fuertes impactos derivados de migraciones, planificaciones de gran escala, transvasamientos poblacionales, etc. Desde mediados de la década del 70 registró primero muy moderadas tasas de crecimiento (convergentes con el crecimiento vegetativo de las ciudades asentadas) y luego tasas de decrecimiento, explicadas en idéntico origen. Todo lo dicho limita y mucho la exposición del punto anterior respecto de los nuevos modelos urbanos de lo 90´ (countries + asentamientos informales) y su impacto en Avellaneda, sobre todo en términos cuantitativos (el suave decrecimiento poblacional seguramente tiene como causa más importante el cambio de estructura etaria, y no tanto las movilizaciones a los countries), no así en términos cualitativos; no sólo porque en términos fiscales se pierden los habitantes con mayor potencialidad de contribución, sino porque constituyen el núcleo de sectores sociales con recursos disponibles, educación calificada, y otras características que impactan de lleno luego en la competitividad territorial. Por lo demás, a los objetivos problemas de tales movimientos, se añade un “intangible” asociado a la idea de no-ciudad que los espacios amurallados implican, en absoluto proceso de desvinculación pública, fuente de tensiones políticas.

El tipo de evolución demográfica nos da mucha información, para contribuir con reflexiones al proceso estratégico en marcha; nos da información sobre dinamismo económico (es bien conocida la relación actividad económica/ retención – expulsión demográfica), bajo en los últimos 20 años; nos da información sobre disponibilidad de espacios habitables; si bien es cierto que Avellaneda cuenta con importantes (y muy bien ubicadas) “manchas vacías” en su territorio, la letanía demográfica da cuenta de la in-habitabilidad directa de esos espacios, y en consecuencia de la necesidad del montaje de infraestructuras para transformarlas en suelo de valor (sea que el uso que se le quiera dar fuera

industrial o residencial); también nos da información sobre la opción infraestructural tomada por las jurisdicciones con poder sobre el territorio, que han preferido invertir en conectar suelo más distante del centro (y en general por lo tanto más barato en promedio), y no “densificar” la Ciudad generando menores costos ambientales, energéticos y sociales; quizás motivado porque en la solución aplicada las plusvalías se concentran en quiénes pueden leer la evolución del accionar público y disponer de recursos para una especulación anticipatoria y en el segundo caso se derramaría sobre miles de pequeños propietarios ya instalados.

Proyección población 2020 por localidad

Localidades	1991 (1)	2001 (2)	(2/1)	(1/10)	Tasa crecim. promedio 10 años	Años	Tasa crecim. 19 años	Población 2020
1 Avellaneda	26.815	24.313	0,91	0,1	0,99025279	19	0,83018603	20.184
2 Crucecita	24.670	21.836	0,89	0,1	0,987871358	19	0,79306262	17.317
3 Dock Sud	38.490	35.837	0,93	0,1	0,992883683	19	0,87311027	31.290
4 Gerli	33.174	31.090	0,94	0,1	0,993532981	19	0,88402282	27.484
5 Piñeyro	29.607	26.979	0,91	0,1	0,990747863	19	0,83810753	22.611
6 Sarandí	59.956	60.817	1,01	0,1	1,001426857	19	1,02746125	62.487
7 Villa Domingo	62.304	58.759	0,94	0,1	0,994158996	19	0,89466631	52.570
8 Wilde	67.991	65.881	0,97	0,1	0,996852438	19	0,94186061	62.051
9 Área de Reserva	1.984	3.468	1,75	0,1	1,057435149	19	2,88948936	10.021
Totales	344.991	328.980						306.015

Fuente: Datos Poblacionales por Localidad 1991 - 2001 INDEC - Elaboración propia

Necesidades Básicas Insatisfechas –2001-

Jurisdicción	Cantidad de población con NBI	Porcentaje de población con NBI respecto de la población total de la jurisdicción
Avellaneda	35.115	10,7
Lomas de Zamora	101.385	17,2
Quilmas	91.015	17,6
Almirante Brown	99.014	19,3
Florencio Varela	105.121	30,4
Lanús	52.691	11,7

Berazategui	55.861	19,4
24 partidos GBA	1.518.319	17,6

Fuente: INDEC

Existe un aspecto cualitativo, poco trabajado desde la información estadística y absolutamente relevante, referido a la conformación poblacional y alcanzado por los términos de referencia del contrato, se trata de la existencia o no (su configuración y modos de actuación) de redes socio-laborales y las modalidades de la cultura asociativa en el territorio. A la fecha entrevistamos a autoridades políticas en la materia, informantes claves y estamos cruzando la escasísima (y poco confiable) información existente con otros datos de la matriz social de Avellaneda. En principio no queremos avanzar a la ligera sobre una situación que al momento evaluamos nebulosa (por ejemplo, existe poca evidencia empírica, acerca de si la crisis económica 1998/2002 incrementó o disminuyó la conformación de redes asociativas, ni como pudo haber influido sobre la calidad de las mismas) y resulta tan esencial a la hora de proponerse líneas de acción en un contexto estratégico, sobre todo a tenor de la debilidad institucional endémica (y agravada) de Argentina.

Los emergentes culturales de intensos shocks económicos, han sido muy estudiados (sobre todo luego de la depresión de 1929 y de las posguerras) y la norma general indica que recesiones largas en el tiempo (como claramente puede evaluarse los más de 50 meses que van desde abril de 1998 a Julio del 2002) modifican pautas de conducta social en todos sus aspectos (y no sólo los mercadistas), desde los cuidados sanitarios personales, hasta el seguimiento de la evolución educativa de los hijos, pasando por la violencia doméstica, el sostenimiento de redes familiares, y aún la propensión a emprender actividades. Si bien no nos proponemos un estudio sociológico intenso sobre dichos ítems, no es nuestra intención reproducir estadísticas que poco pueden aportar al conocimiento de un aspecto intangible pero vital de las relaciones económicas como relaciones sociales.

HISTORIA

Desde los primeros tiempos de la fundación de Buenos Aires, en 1580, se instalaron pobladores en las costas del Riachuelo, donde radicaron sus chacras para el abastecimiento de alimentos a la naciente población. Inmediatamente de establecido, Juan de Garay, otorga tierras a los fundadores, de las cuales la fracción más importante es una "suerte de estancia", para el adelantado Don Juan Torre de Vera y Aragón, cuya ubicación coincide con el actual territorio del Partido de Avellaneda. Estas tierras del adelantado, al no ser ocupadas por este, son luego fraccionadas en parcelas menores y otorgadas a otros favorecidos. En 1605 se le adjudica a Don Juan Ortiz de Mendoza una chacra, en el lugar donde luego se formaría el pueblo de Barracas al Sur, quién la "puebla", es decir la habita, ya sea el mismo o el personal con que la dotó (Según lo ha afirmado el historiador Federico Fernández Larrain) constituyéndose este hecho en el primer antecedente de población, no indígena, para la actual Avellaneda; y del que nos encontramos próximos a cumplir los 420 años de historia local. Pocos años antes ya había comenzado a formarse el Camino Real al Sud, actual avenida Mitre, que fuera la primera ruta a las pampas del sur; y también desde esos tiempos data la primera "vaquería" en la zona, práctica de "cazar" el ganado cimarrón, que se reproducía libremente, para extraer y comercializar solo su cuero.

En 1791 se inaugura el primer puente sobre el Riachuelo y la zona comienza a poblarse lentamente en torno a este y el camino Real con algunos ranchos y pulperías que se establecen como sitios de abastecimiento, intercambio, crédito, alojamiento y tratamiento de negocios.

A partir de 1815 se comienzan a instalar los primeros saladeros, que se incrementan en 1822, con las radicaciones industriales impulsadas por Rivadavia al Sur del Riachuelo. Con el impulso del comercio y las incipientes industrias relacionadas a la ganadería, continuó el crecimiento del pueblo; incrementándose los saladeros, curtiembres y graserías para la producción de aceites combustibles, velas y jabón.

El pueblo designado cabecera del nuevo partido, que se origina por la división del territorio de Quilmes en 1852, y desde entonces se llamará oficialmente Barracas al Sud. Poco después contaba con más de 3.400 habitantes; dos escuelas del Estado, una de varones y otra de niñas; una iglesia provisional de propiedad particular; una plaza y nuevos comercios e industrias, como seis constructores de buques; cuatro carpinterías de carretas; dos tiendas de alpargatas; un depósito de guano para exportación; doce fondas, nueve billares y cuatro quintas de verduras.

Con la epidemia de fiebre amarilla de 1871, en Buenos Aires se señala al Riachuelo, contaminado por los saladeros, como único responsable del mal, declarándose la erradicación de éstos de la zona. Con lo cuál se da término a este primer período industrial. El proceso de conformación de Avellaneda sufre así su primer impacto, de la mano de la imposibilidad por resolver una crisis que hoy llamaríamos ambiental.

El segundo ciclo de crecimiento, se iniciará casi 10 años después, mediante la concurrencia de tres factores nuevos; las obras de infraestructura que inauguran la era frigorífica (en especial la conectividad ferroviaria sobre la que nos explayaremos abajo), las obras del Riachuelo y el Mercado Central de Frutos. Una vieja grasería, La Negra, es convertida en el primer frigorífico del Riachuelo, donde luego se instalarán otros más. Las obras que dotaron al Riachuelo en puerto de buques de ultramar; complementadas con la inauguración del canal Dock Sud y sumadas a la construcción del Mercado Central de Frutos, el depósito comercial más grande del mundo para la época, convirtieron a Barracas al Sud en el punto de afluencia, depósito y embarque clave del proyecto agro-exportador argentino.

En 1895 el pueblo es declarado ciudad, transformándose en una de las primeras localidades de la Provincia, además de su Capital, La Plata, en adquirir ese rango. El decreto que así lo establece es compartido conjuntamente con los pueblos de Bahía Blanca, Azul y Tandil.

Con el arribo del siglo XX se encuentra ya iniciado el proceso de otro nuevo factor de desarrollo, consistente en la diversificación industrial, ya no sólo existiría la destinada a la exportación y de base estrictamente agraria, sino una incipiente –pero cada vez más significativa industria sustitutiva importaciones, no exclusivamente vinculada al agro y mucho más sofisticada; de tal proceso se deriva la radicación de mayor número de empresas y mano de obra aplicada a las producciones navales, metalúrgicas, químicas, petroquímicas, alimenticias, textiles, gráficas, a las que se deben sumar la modernización de las existentes del cuero y el acopio, acondicionamiento y expedición de frutos del país.

En 1904 se le cambia, a la ciudad y al partido, su antiguo nombre por el de Avellaneda. Con el gran crecimiento demográfico registrado, tanto en la ciudad como en las localidades vecinas, que ensanchan su extensión hasta confundirse y superponerse, se establecen los límites de cada una de ellas; delineándose el ejido de Avellaneda prácticamente sobre la pequeña superficie original demarcada en 1855, para el pueblo que todavía se encontraba en formación. El crecimiento urbano se fue produciendo sin distinción de áreas residenciales, industriales, comerciales o recreativas, que si bien denotan una comprensible ausencia de planificación diferenciada, para la época en que se construyó, le ha dado a la Ciudad un perfil arquitectónico característico; donde se pueden seguir apreciando, en una rara armonía, depósitos y talleres, algunos reciclados, locales comerciales, bancarios y públicos con clubes y estadios entre casitas de chapas, modificadas ya, y antiguos frentes neo-renacentistas junto a chalets y elevadas torres de consorcios; que siguen transformando nuevamente la fisonomía urbana por las exigencias de un fin de siglo, que llega con desafíos, inquietudes y proyectos nuevos para los habitantes y la ciudad.

Es importante entender el proceso histórico, no como un mero aporte ilustrativo; sino porque las dinámicas territoriales y productivas no se inventan y tienen por lo general un vínculo histórico más intenso del que se cree. En el particular es destacable, dentro de la fisonomía urbana que Avellaneda supo darse, como claramente la ciudad es el envase de un tiempo lleno de tensiones, impulsos e imposibilidades. Hoy nos proponemos contribuir a dotar a esta ciudad tan intensa de un Plan Estratégico, para que esa energía vaya en beneficio del ejercicio de la ciudadanía y de la calidad de

vida; para evitar des-localizaciones masivas, envejecimiento poblacional, anomia regulatoria y otros males de las ciudades sin estrategia.

En 1992 el edificio del "Palacio Municipal", sede de las autoridades, se traslada hacia otro, más moderno, en la localidad de Crucesita; si bien Avellaneda sigue ostentando su carácter histórico de ciudad cabecera del partido, donde además se encuentran nuevos edificios municipales; la sede del Obispado y la Catedral; el centro comercial, bancario y cultural; los estadios de Racing e Independiente, tan ligados a la cultura popular rioplatense.

El partido de Avellaneda además de Avellaneda Centro esta integrada por las siguientes localidades: Crucesita, Dock Sud, Gerli, Piñeiro, Sarandí, Villa Domínico y Wilde. Actualmente su población total es de 380.000 habitantes. Avellaneda Centro, está compuesta por solo tres barrios: Barracas al Sud, Deán Funes y Mariano Moreno.

El paisaje del Partido de Avellaneda, desde el punto de vista geomorfológico, presenta un suave relieve de terrazas de escasa pendiente vinculadas al Riachuelo y al Río de la Plata. Las características climáticas corresponden al tipo de clima templado. La acción de los vientos Pampero (del sudoeste) y la Sudestada manifiestan efectos sobre las aguas del Río de la Plata y Riachuelo, el Pampero produce bajantes la Sudestada inundaciones.

Las aguas superficiales presentan dos frentes fluviales: el del norte, enfrenta al Riachuelo (curso inferior del río Matanza), y el del este, al Río de la Plata. Las tareas de canalización, rellenamiento o entubamiento parciales de algunos arroyos no han solucionado aún los problemas de inundaciones que siguen afectando a la zona. Con respecto al suelo, en las terrazas bajas predominan arcillas marinas y acumulaciones de conchillas y arenas, los albardones tienen suelos más aireados con buena provisión de materia orgánica.

Tanto las formaciones vegetales como animales naturales fueron casi íntegramente destruidos por el proceso de urbanización.

3.- PRODUCTOS ⁸

3.1.- Identificación de los principales problemas de desarrollo local

La totalidad del trabajo realizado por el equipo a cargo del componente ha reunido un conjunto de información; y entre ella consideramos mucho más valiosa los aportes cualitativos. En ese sentido, los problemas detectados para la formulación de una política pública de desarrollo local, son los que se listan y analizan abajo:

* Altas transformaciones de contexto, con escasas herramientas locales: el problema más significativo para el desarrollo local de Avellaneda está vinculado a una condición histórica. Durante los casi 30 años que van desde la 1ra crisis del petróleo, hasta la salida abrupta de la convertibilidad; convivieron en el territorio cambios muy significativos de contexto (macro), sobre los cuales el gobierno local no dispuso de herramientas de redefinición territorial ó compensatorias. Tal situación fue conformando una memoria institucional que es la matriz del comportamiento de la enorme mayoría de los gobiernos locales de la Argentina. Una memoria institucional vinculada a la idea de “gobierno local = gobierno menor” ó “gobierno local = gobierno de servicios de proximidad asistencial”; si bien existen restricciones competenciales severas, derivadas de una ingeniería normativa que delego los asuntos de “alta criticidad para el desarrollo” en los gobiernos provinciales y nacionales (quizás como derivación de aquella misma concepción de asistencialidad local), igualmente los gobiernos locales no hace un uso adecuado de las facultades que poseen ó es inusual el impulso a transferencias concertadas de funciones y apenas emergente, de manera históricamente reciente, la conformación de espacios supra-municipales destinados a salvar limitaciones de la escala municipal a constituir espacios de red, a visualizar la conformación de cuencas productivas ó a poder pensar en economías más sofisticadas en otra lógica que no sea la aglomeración por proximidad. Existe una fuerte tendencia en Occidente a estudiar las emergencias territoriales derivados de los cambios tecnológicos, y en ese sentido el impulso convergente, desde la teoría y la praxis política de las redes de Ciudades tiene asidero fundado no sólo en las nuevas posibilidades tecnológicas, sino que refleja nuevas modalidades de apropiación ciudadana del territorio. Avellaneda, en esa convivencia entre entorno cambiante y herramientas escasas ha carecido de una reflexión territorial crítica y de calidad, que supere la instancia del Planeamiento Urbano (indispensable), y eso es sin dudas una restricción severa al Desarrollo Local, no visto ya como desarrollo municipal, sino como desarrollo con base en el territorio.

* Concepción del rol del gobierno local: Es evidente que la Administración municipal se haya en una etapa de transición, entre una visión pequeña del gobierno local y una visión mucho más protagonista del mismo (insumo indispensable para un programa de desarrollo local). Para ejemplificar lo dicho, convive el criterio que dio lugar al impulso y creación de las SAPEM, claramente una iniciativa proactiva orientada a dinamizar ventajas económicas, con una visión que coloca a la administración local en un lugar subalterno de decisiones jurisdiccionales de otros espacios; cuando en realidad esas restricciones pueden ser superadas desde una Administración que ofrezca proyectos y lidere. En este punto, de todos modos hay que evitar una visión mitológica del gobierno local, que lo ubica (con o sin pruebas en cada caso) como un espacio “más democrático” y otros adjetivos calificativos en términos políticos. La verdad es que así como la proximidad es un elemento ventajoso a muchos efectos organizacionales, en la tradición política latinoamericana es desventajoso en otros, por ejemplo en lo referido a la construcción de autonomía estatal y solidez fiscal. Avellaneda en concreto, tiene escala y posibilidades de constituirse en una organización con lógicos niveles de autonomía relativa y participante de redes decisionales complejas y significantes, a la fecha eso parece ser más un proceso en construcción que una realidad.

⁸ En este capítulo, se presentan los productos específicos del estudio de Consultoría en su Componente III, tal cual fueron establecidos en sus Términos de Referencia (TDR).

* Estructura organizacional del gobierno local, referida a la agenda emergente de los gobiernos locales: disponer de una oficina burocrática referida a un tema y aún administrar información sobre el mismo, no da cuenta ni garantiza la posibilidad que una Administración tenga capacidad cierta de incidencia en una materia. Tal capacidad (fortaleza institucional), es la resultante de un conjunto de situaciones que dan como resultado la efectiva posibilidad de incidencia por parte de la Administración. Así la disponibilidad de normas adecuadas, una estructura organizacional acorde al problema público a enfrentar, canales de comunicación adecuados para los interlocutores de cada caso, recursos humanos adecuados y un entrenamiento de los mismos vinculados al tema a resolver, una estructura de decisiones que refleje una correspondencia entre criticidad y nivel de respuesta, etc. Avellaneda no dispone de un potencial de incidencia en materia de Desarrollo Local, lo está trabajosamente construyendo. El proceso político-administrativo de montar una institucionalidad no es sencillo en absoluto, y requiere de insumos previos como la consideración social que incluya a la cuestión en la Agenda Pública; hasta entrados los años 90' no existía en el país una tradición de involucramiento del gobierno local con las cuestiones económicas sustantivas, por lo tanto esa situación sumada a que se trata de un tema cuya competencia ya tienen otros niveles de gobierno (no se trata de un tema de agenda pública emergente como podría ser la cuestión ambiental en los 60'), constituyen dificultades al armado de una organización burocrática pública eficiente para atender el tema en cuestión. Idéntica situación se reflejan en otros temas emergentes, que la ciudadanía no colocaba en cabeza de los gobiernos locales y que ahora crecientemente los demanda. Las soluciones plausibles a este tipo de tensiones (demandas crecientes, adaptación organizacional relativamente más lenta), tienen que ver con la conformación de respuestas multinivel, donde el involucramiento concertado (estado de concertación) de varios niveles jurisdiccionales resuelven un problema que los ojos de la ciudadanía es único (abajo lo veremos en detalle). Ahora bien, el pasaje del modelo de gobierno de "separación de funciones" (cada nivel del Estado se encarga de un tema, y las zonas de concurrencia en la práctica operan como zonas de conflictividad), a un modelo de gobierno de coordinación de funciones (situación en la que es vanguardia la Unión Europea), en las que todos los niveles conciertan agendas de intervención sobre un mismo tema desde diferentes lugares (posibilidad facilitada por los nuevos soportes tecnológicos), importa un cambio de modelo cultural en todos los niveles de organización estatal (en el caso argentino, las experiencias se están multiplicando, sobre todo de la mano de los programas con financiamiento externo, con resultados variables, pero en general insatisfactorios).

* Estructura organizacional del gobierno local, referida a la agenda emergente de los gobiernos locales: Avellaneda en particular y el Gran Buenos Aires en general, son el escenario visible de la conflictividad social en su versión más compleja; se trata de un territorio con memoria de luchas sociales significativas, y que hasta la hiperinflación de 1989, había vivido un largo período histórico con muy bajas tasas de desempleo. Contrariamente a lo que opinan las corrientes dominantes del Desarrollo Local en la Argentina, esta marca histórica (la existencia de altísimo porcentaje de la población en empleos de buena calidad y dentro de marcos legales protectorios), es una referencia inexcusable, porque pervive en la memoria popular y ese registro sostiene las situaciones de respuesta a la crisis. Así por ejemplo es el impulso que sostiene las movilizaciones de desocupados (que saben por el relato de sus mayores que se puede vivir mejor) a la vez que explica las dificultades de formulación de estrategias adaptativas de las familias vulnerables a las altas tasas de desempleo abierto que aparecieron en los 90 (luego superadas lenta y dolorosamente con el tiempo). Con todo, y aún valorando el esfuerzo de mujeres que se desdoblan en largas jornadas entre su hogar y sus trabajos informales, familias enteras que se sostienen en la solidaridad recíproca, etc., no corresponde a los teóricos hacer la apología de la subsistencia, y llamar desarrollo a lo que no es más que supervivencia. Corresponde al estado contribuir a salir del infierno que significa vivir hora a hora, pensando en el Desarrollo (y no en su versión menoscabada como forma de supervivencia, que me atrevo a denominar "desarrollito"), y ese pensar es crear condiciones macroeconómicas, es brindar servicios de ciudadanía, cobrar adecuadamente los impuestos para estar financiado y no ser vulnerable a presiones de sector; sin duda se trata de pensar el desarrollo como un orden conflictivo, pero aún así deseable. La situación de movilización social sistemática de desocupados, en un contexto que combina bajas herramientas de intervención desde el gobierno local y ausencia de acuerdos multinivel ó políticas minimalistas de desarrollo, constituyen de manera objetiva una condicionante clara a cualquier iniciativa de dinamización económica; y lo es en dos aspectos, uno

objetivo vinculado a la matriz de decisiones empresariales en un contexto de conflicto social expuesto, y otro subjetivo vinculado al Marketing territorial y a la composición referencial que sobre el territorio construyen quiénes aún sin decisión sobre el mismo, constituyen opinión pública.

* Escaso presupuesto local para atender los desafíos de la recuperación de competitividad: Avellaneda cuenta con un presupuesto local que ha venido rondando los 110 millones de pesos para atender las necesidades y servicios de sus aproximadamente 350.000 habitantes; lo que implica contar por parte del gobierno local algo más de \$ 25 por mes y por habitante. Se trata de una cifra extremadamente exigua, para enfrentar los desafíos de la reconversión territorial que Avellaneda necesita. En nuestra visión de las cosas, no hay desarrollo sin gobernabilidad (es impensable y obviamente ridículo, un programa de desarrollo en Irak por ejemplo), ni gobernabilidad sin un nivel de autonomía relativa del Estado, basado entre otras cosas en la solidez fiscal (también en la capacidad organizacional y en la legitimidad política); parafraseando a Perón que sintetizaba este razonamiento con la frase: “no hay independencia sin independencia económica”; podemos decir que si el Estado Local no pone en el lugar que le corresponde de la agenda pública la cuestión fiscal, seguramente muy poco podrá incidir en materia de desarrollo.

* Baja capacidad tributaria: a las dificultades de un presupuesto insuficiente, hay que sumarle que la Provincia de Buenos Aires aún no ha reconocido la autonomía municipal (a pesar de que modificó su Constitución con posterioridad a la sanción de la Constitución Nacional del 94´ que le encomienda la Provincias el reconocimiento de las autonomías municipales) y que de ello se derivan ciertas restricciones en materia de tributación, que o bien derivan en una legislación anómala, o en incrementar la tendencia de algunos municipios de apoyar su gestión sólo en recursos recaudados por otros niveles de gobierno.

Otro aspecto de esta cuestión es el conjunto de capacidades administrativas que hacen posible recaudar bien los tributos existentes (en Avellaneda, por caso existen sólo 6 inspectores municipales vinculados a Rentas), cuestión que no siempre ocupa el lugar central en la concepción administrativa del Estado local que debería ocupar. Lo que podría resumirse en “Actual presupuesto bajo y altas restricciones para elevarlo a corto plazo”.

* Condicionantes ambientales para una importante cantidad de actividades: El emplazamiento urbano/ central, la existencia de pasivos ambientales significativos, constituidos por décadas de bajo control (y aún de políticas erradas como en el caso del CEAMSE), radicación de industrias sucias en proceso de transformación, constituyen una limitante significativa, porque son fundantes de una presión (lógica) hacia la des-localización, en un proceso en el que Avellaneda no parece estar suficientemente preparado para poder retener con seguridad a esos actores económicos. Sin dudas un Parque Industrial que genere mejores condiciones de radicación puede ser muy beneficioso, porque otorga una salida local y calificante a tan importante actividad económica; lo cierto es que la constitución de tal infraestructura demanda un tiempo crítico, atento la existencia de problemas ciertos y actuales de convivencialidad industrial, que tienden a agravarse y no a resolverse por el sólo paso del tiempo. Por lo tanto estamos frente a un problema de administración de tiempo social y político, cada día que no se avance con la constitución del parque industrial (aún con todas las observaciones que puedan hacerse al proyecto), es un día más en que la tensión en el marco de una convivencialidad conflictiva puede hacer crisis, y encontrar al municipio sin más capacidad de respuesta que aceptar la des-localización.

* Deterioro progresivo de ventajas calificantes: La región metropolitana de Buenos Aires (y no sólo Avellaneda) han perdido de manera progresiva una serie de ventajas calificantes como atractores de inversión directa. El precio del suelo (relativamente caro), la existencia de otros enclaves industriales en el país con beneficios promocionales, el “acortamiento” de las diferencias educativas respecto de otros lugares del país y del resto de América Latina, la baja calidad del mercado financiero comparado con otros emergentes en el continente (Chile), con otros tradicionales (Uruguay) ó aún con la misma Región Metropolitana años antes. La suma de todas esas situaciones que en algún momento convertían en elegible a la Región Metropolitana de Buenos Aires frente a otras posibilidades regionales, se fueron debilitando. A su vez este tipo de debilitamientos, clásicos en muchas regiones tradicionalmente industriales, se fueron reemplazando por nuevas fortalezas (impulso al patentamiento local, altos estándares de calidad, relación con el sector del conocimiento,

sector terciario calificado, etc.), que en el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires no se verifica como un hecho evidente.

* Escasa (o casi nula) tradición contractualista en el nivel de Gobierno Provincial: La Provincia de Buenos Aires muestra un mapa socio-productivo muy rico y diverso; pero de las muchas situaciones diferenciadas, se distinguen con claridad 2 que requieren una atención distinta y en ese sentido respuestas de política pública bien diferenciadas: el conurbano y el resto de la Provincia. Las demás diferencias, aún con la importancia que pudieran tener (diferenciales de productividad agraria, nivel de integración territorial, etc.) no constituyen como en la situación presentada una quiebre tan significativo. El conurbano se relaciona con mucha fuerza con una jurisdicción políticamente diferente (la Capital Federal), tiene la típica división productiva de los grandes aglomerados urbanos (con un terciario creciente, densidad industrial y escasa actividad primaria en términos de producto). Tal situación, agrega complejidad a las tareas legislativas de regulación económica, las que podrían salvarse en contextos de amplia autonomía local o una tradición más alta de gobierno contractualista (que convalide acuerdos específicos para zonas específicas). Ninguna de esas dos situaciones se da y por lo tanto, eso conspira contra el desarrollo local. Una estrategia sería de Desarrollo Local, debería incrementar la potestad de acuerdos locales.

* Regulación de servicios públicos básicos en otro nivel de gobierno sin incidencia de los gobiernos locales. La provisión de energía (gas y energía eléctrica) y su costo, la provisión de agua y cloacas, y hasta hace muy poco las telecomunicaciones, servicios públicos básicos; no sólo son regulados desde otro espacio de gobierno (lógico en la realidad metropolitana), sino que se hace sin ninguna participación de los gobiernos locales. Tampoco es importante la incidencia local en las políticas de formación profesional, ni en el activismo en la apertura de mercado. Cuando en el contexto argentino se analizan los casos de desarrollo local exitoso (empezando por el emblemático caso de Rafaela), se verifica exactamente lo contrario: el gobierno local buscando incidir sobre servicios públicos, formación de recursos humanos, apertura de mercados, etc. En una análisis ex post hecho por uno de los mentores del “proceso Rafaela”, Pablo Costamagna, él señala con determinación que fue mucho más importante actuar sobre estos factores de “entorno productivo” que aún sobre las cuestiones macroeconómicas de rentabilidad empresarial directa. Quizás una minusvaloración de las cuestiones institucionales o de soporte productivo (como son los servicios públicos, la formación profesional y la apertura de mercados), pueda constituir un límite al desarrollo.

* Por su magnitud, los problemas de gestión concreta y cotidiana, que presentan, habida cuenta de intereses, jurisdicciones y costos que su solución implica hay particularmente dos que afectan al Desarrollo Local, que además se hallan estrechamente vinculados. Estos son Cuenca hídrica Matanza – Riachuelo y Polo petroquímico Dock Sud. En este escenario existen demandas y acciones, surgidas desde la sociedad, de distinta intensidad y con diferentes grados de alcance. Esta diversidad de demandas acompaña las características jurisdiccionales de la Cuenca que se presentan como un esquema a veces fragmentado que, aunque no puede ser una excusa, si es un escollo para la toma de decisiones, la aplicación de las normas legales y el ejercicio del poder de policía por parte de las autoridades públicas. Siendo el municipio de Avellaneda parte interesada en la solución de los problemas existentes en la cuenca, se hace necesario plantear los mismos según el carácter regional que indudablemente tienen y ante la existencia de otras jurisdicciones (Estado Nacional, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, otros Municipios), que se superponen en la región, es imprescindible poder efectuar la canalización de estas consideraciones y peticiones hacia un organismo con alcance territorial suficiente (¿nacional?) con competencia legal que pueda llevar adelante un plan de gestión integral de todo el territorio involucrado (cuestión que no puede resolver por sí sólo el municipio de Avellaneda). Debe considerarse además que toda la problemática y las denuncias puntuales o focalizadas referidas a distintas parte del territorio comprometido (sean efectuadas ante cualquiera de las jurisdicciones) pasarían, de este modo, a formar parte de una política pública de estado frente al problema. En este sentido es necesario comprender que sólo una institucionalidad propia de la misma es la que puede permitir salvar las dificultades de aplicación de políticas y puede además lograrse en este marco un trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil. Estos casos son una demostración de las consecuencias políticas institucionales de los procesos de emergencia territorial. Como restricción esta planteada; de todos modos queremos ir más adelante aún, y salir del lugar común del planteo de la “nacionalización del problema”. Si bien es imprescindible el aporte nacional (sobre todo en materia de

convocatoria y financiamiento), creemos que sería deseable que las soluciones reflejen, sin ocultar como muchas veces produce la intervención nacional, la complejidad territorial.

* Modelo de Ciudad: En la región, y de esto no está excluida Avellaneda, el automóvil y las rutas y autopistas han favorecido la segregación de usos del suelo separando ricos de pobres, el hogar del trabajo, alejando equipamiento social, centros de diversión, estudio, etc. Para el futuro de las ciudades y su sostenibilidad, lo denso, lo integrado, lo mixto nos hace sentir y ser personas más complejas, más completas y estas características contribuyen a la sostenibilidad ambiental. Este componente tiene al respecto una visión apriorística, pero no arbitraria; comulgamos con 2 ideas fuerzas claves al respecto, en primer lugar la valoración de la ciudad mixta, pensada más para el ejercicio de la ciudadanía que como soporte de un conjunto de actividades, en segundo lugar creemos en la intervención pública razonable, como herramienta para diseñar el espacio social complejo que es la ciudad. Desde lo local, el municipio deberá gestionar la red de actores locales, mejorar la competitividad con aprendizaje e innovación permanente, fortalecer la cohesión social y territorial, evitando la exclusión e impulsando la construcción de ciudadanía. Deberá desarrollar la capacidad para aprovechar recursos materiales, humanos, culturales, ambientales, internos y externos. No debe escapar la observación que este componente no tienen una mirada productivista del desarrollo, sino más bien una mirada integral, por lo que resaltamos el valor de intangibles que hacen las relaciones sociales, a la vez que constituyen ejes de intervención económica por lo general poco explorados y con gran potencial, como la resignificación urbana, las redes social-productivas, etc. Es el gobierno local quién deberá liderar el impulso, el progreso económico y social generando las posibilidades para que se produzcan nuevas relaciones institucionales y productivas, impulsando y promoviendo asociaciones, acuerdos, que puedan surgir de las relaciones entre el sector público y el privado (vínculos entre el sistema productivo y el educativo, entre el sector público y las empresas, etc.). Más que hacer en el sentido más directo de la palabra, estamos pensando en un sector público local que deje hacer, que haga hacer, que dirija el hacer, que permita que el flujo de actividad no sea caótico, que regule el hacer. En el ámbito extraterritorial relativo al COMCOSUR y la RMBA deberá implementar relaciones de competencia, de cooperación y/o solidaridad, de complemento, de asociación, definiendo primero su rol (un campo apto para esto es el de la investigación y el desarrollo de plataformas tecnológicas). Más abajo, al repasar algunas propuestas se rescata esta idea. A la definición de desarrollo y también a la de desarrollo local, comúnmente puede asociársela (de modo equivocado) con el concepto de crecimiento económico. El desarrollo es un emergente sistémico (S. Boisier), respecto del cual la prosperidad, derivada de una mejor performance económica es un factor facilitador, muy significativo, pero en absoluto son lo mismo. Así la “riqueza” sería el factor determinante del bienestar. Pero si la riqueza se concentra aumenta la exclusión social. Aumentar el PBI ó la producción de bienes e insumos es un componente del desarrollo pero no suficiente. El desarrollo involucra a la totalidad social y se entiende esta como un conjunto de competencias sociales operables para superar dificultades o aprovechar situaciones ventajosas (F. Quetglas), idea en la que queda integrado lo político institucional, lo social, lo cultural, la economía, la justicia social, el medio ambiente (sustentabilidad). Tales competencias estarán determinadas por la formación de los ciudadanos (recursos humanos), la calidad institucional, las infraestructuras, la estabilidad fiscal y decenas de factores más. Por todo ello, el modelo de ciudad (aunque todavía integrada, crecientemente fragmentaria, es una limitación al desarrollo).

* Falta de tradición planificadora. No podemos dar por descontado que toda planificación (y aún menos toda planificación estatal) conduzca a resultados positivos; pero la decisión de iniciar una Programa de Planificación Estratégica es una decisión política de alta criticidad; y hay que ponderar que se hace en un contexto en que la Administración Local tiene una baja tradición planificadora (y nula si se ponen en consideración planificaciones asociadas a otros niveles jurisdiccionales o abiertas al concurso de otros actores sociales). Es el parecer del componente, que escenarios altamente cambiantes requieren de más y no de menos planificación; lo que no implica caer en posiciones de previsión del futuro (muchas veces más cercanas a la astrología que a las intervenciones sociales razonables); pero de un tipo de planificación flexible en sus instrumentos y abierta en su construcción. Toda política de desarrollo debe tener en cuenta la realidad socio-regional que pueda condicionarla y partir de categorías teóricas elaboradas a partir de elementos extraídos de la realidad. El Plan, respecto del cual nosotros sólo vamos a proponer líneas de reflexión, debe obtener en principio un diagnóstico de la situación del Partido, investigar quienes son los actores y cómo participan en la formulación de las decisiones políticas y

económicas. Analizar los elementos que influyen en el dinamismo y cambio social. Definir el rol del municipio en el contexto regional y local y las áreas de mayor competitividad. Analizar cuáles son los sectores más dinámicos.

Al respecto, debe aclararse que la información aquí sistematizada y seleccionada, puesta a consideración en el documento base no debe ser considerado como “el diagnóstico”, sino como un insumo para la elaboración del mismo. Porque corresponde al conjunto de actores hacer el esfuerzo intelectual/ interpretativo de interpelación de la información y su puesta en valor. Avellaneda no es fruto de una casualidad histórica y el proceso de trabajo (por lo general muy intenso) que significa decodificar la información en clave histórica para desentrañar procesos políticos puede ser facilitado en su método, pero nunca realizado por una actividad de consultoría.

La definición del rol del municipio en este sentido constituye un tema clave y principal, en función de las cuestiones previamente explicitadas debe constituirse en impulsor del progreso económico y social. Ahora bien, ese debate conlleva a pensar que no es el actual modelo de organización estatal municipal el que pueda posicionarse en tal lugar. Con todo, digamos que ese lugar referente debe llevar al municipio a cumplir sus nuevos roles, entre los cuales está construir el escenario y conducir el proceso de planificación.

3.2.- Elaboración de un diagnóstico de la actividad económica del Municipio

A los efectos de un diagnóstico, la ciudad de Avellaneda debe ser considerada como el caso típico del primer cordón del conurbano bonaerense; esta definición axiomática, tiene consecuencias importantes y merece ser des-agregada. Avellaneda no sólo constituye el “caso típico” por su localización linder a la ciudad de Buenos Aires, sino por su historia productiva y como consecuencia de ello su constitución sociológica. A diferencia de otros espacios del primer cordón (Vicente López por ejemplo), Avellaneda fue modelando su actividad económica (desde los saladeros, hasta la concentración comercial en grandes superficies en la pasada década del 90’, pasando por los frigoríficos y luego la industrialización sustitutiva), reflejando tendencias de la “ciudad central”. Si bien, y eso es naturalmente comprensible Avellaneda no es igual a la Capital Federal, lo que queremos decir es que su evolución productiva estuvo signada por 2 factores relevantes, la cercanía y el vínculo. La cercanía es una obvia referencia topográfica, el vínculo es quizás su consecuencia, quizás una construcción socio-político y económica. Un vínculo que se vio facilitado por la existencia del Puerto, por la conformación temprana (fines del Siglo XIX) de un núcleo de poder político que no existía en otros espacios de la conurbación.

La consideración hecha, además favorece el estudio de un espacio relativamente homogéneo, sobre el cual los organismos que entre sus funciones generan información, muchas veces lo toman como una entidad in-diferenciada, entre municipios. El denominado “primer cordón del Gran Buenos Aires” no es un cinturón homogéneo, pero tampoco ofrece aristas que impidan su agregación a los fines de un análisis.

Avellaneda presenta los indicadores típicos de una ciudad industrial transformada por los procesos de re-configuración industrial post-crisis del petróleo, sobre los que se expuso en el capítulo de contexto. De todos modos, quizás valga hacer una aclaración que nos permita salir de generalidades. Desde 1973 (como fecha de la crisis del petróleo), la re-configuración industrial se fundó en tres tendencias fuertes y una un poco más débil: a) el incremento de la velocidad en el proceso de re-localización, que por entonces aparecía como incipiente; y así como el mundo encontraba su enclave industrial en el sudeste asiático, cada región incrementaba su especialización territorial (En África ocurrió eso con Sud-África, en Sudamérica con San Pablo, en Europa –quizás el contexto más complejo- también se dio un proceso de especialización territorial matizado por las políticas comunitarias compensatorias, etc.). b) la notable disminución de mano de obra promedio por unidad de producto (la caída más abrupta en este sentido se produce en la década de los 80, con un salto de productividad fenomenal de los 3 países líderes industriales –EE.UU., Alemania y Japón-). c) El cambio en la calificación de la mano de obra industrial; si bien se trata de una tendencia difícil de

medir mediante un indicador, lo cierto es que hay evidencia muy fuerte en ese sentido (por ejemplo la UNESCO había medido el promedio de escolarización industrial por años de escolaridad básica en varios lugares –ciudades industriales- y San Pablo había pasado de 3,8 años promedio a fines de la década de los 60' a 6,8 a mediados de la década de los 80'; tendencias de ese tipo pero mucho más pronunciada se daban en el sudeste asiático). d) Como tendencia débil (los bajos precios del petróleo de la década 85/95 cortaron el proceso), la re-configuración por sustitución de fuentes de energía.

Las ciudades industriales (como el caso de Avellaneda) vivieron en ese contexto, procesos diversos; que pueden también sistematizarse: algunas se re-convirtieron mejorando sus estándares de eficiencia productiva dentro de los mismos rubros dentro que desarrollaban (este es el famoso caso de Pratto en la Toscana italiana), otras vivieron un “re-conversión ordenada” pero modificando sus rubros de trabajo (bajo ese eufemismo se oculta la idea de una política pública que financió un proceso de transición productiva), no todas con idéntico éxito (un caso exitoso es Edimburgo en Escocia y un caso fracasado Glasgow en la misma Escocia), algunas vivieron un re-conversión tardía (o sea que padecieron todos los efectos de la des-industrialización y su re-surgimiento económico es posterior, como el caso de Bilbao), por último existen situaciones como la del Gran Buenos Aires en general, donde no existió una política pública específica que hiciera frente a tamaño desafío de re-configuración industrial a escala planetaria; aún más se le debe añadir a lo dicho los efectos de las legislaciones promocionales de nuevos territorios industriales a escala nacional, competitivos con los lugares tradicionalmente industriales. En concreto Avellaneda posee hoy una industria sobreviviente a una transición traumática de un “ciclo largo” desindustrializador.

Ahora bien, ¿qué ha sucedido en esos espacios (sin intervención de ningún tipo de las enumeradas), luego de ocurrido este cambio de escenario? En general las tendencias fueron (y Avellaneda no es la excepción), estancamiento del producto, incremento del sector servicios (de alta calidad en las áreas reconvertidas, de baja calidad en las que no), precarización del empleo y aumento de las diversas formas de desempleo (abierto, encubierto, etc.) con mayor impacto en algunos colectivos (jóvenes, por ejemplo), cambio de las estrategias económicas familiares; y cambio en los modos de la conflictividad social derivados de la disminución del poder sindical y de la aparición de nuevas formas de resistencia social a un proceso económico complejo pero con ribetes decididamente excluyentes.

La no existencia de des-agregados municipales no es obstáculo para señalar que el sector servicios representa en Avellaneda entre 2/3 y 3/4 del producto (en el agregado provincial donde la incidencia del sector agrario es mucho mayor, el sector servicios supera el 55 % del producto (conforme información de la Dirección Provincial de Estadísticas), la actividad primaria es residual, y el producto industrial por lo tanto representa entre el 20 y el 30 % del nivel de actividad (aunque menos en términos de ocupación). Según el Censo Económico de 1994, la industria ocupaba 26.484 personas en Avellaneda (aproximadamente un 15 % de la PEA). Asimismo es de destacar el grado de “dispersión” industrial (o no especialización) puesto de manifiesto en el trabajo de Borillo, Vio y Fritzsche “La geografía de la industria en la Región metropolitana de Buenos Aires” (informe de investigación N°: 10 Universidad Nacional de General Sarmiento), que resalta la existencia de 19 ramas industriales de 4 categorías diferentes radicadas en el Distrito.

El proceso que estamos señalando e intentando describir, puede sintetizarse con la siguiente información: entre los censos de 1984 y 1993 (9 años) se perdieron en la región Metropolitana 145.000 puestos de trabajo industriales sobre 635.000 (más del 20 %, lo que implica una tasa desajustada de pérdida de empleos del orden del 2,2/ 2,3 % anual; lo que ajustado por la evolución demográfica nos da una tasa de pérdida de empleos industriales de más del 5 % anual). Vale la aclaración que a la fecha del censo de 1993, ya se llevaban más de tres años de profunda recuperación del nivel de actividad económica agregado. En el caso puntual de Avellaneda la pérdida fue del orden de los 10.000 puestos

Pero a las dificultades de la información estadística industrial, se le añaden la del sector servicios, cuyos parámetros organizacionales hacen más compleja la recolección de datos, sobre todo en contextos de alta informalidad económica (relevante) como ocurre en e Gran Buenos Aires. Sin embargo, nos apoyamos en la consideración de Luis Beccaria (“Mercado de Trabajo y equidad en Argentina”, UNGS), para sostener la tendencia global de transformaciones impuestas por el proceso

de transformación industrial, que durante los años de la convertibilidad mantuvo una dinámica constante que atravesó los ciclos expansivos y recesivos, que básicamente consistió en incrementos de productividad que implicaron mejor adaptación a un mercado más abierto y a las política de paridad cambiaria a costa de expulsión neta de mano de obra del sector industrial y un expansión (que en ningún modo compensaba aquella caída) de la mano de obra de los sectores económicos no transables, bajo pautas contractuales más flexibles o un incremento sostenido del autoempleo de subsistencia.

Otro aspecto importante para un diagnóstico certero, es el efecto económico de la expansión de las “grandes superficies” comerciales en todo el Gran Buenos Aires, que ha implicado un cambio paradigmático en los modos de vinculación comercial masiva. La mayor eficiencia dada por la escala, las adaptaciones a puntuales reclamos de los consumidores, la capacidad de diseñar estrategias de marketing, etc., han posicionado definitivamente a este modo comercial en el centro de la escena económica urbana (para poder ponderar lo que estamos diciendo, tomemos en cuenta que en alimentos frescos las grandes cadenas y supermercados comercializan en el área metropolitana porcentajes que van del 70 al 80 % -conforme variaciones estacionales- del volumen consumido). Las grandes superficies modifican el mapa social, golpeando sobre los sectores medios locales sin capacidad de reconversión (por dificultades de acceso al crédito, por tratarse de empresas familiares donde la edad del emprendedor determina la dinámica de inversiones, etc.), y golpeando sobre la geografía productiva, porque aunque en cuanto a volumen de comercialización la sustitución pueda resultar simétrica o aún incrementarse, lo cierto es que la distribución de la actividad económica cambia, signando a muchos barrios al lugar de “nueva periferia” (como contracara de las “nuevas centralidades”).

Por supuesto, que Avellaneda no estuvo exenta del verdadero shock en materia de transformaciones de los servicios públicos en los 90, con incrementos significativos en materia de acceso a cloacas y telefonía, y una disminución sustantiva en el uso del transporte público de pasajeros (ingresos desde el Sur a la Capital Federal que disminuyeron de 1.9 a 1.3 millones de personas / día hábil en la década; quizás producto de una mayor segmentación geográfica, quizás también impactada por el aumento de la informalidad en esa actividad económica.

No existe información seria sobre la actividad económica informal (y este trabajo no ha podido realizar tareas de campo al respecto); pero a los fines de completar un diagnóstico, entiendo que corresponde hacer una lectura de las transformaciones descriptas en la que se pueda incluir la informalidad creciente como ítem a analizar. En principio, el incremento de la actividad terciaria a expensas de la secundaria (en contextos de actividad económica creciente) es leído como un fenómeno de sofisticación económica, de incremento de la adaptación general de la economía a las expectativas de crecientes servicios de consumidores cada vez más sofisticados, al tiempo que la industria sustituye sólo calidad por calidad y cantidad e incrementa el ritmo de incorporación tecnológica desplazando mano de obra hacia los servicios; en ese sentido el incremento del “autonomismo” tiene ribetes positivos que combinan emprendedorismo con procesos de emancipación y re-construcción social, aparición de múltiples y creativas nuevas empresas que mejoran nuestra calidad de vida, incrementan el producto y la competitividad económica y como si fuera poco añaden una nueva agenda productiva al entorno (imagen, innovación, patentamientos, calidad, etc.). Ahora bien, ese círculo virtuoso, requiere de un pre-requisito inexistente en casi toda América Latina (un proceso industrial maduro) y una condición de coyuntura muy concreto: expansión sostenida del producto y tasa de sustitución al menos neutra de la mano de obra industrial hacia el sector servicios. Ninguna de esas situaciones se daban o se dan en el área metropolitana de Buenos Aires. En ese sentido, el fenómeno del Gran Buenos Aires puede denominarse “terciarización a la baja”, un proceso que como derivación de una reconversión fuerte y rápida carente de las suficientes políticas sociales compensatorias, la mano de obra expulsada del sistema industrial (y por que no decirlo también de las empresas de servicios públicos privatizados), con tradiciones laborales vinculadas al “empleo estable” y sin entrenamiento ni asistencia técnica adecuada, incrementaron una oferta de servicios urbanos informales (la imagen popular de los remises no es inadecuada para testimoniar el fenómeno) en competencia salvaje (el adjetivo es apropiado, aunque pueda parecer políticamente incorrecto), dando lugar a la expansión de un terciario pobre, informal y de subsistencia; a cambios geográficos, a cambios en la organización social, y (no suficientemente

estudiado) a la ruptura de una tradición cincuentenaria de formación para el empleo industrial o para el empleo calificado en los sectores bajos y medios bajos; que podía ser sustituida ya no sólo por el costo alternativo que significa estudiar sobre disponer del tiempo para el trabajo, sino porque ese tipo de terciario de baja calidad no requiere de entrenamiento de base escolar, constituyéndose en un nuevo paradigma del empleo de los sectores bajos. Aún las tareas más repetitivas del mundo industrial requieren de unos cuidados, seguridades, contextos disciplinares, uso de la lecto-escritura, y la propia dinámica de la jerarquía piramidal generaba al menos la fantasía de la relación calificación-ascenso, que se rompe en el terciario de baja calidad, que si bien pasa a constituir una parte importante del producto, no es sino la manifestación de un proceso de ruptura de un sistema económica sin una re-configuración de alternativas superadoras en términos económicos y sociales.

A todo lo dicho, quizás haya que agregarle la aparición, el fortalecimiento o la definitiva consolidación de otros espacios industriales (Berazategui en el primer caso, la zona franca de La Plata-Berisso-Ensenada en el segundo, Pilar en el tercero), el rol de ciertas inversiones públicas o decisiones públicas de las que Avellaneda se vio privada; como la radicación de Universidades Nacionales en el Gran Buenos Aires ó la radicación de Juzgados; y el proceso de segmentación territorial del que ya dimos cuenta en CONTEXTO.

Por último, así como es una obviedad hablar de economías de escala territorial (y hoy también ya lo es hablar de des-economías de escala territorial); corresponde señalar las desventajas de la cercanía a la “Ciudad central”, ya que siempre se habla de las ventajas. Avellaneda paga con creces aquellas ventajas, cuando no existiendo programas metropolitanos de ordenación de políticas públicas debe competir con una Ciudad que tiene un PBI per capita doble al suyo y cuyo Estado dispone de un presupuesto por habitante de más de \$ 2.000/hab. año contra \$ 300/ hab. Año de Avellaneda. Si bien la comparación no es homogénea (la Capital Federal atiende con ese presupuesto la salud y la educación que constituyen algo menos de 2/3 de sus erogaciones), desagregado esas componentes la diferencia es entre \$ 800/hab. año contra \$ 300. La Capital Federal prácticamente dispone de tres veces más recursos para construir ventajas económicas y desplazar de manera relativamente sencilla al competidor cercano. Así lo certifica la investigación de Borello, Vio y Fritzsche ya mencionada, cuando advierte que la Capital Federal ha resistido mejor que su entorno el embate des-industrializador (que los autores midieron entre 1985 y 1994, pero se trata de una tendencia que se mantiene).

3.3. Definición de una estrategia para el tratamiento de las industrias instaladas en el Municipio

Toda política de desarrollo local, basada en un tratamiento específico de la oferta industrial, debe tener en cuenta la realidad socio-regional que pueda condicionarla y partir de categorías teóricas elaboradas (y presentadas en 1.- Introducción y 2.- Contexto), considerando elementos extraídos de la realidad que permitan fomentar actividades económicas de base territorial que afiancen procesos de crecimiento y desarrollo basados en las capacidades propias del territorio al que se destina.

Esta política impulsará el desarrollo local:

- Elaborando una estrategia territorial para reordenar las actividades productivas, articulando un nuevo modelo industrial, comercial y de servicios compatible con un modelo de ciudad compleja y mixta, sin sesgos que dificulten el destino último de la Ciudad (que no es otro que el ejercicio de la ciudadanía con todo lo que ello implica).
- Generando de un programa fiscal de largo plazo, que contemple las inevitables erogaciones en nuevos servicios que garanticen la competitividad del territorio. Además es altamente recomendable que el programa fiscal local prevea un “fondo de reconversión económica y social” atento garantizar posibilidades a los actores articulados en redes productivas que no pueden ingresar por dificultades de todo orden a la economía de innovación y se ven desplazados de mercados, generando tensiones sociales y territoriales, difícilmente evitables desde el nivel local de gobierno, pero ciertamente atendibles.

- Instalando una infraestructura eficiente y moderna, de redes y de servicios de logística, que separe usos de suelo incompatible a la vez que pueda integrar los usos compatibles. En este punto, siempre altamente conflictivo, debe destacarse que la compatibilidad a la que hacemos referencia se ve incrementada en contextos de alto cumplimiento normativo y obviamente, ninguna convivencialidad es posible sin Estado Local que controle. Por lo tanto, y a los fines de romper una pendulación teórica nada edificante, digamos que muchas industrias pueden convivir con la trama urbana, siempre y cuando no sólo existan normas que regulen su actividad y sean adecuadas, sino que exista Estado que controle. Porque la consecuencia indirecta de no hacer ello es despertar un espíritu anti-industrial o tolerar consecuencias indeseadas (y gravosas) de una radicación económica que podría evitarlo.
- Compensando la escasez estructural de suelo, con operaciones de re-calificación del mismo, y aprovechando los “vacíos críticos” con criterio realmente estratégico, toda vez que su valor depende en gran medida del destino adecuado que se le conforme (no se trata de usar de una determinada manera el suelo, sino de generar condiciones para determinados usos y luego regular su evolución). Los vacíos críticos de la Ciudad de Avellaneda deben ser objeto de aprovechamiento inteligente (en este caso debe leerse, como obtener mayor rentabilidad social de una posibilidad no explotada; pero que una vez explotada su explotación será de difícil reversibilidad).
- Ofreciendo un suelo industrial de alta calidad; o sea con el añadido de políticas públicas sólidas de oferta de diferenciales de competitividad. Entre ellas, como ya mencionamos arriba, las de calificación masiva de recursos humanos; apertura de mercados y regulación de servicios públicos; a las que habría que añadir las de estímulo a la innovación y las de garantías fiscales, como un conjunto básico en relación a las demandas de la industria de calidad hoy.
- Estructurando relaciones de cooperación, asociación y complementariedad con otros gobiernos locales de la subregión y de la región y estimulando idénticas relaciones con los actores no públicos, con arraigo territorial. Por ejemplo, una política fiscal equilibrada y sólida, no podría soportar políticas de competencia a la baja de municipios vecinos.
- Impulsando el reequilibrio territorial; entendiendo por tal concepto evitar la conformación de groseros enclaves de riqueza o pobreza y buscando desde el Estado local, por medio de la provisión de infraestructuras o equipamientos públicos, sostener una idea de urbanismo igualitario. Antes se señalo el desequilibrio geográfico (universalmente estudiado y tal vez inevitable) que generan/ generaron las grandes superficies comerciales; quizás una política adecuada de suelo industrial puede ayudar a revertir ese proceso.
- Promoviendo además de la cooperación y asociación entre empresas, sector público y privado; fomentando nuevas relaciones productivas e institucionales. Alianzas, acuerdos, aprovechando las oportunidades y las sinergias entre el sector público y el privado y entre ambas y la producción de conocimientos. Sobre todo, favoreciendo la cooperación-competitiva, no en base a acuerdos cuasi-monopolistas, mercados cerrados, ventajas particulares; sino orientadas a mejorar estándares de eficiencia. A la fecha son una verdadera excepción los gobiernos locales de Argentina que han tomado la iniciativa de colaborar en el financiamiento de instituciones educativas (en algunos casos es suficiente la provisión de bienes que para el gobierno local son cuasi ociosos), o de pactar programas conjuntos. Una experiencia en ese sentido es la colaboración entre la UTN de Rafaela y el gobierno local en materia (justamente) de fortalecimiento de su tejido industrial.
- Construyendo herramientas que faciliten y promuevan la innovación; lo que puede hacerse con políticas de fomento directo (premios a los patentamientos, colaboración con los procesos de investigación ó siguiendo el modelo europeo el establecimiento de oficinas municipales de patentamiento para acercar esta forma de apropiación económica a las PyMEs), ó políticas de fomento indirecto promoviendo la contratación de profesionales jóvenes a través de programas municipales ó la incorporación de tecnologías facilitadoras de innovación (básicamente el uso masivo e intensivo de Internet promovido desde programas de inclusión digital masiva). La restricción más aguda que se observa en este sentido es la baja tasa de innovación institucional

de la Argentina ya sea en la construcción de nuevos formatos estatales ya sea en el mecanismo de construcción de políticas públicas. Es muy difícil innovar en contextos generales de baja innovación y alta inseguridad; pareciera ser que hay una relación directa entre estabilidad institucional, clima innovador e innovación propiamente dicha. En Argentina en general casi no hay fenómenos destacables de innovación institucional, y salvo la reconversión forzada en los 90 por la combinación de apertura económica y anclaje del tipo de cambio, más algunas nuevas flexibilidades a la actividad económica de base legal (des-regulaciones parciales), las innovaciones son un fenómeno más de afuera hacia adentro que de promoción endógena (como excepción podemos destacar algunas innovaciones básicamente en las economías agrarias: el boom forestal de los 90', y la expansión de la siembra directa).

- Elaborando una estrategia para que las actividades promocionales puedan encadenarse, es decir que la definición de prioridades en políticas municipales se justifiquen en ejes predeterminados en función de decisiones políticas (como por ejemplo el volumen y la calidad de empleo a generar, la compatibilidad ambiental, el impacto exportador, las componentes innovadoras, el desarrollo de nuevas actividades productivas.). El orden de criticidad temático es un insumo del sistema político, no puede alterarse sin riesgo a una ofensiva superposición de funciones esta cuestión. Es el sistema político quién con los equilibrios y consideraciones del caso debe decidir si la prioridad es la generación de empleos, el aumento de las exportaciones, la diversificación productiva, la calidad ambiental; ó que combinaciones de esas y otras variables. Un horizonte político, que por supuesto es revisable, pero que ordena los criterios técnicos conflictivos (no todos lo son, ni todos los ítems son antagónicos, pero lo cierto es que la definición de prioridades es política).
- Desarrollando e incrementando capacidades existentes en el partido sean municipales, universitarias, del trabajo, generando un fenómeno social con nuevos resultados. Incrementar las capacidades es “poder hacer” cosas nuevas o las anteriores de una manera novedosa. Si como resultado de la aplicación de un Plan Estratégico, Avellaneda incrementa el volumen de lo que hace, pero hace lo mismo y del mismo modo; hay una pérdida de oportunidad, es una visión extractiva del territorio; como si de un pozo petrolero se bombeara más petróleo; obviamente es más ingreso, pero ningún cambio cualitativo.
- Generando mecanismos para obtener una redistribución de la riqueza, justicia social, equilibrio, opuestos a la concentración económica. Si todo lo dicho no contribuye a generar condiciones de cohesión social, se trataría de un programa cuanto menos insuficiente. El haber puesto en último término este ítem, no debe ser tomado como un ordenamiento prioritario. La construcción de un modelo social inclusivo, una cultura estimulante, de unas relaciones gobierno-sociedad calificadas y de una economía competitiva; son todo una cosmovisión que se separa al objeto del análisis.

Estas consideraciones que constituyen los ejes del esquema planteado por el componente son el soporte para el siguiente estudio que responde a las necesidades planteadas en el punto 3.3 del producto esperado.

En función de la realidad socio económica y urbano territorial y todos los aspectos que esta contiene y además considerando inquietudes manifestadas por la sociedad civil, se desarrollan anexos al producto temas críticos que si bien parecieran no ser específicos de la actividad productiva, sí pueden terminar constituyéndose en potenciadores y generadores de empleo y emprendimientos. Están asimismo vinculados e interrelacionados con los puntos mencionados.

El criterio para el tratamiento de determinados temas hizo que algunos fueran ubicados como de alto grado de criticidad, su tratamiento y comienzo de solución debiera ser inminente (estratégico no siempre implica largo plazo) si como hemos establecido en el informe intermedio se adopta un modelo que implique un re-posicionamiento en materia de “marketing de Ciudad” de Avellaneda como eje del “Nuevo Sur”.

Sin la solución de los mismos no es posible hablar de una ciudad mixta, segura, conectada, con servicios y con sus problemas ambientales resueltos, que permitan este re-posicionamiento que parte de categorías como la historia y la cultura y que implica que Avellaneda pueda ser reconocida como una

ciudad en donde sus habitantes (los actuales y aquellos que puedan elegirla como su lugar de residencia en función del ofrecimiento que significa el re-posicionamiento) puedan vivir, trabajar, estudiar, divertirse, siendo esta la ciudad a la que debe aspirar y que debe impulsar hoy el gobierno local.

Los temas insoslayables que deben resolverse en función del re-posicionamiento son:

El ordenamiento de la trama industrial de la ciudad, adecuándola a nuevos contextos de conflictividad urbana y competencia creciente (definición de enclaves, re-posicionamiento de PyMes, clusters, regularización de actividades industriales, edificios industriales abandonados etc.) apuntando a resolver cuestiones de competitividad y localización con sustentabilidad ambiental. Complementando esto plantear a Avellaneda como centro del escenario empresarial del COMCOSUR.

1. Infraestructura necesaria. La recomposición espacial de enclaves con potencialidad para soportar actividades logísticas en el entorno metropolitano con sus consiguientes necesidades de infraestructura (puerto, accesos, ferrocarriles, tránsito pesado, etc.). Corresponde en este punto abrir a la sociedad un debate de enorme trascendencia e impacto en las decisiones políticas y en la vida cotidiana; a la fecha la estructuración de toda la Región Metropolitana de Buenos Aires, tiene como epicentro la Ciudad de Buenos Aires, por la historia, por el dinamismo económico y también porque las infraestructuras así lo ratificaron y condicionaron. La aparición de nuevo actor como el COMCOSUR, puede a través de la re-significación política que esa unión implica, re-pensar las condicionantes infraestructurales. Las alternativas tendientes a romper el modelo radio-céntrico pueden resultar (obviamente) más onerosas a corto plazo, pero también permitir una nueva concepción más equilibrada del territorio.
2. Residuos. La gestión de residuos que significa re-diseñar una política acorde a criterios de recuperación de energías y menor impacto de disposición. No es posible que el Plan Estratégico de la Ciudad de Avellaneda, no tome una definición categórica en la materia. La Ciudad ya ha sido castigada por políticas decididamente erradas, pero los sucesivos gobiernos locales no han hecho demasiado en orden a superar un problema cuyas consecuencias humanas y productivas negativas son presentes (no hay ningún futuro aterrador que esperar, frente a este presente aterrador para las poblaciones linderas de los vertederos o rellenos).
3. Territorios con alto grado de criticidad. La recuperación de territorio con desarrollo informal (asentamientos, focos, villas) a partir de la elaboración de planes consensuados con los actores y realizados multidisciplinariamente que sean generadores de inclusión social, reequilibrio territorial y trabajo. En este punto, la actual gestión municipal viene desarrollando una experiencia muy interesante, emblemática y significativa de intervención urbanística, infraestructural y social en Villa Tranquila; corresponde evaluar los resultados una vez desplegadas las herramientas de intervención y conforme los tiempos razonables para este tipo de situaciones. Se trata de un esfuerzo importante de coordinación gubernamental multinivel y de nuevo modelo de reraconamiento Estado- Sociedad en población vulnerable.

A fin de afrontar estas cuestiones se propone, a través de la categorización del perfil productivo del partido, un conjunto de acciones concretas ofreciendo escenarios con respuestas que sean mecanismos para avanzar en la obtención de políticas pro-activas referentes a la re-industrialización (criterio sobre el que la contraparte gubernamental ha mostrado preferencia, aún con las dificultades señaladas respecto del futuro de la geografía industrial. Es criterio de este componente que en un contexto de altísima volatilidad político-económica resulta estéril plantearse un destino industrial, sino que más bien correspondería desarrollar acciones de fortalecimiento territorial que permitan a Avellaneda ser competitivo más allá del modo de composición de su producto). En este sentido se han establecido incluso con el aporte de la Secretaria de Producción algunas pautas básicas a considerar que podrían sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Necesidad de ofrecer información de escenarios que puedan trascender la coyuntura. Los que parecieran ser más significativos en tal sentido son , a) Los territorios industriales (y no las industrias) que han podido han podido sobrevivir a los distintos contextos cada vez más cambiantes (crisis energéticas, recesiones sistémicas como la de Japón 1992/2001, sustitución

tecnológica, devaluaciones competitivas como las del sudeste asiático de 1998, etc.); han apoyado sus decisiones en consolidar factores diferenciales (sobre los que poseen gobernabilidad) que puedan hacer frente a situaciones que se suceden cada vez con más frecuencia; en ese sentido los nuevos territorios industriales fundan su existencia en distintos factores de competitividad: la innovación y la alta calidad institucional (Finlandia), los bajos salarios relativos y la abundancia de mano de obra presente o futura (China), la diferenciación de signo y símbolo (Italia ó Francia), un mercado importante y de fácil accesibilidad (las maquilas mejicanas), etc. Aquí corresponde preguntarse, sobre que factor diferencial Avellaneda sostendrá en lo futuro su escenario industrial; se trate de un aspecto puntual o de una combinación de factores (generalmente se destaca sólo uno por simplificación, pero ciertamente actúan muchos factores, ni Finlandia es sólo innovación, ni China sólo abundante mano de obra; por caso y sólo para romper la simplificación digamos que en el caso Chino, y más allá de cualquier valoración sobre su régimen político, la estabilidad institucional ha sido clave en el proceso iniciado en 1979); b) A contrario de lo expuesto en a), lo que se observa es que los territorios, aunque posean tradición industrial, que no construyen “nuevas ventajas industriales”, casi indefectiblemente no pueden soportar el asedio de productos de economías más competitivas (al menos en calve industrial); c) Los escenarios de reconversión industrial por lo general tienen una maduración que supera una década – lo que incrementa el valor de la razonabilidad y previsibilidad institucional- , así sucedió con cualquiera de los ejemplos arriba expuestos, a excepción del caso italiano o francés cuyo prestigio industrial de símbolo y signo no se construyo en décadas sino en siglos. Lo que es verificable no sólo con los ejemplos internacionales, sino también los nacionales (los casos exitosos de Rafaela, y Gral. Pico demandaron al menos de una década de sostenida aplicación de herramientas conceptuales muy concretas; en el primer caso una combinación de incorporación tecnológica y fortalecimiento de la cadena de valor; en el segundo caso una alta especialización respecto del mercado de destino). d) Una nueva consideración de escenario es la aparición de nuevos elementos promocionales sustitutivos de las promociones industriales del desarrollismo clásico. Así como antes el cóctel de ventajas fiscales, subsidio a la tasa de interés y protección de mercado dieron lugar a la generación de territorios industriales; cada vez más emergen nuevos modelos promocionales de distinto cuño que hacen a una diferencia del escenario industrial; aunque por supuesto las nuevas y las viejas herramientas pueden combinarse, queremos destacar, que las ventajas fiscales, los subsidios a la tasa y las protecciones hoy dan lugar a lo que Jordi Borja y Manuel Castells denominan en “Local y Global” (Ed. Taurus 1996; trabajo que ha seido encomendado por la ONU y servido de base a la cumbre del hábitat de Estambul) “protección exportadora”, o sea una serie de estímulos para acceder a porciones crecientes de un mercado mundial que aparece cada vez como más configurado; en ese sentido destacan las promociones a las patentes, las ventajas fiscales orientadas a la inversión en calificación o en cuidados ambientales, el impulso investigador estatal co-financiado y la obtención de beneficios coparticipados con el sector privado, la inversión estatal en estudios de mercado, en posicionamientos de marcas-territorio o en defensa (inclusive legal) de sectores productivos por su asociación territorial (IGP), etc. e) Un elemento histórico, pero que se ha visto decididamente potenciado del nuevo escenario industrial es la conformación de una potente base logística que añadida a la misma, lo que a la fecha no es otra cosa que estrategia de atención rápida a mercados cada vez más fragmentarios y exigentes (lo que implica uso intensivo de bases de datos, GPS, utilización óptima de espacios centrales en las ciudades, Etc.). f) Otro dato de escenario de los territorios industriales, parece ser el factor seguridad (en todas sus variantes), pero cuya criticidad ha sido ampliada; de más esta decir que la Irlanda industrial que prospera es fruto de los Acuerdos de Paz, ó que en la Región Metropolitana de Buenos Aires, las cuestiones asociadas a la seguridad física, hace tiempo que integran las matrices de decisión empresarial. Este factor se asocia a lo físico, lo político, lo jurídico, lo ambiental. Quizás la construcción de seguridad haya que leerlo como un emergente de la capacidad de una sociedad de construir y sostener consensos; y en ese sentido el Plan Estratégico pueda servir para alumbrar mayores y mejores niveles de seguridad en Avellaneda.

- Atentos a los factores de nuevo escenario industrial descrito, el debate social debería centrarse en: el uso productivo de los espacios urbanos en función de las perspectivas económicas de Avellaneda.
- Para el Área de las Barracas, calificar la zona desde las políticas públicas, Con usos múltiples con base productiva compatible con entornos urbanos mixtos.
- Para Villa Luján establecer qué actividades industriales son compatibles con el entorno.
- Entre las industrias que permanezcan, definir los estándares ambientales que deberán cumplir en qué tiempo, con qué apoyo oficial y con qué acuerdos en los que intervengan los actores sociales y articular las opciones de erradicación con la formulación de un área industrial (que contenga a las empresas a trasladar) en la zona de puerto-contenedores y playas, elementos que por sí mismos comienzan a definir un polígono industrial. El desvío de cargas propuesto por el componente DUT relaciona y vincula los tres últimos puntos e integra al área de las barracas con la nueva centralidad propuesta.
- Por último el componente definió también la calificación de las actividades productivas como aquellas que permitan una producción diversificada, calificada, limpia, competitiva y con una alianza estrecha con el conocimiento.

Se observa, para poder dar cumplimiento a estos aspectos (presentados de manera genérica) que existen varias posibilidades de estrategias a aplicar que pueden contenerlos, como por ejemplo la promoción de actividades vinculadas a la investigación y de base tecnológica para el área de las barracas (vinculadas a una revalorización del área central), un parque para PyMEs (conformando o no clusters productivos) que deseen obtener ventajas de este tipo de agrupamientos y mudar de su ubicación histórica que salpica toda la trama urbana del partido, y también de la región y para la categoría de industrias mas contaminantes del territorio definir la posibilidad de establecer un parque industrial.

La pregunta concreta, para la conformación de estas tres zonas industriales diferenciadas y complementarias (Barracas, Villa Luján, Parque Industrial), es: ¿con qué políticas impulsamos estos cambios?. En principio es imprescindible detectar los conflictos más importantes del territorio, sobre ocupación y uso del suelo, ambientales, de infraestructura y desde este conocimiento generar las políticas desde el municipio que contribuyan a consolidar una nueva oferta de suelo industrial. Establecer como criterio de agenda la cuestión de la conflictividad, tiene sus fundamentos: a) se trata de un proceso de ordenación tardío; b) Los cuestionamientos ambientales y urbanísticos tienden a ser crecientes; c) Un proceso de conflictividad añadido por emergencia de problemas de convivencialidad ambiental podría disminuir las condiciones de gobernabilidad sobre todo el proceso.

El criterio de sostener una nueva oferta de suelo industrial, debe entenderse en la necesidad de ordenar actividades, permitir la resignificación del espacio residencial e instar a la concreción de un modelo de desarrollo económico no anárquico. Implementado sobre modelos sencillos de gestión. Enclaves o micro-parques tecnológicos ó industriales con servicios compartidos incluyendo incubadoras, semilleros, favoreciendo pymes y micro-emprendimientos que por sí mismos quizás no progresarían, siguiendo modelos ya realizados, por lo general cuentan con un área o centro destinado a ferias, congresos, exposiciones permanentes y móviles cuyo tema central sea la producción y la capacitación vinculando actores, la constitución de un centro tecnológico (podría ser regional) articulado con lo productivo.

Estos criterios se podrían aplicar sobre edificios industriales abandonados, generando procesos de regularización de las actividades industriales estimulando hacia adentro y hacia fuera del municipio la tramitación, la generación, modificación y adecuación de la normativa de localización de industrias, etc. ***Para ello un ineludible paso será la regularización y/o reformulación de la normativa urbanística vigente adaptándola a estos nuevos criterios de conformación del espacio industrial.***

Perfil Productivo e Industrial- Visión

Basados en un estudio y matrices desarrolladas a partir de varios indicadores realizado por Dante Sica para la CEPAL, podría afirmarse que el grueso de los municipios que pertenecen al grupo de nivel alto

de peso industrial se ubican en la zona metropolitana y preferentemente en el llamado conurbano bonaerense pero no hay una evaluación cierta o una idea que permita definir las distintas posiciones relativas de los municipios que conforman el conurbano en cuanto a sus cualidades en la oferta de mano de obra calificada, el peso industrial, la generación de valor y la dinámica de crecimiento. Dicho estudio define a partidos como Avellaneda, la Matanza, Quilmes, San Martín, Lanús, como localizaciones atractivas para la industria en función de la cercanía de los centros de consumo. Así, estas zonas se han caracterizado históricamente por constituir polos industriales y tienen incorporada una historia industrial de significativo peso respecto a otras áreas del conglomerado.

El perfil productivo de la región y obviamente del Partido, se caracterizó entonces más por responder a una necesidad específica de establecimiento industrial cerca de los centros de consumo, que por una planificación definida desde el Estado (sea cual fuere su nivel) y por otras variables que si bien suman a la decisión de establecerse (infraestructura por ejemplo) no constituyeron políticas de promoción u ordenamiento. Podríamos definir esto como un desarrollo no planificado que acompañó al crecimiento de ciudades mixtas. Se instalaron entonces empresas de conformación y capital local y empresas de capital extranjero con relevancia internacional. Químicas, metalmecánicas, metalúrgicas, autopartistas, industria frigorífica, curtiembres y otras, conformaron un importante complejo industrial, que en Avellaneda a partir de una combinación de características particulares de su territorio, situación socioeconómica, generó un espacio industrial que permitió ser definido junto a Barracas y Pompeya como el primer agrupamiento industrial latinoamericano.

A riesgo de ser repetitivos, digamos que este importante complejo industrial sufrió todas las consecuencias vinculadas y resultantes de políticas de Estado como la apertura económica (con retraso cambiario y alto costo del crédito interno), la desregulación y las privatizaciones, que afectaron enormemente a los productores locales, de diversas maneras, pero que a muchos sectores le implicaron el desmantelamiento y la transformación de los históricos edificios industriales instalados en los tejidos urbanos en cáscaras vacías (o albergue de nuestros sin techo). Este embate destruyó una gran cantidad de empresas pequeñas y medianas, que fueron afectadas por este proceso y del cual muchas ya no pudieron recuperarse. La concentración económica, fue el resultado de una combinación de factores que no pueden juzgarse ligeramente. Sin dudas la economía argentina pre- crisis del petróleo era excesivamente cerrada y regulada, y las empresas estatales habían entrado en una espiral descendente de legitimación social, en razón de su creciente des inversión y de practicas gerenciales inadecuadas; pero el ritmo de las transformaciones (apertura/ privatización/ des-regulación) y el contexto en el que se hicieron (tipo de cambio fijo, por ejemplo), impidió un proceso de adecuación del tejido Pyme, que hubiera podido intentarse como se hizo en otros lugares (por ejemplo la apertura de la economía española de los años '80).

Como señalamos arriba estadísticamente, este fenómeno ha sido uno de los fundamentales en la contribución al proceso de caída de empleo que sufriera nuestra sociedad en general y que afectara principalmente a aquellas zonas que como se estableció, crecieron física, social y económicamente a la sombra del desarrollo de sus industrias. La destrucción que esto significó se transformó también en con el tiempo en una seria pérdida de calidad en los oficios, precarización del empleo, dificultades en la capacitación, carencia de especialización. En el mismo espacio geográfico, se conjugaron al mismo tiempo otros factores en idéntico sentido: la expulsión de empleos de las ex empresas estatales (más de 50.000 empleos en el área metropolitana), la incorporación de tecnología masivamente a la economía de servicios (básicamente la PC), la recepción de migrantes de países limítrofes incorporándose a la economía informal generalmente (según estudios de S. Torrado, en su momento más expansivo explicaban un 1% de la tasa de desempleo del área metropolitana) atentos los altos salarios comparativos a tenor del atraso cambiario, y también el nuevo paradigma comercial de las grandes superficies (menos empleo demandante, que la comercialización dispersa de los negocios de proximidad).

El abrupto salto del desempleo abierto (de alrededor del 6 % en 1989 a casi el 19 % en 1995), ha sido un factor potenciador del crecimiento de la economía en negro que también ha transformado en informales, de crecimiento anárquico y por fuera del control del estado, a muchos empleos, ha generado una relación de condiciones desequilibradas de competencia y control, en una situación que ha llegado a

constituirse en una institucionalización de hecho de lo que podríamos denominar producción clandestina.

Se observa en todo este proceso un elemento a tener en cuenta que es el debilitamiento del Estado que resigna su rol como actor principal, lo que trae aparejada esta virtual anarquía que si tiene como contrapartida el fortalecimiento de los actores privados más consolidados, generando un desequilibrio a partir del cual estos últimos defienden posiciones que les permiten profundizar en la obtención de ventajas de diverso tipo, con consecuencias perturbadoras y paralizantes del sistema en su conjunto.

Ante la difícil situación el Estado opta por instrumentar políticas de recuperación de vastos sectores desplazados del sistema económico, de producción y de compra con la implementación de planes de ayudas que significan políticas transitorias de integración social.

El proceso de crisis de estatidad, descrito más que brevemente arriba, ni es exclusivo de la Argentina, ni obedece en exclusiva (como muy simplificado se lo presente muchas veces) a una consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales. Así como el advenimiento de la Sociedad Industrial reconfiguró territorial, económica y organizacionalmente la institución estatal, dando lugar a la consolidación de los Estados Nacionales como mercados en exclusiva de las burguesías prósperas, y asignó nuevas funciones al Estado (sobre todo la creciente regulación económica, mucho antes obviamente del keynesianismo); la Revolución informacional está produciendo una serie de transformaciones en la estatidad, disminuyendo el peso de los Estados Nacionales e incrementando el de las Ciudades, haciendo impotentes ciertas regulaciones. Necesariamente cualquier programa de desarrollo a medio plazo, obliga a una reflexión sobre la re-construcción estatal, que evite los lugares comunes de la crítica (muchas veces merecidas) al neo liberalismo.

De esta descripción surge en principio la necesidad imperiosa de que el municipio actúe para reconstruir en sus territorios un esquema de desarrollo local que incluya la recuperación de la producción / industria y plantee nuevas alternativas para poder encaminarse hacia un nuevo modelo de ciudad inclusiva y planificada en una política opuesta a la dispersión de esfuerzos y la carencia de políticas orgánicas que puede haberlo caracterizado y controladora de la actitud sectaria y a veces sesgada por parte de los empresarios y actores en general que participan en la construcción y desarrollo del territorio. Ese lugar convocante y constructivo no es propio de cualquier Estado, y mucho menos luego de una crisis como la de Argentina en el año 2001.

Nos queda al menos una pregunta ¿Porqué recuperar la industria? Porque sin industria es más difícil el desarrollo económico. La industria ha sido siempre una correa de transmisión del conocimiento y de la técnica. Con el desarrollo económico que impulsa, con un economía en crecimiento y con generación de empleo la industria se transforma en un componente primordial de la cohesión social; además Desarrollo también es autonomía y una economía por dinámica que sea si es exclusivamente terciaria, tiene una más alta tasa de dependencia que si es una economía integrada. Pero, a fuerza de ser recurrente, no hay que dejar de preguntarse ¿qué industria?, ¿dónde?, ¿cómo?, ¿cómo la controlamos?, ¿cómo la expandimos?, ¿cómo distribuimos sus costos y sus beneficios?

Si planteamos entonces la necesidad de re-industrializar, lo importante es considerar que esto no significa volver a la estructura industrial anterior sino mirar la industria de ahora hacia el futuro pensando en la faceta tecno-cognitiva (sólo es sustentable la industria que agrega crecientemente conocimiento al proceso productivo) y en ese sentido, entender que ello no es una simplificación hacia la informática, se puede ser tecno-cognitivo en cualquier área: la biotecnología, la electrónica, la producción de alimentos modificados, la química de desarrollo de nuevos materiales, etc. en la seguridad que el desarrollo no se importa sino que se genera de adentro hacia fuera.

Lo hemos dicho arriba en cuestiones de contexto general, pero se aplica también a la situación industrial: el tema de los servicios públicos y las prestadoras merece en este contexto una mención especial pues no se verifica que exista una adecuación de sus políticas comerciales, para que las mismas se puedan considerar en línea con las políticas locales. No se trata de búsqueda de subsidios, se trata de políticas claras, inversiones ciertas, garantías prestacionales. Probablemente nuevamente el péndulo (que quizás este en la matriz de nuestro subdesarrollo) muestre la debilidad de la política Argentina, del

mercadismo absoluto a la lucha contra la rentabilidad. En nuestro caso lo más relevante es la ausencia del actor local.

En ese sentido, entre otras cosas, y en aras a pensar el desarrollo como expansión de ciudadanía, digamos que deben tenerse en cuenta que la administración de la información por parte de las empresas prestadoras, no es del todo fluida y clara y que las mismas pretendan tener reservas en su manejo, lo que no significa que el gobierno local no pueda planificar según las necesidades que surjan de sus políticas de desarrollo territorial. Ese rol de liderazgo local debe perseguirse, y ejercerse políticamente, existen decenas de herramientas judiciales y políticas para avanzar en ese sentido

Seguidamente se presenta en la siguiente tabla una situación de la industria manufacturera, locales y puestos de trabajo ocupados según el censo económico de 1994 y una visión respecto a los otros partidos que integran hoy el COMCOSUR. Puede observarse que Avellaneda representa un territorio con los mayores valores respecto al conjunto de los municipios que hoy lo integran en cuanto a la industria manufacturera lo que lo caracterizó y marca su situación indiscutible en este aspecto como cabecera de los ejes de crecimiento del sur.

Industria Manufacturera. Locales, puestos de trabajo ocupados, valor de la producción (en pesos) y en valor agregado bruto (en pesos). Año 1993 (Censo Nacional Económico de 1994)

División Política Administrativa	Locales	Puestos de Trabajo	Valor de la Producción	Valor Agregado Bruto
Total Prov.	36.270	453.533	44.379.273.104	15.309.264.441
Almirante Brown	507	5.294	3.52.615.598	109.187.033
Avellaneda	1.830	26.386	4.010.466.056	1.903.404.997
Berazategui	377	8.096	829.530.366	287.720.035
Florencio Varela	268	6.398	719.969.059	208.874.665
Lanús	2.325	23.774	1.466.314.519	532.124.394
Lomas de Zamora	1.213	13.234	902.688.975	344.390.671
Quilmes	1.245	16.029	1.416.087.716	463.924.812
COMCOSUR	7.765	99.211	9.697.672.289	3.849.626.607

También tiene relevancia, aunque en menor grado, respecto a los locales comerciales y los servicios, demostrado en las siguientes tablas

Comercio. Locales, puestos de trabajo ocupados, valor de la producción (en pesos) y en valor agregado bruto (en pesos). Año 1993 (Censo Nacional Económico de 1994)

División Política	Locales	Puesto de Trabajo	Valor de la
----------------------	---------	----------------------	----------------

Administrativa		Ocupados	Producción
Total Prov.	189.742	382.333	8.635.868.685
Alte. Brown	4.803	8.318	123.693.382
Avellaneda	5.748	12.198	290.359.709
Berazategui	3.318	5.179	75.841.989
Florencio Varela	2.605	4.379	67.113.601
Lanús	7.828	14.999	307.054.239
Lomas de Zamora	7.569	14.513	281.925.602
Quilmes	6.393	13.016	278.473.410
COMCOSUR	38.264	72.602	1.424.461.932

**Servicios(*). Locales, puestos de trabajo ocupados, valor de la producción (en pesos)
y en valor agregado bruto (en pesos). Año 1993 (Censo Nacional Económico de 1994)**

División Política Administrativa	Locales	Puesto de Trabajo Ocupados	Valor de la Producción	Valor Agregado Bruto
Total Prov.	88.707	391.153	8.351.216.252	4.658.309.229
Alte. Brown	1.734	8.279	130.591.838	80.585.298
Avellaneda	2.740	13.099	320.344.529	180.501.001
Berazategui	1.189	5.617	57.162.391	32.683.289
Florencio Varela	830	4.084	46.872.602	26.609.531
Lanús	3.245	11.905	223.350.906	123.080.208
Lomas de Zamora	3.676	16.362	279.605.793	168.118.873
Quilmes	3.155	15.412	368.929.449	199.288.780
COMCOSUR	16.569	74.758	1.426.857.508	810.866.980

(*) locales de servicios del operativo de barrido y de grandes empresas. No incluye operativo por padrón que relevó las siguientes actividades: Finanzas, Transporte, Telecomunicaciones Obras sociales y Medicina Prepaga.

Caracterización industrial del territorio

Las consideraciones precedentes permiten caracterizar al territorio del municipio de Avellaneda como uno de los con mayor historia industrial, lo cual podría re-posicionarlo también en términos de futuro como uno de los distritos importantes en la RMBA

Caracterización por:

- peso industrial
- cantidad de establecimientos
- número de empleos industriales
- valor bruto de la producción industrial
- número de empleos industriales
- performance industrial
- proporción de valor agregado respecto del Valor Bruto de producción
- calificación de la fuerza de trabajo
- dinámica industrial
- posicionamiento territorial
- accesibilidad, conectividad.

Por lo expuesto también queda claro que estos factores en general son comunes al primer anillo de la llamada Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) que presenta una atractividad histórica (conforme ya hemos visto antes, con algunos de estos rasgos con performance decreciente), como territorio para la instalación, desarrollo y consolidación de industrias, por su trayectoria industrial sus recursos e infraestructura que conformaron, a partir de sus unidades productivas, desde los principios incipientes de la industrialización la anatomía industrial de este territorio.

El gobierno local impulsando el desarrollo

Es indudable que el gobierno local ha ido cambiando (poco) y aún en forma obligada por las circunstancias y las crisis, especialmente la del año 2001 la relación con la sociedad pasando a ser mucho más que el municipio que prestador de servicios básicos (ABL); lo cierto es que todo indica que esas transformaciones tienden a profundizarse, comenzando a cumplir un rol importante en la prestación social y de salud, intentando paliar las situaciones de pobreza y marginalidad ante la ausencia, particularmente en ese momento del Estado Provincial y del Estado Nacional. Pareciera ser que también en las cuestiones de gestión económica, que son aquellas que evitarán en definitiva que sigan necesitándose planes y programas sociales, o por lo menos los mismos se lleven a su mínima expresión o a diseños más promocionales que asistenciales; el municipio tiene mucho que hacer. Sin embargo visto desde la óptica de un país federal todo esfuerzo local debe articularse con grandes líneas estratégicas nacionales y provinciales por lo que la calidad de las políticas deberá sufrir cambios sustanciales.

En este sentido el gobierno local puede profundizar la relación entre la sociedad, sus representados, sus instituciones pasando a desempeñar un rol central mediador hacia la organización de la comunidad, El municipio cuando asumió ese rol social no estaba preparado y debió aprender sobre la circunstancia, el hacer para la coyuntura no incentivó la planificación, el hacer según lo que siempre se hizo no permitió la mejora en la calidad de la gestión.

Atentos a esta última descripción y experiencia el gobierno local debe prepararse si desea una gestión eficiente a construir los vínculos endógenos pero también aquellos que contribuyan a una política nacional y provincial que en definitiva no termine destruyendo cualquier intento empresario, individual o colectivo. El modelo de organización de un municipio que se involucra en la gestión del Desarrollo Territorial es diametralmente distinta de la actual; y no se trata de contratar ingenieros industriales, incorporar bases de datos; se trata de un modelo de abordaje político. En el caso de Avellaneda, hay varias líneas claras, pero incipientes en este sentido (básicamente la creación de las SAPEM, los programas de intervención en Villas como “envión”, la definición del Municipio como orientador de la inversión pública de otros niveles jurisdiccionales, etc.).

Si bien la promoción económica debe entenderse como la “suma de todas las medidas municipales, que resultan significativas para incentivar las decisiones empresariales relativas a inversiones y radicaciones de actividades económicas-sociales”, también es cierto e indudable la importancia de un plan nacional ó el impacto de lo macro; desde la recuperación del último trimestre del 2002 a la fecha, con ó sin programas locales decenas de municipalidades argentinas están viviendo un impulso productivo

extraordinario, mostrando el “peso de la macro”; lo que igualmente cabe preguntarse es si ese empuje que viene de afuera puede ciertamente llamarse desarrollo, o sólo constituye un contexto más favorable. Por eso mismo, es bueno plantearse dentro del Plan y en términos de un debate edificante si hay que seguir pensando con centralidad en la importancia de un Plan nacional que impulse un fuerte crecimiento económico de largo plazo, el fortalecimiento de las instituciones y la seguridad jurídica para crear un clima propicio para las inversiones, las reglas de juego estables, los mecanismos de financiamiento de largo plazo para incentivar la inversión productiva, las reformas financieras y un plan fiscal que aliente la producción, la eliminación de impuestos que desalienten la inversión, el asegurar energía para la producción, son medidas que sólo pueden resolverse desde la órbita del Estado Nacional y que sin dudas aportan y en algunos casos definen el marco total en el cual desarrollar el plan; ó hay que pensar en modificaciones severas al cuadro competencial en la Argentina y empujar desde los territorios mayores niveles decisionales en toda nuestra geografía (¿no es hora y a luz del nuevo escenario económico de mudar a dios de una Buenos Aires tan errática?); para quiénes creen que esto es utopismo, digamos que en EEUU la política monetaria es regional, que en Alemania el 45 % del gasto público consolidado lo ejecutan los gobiernos locales –porcentaje que es superior en Noruega-; que más de 300 ciudades americanas emiten cuasi monedas locales, que ya existen Agencias de Desarrollo binacionales (porque incluyen ciudades de dos países). En una lectura conservadora digamos, que en definitiva deben complementarse la política industrial que es competencia del gobierno nacional y la promoción local y si se quiere regional que es competencia del ó los gobiernos locales; pero corresponde al espacio del Plan Estratégico plantearse quizás algunos objetivos más osados.

Hechas estas salvedades, el gobierno municipal puede y debiera encontrar mecanismos para transformarse en un elemento articulador entre empresarios, sindicatos, cooperativas y todas las organizaciones no gubernamentales con el objetivo común de establecer condiciones para el desarrollo. El compromiso asegura el éxito en el logro de los objetivos plantados por consenso de quienes participan, entendiendo la participación como un proceso institucionalizado con presencia de todos los actores locales que tienen la particularidad de conocer las necesidades del territorio (equipamiento, empleo, empresas, etc.). Quizás lo más difícil de esto sean la construcción de las políticas participativas (planteadas por el componente Gestión Asociada).

El mejoramiento de los recursos administrativos, tecnológicos y humanos del municipio también deben plantearse específicamente para esta tarea, en un circuito virtuoso de permanente mejoramiento de la calidad de la prestación.

Objetivos Básicos

- Modelo de desarrollo integrador de la sociedad local
- Con producción crecientemente calificada y orientada a mercados específicos.
- Con puestos de trabajo calificados.
- Sustentable en todos los aspectos.

3.4. Análisis de las posibilidades de desarrollo de nuevas actividades productivas para las que el municipio presenta condiciones favorables

A partir de la caracterización económica, se observa la necesidad de generar un aprovechamiento integral de esta trayectoria en beneficio del desarrollo de Avellaneda. Se plantea aquí un conjunto de políticas y acciones promocionales que permitirán impulsar un desarrollo sustentable del sector productivo. Es decir, incorporamos a la decisión de fijar las actividades existentes (compatibles con el modelo de Ciudad planteado, re localizadas o reguladas conforme criterios estrictos de convivencialidad de funciones en el tejido urbano) y permitir e impulsar la radicación de otras nuevas actividades de diverso cuño (y aún industriales), con criterios hoy insoslayables para la mejor relación de esas industrias con el medio ambiente.

Para esto se establece una propuesta y luego definimos un conjunto posible de formas de agrupamiento de actividades que contribuyen a mejorar la competencia y productividad, hacer lo más razonable posible la relación con el entorno, incluso produciendo sinergias que permitan mejorar el territorio y propender de este modo a una mejor relación con el ambiente.

Esta propuesta comprende un conjunto de acciones concretas para cumplir con lo arriba expresado. Este modelo productivo, además de los aspectos específicos o de mercado, estará orientado a la ocupación territorial e integración social del partido, evitando la concentración y el hacinamiento de la población.

Estas acciones son de exclusivo orden municipal, deben ser consideradas medidas que conforman una política proactiva y abarcan a diversos sectores y actores comprendiendo medidas que podrán plantearse con distintos plazos. Debemos tener en cuenta que algunas de las medidas de diverso alcance, que aquí se enunciarán, deberán ser iniciadas muchas de ellas, con antelación al orden que se le asigna seguidamente.

Estas medidas deben tender a resolver cualquier corte entre la gestión y los actores participantes en la estrategia de desarrollo y conceptualmente como política de gestión debe realizarse sobre una definición básica: **modernizar, actualizar, promocionar es en definitiva incluir.**

- a. Efectuar una convocatoria a todos los sectores productivos a fin de establecer una política de regulación de actividades coherente, realizable, de objetivos creciente y de consenso entre las necesidades y objetivos planteados por el gobierno local y los intereses de los sectores económicos (industriales y extra industriales) agrupados en cámaras. Una agenda en la cual no deben quedar de lado las decisiones territoriales previamente establecidas por el municipio, las regulaciones y zonas y el medioambiente. A mediano plazo, el gobierno local debería tender a construir su propia agenda social e incluirla en la mesa de discusión económica.
- b. Elaboración de bases de datos confiables por parte del municipio que permitan reflejar la realidad, dinámica y única del sector industrial, comercial y de servicios. Par esto el Municipio debe liderar una política inteligente de aproximación a la economía informal, en la que si bien debe propender a la formalización creciente; mientras tanto no sería razonable no impulsar acciones de incremento de la competitividad de los sectores económicos informales (abundantes), por lo general sustento de las familias más vulnerables socialmente.
- c. Establecer mecanismos simplificados en las tramitaciones municipales y poder efectuar un seguimiento sistemático de las mismas. Quizás el modo más apropiado de impulsar esta acción es desarrollar un proceso de inclusión digital masiva para actores económicos de todos los niveles y producir un software interactivo, que de su uso se desprendan beneficios concretos; construyendo un vínculo ciudadano, un canal de información y una vía indirecta de monitoreo de políticas públicas locales.
- d. De hecho hoy el municipio interviene en todos los problemas territoriales, por lo cual debe poder consolidar el poder de policía teniendo el control total de su territorio respecto a las industrias, por lo cual debe poder controlar todas las categorías de industrias establecidas, incluso la denominada tercera (esta facultad se encuentra hoy en ejercicio por parte de la Provincia de Buenos Aires). Es una propuesta de transferencia competencial absolutamente alcanzable.
- e. En función de d) y de nuevas posibilidades ofrecidas para su reubicación elaborar un registro de necesidades y voluntad de re-localización de “empresas conflictivas” para permitir una redistribución territorial que se centre en la intención de mejorar y no en el conflicto permanente con los otros actores de la sociedad.
- f. Considerar la envergadura de las empresas para diseñar e implementar normativas referidas a las mismas, atento a posibilitar su cumplimiento según la escala y magnitud de la empresa. Diferenciar las normas para las grandes empresas, pymes, micro, etc. Esta es una práctica muy poco usual en Argentina y con mucho arraigo en Europa, con fundamento en el apotegma aristotélico que sostiene que nos es justo tratar igual a los desiguales.
- g. Efectuar un relevamiento ó censo del partido, que incluya a todas las industrias y que permita identificar incluso la actividad informal. Esto puede hacerse sólo frente por frente y

estableciendo criterios previos de inclusión con intención de normalizar la actividad informal y no de incorporación simple y llana con el sólo objeto de mejorar la recaudación tributaria.

- h. Definir los espacios y establecer la normativa y el marco regulatorio que consolidará los mismos para establecer nuevos criterios de establecimiento de empresas (enclaves productivos, parque industrial, etc.)
- i. Establecer una política de acción conjunta con los entes prestadores de servicios para poder diseñar la infraestructura que apoye y sea generadora de la voluntad de instalarse en determinado espacio por las empresas, constituyéndose esto en un acelerador del proceso de consolidación y reindustrialización del territorio según sea el caso.
- j. Estructurar, a partir del diseño de medidas especialmente concebidas, un perfil productivo de mediana y alta tecnología con un gran factor de multiplicación e integración del sistema productivo local y con participación de las estructuras de conocimiento y educativas del territorio. A modo de ejemplo, a la fecha, y aún con muchos intentos, aún no existe un espacio específico dedicado y acondicionado para el desarrollo de la industria del software en Argentina (produce por u\$s 800 millones y exporta caso u\$s 200 millones, con enormes posibilidades de expansión, ya sea sustituyendo importaciones o ganando nuevos mercados); mucho más conflictivo pero lo mismo puede decirse de la industria farmacéutica argentina (10ma en el mundo). Avellaneda cuenta con la ventaja de disponer de suelo en el centro del área metropolitana, y de disponer de accesos físicos y la desventaja evidente de no disponer de Universidad propia, ni de tradición de vinculo Estado local- Universidad- empresas.
- k. Soportado en este último punto, jerarquizar la creación de un centro tecnológico para impulsar desde el conocimiento el apoyo y las posibilidades competitivas de crecimiento de las empresas locales. Un Centro Tecnológico a costo compartido por el COMCOSUR, para que la industria y los servicios existentes en el territorio, dispongan de un espacio al que solicitar ensayos, investigaciones y experiencias innovadoras a un costo bajo.
- l. Implementar con idéntico criterio al arriba expuesto, y con el propósito adicional, y no menos importante, de configurar además un mecanismo de integración social e igualdad de oportunidades, una incubadora de proyectos facilitando a los actores su desarrollo. Con un costo fiscal acotado, el COMCOSUR puede impulsar una incubadora de empresas tecnológicas.
- m. Definir y establecer la instalación en determinados puntos del territorio de enclaves ó clusters productivos destinado a pequeñas y medianas empresas y/o micros con posibilidades ciertas de evolucionar hacia PyMEs.,
- n. A través de la conformación de un instituto municipal de desarrollo, consolidar un centro de capacitación en artes y oficios y a través del mismo administrar un banco de desarrollo (la nueva legislación de banca cooperativa lo facilitaría) que pueda financiar la puesta en marcha de microemprendimientos que a priori hayan podido definirse como sustentables en el tiempo, por un asistente técnico. En este sentido también implementar un equipo multidisciplinario especializado en diversas áreas, con participación de los institutos técnicos sectoriales, que apoyen, asesoren e integren a los micro-emprendedores en el sistema productivo local.
- o. Facilitar la re-localización de empresas existentes atendiendo fundamentalmente a los casos que exijan mayor prioridad según la agenda ambiental y los conflictos que denuncia y sugiere resolver la comunidad en este aspecto.
- p. En lo que hace a las compras del municipio adecuar y flexibilizar las normas de modo de posibilitar la integración de las pequeñas y medianas empresas del partido al sistema de compras del estado municipal. Idéntica medida deben tomar todos los municipios del COMCOSUR.
- q. Prever en los sistemas de compra del municipio, directas, licitaciones privadas, licitaciones públicas, la obligatoriedad del adjudicatario de incluir cuando así se requiera un porcentaje de ,mano de obra residente en el distrito

- r. Un nuevo modelo de financiación local, que cambie las bases de la tributación y que le permita al municipio duplicar en términos reales sus recursos en 5 años y triplicar en 10 (debe crecer al menos un 15 % por año, para afrontar nuevos servicios, jerarquizar la función municipal, estimular la red social productiva y dar muestras de solidez como contratante); aún así el Municipio se encontraría ostensible por detrás de la Capital Federal en sus posibilidades, parámetro al que debería convergerse.
- s. Creación de un centro que conjugue exposiciones permanentes, centro de negocios y actividades del conocimiento en el área de la producción de nivel regional (COMCOSUR). Claramente (y lo veremos en otros puntos), una nueva rama de actividad altamente calificada en la que Avellaneda pueda potenciar al extremo sus ventajas de posicionamiento, es la industria cultural. Dispone de tradición, de estructuras, de patrimonio tangible e intangible, de recursos humanos, de un mercado accesible. Y decir industrias culturales es de una vastedad enorme, compatible con la Ciudad residencial, basada en Pymes, actividad ambientalmente apta y mano de obra intensiva. Necesita de una plataforma de organización muy ajustada, de una mirada urbanística, de políticas de entorno de calidad (seguridad, comunicación, etc.). en ese contexto, teatro, gastronomía, museos, exposiciones, espacios de uso público, paseos calificados, pueden permitir sobre todo a Avellaneda Centro ser la emergencia de un nuevo Sur más calificado y accesible y que debiera diferenciarse de las áreas calificadas del Norte por señas de identidad bien precisas, que la población debe elegir, pero que en opinión de este consultor debe vincularse con la primacía de lo público, de la mezcla, de la variedad, de la historia preservada en el presente; etc.
- t. Parque industrial. Tomada la opción de sostener las industrias ya radicadas, el Parque Industria debería estar en proceso de diseño, inclusive es propicia la coyuntura de incremento de la actividad económica para impulsar decisiones de retención territorial.
- u. Impulsar la incorporación de todos los territorios con jurisdicción externa a la jurisdicción municipal, teniendo el dominio y decisión sobre todo el territorio sin excepción, para poder decidir las políticas enunciadas según la estrategia diseñada localmente.
- v. Articular todas las áreas del gobierno en función del fortalecimiento de los programas y/o proyectos emprendidos, orientando acciones que hagan confluir los objetivos de los sectores con los de la comunidad.
- w. Facilitar con nuevos modelos regulatorios la formalización de las pymes del propio territorio brindándoles oportunidades similares a las pymes ya formalizadas.
- x. Promover la integración de estructuras productivas, integradas, diversificadas, con fuerte densidad tecnológica preparadas para aceptar los cambios del mercado internacional.

Repasando de manera crítica lo expuesto arriba, se plantean 2 tipos de acciones; (a) las genéricas, que denominaremos de “fortalecimiento territorial”, a nuestro entender las más importantes, porque generan potencialidad frente a cualquier escenario (situación que el componente considera crucial); y (b) las acciones puntuales, basadas en ventajas específicas respecto de una situación de entorno.

Las acciones (a) pueden sintetizarse en 12 rubros de fortalecimiento:

a- Calidad Institucional: Existe un correlato fuerte (y con pocas excepciones) entre la calidad institucional y la posibilidad de intervenciones públicas exitosas. De todos modos, es muy diverso el uso del giro “calidad institucional”, por lo que corresponde darle alguna precisión; entendemos por ello a un conjunto de cualidades que incluyen desde la jerarquización de la organización estatal, la calidad de los modos de vínculo entre el Estado y los actores sociales, el nivel de representatividad sustantiva de las organizaciones sociales, la capacidad de construir acuerdos y de revisarlos, etc.

Lo dicho implica, que tiene un impacto significativo en las posibilidades de desarrollo, el conjunto de herramientas (y como se pongan en práctica) sugeridos por el componente “Gestión Asociada”. El ejemplo contemporáneo concreto de esto, es el impacto que han tenido los acuerdos de paz en la situación actual de Irlanda.

b.- Calificación masiva de los recursos humanos: Como ya lo dijimos arriba, algunos teóricos del desarrollo territorial⁹ afirman que entrado en una etapa de la evolución económica altamente cognitivo-dependiente (más que recurso-dependiente). En cualquier caso, esta claro que existe también un correlato fuerte entre competencias de los recursos humanos (en términos amplios) y capacidad de desarrollo (regla que no exceptúa ni siquiera los casos de crecimiento basados en otras ventajas, como el caso Chino apoyado en la disciplina social y la demografía); todos los esfuerzos que puedan realizarse para garantizar la universalidad de los servicios educativos, la retención de los alumnos en el sistema, el incremento de la calidad educativa, la incorporación de la tecnología al proceso de aprendizaje y otras cuestiones no suficientemente impulsadas como el bilingüismo masivo, etc.; derivan en una fortaleza territorial aplicable a cualquier escenario. ¿Cuánto de las imposibilidades actuales de algunas zonas del interior obedecen a esta carencia?

El gobierno local puede y debe actuar de manera complementaria a los demás niveles de gobierno para permitir a los sectores sociales más vulnerables acceder a condiciones básicas de empleabilidad y ejercicio de la ciudadanía.

c.- Visibilidad: Parece ser una tendencia derivada del incremento del volumen y de la facilidad de acceso a la información; territorio que no es visible tampoco es competitivo (se habla con bastante cinismo de la invisibilidad de África). Como en los casos anteriores, corresponde hacer alguna aclaración: no se trata de cualquier visibilidad (por ejemplo, el tsunami o la guerra en los Balcanes hicieron visibles territorios decididamente marginales en términos de comunicación global, como Timor o Montenegro). Un territorio puede ser altamente visible a un efecto y constituir desde allí competitividad económica (como el caso de Grasse en la Provenza francesa, pequeño pueblo provinciano, pero referencia mundial de la industria de los aceites esenciales, con el mercado más sofisticado en ese rubro). Otro aspecto de la visibilidad tiene que ver con la construcción de imaginarios movilizadores (en Argentina son interesantes los casos de Palpalá y Rafaela). Avellaneda tiene que trabajar y mucho en este aspecto. En todo caso, se trata de un esfuerzo compartido entre gobierno y Sociedad Civil local y en absoluto debe confundirse con una visión fashion de las políticas públicas (está vinculada a la idea de ruptura de la cautividad territorial)¹⁰

d.- Seguridad: en un aspecto amplio que incluye desde la integridad física hasta la disponibilidad de los ahorros, pasando por la calidad de los controles públicos sobre las actividades peligrosas, etc. Un entorno de actores preocupados por la seguridad es un activo territorial importante, sobre todo porque el caso inverso opera como atractor de actores de simple oportunidad y de características extractivas (es el ejemplo de las inversiones petroleras en Nigeria).

e.- Dotación de infraestructuras: En línea con las propuestas del componente “Desarrollo Urbano Territorial”, la existencia de infraestructuras que ordenen el territorio, le brinden conectividad, separen las actividades incompatibles entre sí, mejoren la calidad de vida, optimicen el uso del tiempo, mejoren el aprovechamiento del suelo y tiendan a un menor consumo de energía; son un activo territorial para el desarrollo; sobre todo en tiempos que la agregación humana explica más el sentido del crecimiento económico que otros factores, por lo tanto la eficiencia interna de las ciudades (tan dependiente de las infraestructuras) hace a la competitividad y en ese sentido es necesario producir en Avellaneda una especie de shock infraestructural que aproveche sus ventajas en términos de centralidad.

f.- Calidad de vida: Se trata del atractor demográfico significativo de población educada y opera como referencia de acuerdos territoriales.

Hay también un correlato entre calidad de vida urbana (o preocupación por la misma) y posibilidades de desarrollo.

No se trata de la construcción de “enclaves paisajísticos” (aunque pueden ser una oportunidad de visibilidad e intervención pública), sino de la dotación de un conjunto de servicios públicos a nivel

⁹ Sergio Bosier (“¿y si el desarrollo es un emergente sistémico?”).

¹⁰ Quetglas, F (marketing one to one “Marketing, territorio y viceversa”). Presentación hecha en el Primer Congreso Internacional de City Marketing de Argentina (Agosto del 2005)

masivo, que permitan incrementar la elegibilidad de Avellaneda como destino residencial, y aumente su valoración inmobiliaria, combinando ubicación + infraestructuras + servicios.

Desde cuestiones menores como la calidad de la iluminación pública, hasta otras más importantes: la existencia o no de fracturas urbanas, el tendido de cloacas, la red sanitaria, la seguridad pública, la cantidad y calidad de espacios verdes, etc.

g.- Diversidad de la base productiva: Si bien la especialización productiva genera muchas ventajas, la sobre-especialización es un déficit poderoso, sobre todo en un contexto tan volátil (son recurrentes las referencias en la historia económica, al respecto: las áreas de monocultivo como Manaos, las zonas carboníferas ante la aparición del petróleo -para no vincular la decadencia al agotamiento-, los astilleros vascos, la industria automotriz de Detroit; sin necesidad de tomar ejemplos extremos de quebrantos territoriales, idénticas debilidades muestra el Valle del Río Negro, por ejemplo). En sentido inverso, los lugares donde las condiciones de producción diversificada están dadas y existen ciertas flexibilidades en marcos institucionales razonables han podido evitar o suavizar las crisis económicas (Holanda, Dinamarca, el Languedoc francés, son ejemplos de eso; en mucho menor medida y a escala local eso sucede en Misiones).

Avellaneda tiene condiciones para receptar un centenar de actividades destinadas a mercados diversos y debe trabajar en incrementar las condiciones de nuevas y emergentes actividades como se expondrá luego, además de afianzar y transformar las que constituyen su base histórica.

h.- Calidad productiva: No pensado en los glamorosos términos de la calidad como una subjetiva valoración, sino la calidad como la consecución de estándares que sirven de modo de presentación y acceso a mercados (certificaciones, seguridades, valoraciones de entorno, etc.). No está del todo claro si el comercio internacional tenderá a expandirse o hemos entrado (post 2001) en una etapa de amesetamiento de la internacionalización económica, pero lo cierto es que los consumidores del mundo (tanto como los productores vulnerables y los Estados centrales) quieren crecientemente garantías con distintas finalidades (aquí lo que importa es la tendencia); es en extremo curioso ver latas de atún que certifican que para obtenerlo no han matado delfines y otras cosas parecidas. Si bien hoy se trata de una tendencia en el margen lo cierto es que la calidad productiva constituye un medio y también un fin en términos de cuanto más calidad produzco, necesito de factores de mayor calidad (recursos humanos, ambiente, etc.), en un círculo positivo.

i.- Capacidad innovadora: Los beneficios económicos sustantivos vienen de la mano de la innovación y su referencia jurídica (el patentamiento), como muestra analizar el caso finés, o por default la bajísima tasa de patentamiento de América Latina. La capacidad de innovación puede estimularse con políticas locales (nuevamente el caso Rafaela es interesante) de vínculo entre universidades y pymes, y con estímulos concretos al patentamiento.

j.- Tasa de ahorro interno: la dependencia sistemática del ahorro externo, la baja propensión a la reinversión territorial y la falta de mecanismos que canalicen el ahorro local hacia el territorio son una debilidad estructural, para la cual existen pocos ó casi nulos remedios locales en nuestro marco normativo.

k.- La capacidad de articular proyectos transversales: la propensión a ver el desarrollo más como el resultado de procesos de calificación territorial, que como incremento de los volúmenes de producción; obliga a un nuevo modo de pensar tanto desde el Estado como desde la Sociedad y la resultante de dicho proceso es la ruptura de las lógicas mono disciplinares, en pos de un incremento de la capacidad de articular proyectos transversales.

l.- Accesibilidad tecnológica masiva, barata, segura y de calidad: No se trata sólo de observar la explosión de los cyber; ¿qué sucede con la población de 50 años y más que aún tiene mucha vida laboral por delante?; que herramientas ponemos en manos de los chicos de 14 años y menos; como hacemos para que todos los actores económicos incorporen tecnología, como ubicamos al gobierno local en el entorno tecnológico de la proximidad asistida. Sin dudas Avellaneda por ubicación tiene muchas cosas resueltas, pero corresponde resolver al gobierno local otras en este aspecto.

Entendemos necesario ofrecer una serie de acciones de fortalecimiento territorial más bien “abiertas”, orientadas a dotar de posibilidades múltiples al desarrollo de base territorial; no sin antes señalar que

hoy en Avellaneda cuenta con un enorme aglomerado de posibilidades (ubicación, espacios disponibles, tradición industrial, dotación de servicios, etc.) y restricciones (visibilidad conflictiva, restricciones fiscales, institucionalidad inadecuada, etc.). Cada una de las acciones propuestas no se orientan a fortalecer un “cluster”, sino a sinergizar actores y factores.

Respecto de las acciones puntuales basadas en ventajas específicas; hemos identificado 4 actividades para las que el municipio presenta condiciones favorables (en el marco del impulso del fortalecimiento territorial); pero hemos tomado distancia del calificativo “nuevas”, atento la historia económica de Avellaneda, donde es difícil encontrar o implantar algo absolutamente nuevo.

El municipio posee condiciones favorables, en términos relativos a su entorno y atento a ciertas restricciones, para impulsar muchas actividades. Sobre las mismas hemos hecho un recorte en 4, por que es imposible pensar en la gestión de más iniciativas en simultáneo, pero además porque hemos priorizado iniciativas compatibles entre sí y las hemos definido con un importante nivel de apertura, para que las respuestas políticas puedan adecuarse a circunstancias de coyuntura, en el marco de los objetivos estratégicos que el Plan se trace: a) Un proceso de recalificación territorial de su trama industrial destinado a evitar des localizaciones, pero también a potenciar la capacidad de penetración en nuevos mercados, b) Un proceso de recalificación urbana que impulse la demanda de suelo residencial y con ello sostenga un incremento de la construcción individual y la aparición de un urbanismo más calificado, regenerando la nueva centralidad de la zona central y tal vez algún espacio adicional c) El entramado de una oferta de industrias culturales que ponga en valor el inmenso patrimonio cultural tangible e intangible y aproveche la ventaja de posicionamiento geográfico como atractor turístico (ceranía con La Boca), y como centro comercial y de esparcimiento. Al respecto, existen posibilidades diversas que van desde centrar oferta universitaria en espacios de calidad (y ampliamente “verde”), un parque industrial limpio de la industria del conocimiento, la creación de un “fashion district”; etc. Lo central es la conjunción de industria (producción masiva destinada a un mercado) y cultura (aquello que da sentido a la vida, que agrega valor a la existencia desde lo simbólico) d) La constitución de un espacio de logística para atender toda la región Metropolitana.

Los parámetros básicos para desarrollar estos puntos son entonces:

- a) Explorar la posibilidad de articular un nuevo modelo industrial, comercial y de servicios, compatible con una ciudad densa, mixta, sustentable, razonablemente conectada y segura, con una estrategia para el tratamiento de las industrias ya instaladas en el municipio
- b) Explorar la posibilidad que tal modelo se asiente en una alianza estrecha con el mundo de la producción de conocimiento
- c) Que tal producción incluya una componente significativa de industrialización cultural –habida cuenta del modelo de ciudad planteado
- d) Que las actividades promocionales, es decir la definición de políticas municipales se justifiquen en uno o dos ejes predeterminados en función de decisiones políticas (como por ejemplo el volumen y la calidad de empleo a generar, la compatibilidad ambiental, el impacto exportador, las componentes innovadoras, el desarrollo de nuevas actividades productivas.).

Habiendo avanzado de modo significativo en la recolección de datos e información pertinente, creemos más conveniente avanzar en producir propuestas que permitan a Avellaneda re significarse en materia de desarrollo (y no recuperar un antiguo esplendor basado en un contexto irreproducible), que poner la energía en un diagnóstico absolutamente dominado por referencias macro (por ejemplo, Inestabilidad institucional, fluctuaciones del tipo de cambio, oferta financiera insuficiente, segmentación social, desarticulación entre distintos niveles del Estado, etc.), al que de todas maneras deberemos volver recurrentemente dado que, no puede ser de otra manera, opera como fundamento justificatorio de las medidas propuestas.

A modo de síntesis podemos, sin agregar a lo muy repetido: El perfil productivo del partido se caracterizó históricamente por un desarrollo anárquico basado en empresas de capital local, con algunas empresas extranjeras de gran relevancia.

Este importante complejo industrial se caracterizó por industrias metalmecánicas, metalúrgicas, de industrialización de la madera, industria frigorífica, cuero y otras, las cuales sufrieron el embate de la apertura económica, la desregulación y las privatizaciones, que modificaron el cuadro de proveedores a las empresas de servicios, con la lógica afectación a los proveedores locales. Este cuadro se complementa con la existencia de una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas, afectadas sustantivamente por este proceso enunciado. Esto es así pues la apertura modifica el cuadro de integración de la producción local, habida cuenta que la importación se verifica en los procesos productivos, al importarse insumos y bienes intermedios, destruyéndose la cadena productiva local con especial afectación a este segmento de las pequeñas y medianas empresas, que eran las proveedoras naturales de estos insumos y bienes intermedios. De la observación surge que la mayor contribución al proceso de caída de empleo se verifica precisamente en este fenómeno, es decir la destrucción de la cadena o integración productiva, lo que aún hoy se traduce en precarización del empleo, falta de calificación de los trabajadores, ausencia de perfiles, y una seria dificultad en su capacitación.

Por otra parte se observa una institucionalización de hecho de lo que podríamos denominar producción clandestina.

Un elemento a tener en cuenta es el debilitamiento del Estado como actor principal, aspecto que también ha incidido en las acciones concretas, debilitamiento profundo, que ha traído como consecuencia la virtual anarquía y el fortalecimiento de los actores privados, con el consecuente desequilibrio, en el escenario, los cuales, en lugar de adoptar una conducta fundacional e integradora, lo han hecho con una visión estrecha a favor de profundizar ventajas de diverso tipo. Esto ha tenido múltiples consecuencias, que incluyen una parálisis en el accionar y desarrollo del sistema en su conjunto.

En síntesis, a lo largo de las actividades se percibió una dispersión de esfuerzos y alcances dentro del gobierno local, y una carencia de visión orgánica y sectorial por parte de los empresarios.

Lo percibido a lo largo de la actividad indica que el actual crecimiento de la producción industrial responde más a un gesto espasmódico ante la crisis de los últimos años, y la coyuntura de la devaluación, que a la respuesta lógica a una política sectorial orgánica.

Para que no haya confusión (aunque sí relación) entre el relato de coyuntura y la necesidad de construir ejes estratégicos para la ciudad, estamos perfeccionando una propuesta que comprende un conjunto de acciones concretas para cumplir con lo arriba expresado. Este modelo productivo, además de los aspectos específicos o de mercado, estará orientado a la ocupación territorial e integración social del partido, evitando la concentración y el hacinamiento de la población.

Estas acciones abarcan a diversos sectores y actores, y comprenden medidas de corto, mediano y largo plazo. Debemos tener en cuenta que algunas de las medidas de diverso alcance, que aquí se enunciarán, deberán ser iniciadas muchas de ellas, con antelación al orden que se le asigna seguidamente

Las propuestas que el componente está elaborando, están enmarcadas y afectadas por los criterios de abordaje que venimos trabajando, y que se fundan en una visión meta-económica del desarrollo; más próxima a la idea de que el mismo (el desarrollo), es un emergente social sistémico y contextual, que da cuenta de un conjunto de capacidades de respuesta construidos desde una multiplicidad de ámbitos; y también en una visión del territorio como sistema y no como conjunto de actores y actividades superpuestas.

En función de lo expuesto arriba, a la vez que descreemos de las visiones exclusivamente cuantitativas del desarrollo y por lo tanto de las respuestas incrementalistas; tampoco podemos ignorar el contexto organizacional y las capacidades de respuesta de los gobiernos locales (tema sobre el que haremos alguna observación), ó más precisamente las concretas capacidades de la actual Administración Municipal y el futuro inmediato. Sobre todo, tomando en cuenta lo que puede ser

nuestro aporte en una visión de largo plazo, para un territorio que se haya en proceso incipiente de construcción institucional, como es el COMCOSUR.

Actualmente, es parte central del debate político mundial¹¹, el rol económico de las grandes aglomeraciones urbanas, en el marco de una emergente economía de base tecno-cognitiva (conforme M. Castells, S. Sassen, J. Borja, etc.); y es casi unánime la re-valorización de las mismas como fuente compleja de agregación de valor. En tal sentido, se ha incrementado el hincapié que se hace en referencia a las mismas como: espacios competitivos, fuente de innovación y articuladores de flujos. Por lo tanto, la pregunta parece ser sencilla: Cómo incrementar la competitividad de Avellaneda y el COMCOSUR, ó lo que es lo mismo que decir, cómo hacer ese espacio más elegible a flujos económicos que permitan agregar valor a la producción y los servicios y permitir la construcción de un tejido de alta calidad institucional y de cohesión social. Modificaciones en la infraestructura como las planificadas por el componente de Desarrollo Urbano Territorial, Una nueva institucionalidad que incremente la certidumbre económica (como puede ser la resultante de una Agencia de Desarrollo Local), una fiscalidad adecuada, el incremento en la inversión pública en calificación de recursos humanos, una mejor articulación territorial de las políticas públicas, una mayor y mejor visibilidad de las políticas públicas locales, una fuerte inducción hacia tramitar la producción de conocimiento con la economía local, etc. constituyen componentes de un programa que le permita a Avellaneda en el mediano plazo enfrentar un nuevo escenario económico.

Lo enunciado sucintamente arriba, permite vislumbrar la trascendencia política de una Planificación Estratégica, en dos sentidos: a) en el primero dada la energía que puede derivarse de acuerdos que entre acciones sociales relevantes, b) en el segundo, por implicar una revisión implacable del contexto socio político.

Las propuestas (que de muchas más analizadas se redujeron a 4), se justifican en las ideas fuerza siguientes: a) Re-posicionamiento en materia de “marketing de Ciudad” de Avellaneda con eje del “Nuevo Sur”. b) Necesidad de hacer política económica supra-municipal (por ello entre otras cosas en las 4 propuestas hay algunas que necesitan consenso institucional –por ejemplo para evitar la competencia infraestructural en materia de soporte a la logística-, lo que debería discutirse en un ámbito institucional como la Agencia de Desarrollo Local. c) La idea de infraestructuras estructurantes del territorio pero polivalentes (por eso hablamos de re calificación territorial y recalificación urbana). d) Las actividades terciarias de alta calidad califican a las ciudades (pusimos sobre la mesa varias – fashion district, campus educativo, etc.- para añadir flexibilidad a la propuesta). e) Pensamos que en la nueva concepción del Estado local, no debe descartarse a priori la actividad de Estado empresario, por lo que hemos tomado en cuenta y valorado la creación de las SAPEM como herramienta de política económica local. f) La reconstitución espacial de enclaves con potencialidad para soportar actividades logísticas en el entorno metropolitano (Puerto, accesos, etc.) y Un ordenamiento y relanzamiento de la trama industrial de la ciudad, adecuándola a nuevos contextos de conflictividad urbana y competencia creciente se presentan como iniciativas separadas, aunque en realidad constituyen un todo de reconversión territorial.

Primera cuestión previa a todo lo expuesto. Avellaneda ya es desde hace 70/80 años una ciudad compleja, de actividades diversas mezcladas, dotada de infraestructuras estructurantes, con un posicionamiento territorial significativo. En síntesis: se trata de datos históricos y no de propiedades emergentes. Quizás, lo relativamente nuevo y que puede alterar el patrón de respuesta a buscar, es la conciencia creciente respecto a la valoración del entorno. En ese sentido, defender el modelo de ciudad compleja (y no fragmentaria), exige un plus de cuidados y prevenciones, fundamentalmente ambientales, pero también urbanísticas, educativas, de arquitectura política y de promoción de actividades económicas. Vale sin embargo una aclaración; Avellaneda durante su auge industrial, fue una ciudad “relativamente mezclada”, por dos motivos: a) los sectores no fabriles crecieron en consecuencia y a expensas de estos, o sea como apéndice y no con un criterio de ciudad de convivencialidad, y b) A pesar de haber albergado una importante cantidad de fábricas, algunos

¹¹ El debate se ha exacerbado en la última década ante la evidencia empírica de la ruptura del mito des-localizador, que preveía una desvalorización creciente del territorio, ante la emergencia de nuevas tecnologías que favorecen el flujo de información.

rubros encadenados constituían la enorme mayoría de ellas (frigoríficos, barracas de lana y cuero, curtiembres, etc.).

Se trata de una información importante, porque la “sobre especialización territorial”, añadió un plus de vulnerabilidad, y es una experiencia histórica que debemos valorar.

Argentina tiene varios ejemplos de sobre-especialización negativos y otros tantos de diversificación positiva; debiendo señalarse que de lo expuesto se encuentran excelentes ejemplos a escala planetaria¹².

Segunda Cuestión previa. En el marco de un Plan Estratégico, existe una dato teórico significativo y significativo, **el empleo de calidad (formal) es altamente dependiente de la tasa de inversión y de la tasa de innovación**; y la tasa de inversión (público + privada) es dependiente de muchos factores de los que vamos a destacar 5: a) rentabilidad, b) garantías jurídicas, c) acceso a fuentes de financiamiento adecuadas, d) propensión innovadora, e) expectativas respecto del futuro. Respecto de la innovación, digamos que aún no están claras las correlaciones de la propensión innovadora, pero parece ser que la combinación de alta seguridad jurídica y estructuras organizativas sólidas, tienen algo que ver al respecto.

Vale aclarar que el empleo informal también depende de la tasa de inversión, pero se haya afectado por otras lógicas; siendo bueno destacar que los esfuerzos que se hagan en un sentido (impulso al empleo formal), no van en detrimento, todo lo contrario, del auspicio a espacios económicos informales. Sin embargo, y ante la necesidad de poder financiar políticas públicas de inclusión ciudadana, debería poder inducirse una legislación benévola que favorezca un proceso creciente de formalización económica.

Operar sobre los factores señalados, con las herramientas existentes y procurando construir otras, a los fines de incrementar significativamente la tasa de inversión, es parte de la idea central de conjunto de acciones que nos proponemos.

En este punto vale preguntarse, sobre las ventajas y desventajas de la especialización productiva, sobre la lógica del zoning exagerado (polígonos) y quizás sobre su inevitabilidad, sobre nuevos criterios de especialización (tamaño, mercado, sustentabilidad ambiental, etc.).

Tercera cuestión previa. Avellaneda y el COMCOSUR, no están aislados y sus acciones y características (de todo tipo) están bajo **comparación competitiva**; por lo tanto, cada una de las cuestiones sobre las que se pretende operar no debe dejar de tomar en cuenta tan delicada situación. Hoy se comportan, esto es resultado de una construcción histórico-política, como un eje del desarrollo centrado en Buenos Aires; sin embargo su propia potencia económica, en términos de producto, infraestructuras, etc.; puede permitirle una articulación más calificada.

Obviamente el listado expuesto en, esta sujeto a posibles modificaciones a lo largo del trabajo de esta trabajo que incluye en su formulación relación con la administración, dialogo ciudadano (y al menos creemos nosotros) capacidad de reformulación crítica; pero no sólo constituye una base para un debate propositivo, sino que también en sí mismo nos dice cosas sobre la mirada que tenemos de la Ciudad. En primer lugar, **no creemos que puedan ser administrables por parte del Gobierno Local un número exagerado de iniciativas**; y sean estas u otras entendemos que entre 5 ó 10 políticas públicas complejas (nosotros proponemos 4) deberían configurar la centralidad del plan de acción resultante. Los motivos son muchos, pero básicamente hay 5 muy fuertes: a) La capacidad de respuesta organizacional es siempre limitada y una adecuada concentración facilita el logro de objetivos; en el particular no sólo hay limitaciones organizacionales sino también fiscales; b) la visibilidad de un programa también depende de su posibilidad de ser comunicado, y tal comunicación se hace muy dificultosa ante un programa excesivamente disperso, c) Con todo la concentración de acciones propuesta no deja de lado la necesidad de intervenciones de distinta índole por parte del poder público, por lo que ordenando la acción no constituye ni una reducción de los problemas ni una

¹² En Argentina, sobre-especialización: la zona algodonera del Chaco; diversificación: los valles regados mendocinos.

simplificación artificial. d) La densidad urbana de Avellaneda, requiere de un proceso creciente de calificación productiva; por lo tanto más que nuevas actividades (que obvia y necesariamente deberán fomentarse), lo que debemos impulsar es calificar la producción. e) Proponemos acciones que den cuenta de un modelo de ciudad cohesionado, complejo, diverso y apto para el ejercicio de la ciudadanía.

Yendo a una descripción detallada y fundada de los lineamientos propuestos digamos que las propuestas sugeridas, tienen relación directa con las intervenciones propuestas por el componente “Desarrollo Urbano Territorial” y próximamente se ajustarán a las consideraciones que vayan formulando el resto de los componentes.

a.- ¿A qué nos referimos cuando decimos “**marketing de Ciudad**” y **Avellaneda como eje del “Nuevo Sur”**? De más esta decir que importa un aprovechamiento económico tanto de la potencia cultural pre-existente (que será mejor en tanto se pueda pasar del plano difuso a una concreta articulación de industrias culturales), como de alguna de las intervenciones territoriales propuestas por el DUT.

Avellaneda, si se concreta la accesibilidad peatonal al Riachuelo a través de un paseo de calidad, puede (y en ese sentido hay mucho por hacer), dejar de ser un nombre en la historia (muy valorado pero poco eficiente en términos económicos) y pasar a ser una postal, un momento de fantasía, una recuperación como experiencia renovada del mitológico arrabal tanguero (en ese sentido, el quiebre físico del Riachuelo contribuya al marketing, porque nos ubica en un más allá de la “ciudad”), que obviamente va más lejos que el tango (que de por sí es un hecho económico fuerte) y se instala en la historia industrial, los años de oro del fútbol, las movilizaciones políticas de masas, etc.

Avellaneda, porque en verdad fue tal arrabal, tiene todo para hacerlo (y obviamente esto no lo puede hacer en igual medida, ni Vicente López, ni La Matanza, por ejemplo), pero también tiene limitantes que oportunamente analizaremos. Por lo demás, una iniciativa de tal envergadura, implica un conjunto de acciones en planos muy diversos, que van desde la dotación de equipamientos adecuados (museo del tango ó de las luchas populares, por ejemplo), la legislación sobre actividades (zoning), la promoción de algunas, la calificación de recursos humanos, etc. Recién luego de tales acciones (con su costado fiscal resuelto y los modos de articulación entre estado –en sus diversos niveles– con la sociedad civil definidos), corresponde pensar un programa de “marketing de ciudad” para mostrarse atractiva la inversión, a la visita y a la residencia.

Por cierto un programa de marketing de Ciudad es siempre un sesgo, un recorte, pero entendemos que sería poco práctico no aprovechar las condiciones dadas, que son muchas (y que otras deben construirse), desde las calles adoquinadas, hasta la arquitectura de época. Además, y no obstante los beneficios de tal marketing pueden operar sobre Avellaneda centro, también movilizará recursos y posibilidades a toda la ciudad, en base a una identidad no cuestionada y compartida.

Por su naturaleza, un conjunto de actividades vinculadas a los servicios personales derivados de la valoración urbanística del espacio (turismo y derivados, residencia más calificada, actividades centradas en la optimización del tiempo, etc.), requieren de abundante mano de obra de calificación específica, que bien puede ser una iniciativa de formación profesional por parte del gobierno local, apuntando no sólo a generar una oferta abundante, sino confiando en las propias capacidades creativas y asociativas que el proceso educativo puede generar.

De todos modos y tratándose de una “marca pública”, debemos ser claro que cuando decimos “marketing de ciudad” nos referimos a un programa de visibilidad centrado en la valoración de políticas públicas, espacios públicos y procesos de apertura a la participación y ejercicio de la ciudadanía.

Con todo, hay que saber que de una “marca pública” no todos se benefician por igual (para poner casos exagerados, en Barcelona de la marca pública se benefician algunos barrios, mientras que otros sufren retraso de inversión, segregación poblacional y recogen –por así decirlo los residuos de un proceso, que en conjunto es bueno, pero que sin dudas tiene luces y sombras). Por eso mismo, y para

facilitar el derrame de los efectos de una marca pública hay que cruzar ese esfuerzo con la reconstitución de ejes territoriales integradores.

Desarrollar estos ejes de fuerte base y significado territorial podría convertirlos en programas y estos a la vez ser divididos en proyectos que se definirían para el conjunto del partido. La definición de centralidades existentes y las nuevas centralidades podrán dar expresiones más acotadas de los mismos y se podrían establecer y diferenciar prioridades (según las particularidades de la zona, barrio, etc.).

b.- La creación de una **Agencia de Desarrollo** de alcance supra-municipal, no es más que un reflejo de una nueva territorialidad emergente, sumado a la voluntad política de articular las políticas de desarrollo de un modo diferenciado. La zona Sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, es – obviamente- parte de un continuo urbano con problemas que exceden las posibilidades de cada uno de sus municipios y actores relevantes, respecto de los cuales el recorte municipal es en exceso sesgado. No solamente en el plano territorial (quizás el más obvio) necesitan de una acción que se derive una mirada más amplia; también la promoción económica clásica necesita de un ámbito para su construcción, sobre todo por tratarse de un espacio sobremanera complejo, de actividades muy diversas, des- articulado, con servicios públicos insuficientes, con una conflictividad social latente muy alta e impactado por la cercanía de la Ciudad de Buenos Aires, como oportunidad y como riesgo.¹³

Si bien están dadas muchas condiciones para pensar la “endogeneidad” (por ejemplo, la existencia de tres millones de habitantes como mercado de proximidad), existen restricciones severas (sobre todo en materia de servicios urbanos) y competencia real y potencial muy fuerte (en materia de residencia calificada, la zona norte del AMBA, en materia de radicaciones industriales Pilar, sólo para poner dos ejemplos).

Constituir la Agencia no debe entenderse como una respuesta burocrática al proceso de reconstitución territorial del AMBA, sino fundamentalmente como un intento de “localizar” la política económica¹⁴, de abrir discusiones pendientes a nuevos actores, y de generar una energía propositiva (contra las tradiciones reactivas en materia de respuesta local).

Es obvio, que la calidad de respuesta de la Agencia, dependerá de factores inmanejables (y algunos hasta imprevisibles), para una consultoría, sin embargo es bueno preguntarse que agrega y que resta un foro “regional” de actores económicos territoriales. A quién le conviene que exista y a quién no. Somos de la idea que a Avellaneda le conviene.

c.- La **promoción de actividades terciarias de alta calidad**, es también una propuesta coordinada con las iniciativas del componente “DUT”, que ha sugerido para el análisis la posibilidad de aprovechar la vieja zona de quintas (Sarandí-Villa Dominico) para re-convertirlo en un parque de acceso público, pero a su vez soporte de actividades productivas compatibles con la idea de “parque”. También, en la misma línea, ha propuesto la reconversión del área de las Barracas en una zona de usos mixtos, combinando usos residenciales con industrias y servicios culturales.

Una regulación adecuada, y un programa de mediano plazo en materia de inversión pública al respecto (sobre todo, en lo referido a accesibilidad), permitirían hacer de esos espacios hoy exageradamente sub-aprovechados, una oportunidad. En el primer caso, para que el AMBA, cuente con un lugar de uso múltiple pero centrado en el predominio de “lo verde en la Ciudad”; en el segundo, para crear un espacio de recuperación del patrimonio arquitectónico y urbano histórico cultural, con fines de desarrollo.

¹³ Los derrames geográficos, han sido mucho más estudiados que los “derrames sociales-geográficos”, de los cuales ahora Avellaneda es testigo. Sin solución a cuestiones de convivencialidad en el espacio público es muy difícil elevar la tasa de inversión, y aunque se trate de conflictos que exceden a Avellaneda, hay que incidir en ellos para tratar de superarlos.

¹⁴ Argentina debe ser sin dudas uno de los países de mayor centralidad en su política económica en el mundo.

En ese orden de cosas, creo que (sobre todo por la compatibilidad de objetivos), puede transformarse en el campus que el AMBA no tiene; asiento de instituciones educativas diversas (es uno de los casos paradigmáticos de éxito en las economías de aglomeración).

Lo cierto es que un programa exitoso en la materia, necesita de una importante coordinación entre distintos niveles de la Administración Pública, una legislación promocional muy concreta, un programa de marketing propio, y unos objetivos muy bien determinados (por ejemplo, mantener un X % de espacio como verde).

Si bien no descarto la posibilidad de mejorar el destino de uso histórico de dichas tierras (producción de alimentos), debe quedar subordinada a un minucioso estudio de viabilidad ambiental; situación que podría ser menos complicada respecto de constituir un polo florícola, con la salvedad de la existencia de uno en el espacio del COMCOSUR (Florencio Varela).

En todos los casos (campus, producción de alimentos, flores), el proyecto debe volver su razonamiento a la cuestión de los actores del desarrollo. Un conjunto de definiciones estatales no hacen por sí desarrollado un espacio, con todo lo necesario que resultan.

La pregunta a realizarse es: ¿por qué se instalaría allí un Centro de Investigaciones?, ¿por qué se mudaría allí un productor desde Escobar?, ¿por qué los quinteros –que ya se fundieron y hoy son muchos menos que hace 40 años van a prosperar?. En los tres casos existen múltiples respuestas y prevenciones, que ameritan un estudio de caso en cada hipótesis.

Si hay que comprometer presupuesto público en la revitalización de un espacio abierto en medio de la Ciudad, el sentido económico indica, que su valor diferencial puede estar dado por esa apertura (escasa) y no por su apropiación, que lo podría transformar en algo lleno (abundancia).

Algo más respecto del destino de un espacio “vacío”. Siempre en estos casos existen actores con intereses, por lo general divisibles en 2 grupos: a) los que están en el territorio, b) los que quieren entrar al territorio. Ambos grupos, portando sus argumentos, constituyen la oferta de “lo que hay” (sean horticultores o floricultores, etc.). En cambio proponer lo novedoso o lo disruptivo, nunca tiene grupo de apoyo. La innovación nunca tiene respaldo corporativo. Por eso debe ser menester de un espacio ciudadano como es el Plan Estratégico defender las oportunidades de innovación y ser la voz de las disrupciones necesarias.

Lo que sí es cierto, es que la Ciudad y el COMCOSUR se deben una reflexión en términos de productividad y calidad de vida sobre sus espacios sub-utilizados; lo que nuevamente nos lleva a cuestiones legislativas, infraestructurales, y fiscales.

d.- El aprovechamiento de espacios económicos de oportunidad, para orientar la inversión pública, debe ser evaluado respecto de las áreas ya impulsadas y eventualmente profundizado. Por encima de las consideraciones coyunturales, las SAPEM¹⁵ son nuevas herramientas de política económica que a la vez que pueden generar ingresos fiscales pueden lograr otros objetivos: ordenar el mercado, impulsar la innovación y generar oportunidades en el eslabonamiento de la cadena productiva.

e.- En línea con lo propuesto en c), existe un gran potencial de localización, para que Avellaneda potencie de modo ordenado, su rol de plataforma logística de la región (con gran impacto en el producto, en el empleo y con externalidades positivas hacia “clusters” especialmente dependientes de tales plataformas de coordinación.

Al respecto sólo cabe pensar de manera muy meditada su regulación, para evitar el impacto negativo sobre la residencia y estudiar los trade-off entre los destinos que pueden dársele a un mismo suelo.

Son ventajas indudables, la cercanía a la ciudad de Buenos Aires, sobre todo al sur industrial de la misma, la pertenencia geográfica de un Puerto activo, la disponibilidad de accesos y redes

¹⁵ Próximamente nos reuniremos con los responsables en la materia, lo que nos permitirá ajustar las recomendaciones del caso.

ferroviarias, la disponibilidad de mano de obra adecuada. Son requisitos a perfeccionar: las nuevas infraestructuras intangibles (accesibilidad a Internet de banda ancha a bajo costo y con altas seguridades, manejable por una mayoría de la población), pautas estrictas y verificables de seguridad física, ambiental e industrial, cercanía a espacios de economía terciaria de altísima calidad.

f.- La industrialización aluvional, hizo de todo el Partido de Avellaneda un espacio industrial, desordenado, pero vivo e intenso. Para su mejor desarrollo, hay que aprovechar el tiempo que puede dar la mirada estratégica para, ordenar esa oferta de suelo industrial haciendo de tal política un impulso tanto al desarrollo, como a la gobernabilidad futura del territorio. En ese sentido, se apunta a priorizar tres áreas industriales de distinto cuño y a distintos fines; luego lo veremos en detalle. Las Barracas, orientada a industrias muy limpias y compatibles con la residencia, buscando promover un cambio demográfico (residencia joven + industrias culturales + industria limpia) y fortalecer la imagen dinámica de la ciudad, como consecuencia de políticas públicas de intervención decidida. Villa Lujan, donde el Plan debe ser el espacio de acuerdo social, para decidir que puede seguir haciéndose allí, que debe retirarse, que condiciones debe cumplir lo que sigue, en que tiempos y con que políticas se apoya dicha reconversión. Las pautas de adecuación creciente deben ser reaseguro ambiental para los ciudadanos y garantías jurídicas para los inversores. El tercer espacio sería un nuevo parque industrial, así concebido (probablemente en suelo a calificar), a los fines de permitir a la actividad industrial de Villa Lujan que debiera retirarse, un suelo de mayor calidad industrial y accesible, dentro del distrito. La lógica de un nuevo parque esta más cerca de la re-calificación que de la industrialización per-se.

El criterio de sostener una nueva oferta de suelo industrial, debe entenderse en la necesidad de ordenar actividades, permitir la resignificación del espacio residencial e instar un modelo de desarrollo económico no anárquico. El municipio deberá implementar en su gestión, y desde el punto de vista territorial, una estrategia que oriente la **radicación de nuevas actividades productivas** y además poder **fijar lo existente**. Es necesario ofrecer mediante la planificación y la ejecución de obras lo que comúnmente llamaríamos un suelo industrial apto atendiendo a la calidad de la infraestructura, el medioambiente, la logística, el sistema vial y el ofrecimiento de servicios avanzados. Con fuerte intervención territorial fijar lo existente con criterios medioambientales siendo también necesario fijar la mano de obra calificada ofreciendo vivienda, educación, salud, deporte, recreación con equipamiento social de calidad. Esto implica un esfuerzo inversor que corrija el déficit y los desequilibrios históricos actuando para reequilibrar territorio pero básicamente en el marco de una estrategia que genere una redistribución real de la riqueza, que mejore las oportunidades y calidad de vida de las personas, hacia la justicia y la cohesión social.

Algunas pautas del proceso de sostenimiento industrial, más allá del debate de la localización son las siguientes, a corto y mediano plazo:

- a. Unificación de bases de datos dentro del municipio, la cual deberá ser confiable, reflejar permanentemente la realidad, dinámica y única del sector industrial, comercial y de servicios.
- b. Simplificación de las tramitaciones municipales, y posibilidad de seguimiento sistemático de las mismas.
- c. Convocar a los distintos sectores productivos a los efectos del necesario consenso de los objetivos para el partido, a partir de una agenda básica elaborada por el poder político.
- d. En lo que hace a las compras del municipio las normas deberían adecuarse y flexibilizarse de modo de posibilitar la integración de las pequeñas y medianas empresas del partido.
- e. Apertura del registro de necesidades y voluntad de re-localización de empresas.
- f. Implementación de un centro de capacitación de artes y oficios.
- g. Diseñar e implementar normas de diverso tipo de fácil cumplimiento y diferenciadas por envergadura empresaria.

- h. Relevamiento o censo geográfico-industrial del partido, total, obligatorio, inclusivo, frente por frente, y en forma precisa.
- i. Identificación de los espacios donde ubicar los enclaves productivos y el parque industrial.
- j. Diseñar una política de servicios e infraestructura que sirva como motor a un proyecto industrial.
- k. Diseño de medidas que permitan estructurar un perfil productivo de mediana y alta tecnología con un gran factor de multiplicación e integración del sistema productivo local.
- l. Implementar una unidad de vinculación empresaria cuyo funcionamiento y constitución sean autárquicos.
- m. Crear e implementar con idéntico criterio al arriba expuesto, un centro tecnológico orientado inicialmente al apoyo y crecimiento de las empresas locales. La figura legal o titularidad deberá ser mixta con una activa participación de los diversos sectores.
- n. Implementar con idéntico criterio al arriba expuesto, y con el propósito adicional, y no menos importante, de configurar además un mecanismo de integración social e igualdad de oportunidades, una incubadora de proyectos facilitando a los actores su desarrollo
- o. Creación de los primeros enclaves productivos para facilitar la re-localización de empresas existentes atendiendo a los casos más urgentes.
- p. Dotar al municipio de una más potente (aunque creemos que sui generis) política industrial turística y de industrias culturales
- q. Implementar equipo multidisciplinario especializado en diversas áreas, con participación de los institutos técnicos sectoriales, que apoyen, asesoren e integren a los micro-emprendedores en el sistema productivo local.

Y a largo plazo:

- a. Diseño e implementación del parque industrial. Si así se decidiere
- b. Diseño de nuevos modelos de financiación local.
- c. Implementación de un centro permanente de exposiciones del partido y diseño de su agenda específica y estructura, incluyendo su incidencia en la región.
- d. Implementación de modelo productivo de mediana y alta tecnología con un gran factor de multiplicación e integración del sistema productivo local, convocando a los diversos actores.
- e. Avellaneda Centro del escenario empresarial del COMCOSUR.

Como lo expresamos arriba, el número de intervenciones públicas esta restringida a las posibilidades de su gestión, a las posibilidades fiscales del gobierno local, a la profundización de una idea de ciudad vinculada al ejercicio de la ciudadanía, y a la construcción de un modelo de desarrollo basado en el incremento de posibilidades de respuesta social y no sólo en la posibilidad del aumento de producto. Por lo demás hay un conjunto de temas que no se han propuesto en el marco de intervenciones estratégicas, pero que son indudablemente críticas y que entendemos que obviamente pueden incorporarse. El criterio para su ubicación en otro rango tiene que ver justamente con la necesidad de un tratamiento inminente, quizás por fuera de lo que puede ser una dilatada negociación y deliberación en el marco del Plan. De los muchos temas que podrían ingresar en esta categoría (crítica) hemos seleccionado cuatro muy específicos, para su tratamiento.

3.5 Definición de las políticas municipales y de apoyo a emprendimientos que favorezcan la radicación de actividades que surgen como resultado de 3.4

La política del gobierno municipal debe generar de este modo un entorno de factores beneficiosos para la industria y para la sociedad, desarrollar infraestructura y logística, aumentar los niveles de educación

y calificación, mejorar las organizaciones, integrar las estructuras productivas con predisposición a configurar redes a través de estrategias consensuadas, todos factores virtuosos para desarrollar el sistema productivo

La existencia de recursos humanos cualificados, la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio, la adecuada gestión municipal y la eficiente prestación de servicios mediante concesiones o acuerdos con el sector privado, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las microempresas y pequeñas (lo más difícil de lograr desde el Municipio), la disponibilidad de servicios empresariales avanzados que permitan acceder a la información de mercados y tecnologías (claro déficit del asociacionismo privado), líneas de comercialización, cooperación entre empresas, etc., son todos ellos aspectos de un mercado de factores estratégicos que hay que construir territorialmente, en un esfuerzo de colaboración publico-privada para lograr disponer de entornos innovadores de calidad en los diferentes ámbitos territoriales significativos.

Como criterio general y a manera de conclusión un camino recorrido por el municipio según los puntos precedentes deberá resultar en una estrategia que en el marco descrito oriente la radicación de nuevas actividades productivas, sin olvidar que también es necesario fijar lo existente, con abordaje y resolución de los temas ambientales, tendiendo al ordenamiento territorial no sólo como una política municipal sino también regional. Y además: buscando asociatividad para encontrar soluciones a los problemas que excedan la capacidad del municipio para enfrentarlos, sean estos económicos, técnicos, aquellos en los que la solución local no sea suficiente y también aquellos que por ser problemas compartidos requieren de la aplicación de políticas conjuntas con otros municipios, el COMCOSUR, la RMBA, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, ó la Nación.

Cuadro Síntesis de acciones básicas

Acciones básicas	
Desde el gobierno local	Desde lo empresarial
Impulsar y consensuar la estrategia de desarrollo local. Definir objetivos mediatos, inmediatos.	Establecer prioridades urgentes que puedan interferir. Participación en la discusión de los objetivos.
Nuevos marcos regulatorios.	
Promover las PyMEs. Generar el clima empresarial que genere sinergias.	Socializar sus conocimientos y experiencias brindándolos a la comunidad empresarial
Gestar la incubadora de nuevas empresas. Elaborar programas de recuperación de empresas en crisis. Crear el centro de exposición, capacitación y educación. Relacionar a los actores de la investigación y el desarrollo. Coordinar procesos entre el sector privado, los Institutos. Tecnológicos, y Universidades.	Ser activos participantes en la creación y fomento de actividades que permitan ampliar e crecimiento de su empresa y de las demás ubicadas en el municipio

La situación regional y la competitividad desde lo local

En la definición de los procesos de competitividad local-regional, hay que considerar que:

- Los Municipios suelen competir para captar empresas, y deberán tener definido cuales serán las áreas apropiadas y cuales son los argumentos a esgrimir para volcar las decisiones de radicación a su favor.
- Las empresas, exigen cada vez más el acompañamiento de su entorno local. Consideran la competencia específica, la necesidad de tener infraestructura adecuada, fácil contacto con sus proveedores y su mercado objetivo; y contar con el apoyo de entidades de capacitación y de tecnología.

- Ahora bien, la decisión política de constituir el COMCOSUR y de participar de la mesa Planes Estratégicos Metropolitanos, abre una nueva mirada sobre el territorio, pudiendo los municipios ampliar los criterios de adecuación de uso del suelo, la definición del entorno infraestructural, el financiamiento de las adecuaciones, etc.
- En tal sentido y referido justamente al punto específico del producto planteado; tanto sea la promoción clásica o las nuevas herramientas; tanto sea las industrias culturales, las nuevas centralidades (promovidas por las intervenciones que prevé el componente DUT) ó los espacios de innovación sugeridos arriba, tiene un abordaje distinto desde Avellaneda o desde el COMCOSUR. Aún en el hipotético caso que un Centro de innovación para la industria se radique en otro Municipio del COMCOSUR, las externalidades (no correspondería llamarlas así en el marco de una nueva mirada territorial) sobre Avellaneda y sus empresas sería muy significativo.

Igualmente a estos fines hemos revisado algún concepto y la Legislación, para avanzar sobre la factibilidad de lo dicho.

Modelo de implantación múltiple

Cuando de establecimiento de industrias se trata, llamamos modelo de implantación múltiple a aquel que incluye los distintos modos en que las empresas se localizan, porque se dispone de nuevos espacios urbanos ó porque históricamente han ocupado determinados espacios y están ya localizadas. Es el municipio quién deberá definir según criterios de implantación y medioambientales y la disponibilidad de territorio a que opción u opciones deberá remitir a las empresas.

Incluye diversos modos de localización, que pueden ser caracterizados del siguiente modo:

- a) Parque industrial
- b) Enclaves industriales
- c) Ubicación de empresas en zonas residenciales

Cada una de estas opciones presenta ventajas y desventajas, las cuales serán evaluadas desde el gobierno local para cada caso. Un criterio orientador podrá ser el grado de molestia (en términos de afectaciones a la actividad ciudadana, aunque no representen un riesgo ambiental) que cada actividad genera en la sociedad; otro sería establecer el impacto ambiental genera cada emprendimiento; podría valorarse cuestiones de movilidad física; y aún otros elementos como el dinamismo económico adyacente a la actividad, etc.

Tomando un criterio ecléctico (no ambientalista puro, ni urbanístico puro, ni economicista, etc.), en lo que hace a los primeros (los Parques) que mucho tienen que ver con los conflictos ambientales históricos surgidos de la articulación de industria y vivienda en particular los relativos al primer cordón de la RMBA que incluye a Avellaneda, digamos que permiten la relocalización de industrias de ámbitos urbanos muy consolidados –los químicos, por ejemplo y permiten ubicar allí a los grandes contaminadores, con lo que en principio se los separa, pero no sus emisiones, que se concentran, lo que constituye un aspecto negativo. Otro de los aspectos negativos es la dificultad de abastecimiento y la necesidad de los trabajadores de recorrer grandes distancias para llegar a sus trabajos. Como ventaja, podemos destacar la seguridad (en una visión industrialista) dentro del recinto, y como desventaja la vulnerabilidad de la aglomeración en términos de seguridad.

La segunda opción (los enclaves) aglutinan u ordenan a una reducida cantidad de establecimientos, manteniendo una inserción en la trama urbana mixta operando a modo de factor de aglutinamiento, habida cuenta de la necesidad de servicios que simultáneamente pueden ser empleados por la comunidad circundante al emprendimiento. Igualmente puede ser un factor de concentración en lo que hace a la construcción de barrios, equipados con todos los servicios potenciando los aspectos positivos antes señalados. Los enclaves son más ventajosos que los parques en la optimización de equipamiento urbano, pero son desventajosos en contextos de cambio tecnológico que pueden alterar un entorno, que en este caso es mixto y pueda no estar preparado para cualquier shock de transformación.

Las modalidades de implantación y de localización son diversas debiéndose orientar las decisiones hacia la ocupación racional de los territorios, de modo que su desarrollo facilite y potencie la extensión de la cobertura de servicios.

El último ordenamiento (en la trama urbana residencial) es el habitual hoy verificado, el cual deberá orientarse de modo que puedan re-direccionarse las actividades que mayor afectación generan a los vecinos, hacia los anteriores emprendimientos, impulsando en los barrios las actividades menos contaminantes; se trata de un esfuerzo desafiante de gestión política del conflicto y el desarrollo de una transición ordenada. Cada barrio que pierde una empresa (que se traslada a un enclave o Parque) sufrirá un impacto negativo, por lo que deben privilegiarse las reconversiones empresariales de las empresas que se pueden sostener y el rediseño territorial de los territorios afectados por los traslados. En tal sentido, la división en 3 áreas industriales (Barracas, de alta compatibilidad residencial; Villa Lujan, administrando un prudencial tiempo de reconversión tecnológica en los casos que fuera posible o impulsando el traslado en los casos que los riesgos así lo aconsejen; y un Parque Industrial, que favorezca el ordenamiento y de lugar a un tercer espacio), parece ser una propuesta equilibrada y digna de un trabajo de consenso social.

El modelo, a tenor de nuestra visión de los escenarios industriales arriba detallados, debe completarse con la generación o instalación en el Partido o en el COMCOSUR de un centro tecnológico que se articule y realimente al sistema productivo colaborando, e impulsando su crecimiento cualitativo y cuantitativo; un Centro de referencia estricta para los espacios socio-productivos, sin más pretensión académica que apoyar la trama productiva (en especial la industrial), y como sucede en muchos lugares desarrollados que invierta la lógica mercadista de sostener la investigación como espacio subalterno de la oferta educativa (por lo general la universitaria), para al revés brindar formación sólo como un aspecto secundario de un espacio pensado para sostener soluciones que apunten al incremento de la competitividad y sostenibilidad económica.

Ahora bien, en realidad salvo alguna excepción los parques industriales no son territorios ocupados por PyMEs, que suelen ser minorías, estas trabajan incorporadas y salpicando la trama urbana de la ciudad desde el interior de los tejidos de la misma y con la mayor concentración en las grandes ciudades y aglomerados. Por lo general la explicación al fenómeno tiene que ver con los requisitos de ingreso a los Parques y con la propia historia (por lo general familiar) de la Dime, donde el espacio de la reproducción (hogar) y la producción no se han independizado totalmente ni físicamente, ni organizacionalmente ni económicamente.

Por otra parte lo que ocurrió con nuestra industria en el modelo desindustrializador, a la vez que asediaba a las Pymes, generó la formación de un mundo de microempresarios, muy lejos de los estándares de cualquier Parque. Existiendo además un importante número de personas subempleadas o desocupadas con oficios que deberían integrarse a estrategias relacionadas con una política territorial de la industria; respecto de las cuales la aglomeración de actividades de un Parque podría constituir un incentivo de visibilidad, de mercado de trabajo más transparente, y hasta de acceso a la información en materia de capacitación, etc. El tema de los microempresarios no puede dejar de ser considerado y merece un análisis profundo para determinar aquellos que solo pueden subsistir, aquellos en proceso lento y dificultoso de desarrollo, los consolidados, los que pasan de microempresa a pequeña y mediana empresa. Los números de las pocas investigaciones en la materia (Alberto Ford, "Experiencias de programas de inclusión laboral en el Gran Buenos Aires"), demuestran la bajísima tasa de evolución empresarial de las iniciativas que nacen como micro-emprendimientos, dependiendo la transformación casi exclusivamente de la pertenencia a una cadena productiva liderada por una gran empresa.

Cualquier política territorial industrial, debe pensar una política específica de territorialidad para la microempresa industrial informal; analizar como articular un conjunto de políticas sociales que permitan disminuir la mortandad emprendedora, con las herramientas clásicas como viveros y de empresarios PyME en futuros enclaves industriales ó con algunas herramientas novedosas como el otorgamiento de beneficios a las grandes empresas que fortalecen su cadena en el territorio en base a micros y pequeñas empresas (algunas ya lo hacen bajo consignas de Responsabilidad Social Empresaria); de este modo el Estado Local puede apoyarse en primera instancia en la capacidad de gestión empresarial para obtener resultados.

Parques industriales, sectores industriales planificados, clusters, parques para PyMEs

Normativa general sobre Parques y SIPs

Ley Prov. 8912/77 - Ordenamiento territorial y uso del suelo

El artículo 7 define Zona Industrial como la destinada a la localización de industrias agrupadas y parque industrial al sector de la zona industrial dotado de infraestructura, equipamiento y los servicios públicos necesarios para el asentamiento de industrias agrupadas.

Artículo 2°: A los fines de esta ley Parque Industrial es el Sector Industrial de zona industrial, dotado de infraestructura, equipamiento y servicios comunes y públicos necesarios, subdividido para el asentamiento de establecimientos industriales agrupados, conforme a los requisitos del presente régimen legal.

Artículo 3°: A los fines de esta ley, Sector Industrial Planificado es la parte de zona industrial dotado de un mínimo de infraestructura, equipamiento y servicios comunes y públicos, necesarios, subdividido para el asentamiento de establecimientos industriales agrupados, conforme a los requisitos establecidos en el presente régimen legal.

Ley Prov. 10119/83

Parques industriales y sectores industriales planificados.

Establece en sus primeros cinco artículos las cuestiones sobre: régimen de creación de los parques y sectores industriales, definición conceptual de los mismos y aprobación de anteproyectos de obras industriales a ejecutar.

Decreto N° 3487/91

Clasificación según el origen de la iniciativa para su creación.

Clasifica a los Parques como: oficiales, privados o mixtos, pudiendo cambiar de clase a juicio de su titular y la previa verificación de la autoridad de aplicación.

Ley Prov. 11459 y Decreto reglamentario N° 1741/96

Trámite de expedición de Certificados.

Se entenderá por establecimiento industrial a todo aquel proceso tendiente a la conservación, reparación o transformación de una materia prima o material para la obtención de un producto final mediante la utilización de métodos industriales. Todos los establecimientos industriales deberán contar con el pertinente certificado ambiental. A su vez, los establecimientos industriales se clasificarán en tres categorías según el material que manipulen, elaboren o almacenen a la cantidad y calidad de sus afluentes, al medio ambiente circundante, y a las características de su funcionamiento e instalaciones.

En general

Según la ley 20.560 que los creó, en 1973, los parques industriales son terrenos urbanizados que poseen la infraestructura y los servicios necesarios para que allí se establezcan empresas industriales. Así, se pueden reunir varias empresas en un mismo terreno y usar servicios en forma compartida, como por ejemplo el acceso a Internet. En origen, no fueron creados sólo para incentivar la producción disminuyendo costos, sino también como **herramienta de organización urbanística**, ya que trasladar una fábrica a un parque industrial equivalía a establecerla fuera de los límites de la ciudad formal. Los parques industriales pueden ser privados, públicos ó mixtos (cuando hay capitales públicos y privados). En todos los casos, para atraer a las empresas, se ofrecen distintos **beneficios**, que pueden ir desde una

desgravación impositiva (si el Estado participa del emprendimiento), hasta bonificaciones en el costo del traslado de los productos. Según la Secretaría de Industria de la Nación, a en la actualidad hay **78** parques en todo el país.

Parques industriales, SIPs clusters, parques industriales para PyMEs, PyMEs salpicadas en el partido

La primera pregunta a hacerse es que aporta la decisión de incorporar un parque industrial al modelo.

El concepto de desarrollo local en lo que a la industria respecta debemos entenderlo estratégicamente y pensar en el desarrollo de áreas o zonas específicas que puedan generar sinergias imprescindibles para incrementar la competitividad.

La literatura reciente plantea cuatro conjuntos de objetivos de los parques industriales (Dante Sica)

a) **La creación de nuevas industrias y empleos** con perfil competitivo y exportador, en relación con las viejas industrias y empleos desarrollados en un contexto de economía semicerrada.

b) **La atractividad territorial y el desarrollo regional**, tendiendo a reconocer rasgos determinantes en el desarrollo de cada región. A partir de ventajas estáticas – disponibilidad de recursos productivos, economías de escala, bajos costos de transporte – de cada agrupamiento se procura potenciar sus ventajas dinámicas basadas en el desarrollo de procesos de aprendizaje a nivel empresa, industria y entorno local.

c) **La creación de sinergías productiva y tecnológicas**. La creación de una mayor complementariedad productiva entre empresas permitiendo la internalización de efectos externos desaprovechados. El desarrollo de estas economías de red – network economies – permite una mayor capacidad de innovación, absorción y difusión de nuevas tecnologías.

d) **El desarrollo competitivo de la industria**. La competitividad pensada en la actualidad sugiere la necesidad de desarrollar conocimientos tecnológicos como insumo clave del proceso de producción. Es decir, el contar con dotaciones adecuadas de trabajo y capital tradicional como inputs de la función de producción no son suficientes para los logros de buenas performances. Hace falta contar con un background de conocimientos y de recursos humanos capaces de enfrentar los desafíos tecnológicos e innovativos que demanda el esquema actual de organización económica.

Los principales beneficios que otorgan los parques industriales y los SIP son una infraestructura más acorde para el desarrollo de una actividad industrial y la posibilidad de aprovechar junto a otras empresas economías de aglomeración y escala, externalidades de red, derrames tecnológicos, retroalimentación del proceso de producción, difusión y absorción de innovaciones y de potenciar las sinergias existentes en el tejido productivo. Pero nunca debe olvidarse que en un entorno metropolitano, también existen des-economías de escala; sinergias a construir en la trama urbana, y también contra sinergias a superar, y una importante cantidad de contra argumentos, que en el marco del Plan Estratégico, y aunque no corresponde un abordaje de detalle, deben poner el debate sobre las localizaciones en términos más concretos (tipo de Parque, densidad, tiempos de traslados, actividades prohibidas y permitidas, modos de control público, etc.)

El agrupamiento

Es un conjunto mas o menos homogéneo de establecimientos y predios industriales, galpones, talleres, playones que dominaron en un ámbito frente a otras formas de ocupación (sería el caso de Villa Lujan, antes de cualquier intervención). La mayoría de los nuevos Parques Industriales y aglomeraciones semejantes se localiza fuera de la RMBA. Luego de la industrialización sustitutiva, y a pesar de los avatares económicos de Argentina algunos agrupamientos han sido relativamente exitosos en el interior del país (sin mencionar, por razones obvias los casos promocionados; deben considerarse exitosos el Parque Industrial de Gral. Pico –La Pampa- y de Gualeguaychú –Entre Ríos-).

Clusters Productivos

Presentados generalmente como una de las estrategias posibles para enfrentar la competencia derivada de las aperturas económicas, corresponde señalar que los “agrupamientos racimo” “eslabonamientos productivos” o clusters en su denominación en inglés son tan viejos como el mismo industrialismo, y no responden a otra lógica más elemental que una cierta extensión del Taylorismo extra-empresa; el hecho nuevo de los últimos 20 años, tomando ese dato pre-existente como factor para favorecer un esquema de asociatividad es la existencia de una reflexión más consciente sobre ellos y en ese sentido el diseño de políticas públicas y empresariales que les generen facilidades a su desarrollo. El espacio económico “clusterizado” combina las ventajas de las economías de red y de escala, y la vez que actúan como espacios promocionales, no dejan de ser competitivos; porque los territorios conscientemente clusterizados, al producir un atractivo de localización y especialización constituyen un tipo de ámbito competitivo donde las interacciones entre las empresas PyMEs facilitan la existencia de una gran rivalidad y diversidad competitiva con resultados altamente ventajosos para el conjunto y pueden contribuir en el desarrollo sustentable del sector PyMEs. Se trata de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados, para la construcción de **entornos innovadores en cada territorio**, capaces de encarar sus actividades en forma eficiente. En cada caso debe analizarse que tipo de cluster resulta mejor y de que modo el Estado local puede contribuir a su formación.

La aproximación territorial permite localmente una identificación más precisa de la demanda de servicios de desarrollo empresarial en cada uno de los sistemas productivos locales, tanto en lo relativo a la introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión necesarias, como en lo que se refiere a la calificación ó atracción de los recursos humanos según las necesidades de dicha demanda empresarial local.

Este tipo de iniciativa responde a un modelo de desarrollo endógeno, que es una visión de los procesos de crecimiento y cambio estructural en economías de mercado que puede servir de punto de referencia para impulsar la dinámica económica de sectores, ciudades y regiones en países de industrialización incipiente o reindustrialización lo que permite un pensamiento destinado a las PyMEs; dado que por lo general no existen en esos espacios una sobreabundancia de capitales o condiciones ideales de radicación que satisfagan las matrices de decisión de las empresas grandes o multinacionales; por lo tanto aquellas Pymes resultan aptas para competir, aún con las empresas grandes, participando de la transformación de la producción con la incorporación del conocimiento, la tecnología y la informática.

Las empresas solas no protagonizan la pugna competitiva en los mercados, sino que también compiten el agrupamiento de empresas del que forman parte, así como el entorno territorial e institucional en el que dichas empresas se encuentran. Las empresas compiten, en el mercado; los territorios compiten y la conjunción de competitividad sistémica mucho tiene que ver con la capacidad institucional y la construcción consciente de entornos.

En la determinación de la capacidad tecnológica de un cluster juega un papel activo la capacidad de innovación de las empresas. En muchos casos el ámbito geográfico común, contribuye a consolidar el papel activo desarrollado por las empresas, o sea la capacidad para acumular el conocimiento incorporado internamente a través de la resolución de los imprevistos de la producción, de la organización del trabajo, y en el desarrollo de redes externas mediante la generación de medios de transmisión y comunicación del conocimiento acumulado, internamente y con otras empresas e instituciones.

Una nueva estrategia consiste entonces en desarrollar la capacidad competitiva del territorio.

Por ello, se trata de fomentar la innovación, la capacidad emprendedora, la calidad del capital humano y la flexibilidad del sistema productivo.

La política de desarrollo del cluster se instrumenta de forma descentralizada a través de organizaciones intermedias, como los centros de empresas e innovación, que prestan servicios reales (tecnológicos, formativos) y/o financieros a las empresas. Se trata de dotar a los sistemas productivos con los servicios que las empresas precisan para mejorar su competitividad. Es en definitiva una estrategia orientada al desarrollo de la *especialización y complementariedad* de las PyMEs.

Se puede dar así una combinación de factores: trabajadores adiestrados adaptables y con mentalidad emprendedora, tecnología y recursos de I+D socialmente accesibles, disponibilidad de capital y servicios financieros, infraestructura física adecuada y alta calidad de vida. Estos representan una fuente de ventajas competitivas muy superior a la disponibilidad de mano de obra barata, suelo barato o incentivos fiscales indiscriminados o no específicos, por lo que parece clara la necesidad de una apuesta estratégica a favor de la mejora del entorno y la dotación de factores de calidad.

Por cuanto la demanda subyacente de modernización de todos esos agentes empresariales no puede ser atendida adecuadamente a distancia y desde un planteamiento centralista. Esta es, desde luego, una de las principales lecciones de las “mejores prácticas” internacionales en desarrollo económico local y regional.

Quizás sea interesante preguntarse si en el proceso de re-localización de la trama industrial es mejor desarrollar un Parque Industrial relativamente grande (más de 50 ha) o es más efectivo concretar a corto plazo micro parques industriales de 4 a 5 ha de superficie; que podrían radicarse en varias zonas del partido, distribuyendo actividad y permitiendo romper la inercia en materia de localizaciones (que a la larga, como ya lo vimos puede constituirse en un factor de conflictividad). Esta superficie podría albergar a 20 ó 30 pequeñas empresas con una infraestructura mínima de servicios: agua, energía eléctrica; gas; cloacas y efluentes.

Seguramente si efectuéramos una encuesta a empresarios éstos expresarían su preocupación por la falta de espacios para sus planes de ampliación en los territorios que hoy ocupan.

Allí es donde debe estar presente la iniciativa del municipio que les ofrezca zonas de radicación industrial que les permita ampliarse.

Es indudable que estamos hablando de inversiones en infraestructura menores que la de un parque industrial lo que permite a esta situación ser considerada como posible en el corto plazo.

En síntesis, las herramientas a las que hacemos referencia pueden listarse, y el Municipio puede avanzar en la búsqueda de consensos estratégicos:

- a. Elaborando una estrategia territorial para reordenar las actividades productivas (las iniciativas del componente DUT, implican un ordenamiento territorial, pero el gobierno local debe aún completar esa política con definiciones para el resto del territorio y para actividades y situaciones críticas –frente de costa, territorios de criticidad social, nudos viarios, etc.).
- b. Dotándose de un programa fiscal de largo plazo, que contemple las inevitables erogaciones en nuevos servicios que garanticen la competitividad del territorio. Al igual que en el caso anterior, creemos que el debate en el marco del Plan debe dar lugar (como decimos en algún momento del trabajo) a dotar al Estado Local de herramientas para triplicar en 10 años sus recursos reales.
- c. Instalando una infraestructura eficiente y moderna, de redes y de servicios de logística. Pero lo cierto es que la logística de provisión al área metropolitana y la logística vinculada al comercio internacional, de hecho poseen lógicas diferenciales, en términos de requerimientos y actores, pudiendo ser interesante, pensar los necesarios grados de especialización (competir contra los nuevos Puertos-potencia como Ramallo y las terminales nuevas de Rosario o Quequén o especializarse en los servicios logísticos para los 14 millones de habitantes del área metropolitana).
- d. Compensando la escasez estructural de suelo, con operaciones de re-calificación del mismo, como ya fue planteado arriba y como consecuencia de ello y atento a definiciones políticas apriorísticas en la materia, necesariamente ofreciendo un suelo industrial de calidad.
- e. Estructurando relaciones de cooperación, asociación y complementariedad con otros gobiernos locales de la subregión y de la región. En este sentido la relación asociativa que se propone para iniciar un proceso de convergencia política y elaboración de política económica de base territorial, es la constitución de una Agencia de Desarrollo Local para todo el COMCOSUR; que disponga de un financiamiento base para que pueda llevar adelante algunas actividades promocionales y que se piense como un espacio de consenso y elaboración de políticas (un

espacio necesariamente estatal supra municipal) y no como una prestadora de servicios a empresarios (aunque pueda hacerlo).

- f. Impulsar el reequilibrio territorial que surja de las acciones de ordenamiento previstos en el punto a). Avellaneda, como consecuencia del proceso de des-industrialización, ha reconfigurado su geografía productiva y social y hoy (a pesar de ser uno de los municipios más equilibrados del área metropolitana), tiene verdaderos bolsones territoriales donde existe un activo físico interesante propio de otras épocas (e inclusive equipamiento); que permite ver facilitada la acción estatal en materia de re-equilibrio y producción de plusvalías territoriales.
- g. Promover la cooperación y asociación entre empresas, sector público y privado, fomentando nuevas relaciones productivas e institucionales. Alianzas, acuerdos aprovechando las oportunidades y las sinergias entre el sector público y el privado y entre ambas y la producción de conocimientos. En este punto la actual gestión ha impulsado la creación de las SAPEM; una iniciativa muy significativa e interesante, porque combina liderazgo estatal, atracción de capital y socialización de ventajas en economías de renta o resguardos en economías socialmente críticas.
- h. Construyendo herramientas que faciliten y promuevan la innovación. La innovación no debe asociarse (como erróneamente se hace cada vez más a menudo) a los avances, muy significativos en materia de tecnologías de información y comunicación; por ejemplo un modelo logístico que resuelva la situación del área metropolitana en convivencia con residencia de alta calidad es innovación en el territorio, un modelo turístico que explore actividades no pensadas hasta hoy (como lo hace Nueva Zelanda con los deportes extremos) es innovación, etc., etc. La economía nos permite seguir pensando en que materia queremos innovar, pero no podemos seguir haciendo las mismas cosas en un entorno civilizatorio que cambian, con mercados que cambian, parámetros de conducta que cambian
- i. Generar mecanismos para obtener una redistribución de la riqueza, justicia social, equilibrio, opuestos a la concentración económica. Si se hace todo lo propuesto, de manera exitosa, los beneficios de semejante esfuerzo social, tienen que ser distribuidos y la experiencia histórica indica que la distribución socialmente sostenible requiere de herramientas estatales apropiadas, que el gobierno local puede co-administrar con otros niveles jurisdiccionales, pero que no puede quedar afuera del mismo.
- j. Construir una red social productiva. Por fuera de la economía formal (aunque en más de un punto integrada a esta por diversos mecanismos virtuosos algunos y anómalos otros), existe en todo el área metropolitana una rica economía informal de diversas modalidades (que incluyen economías de subsistencia, servicios innovadores, resabios de economías industriales de bajo rango, etc.) que péndula entre su vulnerabilidad, la necesidad de formalización para su consolidación y la inexistencia de políticas oficiales transversales que apunten a su fortalecimiento. La economía informal, con independencia de la lectura que se haga de la misma, es al día de hoy una malla de contención socio-productiva, sustitutiva de un Estado impotente a la hora de llevar adelante políticas de redistribución del ingreso. Lo dicho, no obsta a mostrar el lado oscuro del fenómeno, resultante creciente del proceso de des-industrialización y oligopolización económica; por lo tanto existe una brecha siempre difícil de administrar, entre el reconocimiento de los aspectos virtuosos del fenómeno y los límites del mismo. No parece recomendable, que con la visión puesta en 15 años hacia delante y con independencia de los deberes que el Estado tiene con la promoción humana (razón por la cual hacemos parte de nuestra propuesta el apoyo a estos sectores), se estimulen actividades de bajo valor añadido o de baja innovación tecnológica. Igualmente, entendemos necesario, la elaboración de un programa específico de **atención y reconversión** a tales actores económicos y sociales. En tal sentido, un programa debe incluir una serie de acciones de diversa naturaleza, y quizás reconociendo las diferencias que existen en ese universo económico. Como mínimo deben impulsarse: i) una política específica de crédito, vinculada no sólo a obligaciones de devolución sino a acciones de capacitación, eslabonamiento, y adaptación mercadista. ii) una política de formación profesional, adecuada (con lo que ello significa en materia de horarios, lugares de dictado, metodologías, carga horaria, etc.). La misma tiene que tener una alta rotación y una

articulación con la educación formal. iii) actividades de visibilidad productiva, que permitan su reconocimiento y quizás la construcción de redes alternativas de consumo (como por ejemplo el comercio justo). iv) bajo ciertas condiciones, acciones limitadas en el tiempo, de sostenimiento de demanda. v) estímulos asociativos. vi) política pública de eslabonamiento eficiente. vii) estímulos a la innovación (premios por patentamiento, crédito a la incorporación tecnológica, etc.). viii) políticas de uso del suelo urbano. ix) ordenamiento del espacio público como oportunidad económica. En general se trata de respuestas económicamente eficientes por fuera de formalidades; sin embargo no debemos caer en una lectura ligera de las mismas, dado que en su complejidad esconden fenómenos muy diversos, que van desde el pupilaje pedagógico, hasta el trabajo infantil de explotación, obviamente la evasión fiscal, ó la economía del delito, etc. (fenómenos de los que no está exenta, de ninguna manera, la economía formal). Con todo, las dos cuestiones más difíciles de superar para esas economías son: la soledad y los ciclos. Se trata, como lo repite casi unánimemente la literatura en la materia de economías muy aisladas y por tener pocos recursos financieros, muy afectadas por los cortes de ciclo (aún los previsibles). A los fines de contribuir con un proceso de construcción de ciudadanía, el programa debe incluir obligaciones para sus beneficiarios, orientadas a garantizar la sostenibilidad del propio programa en el tiempo.

3.6.- Caracterización socio-demográfica del municipio

En la presentación contextual realizada arriba, se ha hecho una mención pasajera de las características socio demográficas del municipio; y corresponde avanzar más en el análisis de tales características, por dos motivos centrales a un estudio preparatorio de un Plan Estratégico (como es este); porque tal información nos explica mucho de lo ocurrido y a la vez condiciona las decisiones por tomar.

Hemos caracterizado a Avellaneda, como una población urbana “asentada”, dando con tal adjetivo la idea de una baja movilidad y de consolidación que veremos si la información estadística, confirma.

En primer lugar sus aproximadamente 350.000 habitantes explican una densidad de ocupación de 6.200 habitantes por kilómetro cuadrado, alta pero no altísima (Lanús por ejemplo tiene más de 10.400 habitantes por kilómetro cuadrado); si corresponde señalar que supera en un 50% el promedio del COMCOSUR que es 4.700; lo que puede explicar la existencia de mayor disponibilidad de suelo (para cualquier destino), aún en el área metropolitana fuera de Avellaneda, y competitivo con la oferta de Avellaneda. En ese sentido debe señalarse que sólo Lanús es más pequeño que Avellaneda en dicho conglomerado siendo duplicado en territorio (Almirante Brown, Quilmes), triplicado (Berazategui) y aún cuadruplicado (Florencio Varela) por sus vecinos y socios.

Avellaneda tiene la tasa de juventud (24,5) más baja del COMCOSUR, con diferencias notables con los municipios que aún reciben migraciones y disponen de suelo para asentamientos informales (Florencio Varela 36,5, Alte. Brown 32,8 y Berazategui 32); por eso mismo tiene la edad mediana y media más alta del conglomerado (COMCOSUR) con 32,4 y 34,8 respectivamente, con diferencias ostensibles respecto del promedio del conglomerado (entre 3 y 4 puntos); y también la tasa más alta de vejez (11,6) triplicando prácticamente a Florencio Varela (4,1) y superando en más de 3 puntos al promedio del conglomerado (8,1). Obviamente esos datos se corresponden con compartir con Lanús la tasa de crecimiento vegetativo más baja del conglomerado en los años analizados (1994-98), siendo por lo general la mitad del COMCOSUR.

Por último, en el mismo sentido hay un dato significativo que nos puede agregar respecto de la conformación demográfica que es la participación electoral (porque justamente en razón de la obligatoriedad 18/70 años nos podría ayudar a explicar inducir el comportamiento de un segmento erario casi coincidente con la edad activa). Medidas 4 elecciones nacionales (1991/ 93/ 95 y 97) previas al estallido de la crisis (recesión 1998, recuperación 2002) con sus consecuencias políticas; Avellaneda incrementó el número de electores en un 7 % (igual que Lanús) menos de la mitad del COMCOSUR (15 %) y hasta un tercio ó un cuarto de los algunos Municipios del conglomerado (Berazategui 20 %, Florencio Varela 28 %).

La caracterización esta confirmada, con sus ventajas y desventajas; Avellaneda posee una población consolidada con una muy baja tasa de crecimiento vegetativo, y bajo índice de juventud comparado con los municipios de su entorno; por lo tanto con población en proceso muy franco de envejecimiento. Lo dicho impacta en las decisiones vitales que hacen a un entorno de desarrollo (empreendedorismo, decisiones de inversión, movilización social, etc.).

Tales características demográficas impactan de lleno en las políticas públicas más significativas; por ejemplo eso explica, al menos parcialmente, la estabilidad de oferta educativa básica y también la estabilidad de la matrícula (a excepción de la matrícula educativa de adultos que se duplico entre 1994 y 1998, debiendo destacarse que por esos años se duplico la tasa de desempleo abierto, lo que puede haber constituido un impulsó a la re-calificación laboral de los desplazados del mercado de trabajo). También son notables la estabilidad de los datos estadísticos en materia de “salud” (alrededor de 6.000 nacidos vivos por año) y una tasa de natalidad de 17 puntos absolutamente estable. En este punto cabe hacer una reflexión: la tasa de natalidad de Avellaneda aparece por debajo del promedio del COMCOSUR (18), siendo un dato inconsistente con la anterior información de evolución demográfica, lo que puede ser explicado de dos formas, ó bien un número significativo de madres se desplazan para dar a Avellaneda para dar a luz, distorsionando la estadística (por defecto en la forma de recolección de los datos), ó bien el crecimiento poblacional más marcado de los otros municipios del COMCOSUR (a excepción de Lanús, que tiene un comportamiento muy similar a Avellaneda) obedece a la disponibilidad de suelo para receptor migraciones, que constituyen la base de crecimiento de la ciudad periférica e informal.

En cambio es absolutamente consistente con toda la información anterior y sobre todo con el perfil etario de la población, que Avellaneda posea la tasa de mortalidad más alta de todo el conglomerado (11 puntos, más que duplicando a la joven población de Florencio Varela con 5 y un 50 % por encima de los 8 de promedio del conglomerado).

Y es absolutamente preocupante que respecto del periodo en análisis (1994/98) la tasa de mortalidad infantil de Avellaneda se encuentre igual o por encima del promedio del conglomerado, y decididamente alta (entre 20 y 22 por mil).

Otra política pública altamente impactada por la composición socio-demográfica, es la seguridad. Casi con seguridad la cercanía la ciudad central agudiza las tensiones que dan lugar a mayores posibilidades de delito (cercanía de relaciones de inclusión/ exclusión ó pobreza/ riqueza). Con datos alarmantes diremos que en los cinco años en estudio (1994/1998) Avellaneda vio más que duplicada su tasa de delito c/ 10.000 habitantes (de 122 a 294), y siempre lidero la estadística del conglomerado, con tasas que duplican el promedio. La seguridad es un factor clave a la hora de calificar la residencia (objetivo compartido con el componente DUT) e inclusive puede ser un elemento no suficientemente estudiado con relación a la inversión, y no nos referimos ya a la inversión de gran porte que quizás puede internalizar costos de una política de seguridad propia, sino a los cientos de micro-emprendedores que bajo esa circunstancia prefieren emprender en otro sitio.

Otro rubro importante que nos brinda información relevante y que indirectamente nos ayuda a componer una lectura de la sociedad y el territorio consistente, para poder planificar, es la evolución de la construcción formal (permisos de construcción). En algún momento de este producto sostuvimos que la escasez de suelo y el impacto en las iniciativas personales dado por el promedio de edad de la población podrían incidir en las acciones sobre el propio territorio. En ese sentido la información receptada esta absolutamente alineada con aquel razonamiento. En el promedio de los cinco años estudiados Avellaneda con 2301 permisos de construcción fue el municipio con más bajo número de permisos otorgados, con una distancia “abismal” respecto de los otros 6; el que le sigue F. Varela tuvo 3168 permisos (un 30 % más, siendo el municipio más pobre del conglomerado), luego Almirante Brown 3628 (un 60 % más), Lanús 3949 (un 70 %); y decididamente en otra lógica Berazategui con 4179, Lomas de Zamora con 5835 y Quilmas con 6095 (casi triplicando a Avellaneda).

Ese mismo parámetro no se reproduce idéntico en materia de obra pública (lo que seguramente puede explicarse por la diferencia temporal en la extensión de servicios públicos que requieren obras). Medidos 7 años (1992/ 1998); lidera el conglomerado Almirante Brown con casi 120 millones invertidos, seguidos sin grandes diferencias por Florencio Varela (107), Lomas de Zamora (105) y Avellaneda (101); con una diferencia abrupta respecto de Lanús (62), Quilmas (57), y Berazategui (44).

Otro dato que indirectamente nos puede ayudar a conformar el perfil de Avellaneda, es la cantidad de prestamos otorgados a residentes en el país; se trata de un dato que por hallarse Avellaneda en el contexto de un área metropolitana nos dice más sobre su centralidad en materia de provisión de servicios que sobre su propio dinamismo económico. Avellaneda lidera el conglomerado tanto en prestamos otorgados en moneda nacional (294 millones) como en moneda extranjera (160 millones), sólo seguido de cerca por Quilmes (274 y 144 respectivamente) que tiene una población un 50 % mayor (500.000 habitantes contra 350.000 de Avellaneda), Lanús (con 255 millones y 132 millones respectivamente) y Lomas de Zamora (con 226 y 121 millones respectivamente), y con un abrupto corte respecto de los 3 municipios más alejados del centro de la conurbación (Almirante Brown con 93 y 35 millones respectivamente), Berazategui (34 y 14 millones) y Florencio Varela (con 31 y 16 millones). El peso de la centralidad de servicios se puede probar porque el liderazgo en prestamos de Avellaneda no es el correlato del liderazgo en los depósitos que lo tiene Lomas de Zamora (795 millones en pesos y 541 en moneda extranjera) seguido de Quilmes (661 y 450 respectivamente) y recién en tercer lugar Avellaneda con 610 y 410 millones respectivamente. Esta información explica que muchos ciudadanos y empresas radicadas en otros lugares de la conurbación siguen referenciando al centro de Avellaneda como un centro financiero de importancia en el entorno, lo que seguramente se vincula con la propia historia de la conurbación.

El conjunto de datos ordenados, nos permite confirmar nuestro primer diagnóstico, Avellaneda es un espacio geográfico de población altamente consolidada, provista en general de los servicios regulares que permiten el desarrollo de actividades económicas y una dinámica ciudadana razonable; quizás el proceso de planeamiento estratégico, debe centrar sus esfuerzos en diseñar un proceso de renovación urbana (de base económica y también urbanística) que le permita tener una razonable tenga como resultado un proceso de renovación poblacional. Claramente Avellaneda ocupa un lugar de centralidad en el conglomerado, que debe aprovechar y que sólo puedo hacerlo mediante políticas públicas de liderazgo regional.

3.7 Caracterización del mercado laboral local

La ubicación central de Avellaneda en el contexto del área y la región metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y la altísima tasa de movilidad de la población en esa misma urbe (en el piso de la recesión y con lo que esto impacta en términos de movilidad, ingresaban a la Ciudad de Buenos Aires casi 4.000.000 de personas por día, más del 95 % de las mismas provenientes del área metropolitana), nos impide hablar de un “mercado laboral local”; no existe tal mercado en términos del recorte territorial alcanzado por la administración municipal. Concretamente Avellaneda es al mismo tiempo un atractor de mano de obra de su entorno y un expulsor de mano de obra propia; no se comporta ni como la ciudad central (tomadora neta de empleos) ni como una “ciudad-dormitorio” expulsora neta de empleos.

Lo expresado esta sostenido por la información que obtuvimos y conformamos a partir de los datos del Censo Nacional Económico del año 1994. Avellaneda posee por lejos el mayor número de puestos de trabajo del área (más de 26.000), sólo seguido de cerca por Lanús (más de 23.000) y cuadruplicando y quintuplicando a los territorios más nuevos del conglomerado (6.400 de Florencio Varela y 5.300 de Alte. Brown); lo que parece sostener lo expresado, que así como una parte muy importante de la población de Avellaneda trabaja en la Capital Federal, Avellaneda recepta trabajadores de su propio entorno. Es interesante destacar que si se procede a dividir el valor de la producción por el número de puestos de trabajo (estableciendo ese cociente como indicador de productividad), en el caso de Avellaneda cada puesto de trabajo implicaba (a 1994) un valor de producción de \$ 152.000, sólo seguido de cerca por los 112.000 de Florencio Varela (un 20 % menos) y 102.000 de Berazategui (un 30 % menos), y muy por encima de los 88.000 de Quilmes (prácticamente la mitad de Avellaneda), los 4 68.000 de Lomas de Zamora, los \$ 67.000 de Almirante Brown y los \$ 62.000 de Lanús. Esta información no sólo refleja el impacto del tejido industrial, sino probablemente la emergencia de la economía informal y de estructuras micro-económicas en la periferia de la conurbación.

Como dato importante, y que abona la idea del impacto ostensible del tejido industrial en el indicador construido arriba, digamos que Avellaneda a pesar de tener el liderazgo en puestos de trabajo totales, es la cuarta localidad de la conurbación en número de locales comerciales; Avellaneda en dicho censo tenía 5.748 locales comerciales contra 7828 de Lanús (un 40 % más que Avellaneda), 7.569 Lomas (un 35 % arriba de Avellaneda) y 6.393 de Quilmes. En servicios se repite el mismo esquema Avellaneda es cuarta con 2.740 locales, contra 3.676 de Lomas de Zamora (un 35 % más que Avellaneda), 3.245 de Lanús y 3.155 de Quilmes.

Ahora bien, si como sabemos el comercio y los servicios van dirigidos mayoritariamente a población local, la ponderación de los datos recién expresados por el número de habitantes deja bastante bien posicionada a Avellaneda, con un comportamiento de aproximadamente 35/40 % menos de locales comerciales y de servicios que los líderes del conglomerado con una población que a su vez es 35 % menor que Lanús (470.000 hab.), 50 % menor que Quilmes (510.000 hab.), y 65 % menor que Lomas de Zamora (574.000 hab.).

Los números macro del mercado laboral de la conurbación, para el Gran Buenos Aires (tal como lo agrupa en INDEC dentro de las 28 áreas urbanas que mide) en el segundo semestre del 2005 reflejan (luego de más de tres años de clara recuperación económica a tasas muy altas, desde el último trimestre del 2002 a la fecha) un 13,4 % de desocupación (la más alta de las 6 regiones más que duplicando a la del NEA – 6,0 %- y casi duplicando a la Patagonia -7,1%-); lo que refleja el impacto del cambio de condiciones macroeconómicas derivado de la mega devaluación que incrementó enormemente la competitividad de las economías basadas en la producción de bienes transables contra el gran centro proveedor de servicios no transables. Con menor énfasis, el mismo efecto se nota en el sub-empleo, donde el 14 % del Gran Buenos Aires lidera nuevamente la estadística. El otro dato significativo que nos provee el cuadro que añadimos abajo (fuente: INDEC), destacable aunque tiene raigambre histórica, es la notable diferencia en la tasa de actividad del GBA, respecto del resto del país, que en algunos casos (por ejemplo 9 puntos de diferencia con el NEA, pueden distorsionar las visiones sobre empleo/desempleo y estrategias familiares de sostenimiento económico).

Tasas de empleo y desempleo por regiones y aglomerados

Segundo trimestre 2005

Área geográfica	Tasas de					
	Activ.	Empl.	Desocup.	Subocup.	Subocup. demandante	Subocup. no deman.
Total 28 aglomerados urbanos	45,6	40,1	12,1	12,8	8,9	3,8
Aglomerados del interior	43,0	38,6	10,3	11,2	8,1	3,1
Regiones						
Gran Buenos Aires (GBA)	47,8	41,4	13,4	14,0	9,6	4,4
Cuyo	42,7	39,1	8,5	12,4	8,9	3,5
Noreste (NEA)	36,9	34,7	6,0	10,3	6,5	3,8
Noroeste (N0A)	41,6	37,1	10,8	13,0	10,2	2,7
Pampeana	45,0	39,7	11,7	10,9	7,9	3,1
Patagónica	43,5	40,4	7,1	4,8	3,0	1,8

En los últimos tres años la relación incremento del producto / empleo, muestra un comportamiento muy desigual entre el resto de los 27 conglomerados urbanos medidos por el INDEC y el Gran Buenos Aires; claramente en el interior esa tasa es realmente excelente (con una disminución de 1 punto de desempleo abierto contra 2 puntos de incremento del producto; así los aproximadamente 30 puntos de incremento del producto geográfico significaron una disminución de 15 puntos del desempleo abierto) y mucho más pobre en el Gran Buenos Aires donde la relación es 5 a 1 aproximadamente (y por lo tanto los 20 puntos de incremento del producto geográfico significaron sólo 5 puntos de disminución del desempleo).

Es bueno destacar y no para abundar en números, sino para contribuir a un debate edificante, en marco de la formulación del Plan Estratégico, en que se emplea la gente en el Gran Buenos Aires, conforme los datos que nos provee el propio INDEC.

Como el cuadro lo refleja, y como es una tendencia extendida en todas las grandes ciudades del mundo, el empleo industrial es menos de 1/5 del empleo total, desplazado en cuanto a número (desde hace treinta años) por los servicios y el comercio que explican casi la mitad del empleo.

	Total 28 aglom. urbanos	27 restantes.	Gran Buenos Aires.
Rama de actividad (CAES) ¹	100,0	100,0	100,0
Industria manufacturera	14,5	11,4	17,0
Construcción	8,0	9,1	7,2
Comercio / Restaurantes / Hoteles	22,9	23,4	22,5
Transporte / Almacenamiento / Comunicación	6,7	6,0	7,4
Finanzas / Seguros / Bienes Inmuebles / Servicios Empresariales	9,9	7,6	11,7
Servicios ²	28,3	32,2	25,1
Servicio Doméstico	7,6	7,6	7,7
Otras ramas ³	1,9	2,7	1,2
Actividades no bien especificadas	0,2	0,1	0,3

Ahora bien, para componer una mirada general, hay que añadir a la cuestión de empleo, el tema de los ingresos; para ello contamos con información provista por el INDEC de 1996/7 (absolutamente desactualizada porque refleja datos anteriores a la crisis), pero que utilizaremos como referencial; claramente se distingue la región metropolitana del resto del país (aunque quizás si el dato fuera cruzado por el costo de vida, no tal como lo mide el INDEC uniforme para todo el país, sino y como debería ser ponderado conforme las necesidades reales de entorno y su impacto en el esquema de gastos familiar, la diferencia pudiera resultar mucho menor, por la disminución que operaría en gastos de transporte y otros en las ciudades de 500.000 habitantes y menos).

Ingreso per cápita mensual por región, según tipo de hogar

Año 1996/1997.

Tipo de hogar	Ingreso per cápita						
	Región						
	Total país	Met. del GBA	Pampeana	NOA	Nea	Cuyo	Patag.
	pesos						
Total	300	364	283	198	199	240	309
Unipersonal	612	735	502	459	518	497	605
Nuclear	309	374	288	208	201	255	319
Nuclear sin hijos	492	548	450	372	392	417	532

Nuclear con hijos	287	349	266	201	188	240	302
Extendido	231	278	224	169	167	190	235

Nota: hogar nuclear sin hijos: conformado por jefe y cónyuge. Hogar nuclear con hijos: conformado por jefe solo o con cónyuge e hijos. Hogar extendido: cualquier otra forma de composición del hogar.

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares.

Para completar la información añadimos los datos provistos por el gobierno local en materia de programas de empleo (aunque necesarios, distorsionantes de la información estadística sin dudas):

La Subsecretaría de Proyectos Sociales y Empleo se encuentra integrada en el área de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Dependen de esta Subsecretaría, la Dirección de Proyectos Sociales y el Servicio Municipal de Empleo.

La Subsecretaría tiene como misión aumentar las oportunidades de empleo y/o autoempleo de la población, desarrollar y controlar la gestión de los Programas Sociales para desocupados. Los objetivos son: (A) Implementar programas de capacitación para mejorar los niveles de desempeño laboral -de los desocupados del distrito y de los beneficiarios de Planes Sociales- y articularlos con las empresas del distrito y los diferentes organismos Nacionales y Provinciales. (B) Brindar las herramientas necesarias para la concreción de proyectos. (C) crear los canales necesarios para la gestión de microemprendimientos.

La ‘base de datos’ que contiene a los Planes Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, actualmente asciende a 16.000 inscriptos, mientras que la correspondiente a los desocupados del distrito que no cuentan con Planes Sociales asciende a 9.000 inscriptos en constante aumento y renovación.

Esta Subsecretaría considera como desocupados a la totalidad de los inscriptos en ambas bases de datos y si bien la recepción y tramitación de ubicación y reclamos de los Planes Sociales son específicas, la problemática laboral y la empleabilidad se tratan con el mismo criterio en cuanto objetivos y con diferentes técnicas en cuanto accesibilidad, tanto a empresas como a entrevistados. Por ello las actividades enmarcadas dentro de nuestras misiones y objetivos que se han realizado tienen continuidad y se proyectan, de la siguiente forma:

Intermediación laboral: Se ha proyectado extender la información a Empresarios y Comerciantes, así como a las relaciones establecidas, incrementando las entrevistas personalizadas en las que se presentan las opciones y actividades que ofrece la Subsecretaría para apoyar sus áreas productivas, mediante la incorporación de personal calificado.

Programa de Reinserción Laboral: se trata de presentar este plan a los empresarios, quienes pueden tomar personal, descontando el monto del Plan social percibido por el ingresante del sueldo básico que será abonado. Se han realizado algunos convenios con el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y la Subsecretaría.

Plan Integral Más y Mejor Trabajo: consiste en una propuesta territorial que abarca todo el distrito y establecer la articulación con organizaciones educativas e intermedias y las empresas quienes brindaran sus plantas para capacitar a trabajadores desocupados, comprometiéndose a que la totalidad en algunos casos y un porcentaje de ellos en otros, se inserten laboralmente en forma genuina. Este plan se extenderá durante diez meses (apoyado por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social) y contempla -además de la capacitación en planta- la Asistencia Técnica y la integración de docentes, idóneos, profesionales y asesores que concurrirán en el desarrollo del Plan y se conformarán en equipo para que una vez finalizada la articulación con el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, continúen en este estilo de capacitaciones, con proyección a dos años, debiendo en ese momento ser apoyados por la Municipalidad y las áreas relacionadas con esta modalidad.

La continuidad del Plan se basa en la repercusión positiva que el Servicio de Municipal de Empleo obtuvo a raíz de los contactos y relaciones establecidos con diferentes empresas mediante las ‘Mesas de Encuentro’, en las que se aprobó esta metodología pero no han llegado a incorporarse al Plan citado cuyo ‘preconvenio’ ya fue firmado.

Asesoramiento para el empleo autónomo: Desde la Subsecretaría y conjuntamente con el FOPRAVE (Foro Productivo de Avellaneda) y los representantes de la Universidad Tecnológica Nacional (sede Avellaneda) se han organizado Cursos de Capacitación para aquellos microemprendedores de distintas procedencias y para quienes deseen iniciarse en este tipo de actividad. Estos cursos -que incluyen la modalidad Taller- se encuentran programados y su comienzo coincidirá con la aplicación del Plan mencionado, con una duración de tres meses cada uno, con intervalos de veintidós días para su reinicio, durante los próximos veinte meses. Entre las procedencias de quienes pretenden iniciar su Empresa, se encuentran quienes eligen el “Sistema de Pago Único” del Seguro de Desempleo. Estas personas son apoyadas técnicamente y asesoradas por la Subsecretaría para la presentación ante el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y el desarrollo de su negocio en el distrito.

Orientación laboral: Para asistir a las personas que buscan insertarse por primera vez en el mercado laboral, se han realizado Talleres -a cargo de Profesionales y Técnicos del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y de la Municipalidad- tanto de reinserción como de reconversión de perfiles laborales. Estos talleres se reiniciarán en el mes de noviembre de 2005 con proyección de realización permanente durante los próximos dos años.

Apoyo a la búsqueda de empleo: Estos cursos y talleres se programan con la participación de las personas desocupadas que se inscriben en el Sistema Municipal de Empleo, procurando la asistencia de los beneficiarios de los Planes Sociales, convirtiendo la contraprestación obligatoria de estos últimos en una oportunidad de capacitación para la empleabilidad. Se asiste a todos ellos en el diseño de estrategias y mecanismos adecuados para la búsqueda de empleo. Se realizará un curso mensual, dependiendo su repetición de la cantidad de inscriptos y asistentes. Es dictado por técnicos de la Subsecretaría con la asistencia del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

Actividades de fortalecimiento interno. En conjunto con el Ministerio y a cargo de técnicos colaboradores de la Subsecretaría: Talleres para el mejoramiento de las condiciones de la prestación de los servicios locales a la Población Económicamente Activa, con intervalos trimestrales. Talleres de fortalecimiento de los recursos humanos de la oficina para que se desempeñen con la dedicación que garantice el correcto funcionamiento. Si se cuenta con la consultoría necesaria, con la información que obra en nuestro poder y con la ofrecida por los correspondientes Ministerios y el INDEC, tenemos proyectada la elaboración de informes de las condiciones de empleo, desocupación, etc. del distrito.

PLAN DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL “MANOS A LA OBRA”

Este Plan, constituido mediante convenios entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Municipalidad de Avellaneda, consiste en la financiación para la compra de materiales y herramientas a beneficiarios el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que se organicen en proyectos socio-productivos. (Componente Materiales/Tipología 6/ Insumos y Herramientas para el Desarrollo Local y la Economía Social)

La tarea de implementar este Plan esta a cargo de la Dirección de Proyectos Comunitarios con la participación de los Consejos Locales Económicos Sociales (CLES)

En las diferentes etapas de la gestión de los proyectos se pueden distinguir tres momentos:

- 1- Asesoramiento respecto de las características del Plan y Recepción de los proyectos enviados en la Dirección de Proyectos Comunitarios.
- 2- Seguimiento del proceso administrativo hasta la aprobación definitiva con la correspondiente entrega de insumos y herramientas.
- 3- Acompañamiento a los beneficiarios luego de la entrega e insumos y herramientas.

Seguimiento posterior de las características de funcionamiento y la sustentabilidad de los Proyectos en marcha.

Si bien es cierto que las condiciones exigidas para la presentación del Plan no plantean condiciones de accesibilidad demasiado exigentes, en el proceso de gestión se ponen de manifiesto algunas dificultades en las distintas fases que deben recorrer los proyectos, desde su formulación inicial hasta lograr su puesta en funcionamiento.

Para tales situaciones la Dirección de Proyectos Comunitarios implementó diferentes medidas que facilitaron la concreción de muchos de los proyectos presentados.

MERCADO DE TRABAJO EN AVELLANEDA EN MARZO DE 2004

Población Económicamente Activa 145.475 personas

Tasa de actividad 57,4%

Tasa de empleo 48,4%

Tasa de desocupación 15,6%

Tasa de subocupación horaria 27,1%

FEB.2004 REGISTRO DEL PLAN JEFAS Y JEFES Y JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS

Beneficiarios 27.181.-

Proporción de hogares cubiertos por el Plan 1 de cada 5 hogares

Un año mas tarde las cifras son las siguientes

Mes/Año Beneficiarios

Marzo/2005 17.552.-

Abril 2005 16.601.-

Asesoramiento y recepción de Proyectos

Como se mencionó anteriormente surgieron algunas dificultades para la presentación de proyectos en virtud de la complejidad del Formulario para la Presentación de Proyectos. Para resolver esta dificultad la Dirección confeccionó una Guía práctica para poder realizar un Proyecto, que a través de un método sencillo, proporciona a los beneficiarios la información necesaria para poder presentar sus proyectos. Esa guía fue confeccionada para poder responder a los requerimientos del Plan.

Para optimizar y lograr un mayor impacto del Plan, la Dirección de Proyectos Comunitarios, estableció un convenio con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires mediante el cual esa Dirección se constituye como “Centro de Prácticas Pre-Profesionales de los alumnos de la Carrera de Trabajo Social, siendo parte de sus actividades el asesoramiento en la formulación del Proyecto y la difusión del Plan.

ABRIL DE 2005 - PLANES PRESENTADOS

Proyectos presentados en la Dirección 118

Proyectos presentados ante la OTC 82

Proyectos con falta de documentación 36

OTC: Oficina Territorial de Conurbano perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

ESTADO ADMINISTRATIVO DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS

Proyectos presentados en la Dirección 118

Proyectos presentados en la OTC 82

Total de Proyectos aprobados por el MDS 53

Proyectos en evaluación en el MDS 20

Proyectos evaluados no viables en el MDS 7

Proyectos devueltos por baja de beneficiario 2

Proyectos aprobados y sus fondos girados 33

Proyectos aprobados con fondos pendientes 20

Proyectos con insumos y herramientas entregados 25

Total de beneficiarios de proyectos presentados

ante la OTC 279

Total de beneficiarios de proyectos aprobados 208

DETALLE DE LA INVERSIÓN REALIZADA

Monto total de los proyectos presentados \$876.201,65

Monto total de los fondos aprobados \$563.772,95

3.8 Descripción y análisis del patrimonio cultural

Podemos definir la Cultura como todo aquello que mediante el uso de cualquier objeto, trasciende su mero valor de uso; algo que va mucho más allá de lo meramente tecnológico o su condición utilitaria.

Cultura, como esa producción incesante de símbolos, producción que bien puede ser individual, colectiva ó de todo un pueblo e inclusive universal; aquello que le otorga sentido a cada uno de nuestros actos, el conjunto de nuestros gestos, de nuestras maneras, los resultantes de una cosmovisión, que no sólo dan sentido, sino que operan como organizadores sociales. En tal sentido la Cultura debe ser entendida como una re-significación contextual de los hechos de la vida, una forma de conjugar pasado, presente y futuro. Está constituida por todo aquello que hace que un pueblo sea tal como es y no de otra forma.

Es una tarea propia del Estado, respetar las condiciones de libertad para la creación y garantizar posibilidades de acceso a la población al goce de todas las manifestaciones culturales, en un razonable contexto de preservación de las mismas. Se trata de una tarea estatal, objeto de una política pública, tan indelegable como deben serlo la Salud, la Educación o un Medio Ambiente Saludable. Una política donde lo local también se encuentra en proceso de transformación; obviamente que la idea misma de “local” es una construcción cultural.

Al producir Políticas de Estado se deben generar las condiciones para la producción y creación de bienes culturales y en todos los lugares hay ejemplos de la capacidad creativa de personas y pueblos sobre los que pueden apoyarse esas políticas; que por lo demás se justifican en motivos éticos, vinculados a la defensa del individuo y por lo tanto de la Cultura como herramienta identitaria.

Basta con pensar en la gran variedad de expresiones culturales que encontramos a lo largo de nuestro extendido territorio, los éxitos obtenidos por nuestros artistas en el exterior, donde el Tango y el Folclore son muy reconocidos. Argentina es un país de una gran diversidad cultural, y las áreas metropolitanas por la “tracción demográfica constante” que durante casi un siglo han ejercido sobre el resto del país, reflejan esa diversidad, a la vez que la transforman.

No es objeto de este informe un señalamiento particular de las expresiones culturales; pero aún a riesgo de caer en un lugar común debemos decir que “El Tango” en particular, que en los últimos años es una danza que se baila en todo el mundo y musicalmente, conjuntamente con el Jazz es una de las más altas expresiones de la música popular del siglo XX. Señalamiento que se compadece con la idea propuesta de re-pensar las industrias del territorio, toda vez que Avellaneda sin duda alguna es parte de la geografía del Tango. El impacto económico de una política de promoción sería del tango en Avellaneda, es una verdadera incertidumbre (podría implicar academias para locales y para turistas, museos, lugares de venta de íconos, instrumentos o piezas; todas las expresiones asociadas al Tango desde el vestuario hasta la el fileteo, con sus escuelas inclusive, etc.), del mismo modo que es imposible medir el impacto económico de la tauromaquia. Lo cierto es que sin una estrategia de Ciudad, sin políticas culturales y sin visibilidad el valor de ser parte de una geografía puede ser también tendiente a “0”.

Patrimonio Cultural Tangible e Intangible:

El hombre como ser social, como sujeto de la Cultura en sentido amplio, genera permanentemente con su accionar aquello que se denomina Patrimonio Tangible, que modifica permanentemente el medio natural, diseña y construye obras de arquitectura y urbanismo, pinta, moldea, fotografía, escribe, baila. Y estas obras alcanzan significación mucho más allá de los objetos o efectos producidos gracias a su valor subyacente, el valor propio de las obras de arte. El ser humano, además participa en otro tipo de elaboraciones a las que la sociedad otorga significaciones particulares, son aquellas que se expresan de manera intangible, inmaterial. Están constituidas por las expresiones ligadas al pasado, que se expresan en el presente a través de sucesivas generaciones, que tienen que ver con los saberes de la vida cotidiana, las prácticas familiares, las sutilezas de ciertos oficios, músicas, bailes, comidas, rituales, formas de relación, que carecen de un valor material pero son portadores de un caudaloso valor simbólico, son denominados Patrimonio Intangible, sus manifestaciones son dinámicas, complejas, manteniendo con el Patrimonio Tangible una interacción que conlleva a mutuas y enriquecedoras modificaciones. Tanto el Patrimonio Tangible como el Intangible constituyen el Patrimonio Cultural de una sociedad, de todos y cada uno de sus grupos sociales y sus individuos. Se construyen históricamente como resultado de los procesos sociales y dan un sentido de pertenencia singular a la sociedad que les dio origen.

Todas las expresiones culturales que son producidas gracias a la capacidad creativa del ser humano, son heredadas, transmitidas, modificadas, y optimizadas se transmiten de sujeto a sujeto y de generación en generación. Gran parte del Patrimonio Cultural de un pueblo es invisible porque reside en el espíritu mismo de sus expresiones culturales.

La Cultura en Avellaneda:

Como ya ha sido señalado, el Partido de Avellaneda es tributario privilegiado de la gran expansión económica y social de la Argentina de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, por lo tanto su vida Cultural también es rica en manifestaciones de primer orden. La gran inmigración de aquellos años estuvo constituida sobre todo por inmigrantes de origen Italiano y Español.

Uno de ellos, el español Manuel Estévez Caneda, nacido en la Provincia de Pontevedra en el año 1824, fue quien en el año 1868 llevó a cabo la formación de una Sociedad Anónima para la construcción del Teatro Rivadavia, que estaba ubicado en el nacimiento de la actual Avenida Hipólito Yrigoyen, en el número 24, y en aquellos momentos era motivo de orgullo, cumpliendo con un rol de gran importancia para el desarrollo cultural del Partido. Además, Estévez Caneda fue uno de los más entusiastas miembros fundadores de la Sociedad de Socorros Mutuos, de la que ha sido varias veces su Presidente, gestor de la construcción del Templo Parroquial, de dos escuelas públicas en terrenos fiscales, donde hoy está la Casa de la Cultura. Fue precisamente en los salones del Teatro Rivadavia, donde se realizó la Asamblea Constitutiva de la Sociedad Italiana de Socorro Mutuo y Providencia de Barracas al Sud, en el año 1888. Una de las más notables obras de esta Sociedad fue la Construcción del Teatro Roma, al estilo Neoclásico Italiano, inaugurado el 1 de octubre de 1904. Otra muestra de la pujanza del pueblo de Avellaneda que construye esta magnífica obra de arte

cuatro años antes de la inauguración en la Ciudad de Buenos Aires del Teatro Colón, siendo llamado en la actualidad como el segundo coliseo argentino y destacada su calidad acústica y arquitectónica.

Por el Teatro Roma han pasado grandes artistas de renombre nacional e internacional, Witold Malkusinsky, Tito Schipa, Camerata Bariloche, Miguel Ángel Estrella, José Rodríguez Fauré, Alejandro Barletta y Carlos Gardel, entre otros grandes artistas.

Otro motivo de orgullo para Avellaneda lo constituye la estatua erigida en homenaje al Ex Presidente Nicolás Avellaneda, obra de la afamada escultora Lola Mora que se encuentra enclavada en la Plaza Alsina.

Es asimismo destacable la cantidad y la calidad de las expresiones de la llamada Cultura Popular en Avellaneda, encontramos testimonios de grandes artistas que se destacaron en este partido. La enumeración de algunas expresiones culturales, sólo debe tomarse como ejemplo de un movimiento masivo, de un emergente social; que seguramente ha sido el correlato de una enorme transformación socio económica.

Cuando se extendían las fronteras de “la gran aldea” con su ímpetu de progreso, las grandes masas de trabajadores, las empresas, las migraciones internas, fue tomando forma una de las más genuinas y representativas expresiones de nuestra cultura, el Tango. En tal sentido el territorio de Avellaneda ocupa un lugar destacado ya que constituye el escenario natural para el desarrollo de esta magnífica música. Precisamente el Tango va tomando forma en los bordes de Buenos Aires como consecuencia de la integración de la música del sur de la Provincia de Buenos Aires, valcesitos criollos, estilos pampeanos, aires de milonga, con las músicas y los nuevos instrumentos traídos por los inmigrantes, sobre todo el bandoneón que en los primeros años del nuevo siglo era uno de los más utilizados.

Baste como ejemplo recordar las primeras épocas de cantante de Carlos Gardel, cuando se lo veía con sus atuendos gauchescos y sus guitarristas; evolucionando después, tanto en su repertorio más urbano, como su actuación en orquestas típicas.

En Avellanada el Tango tiene varias páginas destacables, desde la alusión directa en sus letras a Barracas al Sur en los tangos Bailarín Compadrito y Silbando, o los tangos memorables dedicados a los dos de los grandes clubes futbolísticos del Partido: Independiente Club, de Agustín Bardi y Racing Club, de Vicente Greco.

Otra figura de renombre fue el famoso bandoneonista Enrique Pollet (a) “el francesito” quién según algunas fuentes tenía como pianista en su cuarteto al juvenil Osvaldo Pugliese estrenando por tal motivo uno de los más notables tangos de este maestro, Recuerdo.

El tango Corazón al Sur, de Eladia Blázquez, nacida en Avellaneda que, si bien no lo menciona por su nombre hace evidente alusión a su lugar de origen.

Eduardo Arolas “el tigre del bandoneón” estrena en el famoso café La Buseca, su tango Una noche de Garufa, Enrique Cadícamo hace también mención en una de sus letras a este lugar, el “negro” Esteban Celedonio Flores en su poema Avellaneda, eran también habitués del lugar Anselmo Aieta, Higinio Cazón, José Betinotti.

Otro destacado bandoneonista se luce en el Café Ferro, Carlos Marcucci, “el pibe de Wilde”

La última actuación del famoso payador Gabino Ezeiza fue en el cine La Perla, en Piñeiro.

En Los Leales, actuaba frecuentemente el dúo Gardel-Razzano, con sus milongas camperas y huellas sureras, compartiendo también el escenario con Ignacio Corsini, Agustín Magaldi, Ángel Villoldo y Eduardo Arolas.

La vida nocturna era en los primeros años del novecientos muy activa, como lo destaca Francisco García Gimenez en un poema “Trastienda de medianoche / con lámpara de carburo / agujereando lo oscuro / sobre Barracas al Sud...

Para esa época había en Avellaneda 528 almacenes con despacho de bebidas y 32 bares con “*estaño*”(mostrador).

Nacido en España, pero avellanedense por adopción, fue Joaquín Gómez Bas (a) “Carrieguito”, era llamado así por su amor por lo suburbano, por los barrios obreros, tal como lo era Evaristo Carriego. Se destacó como poeta y novelista, sus más conocidas obras son Barrio Gris, La Comparsa y Oro bajo. Barrio Gris fue adaptada para el cine por Mario Soffici, quién también la dirigió.

Sin embargo, no corresponde asociar exclusivamente la Cultura Popular al Tango, al modo de los estereotipos que terminan siendo reduccionistas. La Cultura Popular emergente en el área metropolitana de Buenos Aires (porque es discutible un recorte municipal de tales emergentes culturales), es rica en sus expresiones hoy más destellantes, tanto como en las que se han mantenido más ocultas (pintura, esculturas, expresiones arquitectónicas como lo muestra los innumerables frentes neoclásicos de la Av. Mitre, etc.) y se relaciona también con una etapa de alto crecimiento económico, inclusión social y educativa masiva. El contexto y el desafío de hoy son absolutamente diferentes; producto del quiebre trans-generacional de la idea de progreso, de la caída en picada del organizador social por excelencia –el trabajo formal-, el impacto de las ofertas culturales originadas en todo el mundo por vía de los medios electrónicos masivamente instalados en nuestra vida cotidiana, etc. Y corresponde al gobierno local el desarrollo de políticas de identidad, sin caer en una mirada exclusivamente nostálgica de las mismas. A los fines del presente trabajo relevamos la acción estatal (local) en la materia.

La Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes.

El nombre mismo de la Secretaría da cuenta de una mirada que identifica la cultura con las artes; y en ese sentido relegando a las otras expresiones culturales del diseño de políticas públicas (entre ellas nada menos que las Ciencias).

La estructura administrativa de la Secretaría está organizada de siguiente manera:

1 Secretaría / 1 Sub-Secretaría

5 Direcciones/ 2 Sub-Direcciones

3 Departamentos/ 6 Divisiones/ 4 Secciones

La presencia de la Secretaría de Cultura Educación y Promoción de las Artes es una constante en todo el Partido de Avellaneda, ya sea por su participación en el sistema educativo mediante los 5 CAEM (Centros Asistenciales Educativos Municipales) en los que se brinda apoyo escolar en contraturno para las áreas de Ciencias Naturales, Sociales, Lengua y Matemática con la finalidad de evitar la deserción, la repitencia o el fracaso escolar; o los 39 Jardines de Infantes Municipales, como por la intensa actividad socio/cultural, de promoción de las artes y su enseñanza.

A tenor del impacto que el fracaso escolar tiene en la evolución del alumno dentro del sistema educativo, los CAEM deberían ser objeto de una ampliación en número y calificación interna (disponiendo de mejor equipamiento, y entrenamiento específico a tenor de la población que atiende, por ejemplo). Según estudios del IPE (UNESCO), la primera repitencia (y por lo tanto la sobre-edad) si sucede en los primeros 3 años de escolaridad explican casi un tercio de las deserciones educativas en los sectores populares de América Latina; la segunda repitencia explica más del 50 %. Por lo tanto y en atención a atender las demandas que surgen de nuevos modos de organización familiar (familias mono-parentales) a la vez que sostener las posibilidades de ciudadanía plena y empleabilidad de los niños y jóvenes, debe fortalecerse esta línea de trabajo (en lo posible en coordinación con el sistema educativo formal).

Dependiendo de la Subsecretaría de Educación funcionan además de los señalados Centros Asistenciales Educativos Municipales y los 39 Centros educativos de nivel inicial (jardines):

El Instituto Superior de Educación Técnica: Brinda capacitación para ejercitar diversas profesiones como: Auxiliar Administrativo Contable, Mantenimiento de Edificios, Herrería, Huerta, Confeccionista de Ropa Informal y otras formaciones que facilitan la accesibilidad al mercado laboral.

La creación de un área específica de formación profesional articulada con el Gobierno Provincial, es una necesidad urgente. Cuando detallamos como acciones de fortalecimiento territorial, la calificación de los recursos humanos, nos estamos refiriendo claramente al deterioro del diferencial competitivo del área metropolitana de Buenos Aires, por no mantener extendidos y excelentes niveles de formación para el empleo.

Los modelos de formación para el empleo de los países desarrollados (sobre todo los europeos), no son trasladables al contexto actual de la Argentina; por varias y muy importantes razones: a) En aquellos casos se trata de la formación de alfabetizados plenos y aún de personas con capacidades laborales (en proceso de obsoletización); por lo general el problema mayor es la integración del inmigrante a un nuevo contexto laboral, en el caso Argentino se trata de población mixta (un porcentaje de ellos con alfabetización débil). b) Otra diferencia es la contención social en el marco del proceso formativo; en los países desarrollados el ciudadano que asiste a este tipo de oferta, tiene un conjunto de seguridades –entre ellas la seguridad alimentaria - que condicionan material y emocionalmente el proceso, que en función de ello puede ser más extenso y menos estresante en términos pedagógicos; en Argentina, este tipo de oferta se plantea contra-reloj de las posibilidades materiales de los asistentes, lo que condiciona su propia permanencia en el programa y las posibilidades mismas de aprendizaje. c) Aún tratándose de programas de fuerte contenido social, en los países desarrollados se mide el impacto en términos de competitividad, justamente por eso este tipo de programas opera como el departamento de capacitación de las Pymes (externalizan un costo en el Estado) y con ellas elaboran generalmente las ofertas.

Sin embargo el gobierno local, debe en el marco del proceso de formulación de su plan estratégico, pensar en la constitución de un área, donde la información (input) para la formulación de la oferta formativa (resultado), sea el resultado sistemático de un cruzamiento informativo entre a) una encuesta sistemática a un número significativo de actores económicos aleatoriamente seleccionados en el territorio (oferta de sostenimiento de la competitividad) + la formación para la innovación y renovación de la estructura económica local que decida el gobierno impulsar.

La búsqueda de información planteada, excede con mucho la descripción de las materias o competencias a ofertar; debe incluir necesariamente la cuestión del entorno tecnológico, los saberes extra-tecnológicos, los aspectos metodológicos, el proceso de incorporación a la organización laboral, etc. Y a los fines de revertir los aspectos señalados como débiles (en comparación con los modelos europeos), deben generarse alguna serie de beneficios secundarios que garanticen el sostenimiento del ciudadano en el proceso.

La Dirección de Enseñanza Artística; siendo componentes de esta dirección los siguientes institutos:

El IMEPA Instituto Municipal de Educación por el Arte.

Esta destinado a niños y adolescentes de entre 6 y 16 años, cuyo objetivo consiste en promover la capacidad creativa propia del ser humano.

Dispone de tres locales donde brinda este servicio: en Villa Gonnet, Avellaneda y Dock Sud.

El IMMA, Instituto Municipal de Música de Avellaneda.

Es una Institución de Nivel Terciario que otorga a sus egresados Títulos Oficiales reconocidos por la Provincia de Buenos Aires. Se cursan tres profesorados y una tecnicatura de diversos instrumentos.

El IMCA Instituto Municipal de Cerámica de Avellaneda.

En el mismo funciona una Tecnicatura reconocida por la Municipalidad, se puede optar por un curso de iniciación (2 años) y otro regular (4 años). Hay otros cursos extracurriculares de Alfarería, Vidrio, Serigrafía y Cerámica para adolescentes.

El IMAP Instituto Municipal de Artes Plásticas.

Funciona como Escuela / taller para mayores de 16 años que se propone el desarrollo de la creatividad y la búsqueda de la expresión original a través de la interacción por diferentes talleres.

El IDAC Instituto de Arte Cinematográfico.

Es un establecimiento de Enseñanza Superior, destinado a la formación de profesionales de Cine y Video. Otorga Títulos Terciarios Oficiales. Se dictan además cursos de extensión, Introducción al Cine y Video (1 año de duración), curso básico de Video (1 mes de duración).

El IMAFTA Instituto Municipal de Arte Fotográfico y Técnicas Audiovisuales.

Se puede cursar: Curso Básico. Curso de Extensión, Técnica de toma de Fotografía y Laboratorio Blanco y Negro (1 cuatrimestre). Curso Avanzado, técnica especializada en Blanco y Negro e Iluminación (1 cuatrimestre). Carrera de Fotografía, teoría / práctica / estética. Título Realizador Fotográfico. (3 años de duración).

El IMT Instituto Municipal de Teatro.

Donde funciona la Carrera de Formación Actoral para mayores de 18 años con Polimodal aprobado (4 años de duración). El Taller de iniciación, para adolescentes de 15 a 17 años (2 años de duración).

Taller de adultos. (1 año de duración).

El IMFAA Instituto Municipal de Folklore y Artesanías Argentinas.

Curso Integral Infantil (6 a 12 años) Danza, Artesanía, Música. Curso Integral Juvenil (13 a 18 años) Danza, Zapateo, Instrumentos Autóctonos, etc. Cursos libres para Jóvenes y Adultos, consta de varias áreas: Música, Danza y Artesanía. Biblioteca folclórica

La Casa de la Cultura

Dentro de su sede funcionan algunos de los Institutos de Enseñanza Artística de la Municipalidad de Avellaneda. En hall principal se realizan permanentemente exposiciones de las diferentes ramas artísticas.

La Dirección de Artes y Espectáculos

El Teatro Municipal Roma es un privilegiado protagonista de la actividad cultural de nuestro partido y la Provincia de Buenos Aires. Posee una Sala Central con plateas y palcos, una acústica reconocida que la hace apta para la representación de operas o música instrumental. Son parte del Teatro Roma y del Centro Cultural Avellaneda Centro, el salón Dorado, utilizado para exposiciones, el Salón de los Encuentros y el Museo Municipal de artes Plásticas.

Auditorio José Rodríguez Fauré, fue creado para ofrecer en su Sala Central un espacio para la realización de congresos, conferencias y actos oficiales. Dispone además de dos salas anexas: Centro de Exposiciones y Sala de Proyecciones Visuales.

El Anfiteatro Hugo del Carril, ubicado en el Parque Los Derechos del Trabajador y el Anfiteatro Enrique Santos Discépolo, en la Plaza San Martín brindan espectáculos para toda la familia: danzas, teatro, música, magos, etc.

La Dirección de Patrimonio Cultural

Pertenecen a esta Dirección:

El Centro Cultural Barracas al Sud, la Biblioteca Municipal, el Instituto Municipal de Letras, la División de Investigadores, el Museo Histórico y MUNDIARTE.

La Dirección de Patrimonio está agregando en estos momentos nuevos registros en el inventario del Patrimonio Tangible, que cuenta en la actualidad con mas de 120 bienes registrados, discriminados por Condiciones de Interés: Natural, Legislativo, Municipal, Cultural, Arquitectónico.

Entre ellos encontramos como ejemplo:

El Edificio del Viejo Palacio Municipal, en Mitre 366.

La Plaza Alsina, en la que se encuentra la estatua a Nicolás Avellaneda, Lavalle, Mitre, San Martín y Alsina. El Cine Colonial, Mitre 141. El Instituto Municipal de Folklore y Artesanías Argentinas, Alsina 149. El famoso Puente Transbordador Nicolás Avellaneda, Montaña y Riachuelo.

Resulta evidente la riqueza disponible en Avellaneda para la realización de emprendimientos relacionados con el Turismo Cultural, desde los Tangibles e Intangibles mencionados hasta su cercanía con la Capital de la que habría que evaluar los posibles beneficios que ello supone, los bienes son característicos de la zona y están a unos pasos de los circuitos turísticos habituales de la Capital Federal.

Solo habría que efectuar algunas pequeñas obras de infraestructura para facilitar el acceso a algunos lugares que poseen elementos de indudable valor para proyectos de este tipo.

En algunos casos encontramos bienes que están hoy mismo en condiciones de ser utilizados con estos fines, la Plaza Alsina, el Teatro Municipal Roma (se podría organizar visitas guiadas a las instalaciones, combinadas con un pequeño concierto de cámara), el Palacio Barceló, el antiguo Palacio Municipal está en plena tarea de restauración de su fachada. Todos estos lugares están ubicados a pocas cuadras del Puente Pueyrredón, hasta se podría pensar en la posibilidad de hacer estas visitas caminando.

En este sentido la Secretaría tiene en elaboración un Proyecto llamado Camino Real y Paseo del Tango en el que se intenta rescatar los valores culturales del partido, de acuerdo con algunas de las cuestiones señaladas y con la posibilidad de generar estos emprendimientos considerándolos rentables económica y socialmente, difunden la cultura local, generan trabajo e ingresos para el partido. A los ojos de un observador externo, esos proyectos tienen una virtud y un defecto al mismo tiempo; si bien es virtuoso un diseño de Proyecto económico (en términos de barato), fácil de impulsar por parte del gobierno local; no toman en cuenta un dato muy significativo y altamente condicionante de sus resultados futuros. La pregunta esencial, cuando desde un proyecto se plantea algo que pretende romper una inercia: ¿Por qué no ha sucedido hasta hoy?, ¿Por qué hasta hoy son los avellanedenses los que cruzan el Puente hacia la Capital Federal, en busca de oferta cultural, y no sucede lo inverso?, ó en este caso aún más: ¿Por qué la zona de proximidad al Puente ha vivido oleadas fuertísimas de degradación sistemática, que superan todas las épocas desde los años 70 –cuando aún funcionaban los cines, dando cuenta de un pasado fuerte en materia de oferta cultural-, hasta hoy? ¿Se trata sólo de falta de liderazgo estatal? ¿hay cuestiones más profundas? ¿Cambió la trama social y el imaginario sobre el lugar? ¿Cómo se revierte?. Se trata de preguntas orientadas a una respuesta necesaria y no al abandono de la idea. Los proyectos van en dirección a parte de las propuestas de este componente y claramente existen potencialidades en la combinación entre diversos elementos: identidad cultural + cercanía a la ciudad central + patrimonio tangible + actores económicos con capacidad de inversión; pero para que se transformen en proyectos con impacto deben tener una reflexión y un volumen adecuado; algunos pequeños cambios no van a modificar una tendencia tan fuerte, el gobierno local debe pensar tales programas de intervención en varias claves: cultural (preparación y organización de una sólida oferta pública) + urbanística (inversión en calidad urbana y regulaciones adecuadas de protección) + comercial (pequeñas ventajas de primer momento) + social (acuerdos con colectivos implicados) + comunicacional (quizás la inversión más significativa); para poder revertir una tendencia apoyada en ideas instaladas en el imaginario colectivo.

Los Cursos de Descentralizados en materia Cultural y los Talleres Comunitarios: La Secretaría, en conjunto con las Instituciones Intermedias organiza permanentemente Cursos de promoción Cultural

en las siguientes materias: Plástica, Cerámica, Música, Teatro, Cestería, Pátinas, Operador de sonido, Ajedrez, Tango, Danzas Folclóricas, Guitarra, Telar, Cuero Crudo, Repujado, Canto Lírico.

Se realizan también -una vez presentadas en la propia Delegación Barrial- muestras o espectáculos en las Organizaciones o Delegaciones de barrios vecinos, promoviendo de esa manera el intercambio de experiencias y las prácticas de producciones sociales entre vecinos.

Otro de los temas en los que se trabaja permanentemente es en la comunicación con los vecinos, la que se realiza con las restricciones propias del momento, no obstante hay una comunicación por medio de folletería, fascículos de información histórica, eventualmente afiches en la vía pública y la prensa escrita local que permiten mantenerla actualizadas. En nuestra apreciación y revisando el material en cuestión, la comunicación cultural se encuentra en proceso formativo en Avellaneda. En el suplemento Avellaneda el diario Clarín de fecha miércoles 10 de agosto de 2005 se informa que se puso en marcha un servicio de Información Cultural, por medio de un cable de TV, mediante el cual se darán a conocer las novedades. Este servicio informativo puede ser visto en cuatro restaurantes de la zona céntrica y en las sedes de los clubes Independiente y Racing, aquellas instituciones o comercios que lo quieran emitir pueden solicitar la bajada gratuita a la Secretaría. Se reciben allí también las solicitudes de emisión de actividades culturales y se le darán prioridad a las gratuitas. La programación se actualiza cada 15 días.

La Universidad Nacional de Avellaneda

La Secretaría ha elaborado un Proyecto para la Creación de la Universidad Nacional de Avellaneda que en su propuesta hace mención a la necesidad de “Organizar una Universidad es un tema de varias generaciones, planes, alumnos, primeros graduados, futuros docentes, un proyecto académico distinto es decir el desarrollo de un *‘affectio societatis’* de un ‘ser de cada universidad’ no es el acto de un príncipe, es el desarrollo de una institución con alma propia”. Tomando como antecedentes las experiencias de la Secretaría y las actividades desarrolladas propone una Universidad que en sus diferentes carreras contemple la Ecología y el Medio Ambiente, las Artes, el Trabajo, la Historia y el Patrimonio Cultural.

Serían sus Facultades:

FACULTAD DE LAS ARTES:

Carrera de Artes Musicales; Carrera de las Artes Plástica, Visuales y del Fuego; Carrera de Cinematografía, Televisión y Tecnología Comunicacional; Carrera de Universitario de la Artes del Movimiento; Carrera de Educación por el Arte; Instituto Universitario de Perfeccionamiento y Actualización Docente.

FACULTAD DE ECOLOGIA Y MEDIO AMBIENTE:

Profesorado en Ciencias Naturales y Medio Ambiente.

Licenciado en Ciencias Naturales y Medio Ambiente.

FACULTAD DE LA PRODUCCION EL TRABAJO Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL:

Licenciatura en Organizaciones Productivas.

Licenciatura en Política y Derecho el Trabajo.

Licenciatura en Seguridad, Higiene y Control Ambiental Industrial.

FACULTAD DE HISTORIA, LETRAS Y PATRIMONIO CULTURAL

Carrera de Historia: Profesor de Historia; Licenciado en Historia.

Carrera de letras: Profesor en Letras; Licenciado en Letras.

Carrera de Preservación y Conservación del Patrimonio Cultural: Licenciado en Preservación y Conservación del Patrimonio Cultural.

Carrera de Archivista y Museología: Técnico Museógrafo, Licenciado en Museología.

Colegio Universitario de Investigación Histórica.

El proyecto ha sido presentado ante las autoridades de las correspondientes instancias legislativas, desde el Consejo Deliberante del Municipio de Avellaneda, hasta las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación.

3.9 Evaluación del capital social local y sus condiciones para generar alianzas público-privadas

Hasta no hace mucho tiempo, el tema de la participación activa de la comunidad en los programas de desarrollo económico y social era motivo de fuertes controversias. No obstante estos antecedentes, hay en la actualidad una creciente tendencia a revertir esa línea, no solo en los programas gubernamentales sino también en la actividad privada, donde es promovida cada vez con mayor fuerza la participación de los diferentes niveles de las organizaciones en el diseño, la ejecución y la evaluación de los planes de las empresas más innovadoras, con resultados diversos (aunque siempre salgan a luz los casos de resultados satisfactorios). En teoría, esta práctica conlleva ventajas de orden cuali/cuantitativos (mas y mejores productos) y que además se crea un ambiente organizacional que promueve la interacción de los actores del proceso y le agrega al clima de trabajo un elemento subjetivo pero de gran valor ya que resulta coadyuvante para el logro de las metas propuestas.

La tensión en materia de planificación (profesionalizar la planificación-democratizar la planificación), ha ganado mucha entidad en los últimos 40 años: Se trata de un debate que nació sesgado por la crítica ambientalista a los resultados de intervenciones estatales de magnitud (represas hidroeléctricas, centrales nucleares, etc.); y en principio se apoyo en la idea primaria y extraordinariamente poderosa del ideario democrático: “si todos vamos a vivir las consecuencias de las intervenciones públicas, todos debemos decidir sobre ellas”. Sucede que lo que llamamos genéricamente “participación ciudadana” es un fenómeno altamente complejo; y que una reflexión como la entrecomillada arriba puede dar igual fundamento e un proceso de apertura informativa y movilización social como a la derogación de los órganos de representación mediada (como la representación parlamentaria).

A tenor del tiempo transcurrido y de las múltiples experiencia en la materia, se puede observar que una conjunción de elementos previos garantiza la “mejor participación”: a) instituciones representativas ó bien no cuestionadas ó suficientemente creíbles, b) pluralidad informativa, c) posibilidades amplias de acceso ciudadano a la información, d) capacidad de mediación de la energía ciudadana, e) calidad técnica y diversidad de ofertas.

Hace aproximadamente diez años el BID publico un libro dedicado al tema de la participación en el que se señala que aquellos afectados por las intervenciones para el desarrollo, deben ser incluidos en el proceso de decisión y propone la incorporación de los métodos participativos en el desarrollo. En el PNUD (1993) se señala que “la participación es un elemento esencial en desarrollo humano” y que la gente desea “avances permanentes hacia una participación total”. Saliendo del escenario repetido de las frases políticamente correctas de los organismos internacionales y en defensa de la participación pública de calidad, debemos señalar: a) que la participación (sobre todo en las grandes ciudades) no es un fenómeno espontáneo; b) que los condicionantes a la participación (sociales, culturales, de tiempo, etc.) son difícilmente reversibles y por lo general sin interés de ser revertidos no sólo por el Estado, sino tampoco por muchas OSC; c) que muchas veces lo más sensato es ir construyendo una cultura de participación desde posiciones menos pretenciosas, como por ejemplo empezar con la calidad y cantidad de información suministrada a los ciudadanos y las reflexiones acerca de las vías de acceso a la misma, ó procurando la revalorización de los órganos de representación mediante políticas claras al respecto (por ejemplo, reunión del Consejo Deliberante en barrios, con presentación previa de los temas en una mecánica atractiva), etc.

La participación activa de los actores en los programas puntuales, genera además un efecto de empoderamiento ya que las capacidades de la población mejoran y permiten una acción mas

organizada en relación con su comunidad y su capacidad de trabajar conjuntamente en la búsqueda de una mejor administración pública, por lo que implica claramente una mejor calidad e vida.

Es de gran importancia en el diseño de una política asociativista que se propongan modelos que garanticen la participación real y efectiva de la población. Por lo tanto no se debería caer en el error de tomar las opiniones de los actores y luego no tenerlas en cuenta o proponer acciones solo coyunturales o dispersas. En el caso de este mismo Plan Estratégico, consideramos bueno, no ir a un ritmo que la población no pueda comprender los temas a debatir; es bueno ofrecer la información, dar lugar a la creación de múltiples espacios de participación y receptar las opiniones (mayoritarias y minoritarias) para que se concluya en un equilibrio entre objetivos estratégicos y rescate del debate social plural y complejo.

Señalaremos también que deben ser respetadas las características históricas, culturales, geográficas, etc. de la población en cuestión. Debe ser tenido en cuenta también un factor que se instituye como sostén subyacente de los procesos asociativos: deben ser claros los valores, el perfil de sociedad a la que se aspira, las relaciones de convivencia cotidiana, etc. por las que se está trabajando. Mas allá de cuales son las metas puntuales de los programas hay indicadores que son comunes a ellos, para ser *eficientes* los programas deben hacer un uso racional de los recursos que promuevan una mayor *equidad*, sobre todo en América Latina que ha sido señalada como la región de mayor desigualdad social del mundo, además de propender a la *sostenibilidad* favoreciendo así la capacidad de la comunidad para que se pueda continuar con ellos en el tiempo.

El gobierno municipal y las relaciones con la comunidad

La Municipalidad de Avellanada cuenta con siete delegaciones, que fueron creadas al inicio de la actual gestión municipal. Las delegaciones están distribuidas en todo su territorio de tal manera que facilitan su accionar y permiten una relación de cercanía con los vecinos, ellas son:

Avellanada/ Wilde/ Sarandí/ Dock Sud (con una subdelegación)/Piñeiro / Villa Dominico/ Gerli.

En estas delegaciones se realizan varias actividades relacionadas con distintas secretarías: Relaciones con la Comunidad, Educación Cultura y Promoción de las Artes, Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Rentas municipales. etc.

A pesar de ser un avance en una idea de incremento de la eficiencia territorial (¿descentralización?); como sucede generalmente en las casi generalmente malas experiencias argentinas (ver “Federalismo y Descentralización en las grandes Ciudades” de M. Escobar, G. Badía y S. Frederic. Prometeo 2004, con auspicio del Banco Ciudad de Buenos Aires), generalmente se cae en un error conceptual, en vez de contribuir desde esos espacios a re-pensar las relaciones Estado- Sociedad- Territorio, por vía de nuevos servicios o modos de gestión diferenciados (distintos horarios, vínculos amigables, etc.), se reproduce el Estado burocrático y deslegitimado, sólo que más cerca del ciudadano. Así, y como reflejo de esa idea reproductiva, en los últimos meses se puso en marcha el sistema de cobro de tasas Municipales en las Delegaciones que está conectadas on line con el edificio central del municipio. Obviamente, se trata de un servicio y obviamente la cuestión fiscal es central; pero la pregunta es ¿es ese el objeto de la descentralización?, porque si bien hay que facilitar el cumplimiento fiscal, pareciera ser que eso es lógico que se presente como política fiscal; mientras la descentralización debería apuntar a una reconfiguración de aquel entramado triangular (Estado local- Sociedad- Territorio). Aunque vale la aclaración, la novedad de Rentas, permitió no solo descongestionar la oficina de Rentas central sino proponer de manera directa una política de cercanía en la que los vecinos resuelven sus problemas en su propio barrio (como deberían poder hacerlo con tantas otras cosas). Debe destacarse, que en las delegaciones también disponen de cuadrillas de operarios, con vehículos y herramientas adecuadas para resolver muchos de los inconvenientes que suceden diariamente. La mayoría de ellos tienen que ver con barrido, limpieza, seguridad, arbolado, desagües, etc., pero hay que tener en cuenta que no es lo mismo un problema de poda de árboles que un problema de desagües o cloacas. Cuando no es posible resolverlos en el barrio, se comunican por handy o teléfono al Municipio y desde allí se envían los medios adecuados para resolver el problema. No puede avanzarse demasiado en estas cuestiones, porque el municipio carece de indicadores de calidad de su propia gestión.

Aunque insuficientes, a la hora de redefinir el vínculo relacional, en cada una de la Delegaciones tiene su sede un Consejo Vecinal constituido por las organizaciones del barrio que participa activamente en las actividades que allí se llevan a cabo, mantienen reuniones por lo menos una vez al mes, llevan registro de lo actuado en las misma, etc.

Citaremos algunas de las actividades que se llevan a cabo: cursos, recitales, talleres, entrega de los elementos que correspondan a los diferentes planes de asistencia social sean ellos Municipales, Nacionales o Provinciales. A través de los Consejos Vecinales se trata de que participen las organizaciones como tales y no los vecinos individualmente jerarquizando así lo colectivo sobre lo individual y promover el derecho constitucional de “asociarse con fines útiles”.

De todos modos, por características individuales de algunos dirigentes, o porque no conocen otra forma de hacerlo, tratan de resolver los problemas mediante el trato personal, apelando a que hagan la “gauchada” de resolver tal o cual inconveniente; lo que demuestra el propio fracaso institucional. También es cierto que por motivos de la crisis de seguridad por la que sé esta pasando deben intervenir en un tema donde la incumbencia policial el Provincial, pero existen un montón de factores con alto impacto en la cuestión (iluminación, información, presencia de otros organismos públicos, etc.) que son de directa responsabilidad local; por ello hay un esfuerzo desde las delegaciones por paliar este emergente social tan complejo.

A decir de las autoridades locales con las cuales trabajamos en este punto; la crítica más importante esta centrada en la cuestión ejecutiva. Existe el deseo social de que la velocidad de respuesta estatal se acorte significativamente y opere de modo más eficaz, aún a riesgo de sacrificar la cuestión participativa, el consenso social y muchas veces hasta las restricciones normativas. Se trata de un clima peligroso para la institucionalidad y contrario a la idea de un Plan Estratégico (aunque sea en su versión reducida de “pensar a largo plazo”). Para resolver esta falta de ejecutividad, el Municipio (el Estado en su conjunto) no debería se debería ceder bajo la volátil opinión pública a procesos que van en detrimento mismo de la construcción de legitimidad; pero sí debería apelar a la capacitación tanto de los miembros de las organizaciones comunitarias como del Municipio, así como trabajar fuertemente para lograr visibilidad social de las organizaciones, de sus planes, de sus logros y objetivos y promover por todos los medios disponibles una mejor comunicación:

- a) Entre los miembros del Consejo, a los efectos de que cada miembro conozca y haga conocer sus opiniones, logros, planes;
- b) Del Consejo con los vecinos, con el fin de recepcionar inquietudes y hacer llegar novedades, normativas;
- c) Del Consejo con la estructura municipal actuando como canal a dos vías entre los vecinos y el ejecutivo en los casos en que no sea posible resolver el tema en cuestión en la delegación;
- d) Del Consejo con otros Consejos de diferentes barrios, a los fines de intercambiar experiencias, etc.

En las Delegaciones funcionan asimismo los llamados CLES, Consejo Local Económico y Social que esta integrados por Pymes y comerciantes del barrio, y se propone generar iniciativas en el ámbito local. No hemos podido acceder a actas de los mismos y desconocemos si su funcionamiento es regular.

La Secretaría de Relaciones con la Comunidad es la más pequeña del organigrama municipal, tanto por el espacio que ocupa, como por el personal designado y los recursos administrativos (computación, fax, conexión a Internet, etc.). Quizás porque existe en el Municipio otros canales de relación comunitaria. Tiene designados un Secretario y tres direcciones.

No nos han manifestado a este componente, acciones claras de vínculo sistemático con la comunidad; por lo que damos por sentado la existencia de relaciones des-centralizadas desde las secretarías respectivas, relacionadas con los temas a su cargo. Sin embargo, debe destacarse, que de ser así (tratándose de una interpretación que consideramos lógica); que de todos modos estaría ausente la política de promoción asociativa, con todo lo que ello significa en materia de construcción de respuestas sociales y económicas en contextos de crisis, con mayor énfasis si pensamos, como arriba lo expusimos que la participación no es un fenómeno espontáneo y que al Estado local le corresponde una responsabilidad en la materia.

En la base de datos de la Secretaria constan 1425 entidades de la sociedad civil y esta desagregado de la siguiente manera, en 25 grupos; que abajo analizaremos.

Asociaciones Civiles	69
Solidaridad y Caridad	273
Instituciones extranjeras	37
Sociedades de fomento	56
Centros de Jubilados	117
Comunicación	2
Cultura y Arte	100
Cooperadoras escolares	143
Cooperadoras no escolares	37
Animales y Plantas	12
Asociaciones Profesionales	35
Scouts	9
Salud y prevención	51
Desarrollo Humano	27
Iglesias y Cultos	55
Cooperativas	26
Consejos Vecinales	7
Mutuales	21
Centros Tradicionalistas	12
Bomberos	6
Instituciones educativas	11
Juntas vecinales	151
Clubes	159
Sindicatos	7
Huerta Orgánica	2
Total	1425

Como resulta obvio, se trata de una base mal construida, porque no tiene un criterio de construcción (por ejemplo mezcla tipos jurídicos, con finalidades); así señala la existencia de 69 asociaciones civiles y 159 clubes que seguramente son también asociaciones civiles (están contados 2 veces?); por lo demás damos por sentado que se trata de Clubes deportivos, pudiendo tener grandes diferencias entre sí; muchos de los rubros están mal definidos, por ejemplo “Instituciones Extranjeras”, no sabemos si efectivamente refiere a instituciones extranjeras ó a instituciones de agrupamiento de extranjeros y sus descendientes; algunas des-agregaciones no tienen lógica, por ejemplo “huerta orgánica 2”; otros no resultan creíbles “Sindicatos 7” y otros directamente nos resultan incomprensibles “animales y plantas 12”.

Merece comentarse que así como en algunos rubros la relación de la base de datos con la realidad es clara, hay 6 cuarteles de bomberos para los siete barrios del Municipio, en otros casos es más difícil de establecer si la relación base de datos realidad es correcta (pareciera que no) sobre todo si de tiene en cuenta que como consecuencia de la crisis de fines de 2001 muchas ONGs no pudieron subsistir por falta de financiamiento ó quizás lo hacen desde estructuras informales. Por otro lado hemos notado que en el rubro más numeroso (Solidaridad y Caridad) sobre 273 organizaciones registradas 110 fueron creadas en los últimos cinco años. Esto ultimo tendría una explicación que estaría dada por cierta actitud solidaria de algunos vecinos que generan la Asociación y luego les resulta muy difícil sostenerla.

De todos modos, esta claro que se requiere de planes y programas puntuales y sostenidos para lograr un resultado a mediano plazo, aunque parece que la restricción financiera impacta en el nivel de eficacia en la acción pública y se va desdibujando el tiempo en que Avellaneda podía mostrar una larga trayectoria de asociatividad, mutualidad, agremiación que sería oportuno rescatar.

Corresponde en este punto hacer un impasse; los modos de relación social de la época del industrialismo y el pleno empleo son imposibles de ser reflatados; ni más ni menos porque obedecía a modos de vida que nada tienen que ver con los de hoy: así el Sindicato, la Cooperativa, la Sociedad de Fomento y el Club de barrio, eran distintas expresiones de una sociedad con pleno empleo, consumo creciente, barrios populares en proceso de constitución y una organización del tiempo libre cotidiano relacionado con la rutinización de horarios; esas instituciones se encuentran inmersas en crisis, que no pueden administrar. Para tomar por caso los clubes de barrio (en la ciudad de Buenos Aires, la crisis afecta a instituciones emblemáticas como el Club Ferro Carril Oeste, y el cine con “Luna de Avellaneda” refleja este tipo de historias); a pesar de la mayor valoración de la actividad física y el cuidado del cuerpo (una de las actividades de los clubes), el hecho del crecimiento del trabajo organizado sin parámetros rutinarios en términos de horarios (creciente en el a su vez creciente sector servicios), produce un “boom” de las redes de gimnasios, en los cuales a cualquier hora y en varios puntos de la ciudad puedo satisfacer mi necesidad de actividad física; pero cambiando claramente el eje relacional: en el caso del Club la actividad es secundaria al encuentro social (central), en el caso de la red de gimnasios la actividad física es central y prácticamente nula el vínculo social.

El impasse y el ejemplo se vinculan con la visión central del producto planteado: el capital social. Quizás el verdadero desafío del gobierno local, más que armar bases de datos (importante), es reflexionar como se construye “capital social” hoy: Si corresponde mantener una política de sostenimiento a instituciones, o mezclar esa posición más tradicional con una mirada actualizada sobre el asociativismo, sobre cómo se asocian y a qué se asocian los jóvenes hoy, como funcionan las redes hoy, que le piden y que le cuestionan al Estado, hacia donde se dirige la energía social.

La Secretaria de Relaciones con la Comunidad desarrolla sus actividades en medio de grandes restricciones presupuestarias (este es un problema común a las otras secretarías cuyos secretarios fueron entrevistados, y profundiza nuestra idea de incremento del presupuesto local al doble en cinco años). Estas restricciones tienen su causa al enorme déficit económico / financiero en que se encontraba el municipio al hacerse cargo la actual administración y es equivalente el un presupuesto anual, más o menos \$130.000.000. En la actualidad el municipio continúa en emergencia económica, lo que obviamente limita la posibilidad de ejecución de planes en cualquiera de sus niveles.

Respecto de los datos cuantitativos de la base de datos que disponemos sería necesario una evaluación puntual sobre la actividad que registran las organizaciones inscriptas ya que si bien tiene una desagregación adecuada, es necesaria una actualización de los mismos. El propio Sr. Secretario estima que la base de datos sería de unas 1.000 organizaciones mientras que la misma cuenta 1.425.

Tanto el Municipio en general como la Secretaria de Relaciones con la Comunidad dicen tener una política de asociatividad y participación vecinal explícita y manifiesta; aunque señalan notables carencias organizacionales que habría que resolver. Pero las evidencias apuntan en sentido contrario: a tenor de los recursos asignados ni el Municipio, ni la Secretaría de Relaciones con la Comunidad tienen una política; y para los recursos que disponen su capacidad organizacional no es tan deficiente. Sucede que los que parecen que desarrollan tal tarea de vínculo comunitario, es cada Secretario en el

marco temático que le corresponde, más ajustado a la lógica de adecuación Estado Local/ grupo de influencia, que a un verdadero liderazgo de construcción de “capital social”

Hay poca actividad de las asociaciones vecinales en general, los vecinos tienen dificultades para sostener económicamente a las entidades, y las organizaciones empresarias prácticamente no contribuyen con la realización de políticas sociales en casi nada. Alguna colaboración esporádica, pero no constituyen alianzas ni siquiera a corto plazo, solo alguna entrega de útiles escolares y mantenimiento de alguna plaza. Las empresas grandes (grandes multinacionales por ejemplo) no solo no apoyan los emprendimientos asociativos sino que a veces piden colaboración del Municipio con salones, organización, etc. para la realización de eventos.

Por ejemplo Avellaneda tiene seis cuerpos de bomberos que deben actuar de acuerdo con el Plan de Contingencia que elaboró la Prefectura Naval siendo ellos los que primero deben actuar, por ejemplo, ante cualquier siniestro en el Polo Petroquímico. Si bien es lógico en términos de división de funciones, no deja de ser una externalización de algunos costos para las empresas del Polo. El conjunto de empresas del Polo Petroquímico colabora con los Bomberos con una pequeña suma que ellos mismos establecen.

Por otro lado los vecinos tienen dificultades para pagar las cuotas mensuales de sus propias organizaciones que son de solo \$2 ó \$3 mensuales y el Municipio no puede asistirlos eximiéndolos total o parcialmente del pago de los servicios, cosa que se hacía hasta fines de los 80 y porque luego de las privatizaciones de la década del 90 las empresas de gas, electricidad, teléfonos, agua, etc. pasaron a manos privadas y las empresas en cuestión cobran sus servicios al Estado Nacional, Provincial o Municipal y por supuesto a las ONGs. Para poder solventarse acuden a la organización de bailes, rifas o bingos que les permiten recaudar cifras exiguas pero que les aseguran la subsistencia de esa manera.

Hecha esa descripción más costumbrista que realista; volvemos sobre la idea: ¿es ese el “capital social” que puede impulsar un proceso de desarrollo local?; ¿porqué los vecinos descreen de la asociatividad? ¿acaso es el sobre-empleo de los empleados y la depresión de los desempleados el golpe de gracia de la asociatividad? ¿sigue siendo la base territorial en el área metropolitana un criterio fuerte de asociatividad?; en paralelo a las organizaciones “más formales” y heredadas de la tradición industrialista (Sindicatos, Cooperativas, Clubes de barrio, etc.), que parecen debilitarse sin horizonte; la crisis generó otros modos asociativos: clubes de trueque, compras comunitarias, comedores populares, cooperativas de empresas recuperadas, etc.; se trata de organizaciones a la “defensiva”, hijas de la necesidad y reactivas ó pueden constituir el núcleo de un nuevo modelo de formación de “capital social”; ¿qué pasa dentro de esas organizaciones? ¿cuál es su relación con el Estado?, ¿qué lecturas de la realidad circulan? ¿están en condiciones como en su momento lo estuvieron sus “predecesoras” de pactar con el Estado?. Existen una cantidad importante de programas sociales que se apoyan en esas redes, sobre las que hay que conocer mucho más en terreno.

Existe una política asociativa entre la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, la Secretaría de Educación Cultura y Promoción de las Artes y las organizaciones barriales, que permitió utilizar las instalaciones de estas organizaciones para el funcionamiento de Jardines de Infantes Municipales, utilizando las mismas en horarios que para ellas eran ociosos (hasta las 18 horas). El Secretario rescata la gran capacidad de ejecución de las organizaciones barriales y propone la incrementar la descentralización para mejorar esa capacidad. Para ello habría que capacitarlos y dotarlos de tecnología adecuada.

Con respecto a la posibilidad de incrementar el accionar de las asociaciones que nuclean a las diferentes colectividades extranjeras con el objeto de rescatar esos valores a los fines de asentar su propia identidad y generar espacios que podrían convertirse en fuentes de recursos relacionados con el turismo o la gastronomía, opina que “por imperio de la vida” muchos de sus directivos ya no viven en Avellaneda y que algunas colectividades reciben ayudas de sus países de origen, pero la mayoría no recibe nada. En una demostración palmaria de que muchos de los problemas que consideramos propios, están inscriptos en la naturaleza humana, así por ejemplo la colectividad gallega es muy fuerte y recibe ayuda de la Xunta de Galicia, que además tiene razones de política ya que sus

miembros votan en las elecciones de Galicia, pero por ejemplo a los Polacos no los ayuda nadie, no sólo porque su Estado es más pobre, sino porque no son un número atractivo. Cabe destacar en este aspecto que las últimas elecciones gallegas el resultado final de escrutinio debió esperar a que se abrieran los sobres de los votantes provenientes de Argentina.

El Secretario rescata la acción del departamento de la Tercera Edad (de la propia Secretaria de Relaciones con la Comunidad) que ayuda a los Centros de Jubilados dentro de sus posibilidades y acota que Avellaneda no crece en población porque tiene todo su territorio ocupado y estos Centros organizan actividades que integran a los jubilados a la sociedad realizando actividades culturales, turismo, juegos, bailes, servicios complementarios de salud (kinesiología, masajes, pedicuría, etc.). Están organizando en estos momentos una actividad para promover la integración entre los abuelos y los nietos, un campeonato de truco Jubilados vs. Chicos del Polimodal.

Según la descripción del Sr. Secretario, la ciudad de Avellaneda por su cercanía con Buenos Aires padece el éxodo de sus habitantes, si no hay partido de fútbol desde el sábado a la tarde y todo el domingo Avellaneda parece una ciudad vacía. No pasa lo mismo con los vecinos municipios de Quilmes o Lomas de Zamora que logran al estar más lejos de Buenos Aires retener a los jóvenes, con ofertas adecuadas a sus características.

Nosotros, desde el componente acordamos con la descripción, pero creemos que se trata de un razonamiento excesivamente lineal; Avellaneda no ha puesto en su agenda, hasta ahora, una política de atracción y un conjunto de acciones para que ello no suceda (movilidad, legislación adecuada, segmentación, etc.)

Para rescatar los valores de Avellaneda su patrimonio, cultural, social, deportivo se necesita inversión, ideas y política sostenida, para convertirlo en un lugar atractivo, recuperar los lugares emblemáticos, como el Cine Teatro Colonial (Pavón esquina Mitre) que es de una arquitectura bellísima y tiene la particularidad de estar construido con la pantalla de cine a las espaldas de la entrada del público por razones de seguridad, la pinacoteca municipal, el Teatro Municipal Roma, el edificio del viejo Palacio Municipal donde hoy funciona la Secretaria de Educación Cultura y Promoción de la Artes (en la actualidad en plena refacción de su fachada) y otros edificios y lugares de gran valor estético e histórico. Lugares puntuales con historia y lugares nuevos; dotarlos de nuevas funcionalidades y pensar a Avellaneda mismo como un espacio atractivo y ese atractivo no es sólo arquitectónico, es historia y apropiación, de allí la importancia del “capital social”. Hoy el Cine Colonial esta deteriorado no sólo por el paso del tiempo, sino porque cada vez significa menos (lo mismo sucederá con cada uno de los lugares, si no se llevan políticas de rescate de la memoria histórica, pero no en dosis testimoniales y homeopáticas; sino definiciones potentes, que muestren el interés social y la decisión del Estado, como lo hace Rosario con el monumento a la Bandera o Bilbao con el Guggenheim).

4. ANEXO AL PRODUCTO ESPERADO EN EL MARCO DEL DESARROLLO LOCAL

Hay un conjunto de temas que no se han propuesto en el marco de intervenciones estratégicas, pero que son indudablemente críticas y que entendemos que obviamente pueden incorporarse. El criterio para su ubicación en otro rango tiene que ver justamente con la necesidad de un tratamiento inminente, quizás por fuera de lo que puede ser una dilatada negociación y deliberación en el marco del Plan. De los muchos temas que podrían ingresar en esta categoría (crítica) hemos seleccionado los siguientes, para su tratamiento.

1. Infraestructura necesaria

Esta es una cuestión que entendemos no puede esperar. Si la calificación urbana es tan central y la inversión en construcción puede darnos el impulso de empleabilidad que Avellaneda necesita; tal desarrollo puede quedar condicionado si faltase (como en algunos casos puntuales falta) infraestructura básica. Avellaneda esta bien provista, dentro de los estándares del RMBA, pero debe proponerse un shock que resuelva esos aspectos, para poder ser la ciudad logística, industrial, dinámica que estamos contribuyendo a configurar.

Atendiendo a las propuestas del componente Desarrollo Urbano Territorial podría suponerse la ejecución de una serie de obras que sin duda generan estadios territoriales nuevos que pueden impulsar el desarrollo local desde dos aspectos.

- La propia consolidación de una determinada zona del territorio como área central será receptora de nuevas actividades compatibles con la propuesta.
- La generación de empleo a partir de la realización de numerosas obras públicas en las cuáles el municipio deberá fijar una política que favorezca la incorporación de mano de obra local y la posibilidad de contribuir a mejorar la oferta económica de materiales, equipos, accesorios, etc. de fabricación en el partido, permitiendo a las PyMEs instaladas en el territorio acceder, mediante un régimen preferencial y especial, al poder de compra del municipio, flexibilizando exigencias burocráticas y convirtiéndose en promotor de la competitividad de las mismas exigiendo si el cumplimiento de normas de calidad.

Para los casos que más adelante se plantearán referidos al ordenamiento de la trama industrial del municipio es necesario ofrecer mediante la planificación y la ejecución de obras lo que comúnmente llamaríamos un suelo industrial apto que debe atender a la calidad de la infraestructura, el medioambiente, la logística, el sistema vial y el ofrecimiento de servicios avanzados. Es también necesario fijar la mano de obra calificada y reconvertir espacios de la ciudad ofreciendo vivienda, educación, salud, deporte, recreación con equipamiento social de calidad. Esto implica un esfuerzo inversor que corrija el déficit y los desequilibrios históricos.

2. Residuos

A partir de las reuniones efectuadas con representantes de organizaciones de la sociedad civil (23 total) que integran un espacio social de discusión que han denominado Plan Estratégico de Avellaneda, entre otras cuestiones que se abordaron, quedó clara la existencia de una seria preocupación por el tema de tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) al que se está anexando un tema sobre los residuos que también se considera importante como son los de construcción. Si trabajamos en el sentido de desarrollar una ciudad más sustentable en los términos planteados en el componente, este tema también es prioritario pero puede añadirse la posibilidad que desde su tratamiento se contribuya a generar puestos de trabajo. En este sentido se aborda a efectos de plantear un producto más, una visión de las distintas posibilidades que ofrece la gestión de residuos,

toda vez que estos mecanismos considerados compatibles con el medioambiente apuntalan también el desarrollo local.

2.1.- Gestión de residuos

Un aspecto que involucra a la RMBA y por supuesto al COMCOSUR, implica generar una política de clasificación con recuperación, reciclaje y re-uso reduciendo el traslado a destino final, con disminución de costos para el municipio, reducción significativa del impacto medioambiental y generación de fuentes de trabajo que podrían pasar de la actividad informal, riesgosa, insalubre; con mucho territorio comprometido, esquinas críticas, basurales clandestinos y todo el costo social que esto significa, a actividades organizadas, formales y también tecnológicamente avanzadas

Se analizan dos proyectos que se han considerado básicos porque involucran a la mayor producción de residuos y porque ambos permiten ser considerados además como técnica económicamente y factibles. La producción de residuos domiciliarios suele superar según sea el caso de zonas con mayor o menor poder adquisitivo los 0,6 kg/día /persona. La de residuos de construcción a pesar de que no hay estadísticas se considera aún al menos iguales a la de los domiciliarios basándose esta estimación en estándares de países europeos (donde son superiores, pero obviamente existe un nivel más alto de actividad económica promedio).

Los proyectos considerados son:

- Proyecto de clasificación y recuperación de residuos domiciliarios.
- Proyecto de recuperación y reutilización en vivienda de interés social y en nuevos productos de los materiales de construcción provenientes de demoliciones, reformas de obra, nuevas urbanizaciones, etc.

Ambos proyectos pueden considerar como base para su elaboración un proceso que abarque el arco de posibilidades que permitan desarrollar emprendimientos de diferente escala y según los supuestos generales del plan estratégico.

- a) Aquellos que abarquen en el corto plazo a los sectores sociales más vulnerables y a diferentes tipos de microemprendimientos, de características zonales y focalizadas.
- b) Aquellos que podrán involucrar en el mediano y largo plazo a PyMEs generando asociatividad entre sí y/o con el gobierno local (programa SAPEM) para encarar proyectos de mayor envergadura y mayor desarrollo tecnológico, como lo requiere la región En este proceso pueden involucrarse además otros gobiernos locales (COMCOSUR).

El concepto de residuo comprende a toda basura, desperdicios, lodos u otro material que se descarta incluyendo sólidos, semisólidos, líquidos o materiales gaseosos en recipientes. La limitación de la generación de residuos es una demanda básica de la protección ambiental ante la creciente falta de disposición apropiada ó las importantes inversiones tecnológicas necesarias para su tratamiento (plantas integrales). Incluimos en esta definición a los producidos por la industria de la construcción y los procesos constructivos y de demolición de edificios, rutas, construcciones industriales, etc.

Los procesos para limitar y reciclar los residuos son los más amigables con el medio ambiente.

Proyecto de recuperación, reciclaje, reutilización de residuos sólidos domiciliarios (RSU)

Un tratamiento adecuado de los residuos domiciliarios, contribuye a disminuir los niveles de contaminación ambiental, cuida los recursos, ahorra energía y mejora la ciudad.

El estado ideal sería aquél en el cual el modelo aplicado sea autosustentable, pero es necesario identificar el tema en toda su magnitud, se puede caer por una simple externalización de costos y beneficios en una visión parcial equivocada, por lo que se deben poner en juego todos los costos y todos los ahorros, incluso los energéticos que a veces no son fácilmente mensurables. En primer lugar debe aclararse que el reciclado no resuelve el problema de la gestión integral de residuos, sino que siendo parte de ella puede contribuir en la aplicación de soluciones puntuales. En este sentido intervienen aspectos sociales, legales y económicos.

Sociales porque permite recuperar en un rol proactivo, y organizadamente a una gran cantidad de trabajadores informales. Legales porque deben existir las leyes que obliguen al estado en sus niveles a implementar este tipo de políticas,. Económicos, porque debe analizarse la sustentabilidad de los procedimientos interviniendo una decisión política de subvención, análisis de tasas y financiaciones, ahorros, etc.

Obviamente la venta de recuperado, el costo operativo y la amortización de la necesaria planta de separación, intervienen en este último aspecto pero no debe excluirse del análisis las ventajas de mitigación del daño ambiental y los ahorros del municipio en la disposición final sobre todo si se encara un proceso integral con separación de orgánicos para compostaje y lombricultura y plásticos, aluminio, vidrio y papel / cartón. Hoy también puede integrarse a esta cuestión la incorporación de tecnologías limpias como las plantas de separación con biodigestores en función de operatorias como los bonos de carbono.

A modo de ejemplo: Estas operatorias pueden desarrollarse en principio obteniendo en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación una certificación que declare realizable el proyecto. Siguiendo luego los pasos de consultoría y aprobación vinculada al Protocolo de Kyoto. Mediante este mecanismo pueden obtenerse los recursos para instalar una planta piloto de tratamiento de 100 tn. diarias de residuos, cerrando el ciclo de separación y biodigestión con obtención de humus de calidad. El municipio debería disponer de 5 has y crear los instrumentos para cooperativizar ó utilizar el mecanismo de las SAPEM para resolver el circuito económico. Una planta de estas características disminuye la disposición final en 3000 tn/mes y es perfectamente replicable en distintos lugares del territorio.

Vale aclarar que las experiencias argentinas, por tratamiento calificado de residuos (Ejemplo: Federal Entre Ríos), implican una inversión operativa por parte del municipio, o sea el reciclado + el subproducto orgánico (compost) puesto en el mercado, no alcanza a satisfacer los costos de traslado de residuos y tratamiento de los mismos; señalamiento que corresponde, toda vez que no es nuestro interés plantear escenarios utópicos; pero lo cierto es que se trata en los casos bien organizados de erogaciones menores, muy justificadas, y en la que no hay experiencia para los casos de poblaciones mayores a 250.000 habitantes.

Proyecto de recuperación, reciclaje, re-uso de residuos de la construcción y demolición (C&D)

El sector de la construcción es un sector idóneo para fomentar el uso racional de residuos y subproductos industriales, siendo un sector que genera una gran cantidad de escombros, desechos y materiales reutilizables provenientes, pero además porque es un sector relativamente más concentrado que el universo de generación de residuos domiciliaria, y más organizado en materia de formalización (cámaras, colegios profesionales, etc.). Puede debe trabajarse con residuos provenientes de:

- a. Demolición de viejos edificios y estructuras
- b. Rehabilitación y restauración de construcciones existentes
- c. Construcción de nuevos edificios y estructuras
- d. Industria de la construcción

Un proyecto para reciclaje y reúso de residuos de C&D puede fundárselo en las siguientes consideraciones básicas:

- a) La excesiva producción histórica de residuos generados por las actividades mencionadas en los puntos anteriores que implican diferentes tipos de afectaciones sobre el medio ambiente en que se disponen y sobre la salud de la población.
- b) Recuperación de energía
- c) Menor utilización de suelo para disposición final
- d) Reducción de los costos de disposición final

- e) Disminución de la contaminación de suelo, aire y agua
- f) Disminución de riesgos del trabajador de la construcción, separando en origen los materiales peligrosos
- g) Generación de oportunidades de empleo y promoción de creación de cooperativas, microempresarios locales, PYMES, según sea el proceso a considerar
- h) Capacitación en tecnologías limpias con reinserción laboral de trabajadores, técnicos y profesionales de la construcción
- i) La falta de vivienda que sigue constituyendo un problema a resolver

Desarrollo del proyecto

Para definir un modelo de gestión para los residuos de C&D en el punto a) deberían desarrollarse los siguientes pasos

1. Diagnóstico de situación del área de operación
2. Barrios con necesidades
3. Talleres
4. Investigación
5. Materiales y componentes aplicables a la construcción y mejoramiento de viviendas sociales.
6. Manual de gestión de residuos C&D
7. Programa de capacitación
8. Centro de recuperación y reciclaje
9. Aplicación de los recuperados a lo definido en punto 2

Desarrollo a partir de una investigación preliminar que identifique la producción por habitante de este tipo de residuo, directamente relacionada con la densidad de población local y regional, el porcentaje de población urbana y los niveles de construcción.

Luego un Plan específico incluido en la Gestión Integral de residuos que puede culminar en la instalación a nivel local o del COMCOSUR de una ó más plantas de tratamiento, con tecnología específica para separación, molienda, etc.

El objetivo sería el tratamiento de todos los residuos de construcción y demolición generados en el ámbito predefinido, la separación de materiales que no tengan el carácter de inertes, recuperación de cuantos materiales sean susceptibles de reciclaje y reutilización posterior, utilización de inertes tratados en la restauración de suelo y los mecanismos de disposición final de aquellos que no puedan recuperarse.

Estamos hablando de materiales que tratados aplicando criterios de calidad desde la misma demolición puedan competir en el mercado reemplazando a los materiales existentes en la industria de la construcción, con calidad y menor precio.

Conclusiones

Este es un tema particularmente crítico en virtud de que hoy está seriamente cuestionado por la agenda social medioambiental el tema de la disposición final. Se produce lo que ha dado en llamarse efecto NIMBY (No in my back yard, que traducido significa: no en mi patio trasero). La sociedad toda suele expresarse así cuando de disposición final se trata.

De este modo queda reflejado el problema suscitado ante el reconocimiento por parte de todos de que es necesario disponer residuos en algún lado y la negativa a que sea en territorio propio. Lo cierto es que la disposición final será necesaria seguramente por un tiempo importante hasta que podamos acceder a nuevas tecnologías. Por otra parte Avellaneda ha tenido en la disposición final en Villa Domínico una experiencia clara del sentir de la sociedad respecto a este tema.

Es también importante dejar aclarado que existe una Ley de Gestión Integral de Residuos en tratamiento por el Poder Legislativo de la Pcia. de Buenos Aires que podría dejar comprometidos a los municipios a reducir en un determinado lapso de tiempo un porcentual del total de los residuos que genera disminuyendo la disposición final que efectúan sea esta en el lugar que fuere.

Los mecanismos para que exista esta disminución han sido planteados precedentemente en forma general y deben profundizarse y desarrollarse. Significan una segura mejora del medioambiente, un camino hacia la recuperación de energías y son procesos que contribuyen a generar empleo y encarados correctamente son económicamente sustentables.

Avellaneda deberá seguramente en un período aún no determinado resolver el lugar físico para la disposición final de sus propios residuos domiciliarios y de construcción, en su propio territorio y/o en territorios fuera de su jurisdicción. La reducción en la disposición final siempre será ventajosa.

3. Territorios con alto grado de criticidad

Hoy la realidad nos indica que la reconstrucción del estado, vista como proceso de reconstrucción social, como complejo de gobernabilidad + representatividad + legitimidad asociado a una recuperación de la capacidad de incidencia pública del Estado (un Estado que lidere en una Sociedad que se permita recuperar el espacio de liderazgo) es más intensa en la “base” local. No existe un escenario como el 2001-2002 sin horizonte para las políticas públicas, pero tampoco hemos pasado a una situación de fluidez en relación Estado/ Sociedad.

Es indudable la necesidad de encontrar nuevas herramientas, para operar sobre los lugares más críticos, atento a la necesidad de que el estado municipal promueva acciones de impacto territorial que produzcan inclusión social que terminará incidiendo sobre su propia capacidad de gobierno y sobre la calidad de todo el territorio. Estas acciones influyen en forma directa (obra física de mejoramiento) e indirecta (generación de empleo) a partir de un modelo que debe ser transformador de la realidad actual del sitio.

Atendiendo al modelo Villa Tranquila al que probablemente se puedan ir incorporando criterios de mayor construcción de espacios de heterogeneidad social en base a la calidad, para reequilibrar territorio, elaborar otros proyectos de recuperación, contrarrestando el pasivo ambiental y con vistas al desarrollo local. Claramente parte del éxito de este tipo de planes se vinculan con romper la lógica de gueto, lo que se produce en la medida que se pierde la noción de frontera social (de un adentro y un afuera); por eso es que este tipo de intervenciones hay que intentar sumar actores en base a calidad de prestaciones públicas e inclusión física, social y simbólica.

La recuperación e integración física y social de estas zonas, sean villas, asentamientos, basurales habitados, áreas anegables habitadas, etc., permitirán inclusión social, reequilibrio territorial, calidad del hábitat, infraestructura comunitaria, provisión de servicios e infraestructura básica, mejoramiento de las relaciones comunitarias con espacios para la participación en la cual se conjuguen actividades económicas, productivas, culturales y de formación, lo que fortalecerá en definitiva las instituciones barriales y retroalimentará la participación.

Si bien la mayoría de las intervenciones urbanísticas con fines de integración son proyectos que han fracasado (situación que se explica en la complejidad de la exclusión social, no resoluble sólo por medio de una inversión pública, por necesaria que sea); es deber del Estado no abandonar la “ciudad informal” a su suerte. La experiencia de Villa Tranquila será especialmente enriquecedora por la magnitud del desafío, la multidisciplina en su abordaje, por el aprendizaje que significa para la Municipalidad llevarlo adelante, porque pone en práctica criterios de gobierno multinivel. En síntesis alienta la idea de que la intervención pública es pertinente para corregir intolerables efectos de la des-integración social. Impulsa la participación del Estado Nacional, Provincial, del gobierno local comprometiendo a la estructura

municipal a encarar desafíos multidisciplinares, al tercer sector, las ONGs, las instituciones religiosas, las educativas (particularmente a la Universidad), en suma a todos los actores sociales. Actuando básicamente en el marco de una estrategia que comience a generar una redistribución real de la riqueza, que mejore las oportunidades y calidad de vida de las personas, hacia la justicia y la cohesión social. Pero debe señalarse, que aún con todas las dificultades para trasladar experiencias y abonar este tema desde lugares presuntamente axiomáticos; hay abundantes experiencias que indican que si los temas de “fractura urbana” son abordados desde posiciones estrictamente urbanísticas ó de lucha contra la pobreza en clave de desactivar áreas geográficas tensionales, están condenados a fracasar por la insuficiencia de los Estados actuales respecto de fenómenos que no son exclusivamente económicos; en cambio los casos más exitosos (Edimburgo década del 80’, Nou Barris –Barcelona- década de los 80’ y 90’), no sólo han partido de una mirada ciudadana, sino que se han propuesto la construcción de “atractividad” (arquitectónica, pero también cultural, comercial, etc.) para romper la dinámica de afuera-adentro.

Entre muchas problemáticas territoriales y ambientales, físicas y funcionales que abarcan no sólo al municipio de Avellaneda sino también a la RMBA y al COMCOSUR se encuentran la gestión de residuos, las cuencas hídricas, las redes viales y de FFCC, el medio ambiente, las áreas verdes, los centros de transferencia de mercaderías, el transporte, la gestión de salud.

Es indudable, de este modo, que los temas críticos tratados anteriormente no completan el total de los que pueden afectar el territorio.

5. LA AGENCIA DE DESARROLLO DEL COMCOSUR: ANÁLISIS DE PREFACTIBILIDAD

1.- La constitución de una Agencia de Desarrollo, es al mismo tiempo: una decisión política que se manifiesta en un hecho administrativo ó burocrático, la evidencia de una emergencia territorial (sobre todo cuando se propone atender un espacio geográfico de nueva delimitación –como puede ser el caso del COMCOSUR-), y aún un intento de redefinición del modo de relación entre el Estado y los actores económicos del territorio. Pero también puede no ser nada de esto y constituirse en apenas una noticia periodística sin trascendencia institucional. La prefactibilidad de una propuesta teórica genérica, hecha como soporte de otros componentes, es un ejercicio de repaso de las cuestiones que facilitan u obstruyen la solución propuesta, en un marco concreto dado (en nuestro caso una ciudad conurbada a Buenos Aires, de población ya asentada, con fuertes rasgos de terciarización económica forzada, con una larga tradición industrial y una dotación de infraestructuras importantes pero ya obsoletas).

2.- La cuestión abre el debate sobre: ¿Qué es una agencia de desarrollo, y porqué podría resultar interesante constituirla?, y en camino a responder esas preguntas, no dejar de señalar, ¿porque emergen en los espacios de gobierno local, de modo algo aluvional, la mayoría de las veces superponiendo funciones con Secretarías de Producción, de Desarrollo Humano, de Obras Públicas y aún con el propio Consejo Deliberante? Y por último, ¿existe una respuesta técnica calificada que pueda resolver un entuerto de naturaleza política, como es la formulación de un nuevo modelo de arquitectura institucional?

3.- Es indispensable, aún a riesgo de abusar de cuestiones referenciales, hacer una observación histórica, que se constituye en teórica, dado que el modelo sobre el que sucintamente repararemos es a todas luces emblemático y ha impregnado toda la, aún limitada, Teoría del Desarrollo Territorial.

El nacimiento de las agencias de desarrollo, y sus antecedentes, oficinas de concertación territorial que llevaban otros nombres (sobre todo en los años 70 y 80 en el Norte de Italia); tiene una explicación que permite despejar en este asunto “la paja del trigo”, pues esa génesis pone al descubierto aspectos centrales habitualmente soslayados y hecha luz sobre la pre-factibilidad o no de la iniciativa. Estos entes nacieron como espacios de concertación público-privado sobre las acciones económicas de los gobiernos sub-nacionales. Su creación viene a revertir el proceso de creciente publicidad de los asuntos de relevancia social (asunción pública de nuevas incumbencias) y a “contrario sensu” de la tendencia generalizada en otros vastos y significativos temas de la agenda pública, como las cuestiones de género ó ambientales; la decisión de compartir la formulación de respuestas económicas entre el estado, los empresarios locales y otros actores económicos en el espacio subnacional, obedecía a que se había llegado a la conclusión que la única manera de poder influir con alguna expectativa de éxito sobre el ciclo económico era / es el acuerdo político sistemático y no ocasional, y que tal práctica requería de una institucionalidad específica que “contuviera” a los actores económicos significativos. De tal modo que las agencias nacieron en una verdadera ambigüedad conceptual, pues restaban incumbencias propias del Estado “strictu sensu” (hacia un espacio compartido) pero a la vez se proponían el control político de un proceso mercadista (el ciclo económico). Así las cosas, las agencias eran a la vez menos (-) y más (+) Estado. La síntesis del proceso puede leerse como una redefinición de lo público (con una valoración creciente de lo público no estatal ó para-estatal y

problematizando cuestiones hasta antes consideradas privadas –como las materias microeconómicas-, como verdaderos problemas públicos). Claro está, debe aclararse que todo ello ocurría donde las competencias económicas locales (y la disponibilidad de recursos económicos) son sustancialmente más amplias que en Argentina hoy (por ejemplo, la negociación salarial es por regiones), y en un contexto de vigencia plena del ideario del Estado de Bienestar, con la legitimidad estatal no cuestionada en absoluto, en el marco de un amplio consenso sobre el activismo público, etc. Corresponde señalar estos datos cualitativos, pues hacen a la prefectibilidad de la iniciativa.

En aquel contexto histórico y conceptual italiano parecía ser bastante razonable que la asignación de recursos públicos a la promoción de determinados fines económicos (por ejemplo la reconversión tecnológica de las empresas) pudiera ser “canjeada” por ciertos comportamientos empresarios ó sindicales; lo que requería sin duda un ámbito de acuerdo distinto del tradicional espacio parlamentario. Mucho se ha reflexionado acerca de la creación de un espacio consensual extra-parlamentario, recibiendo la práctica desde críticas por sus sesgos cuasi-corporativos, hasta destacársela como demostrativa de los primeros signos de agotamiento del sistema institucional “clásico”. Lo cierto (aunque las anteriores críticas también lo son), es que en los creadores de las primeras Agencias primaba un espíritu práctico y no eran ajenos a las dificultades que podría acarrear una concertación parlamentaria, y confiaban mucho más –tradiciones itálicas al margen- en una concertación sectorial. Vale aclarar que las primeras agencias creadas fueron “estrictamente locales” (municipales), para recién luego dar paso a instituciones plurimunicipales o provinciales.

4.- Así presentadas las cosas, no son verdaderamente Agencias de Desarrollo (aunque lleven ese nombre), los espacios institucionales donde el Estado / los Estados locales (o provinciales) no pactan las medidas de política económica local. Ese ejercicio de concertación sobre política económica es la esencia de las Agencias; otra cosa no es más que cambiarle el nombre a una Secretaría, Subsecretaría ó un Ministerio. Por eso, no son Agencias muchas que así se han denominado, y el equívoco ha recibido muchos y muy distintos ropajes, no son agencias las que así se denominan aunque hayan intentado constituir una oficina única de trámite, en cuyo caso son una dependencia de apoyo al empresariado, ni aunque administren los programas sociales nacionales, ni aunque sean la descentralización de oficinas centrales (como la CEPYME). La esencia de una Agencia de Desarrollo es incrementar el poder de incidencia público sobre el ciclo económico en base al acuerdo entre el Estado y los actores económicos; el resto de los objetivos, con ser importantes no son esenciales (en el modelo europeo habitualmente se ocupan de: la calificación de recursos humanos para el empleo, la promoción de herramientas financieras subsidiadas, apoyo jurídico a empresas en casos de prácticas desleales, promoción externa de productos, certificaciones de calidad, etc y menos habitualmente también tienen incidencia en los programas de ordenamiento urbano, en temas específicos de política migratoria, etc).

5.- Para poder formular adecuadamente una Agencia (como política pública), dando por descontada la voluntad política y la cuestión burocrática (disponer de una norma de creación que la constituya la entidad de modo plural, que le asigne recursos para funcionar y se los garantice ordinariamente y le de un lugar institucional en el organigrama estatal); corresponde reflexionar sobre la misma; sobre todo sobre sus aspectos jurisdiccionales ó competenciales: la relación con las pre-existentes Secretarías con incumbencia en Producción, Medio Ambiente ó Planificación, sólo por señalar las que de manera más abierta pueden colisionar temáticamente. Aquí corresponde el primer clivaje práctico: en general se

ha pensado este proceso de conformación en dos lógicas distintas. La primera es la lógica sustitutiva, con sus ventajas y desventajas, en la convicción de que es mejor que todos los temas asignados a la Agencia: productivos (por tomar un ejemplo) integren su órbita o todos los ambientales, etc, desplazan y hacen innecesaria la existencia de las dependencias pre-existentes. En ese caso en principio el gobierno local podría disponer de los recursos que hoy le insumen tales oficinas públicas, y se evitan los riesgos de “solapamiento”, pero se generan dos problemas (sobre todo para Agencias plurimunicipales): una es la agudización del momento disruptivo como momento de crisis y la otra cuestión es de orden jurídico político ¿pueden ser todos los temas objeto de concertación?. La otra lógica es mantener dos oficinas en paralelo (la Agencia y los organismos pre-existentes) porque o bien el gobierno local puede concebir que ciertas y determinadas cuestiones deben pasar por un espacio consensual y plural y reservarse otras materias a su propia decisión y gestión ó bien por una simple cuestión inercial, en cuyo caso los problemas no son los derivados de la ruptura sino de la convivencia, agregando complejidad sobre el vínculo político y administrativo entre tales espacios. Por lo general, en la experiencia argentina, sin demasiada reflexión, se mantienen los espacios pre-existentes, con implicancias presupuestarias y organizacionales (siempre queda una zona gris entre la nueva Agencia y la vieja oficina pública); lo que por lo general conspira con el natural proceso de instalación política de la Agencia, entre otras cosas porque los actores económicos locales no ven claro el ámbito de apertura y acuerdo (¿por qué ir a discutir y acordar a un sitio si los trámites y aprobaciones quedan a cargo de otra oficina naturalmente competidora en el esquema burocrático?)

Por lo demás si la Agencia, tiene una incumbencia territorial que supera límites administrativos, pone en juego su relación con cada uno de los estados que la constituyen; y añade complejidad al modo de organizar y financiar la propia estructura de la Agencia. Por caso, uno de los problemas más comunes de estos espacios se vincula con la primacía de una visión contable del tema (¿Cuánto pongo?, ¿Cuánto saco?). En este caso si para resolver la cuestión de convivencialidad se pactan cupos por “mandante” (por ejemplo, por municipio) que reflejan cierta situación actual como puede ser participación en el producto o la idea de aportes / beneficios basados estricta y únicamente en tal visión contable; carece de sentido haber constituido una Agencia única (salvo por la eventual y muy improbable disminución de costos fijos). Lo cierto es que si la Agencia es el reflejo de un emergente territorial, la misma debería agregar valor político como fuente de un poder a construir desde la misma, con una nueva mirada del territorio, que puede ayudar y mucho a superar situaciones de absurdas competencias pequeñas, re-pensar la idea promocional, especializar el territorio, facilitar la relación con las empresas prestadoras de servicios públicos, organizar más eficazmente las infraestructuras, etc.

En tercer lugar, dentro de este derrotero burocrático, hay que señalar que en la experiencia argentina nunca ha quedado del todo claro cómo la burocracia compleja y diferenciada de la Agencia constituiría una superación del modelo estatal clásico; lo que puede traducirse con la pregunta sencilla ¿por qué creemos que la Agencia hará bien cosas que la secretaría tal o cual hace mal? Y tal dificultad es importante, porque la mayor crítica que se hace en todo el país sobre las Secretarías de Producción municipales no es que carezcan de ideas, sino que se cuestiona su capacidad de gestión. Las Agencias, en el caso puntual que planteamos, pendulan en el dilema de integrarse a la estructura burocrática estatal clásica (es imposible pensar en el modelo de Agencia que planteamos sin Estado, pero ha habido diseños de ese tipo en Argentina) y diferenciarse, sobre todo en la gestión de sus recursos (por ej: selección concursada de su Gerente, no aplicación del estatuto municipal a sus empleados, etc), aunque también aparecen rasgos de gerenciamiento diferencial en el posicionamiento público.

6.- La creación de una Agencia puede constituirse en una iniciativa exitosa, si los agentes (y no sólo el Estado) comprenden que la mayor potencia política de una acción conjunta y coordinada, sólo puede prosperar en base a algunos principios: a) La legitimidad de la Agencia depende tanto de los actores que involucre como de su plan de acción debidamente gestionado; de lo que se concluye que todo éxito político de convocatoria se diluye si de manera relativamente rápida los convocados no advierten otro objetivo que estrechar su relación con el gobierno, profundizando las ya arraigadas tradiciones de clientelismo empresarial, b) Toda Agencia debe tener un plan de acción anual, que explique en función de los recursos (económicos y organizacionales) que posee, el sentido de las acciones que se plantean; c) Una Agencia debe receptar intereses privados y re-constituirlos en objetivos públicos en tanto búsqueda de beneficios colectivos, por lo tanto debe evolucionar del lobby a la autonomía relativa de los actores que la componen, lo que a largo plazo se garantiza con cierta institucionalización de recursos, d) una Agencia necesita recursos y básicamente la manera de disponerlos son dos: mayoritariamente por asignación pública, minoritariamente por servicios específicos que la Agencia puede proveer.

7.- Como dijimos arriba, un Agencia de Desarrollo es además una emergencia, y en tal sentido debe aportar a la Planificación una nueva territorialidad, evitando las restricciones del actual modelo organizativo. De lo contrario, a la larga, se convierte (no importa su nombre) en un espacio burocrático residual.

Si como es el caso, el COMCOSUR crea una Agencia, parece lógico que las localizaciones industriales (y su derivación la distribución de los beneficios fiscales), el tratamiento de los residuos, los programas de formación profesional, etc. sean de tratamiento en la Agencia, simplemente porque ya el territorio tiene un comportamiento sistémico, y la Agencia sería un saludable intento de dar una respuesta a tales desafíos en clave cooperativa.

8.- Por último, la modificación del modo de relación se vincula a la idea de sistematización de tres momentos: la reflexión de base territorial, el encuentro de actores públicos y privados y el diseño de políticas públicas; de un modo y a una escala nuevos.

Si bien no es el objeto del presente texto, resulta claro que hay una brecha de atención entre el nivel provincial y municipal de gobierno, en cuestiones de tres tipos: (a) temas históricamente municipales, que la dinámica territorial obliga a un tratamiento a otra escala (por ejemplo la basura); (b) temas donde claramente la escala municipal es insuficiente y por su especificidad no entran en la agenda provincial (por ejemplo, formación para un mercado de trabajo específico); y (c) nuevos temas de la agenda productiva, como los relacionados con la visibilidad territorial.

Obviamente que la Agencia plurimunicipal puede o no intentar salvar el “vacío teórico” presentado (del mismo modo que una oficina de medio ambiente ó de genero pueden salvar o no su agenda); pero lo cierto es que es esa la situación que explica la aparición de las Agencias, aunque su creación en cadena banaliza una discusión de una riqueza aún inexplorada.

9.- Existe, en el marco del PEA 2020, la convicción de que una Agencia de Desarrollo podría contribuir, como herramienta, para que el Municipio incremente su involucramiento en una agenda pública más amplia que la actual; y eso es cierto aunque es aconsejable la formulación de un diseño más detallado, como lo que ensayaremos abajo.

10.- Repasadas las cuestiones de entorno que hacen a la prefactibilidad de una Agencia de Desarrollo, los elementos, más propios que hacen a la prefactibilidad de una Agencia de Desarrollo, pueden sintetizarse en cuatro: a) Mapa de actores, b) Institucionalización, c) Recursos de sostenimiento, d) Recursos para el diseño de políticas.

11.- La cuestión del mapa de actores hace a la esencia de la construcción política de la Agencia y pueden diferenciarse varios temas. (1) Actores estatales. Con varias cuestiones en sí misma; definir si serán uno ó varios y si serán o no todos de igual rango (no es inusual en Europa –y es aconsejable- invitar a ocupar una silla en la Agencia a un representante del nivel de gobierno superior; como sí por ejemplo en el caso del COMCOSUR se le brindará ese espacio al Ministerio de la Producción Provincial). Yendo de lo sencillo a lo complejo digamos que la existencia de un solo actor estatal favorece los aspectos organizativos (sólo destaque ese aspecto), pero puede ser insuficiente en términos políticos. (2) Actores no estatales. En este caso los tres debates que se juegan son el de “la construcción” (existen los actores que puedan constituir una Agencia?, funcionan institucionalmente?). Muchas veces se pretende instalar una Agencia como idea promocional en lugares donde la actividad económica es incipiente y los actores no se han constituido en sectores; quizás puede resultar más conveniente que esa instancia promocional haya que desarrollarla desde una oficina pública clásica; la segunda cuestión es “la representación” (que Cámaras ó Sectores integran la Agencia y con que capacidad de decisión, que sucede cuando varios colisionan ó cuando un colectivo incluye intereses contrapuestos como las tan usuales “Cámaras de Industria y comercio”, frente por ejemplo a una apertura comercial, etc), las soluciones a los temas de representación no pueden formularse de un modo catalogado por lo tanto son inabordables hasta el momento de la gestión. (3) El tercer tema es el de “la pertinencia”. Por ej., ¿corresponde no integrar –como generalmente sucede- a actores de la economía informal, muchas veces muy significativa, sólo por que no están estructurados como sector?; ¿corresponde no convocar a los sindicatos, cuando serán impactados por las decisiones que allí se tomen?, ¿que sucede con otros actores sociales emergentes como los movimientos barriales que pueden ser afectados, y una ONG ambientalista no puede pedir un espacio en la Agencia para instalar su agenda desde la formulación de políticas? Como Argentina no es Europa, creo que sobre la base esencial de construir un espacio de concertación y construcción de políticas públicas económicas locales, deberíamos atrevernos a la osadía de reconocer la realidad y aceptar criterios de pertinencia amplios.

12.- La institucionalidad tiene 4 aspectos relevantes a analizar en un estudio de prefactibilidad: (1) qué lugar en el organigrama estatal debe ocupar la Agencia; (2) qué figura jurídica debe tomar la Agencia; (3) a quién rinde cuenta la Agencia sobre el uso de recursos públicos; (4) cómo se compone y cómo se toman las decisiones en el seno de la Agencia.

En el primer aspecto, hay alguna experiencia europea de dependencia legislativa absolutamente desaconsejable para América Latina; en general las Agencias ocupan un lugar en el ejecutivo “sui generis” de igual rango a un Secretario de Estado (o máximo colaborador del Jefe del Gobierno). Es opinión de este equipo de consultoría que subordinar la Agencia a un Secretario no se corresponde con la supuesta valoración del nuevo entramado de relaciones.

Respecto de la figura jurídica a adoptar, en el sistema legal argentino, una Fundación parece ser la más adecuada a la preservación de los objetivos y le podría permitir al Estado realizar transferencias para fines específicos, a la vez que permite una incorporación de actores al

proceso. La figura alternativa (con algunos inconvenientes por su propia naturaleza) es la creación de una Asociación Civil; en ambos casos obviamente con participación estatal.

Respecto de la rendición de cuentas, este consultor entiende que además de los mecanismos de auditoría propios de la figura que se adopte, debe preverse una presentación de la memoria anual de la Agencia ante la instancia deliberativa (si la Agencia es plurimunicipal ante un plenario de los cuerpos convocado ad-hoc por los Presidentes de todos los Concejos Deliberantes), con remisión de la información circunstanciada a los Concejales al menos un mes antes de su tratamiento. No se trata de una convocatoria de aprobación o rechazo por lo hecho, sino como política de publicidad sistemática y de revalorización del control político de la Agencia.

Por último la cuestión más difícil, con qué actores el Estado va a organizar la concertación y como se formularan decisiones sobre presupuesto público en la conducción de la Agencia. De más esta decir que la conformación no puede concebirse “en teórico”, pero sí puede recomendarse algunas cosas: a) un órgano de conducción con quórum fácil de formar (digamos 1/3 ó ¼ de los miembros), al fin de cuentas la Agencia se construye para que funcione; b) el número de integrantes no debería transformar la conducción en ingobernable (21 parece ser un máximo); c) el voto del/ los Estados debe ser calificado pero no constituir la mayoría (qué sentido tiene abrir un espacio de consenso para luego poder decidir sin consensuar); d) quizás lo más difícil, la representación debe reflejar las tensiones propias de la economía, esto es: si hay empresarios es lógico sentar a sindicatos ó consumidores y usuarios, la Agencia no puede ser, en exclusivo, el correlato público de las empresas; sin dudas es necesario un gerenciamiento profesional con incumbencias amplias.

13.- Respecto de los recursos (en sus dos variantes, destinadas al sostenimiento de la Agencia ó la formulación de políticas públicas), hay poco que reflexionar, pero mucho que especular.

Una Agencia de Desarrollo no desdice las leyes de cualquier administración y en tal sentido su “peso administrativo” debe tener un correlato entre su plan de acción y el financiamiento disponible para ejecutarlo.

Lo cierto es que mi propia experiencia relevando este tipo de iniciativas me indican que situaciones con déficits de financiamiento producen una muy rápida pérdida de la energía política que se buscaba.

Un espacio como el COMCOSUR (3.000.000 de habitantes y alrededor de \$ 1.000.000.000 de presupuestos municipales agregados) debería concebir su Agencia (al menos una filial por Municipio) con estos números en su cabeza. El presupuesto tiene un correlato con el mantenimiento o no de las Secretarías de Producción y con las funciones que se le otorguen. Pensando en un modelo estrictamente promocional, y manteniendo las tareas de contralor y administración en las dependencias pre-existentes un presupuesto razonable de funcionamiento de las 7 oficinas (con un responsable en cada una de ellas, conducidos todas por un gerente general, al menos 3 ó 4 consultores temáticos experimentados y algunos mínimos servicios administrativos ligados a la propia promoción (organización de presentaciones públicas, eventos, presencias en ferias, etc), con una pequeña capacidad de contratación ya sea para funcionar, divulgar o producir informes y una razonable atención al público es de \$ 5 millones al año (alrededor del 0,5 % de los presupuestos en juego). El costo de instalación de tales 7 oficinas (equipamiento, diseño, folletería, publicidad, etc) es altamente variable (por ejemplo cambia absolutamente si los municipios ceden espacios ociosos para su uso, o no), pero no debería superar \$ 1,5 millones.

El aspecto verdaderamente controversial es ¿Cuántos fondos son necesarios para que la instalación de una Agencia tenga verdaderamente cierta virtualidad y no signifique un costo fiscal adicional sin capacidad de incidencia en el territorio? Sólo como ejemplo, hagamos un cálculo arbitrario para ver en números lo que estamos diciendo: en el COMCOSUR hay 3 millones de habitantes, de lo que deducimos una PEA (población económicamente activa) de aproximadamente 1,2/ 1,4 millones de habitantes; de ese universo él 25/ 30 % tiene problemas graves de empleo (desempleo abierto, subempleo permanente ó salario por debajo de la línea de indigencia): se trata de 500.000 personas. Si algún programa de formación para el empleo + micro crédito (conforme cada caso) + asistencia técnica y profesional, se propusiera alcanzar al 5 % de los afectados (25.000 personas), debería pensarse en una inversión no menor a \$ 10.000 por beneficiario (por diferentes vías). Lo que implica una inversión de \$ 250 millones (digamos en un bienio que puede durar un programa como el apenas mínimamente esbozado), con una expectativa razonable de que el 50 % de los casos resulte exitoso, entendiéndolo por ello la creación o la obtención de un puesto de trabajo en la economía formal con ingresos superiores a lo establecido como línea de pobreza y su sostenimiento por más de 12 meses.

Se trata del 25 % de la suma de los presupuestos locales. Si se divide en 2 años el 12,5 %; aún si se hace una formulación adecuada y se buscan fondos de contraparte estamos hablando del 6,25 % del presupuesto de los municipios una cifra verdaderamente importante. Y siempre estamos hablando de alcanzar el 5 % del universo en cuestión.

Si bien por lo general los programas orientados al pasaje de la economía informal a la formal y de fortalecimiento de las redes de subsistencia suelen ser los más onerosos; lo cierto es que el ejemplo sirve para ilustrar que con menos de 20 a 30 millones por año (para el total del COMCOSUR, lo que implica un aporte aproximado de entre 4 y 5 millones por Municipio) es difícil que la Agencia pueda producir algún cambio sustancial. El ejemplo debe ser tomado como tal (no como recomendación), sencillamente se podría hacer un cálculo con tasa de interés subsidiada para la reconversión empresaria, obra pública para la calificación urbana, un programa de formación empresaria o lo que fuera.

Por lo demás no sería lógico armar una Agencia para que administre un solo programa. Por eso el monto que se propone (20/ 30 millones), que da margen para la realización de estudios y el financiamiento de al menos 4 ó 5 líneas de acción destinadas a distintas falencias del territorio.

ARGENTINA
MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCION DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA
UNIDAD DE PREINVERSIÓN (UNPRE)
PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN II
PRÉSTAMO BID 925 OC-AR

PLAN ESTRATÉGICO DE AVELLANEDA
(PEA)

Estudio Código: 1.EE.147

INFORME FINAL CONSOLIDADO

VOLUMEN 4
DESARROLLO URBANO TERRITORIAL - DUT

Consultores:

Jorge Moscato (Responsable del Componente IV)
Gerardo López Arrojo (Responsable por la Contraparte)
Rodolfo Zadunaisky
Eduardo López
Felipe Miranda (Consultor de Contraparte)
Oscar Chade (Consultor de Contraparte)

mayo de 2006

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

- 1. ESTRATEGIAS METROPOLITANAS DE DESARROLLO**
 - 1.1. Economía global y reestructuración metropolitana
 - 1.2. La problemática ambiental en el debate sobre el desarrollo
 - 1.3. Las áreas metropolitanas a partir del cambio del paradigma productivo de los años 90
- 2. EL GRAN BUENOS AIRES/ LA REGIÓN METROPOLITANA SUR**
 - 2.1. Avellaneda en la región metropolitana
 - 2.2. La región metropolitana y la economía global
 - 2.3. Buenos Aires y el rol del área metropolitana
 - 2.4. La región metropolitana sur
 - 2.5. Áreas de nueva centralidad
- 3. AVELLANEDA EN EL TERRITORIO**
 - 3.1. Proceso de crecimiento histórico de la ciudad
 - 3.2. Avellaneda en el territorio
 - 3.3. Estructura urbana de la ciudad
 - 3.4. Infraestructura y servicios
 - 3.5. Escenario de Crisis
 - 3.6. El área central
 - 3.7. La creación de un Área de Nueva Centralidad
- 4. PLAN ESTRATÉGICO AVELLANEDA 2020**
 - 4.1. La Cultura del Plan y la Construcción del Imaginario Colectivo
 - 4.2. Naturaleza de las Ciudades y la Necesidad de un Nuevo Mito fundante
 - 4.3. Criterios básicos / Antecedentes
 - 4.4. Ejes estratégicos de Intervención
 - 4.5. Las Decisiones Básicas y las Grandes Infraestructuras
 - 4.6. Polígonos industriales y enclaves logísticos
 - 4.7. Corredores Metropolitanos
 - 4.8. Saneamiento
 - 4.9. El Crecimiento del Área Central y las áreas de expansión
 - 4.10. El Parque Regional Metropolitano
 - 4.11. Desarrollo del mercado inmobiliario
 - 4.12. Las Áreas a Reincorporar
 - 4.13. Superación de la Pobreza Urbana
 - 4.14. La política de subsidio y la acción en las periferias
- 5. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN – ANÁLISIS DE PREFACTIBILIDAD**
 - 5.1. Apertura al Riachuelo (Área Central-Central)
 - 5.2. Barracas (Área Central-Este)
 - 5.3. Área de Nueva Centralidad (Área Central-Oeste)
 - 5.4. Polígonos Industriales y Enclaves Logísticos
 - 5.5. Corredores Regionales (desvío de cargas)
 - 5.6. Ribera del Río de La Plata
 - 5.7. Barrios
 - 5.8. Saneamiento
 - 5.9. Normativa de Uso del Suelo
- 6. MODELOS DE GESTIÓN**
 - 6.1. Criterios de flexibilidad y Programas

6.2. Modelos de Gestión Alternativos

7. PLAN DE SECTOR Y NORMATIVA NECESARIA

7.1. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo N° 8912/77

7.2. Ordenanza N° 11451/97

8. HACIA EL 2020

8.1. Actualidad, posibilidades y límites de una prospectiva

8.2. Tendencias del territorio

8.3. Conclusiones

BIBLIOGRAFIA

VOLUMEN ANEXO - PLANOS

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones estructurales de finales del siglo XX y principios del XXI parecen expresarse de manera particular y exacerbada en los grandes espacios metropolitanos, convirtiéndose en escenarios protagónicos de la pugna entre las ascendentes tendencias globalizantes y la revitalización de las identidades locales.

En el marco de los procesos de privatización, desregulación y apertura económica, la reestructuración de dichos espacios constituye un fenómeno donde los factores externos a la metrópolis y al país en que ésta se asienta, tienden a avanzar sobre los factores internos, pudiendo ocasionar una considerable pérdida de control sobre los procesos económicos, sociales y territoriales, que se desenvuelven en estos espacios urbanos.

Este trabajo analiza el proceso de crecimiento histórico de la ciudad, su configuración espacial y territorial, la impronta que dejaron en el tejido el desarrollo de las grandes infraestructuras producto de los distintos modelos económicos. A partir de este análisis, se proponen los lineamientos estratégicos urbanísticos para la puesta en marcha de un Plan con proyección de 15 años, “Plan Estratégico Avellaneda 2020”, articulando programas locales con proyectos regionales.

1. ESTRATEGIAS METROPOLITANAS DE DESARROLLO

1.1. Economía Global y Reestructuración Metropolitana

Los cambios ocurridos en la economía mundial en la última década como consecuencia de la globalización han creado un nuevo marco para el funcionamiento económico de las ciudades, en el que las ciudades son elementos claves para la economía y la producción de riquezas de los estados. Pese a que en las Ciudades Globales¹ la ubicación de las actividades productivas se está dispersando espacialmente como consecuencia de los cambios tecnológicos, las ciudades se siguen constituyendo los principales nexos de producción y comercialización de bienes y servicios.

En el marco de este proceso, los sucesos ocurridos en la estructura productiva del país han provocado importantes cambios en las estructuras económica, política, social y territorial que contienen las ciudades de nuestro país. Y pese a que reflexionamos constantemente sobre las consecuencias de este proceso a escala nacional y provincial, aún no hemos comprendido en toda su magnitud lo que estos cambios han de significar para la ciudad y para los gobiernos locales.

Siguiendo a Saskia Sassen, en primer lugar podemos afirmar que el mundo del Estado-Nación se ha descompuesto y se ha reorganizado en 30 o 40 regiones productivas que trascienden a las fronteras políticas tradicionales. Estas regiones que conforman verdaderos archipiélagos, tienden a relacionarse entre sí directamente en un flujo continuo de información, recursos y dinero que escapa a los viejos controles de los Estados Nacionales.

En segundo lugar, algunas de estas áreas productivas se hallan agrupadas en el ámbito de los nuevos espacios territoriales: La Unión Europea, el NAFTA o el MERCOSUR. Por ello, su dependencia política no es exclusivamente hacia los antiguos estados-nacionales sino que es compartida con las nuevas estructuras políticas y económicas.

Como los espacios supranacionales no incluyen necesariamente a todo el territorio, ni tienen como objetivo hacerlo, se ha producido la exclusión de grandes áreas territoriales de los países, que se encuentran de esta forma marginadas de los nuevos procesos productivos. En la Argentina, este fenómeno no sólo se visualiza en la crisis de muchas economías regionales, sino que también se cristaliza en el desigual desarrollo de las distintas áreas que componen una misma ciudad, como en el caso de Buenos Aires.

En tercer lugar, el tipo tradicional de Estado-Nación al que estábamos acostumbrados (organizado según el modelo estado céntrico) ha entrado en crisis, lo que ha generado una retirada del estado central que ha dejado de cumplir gran parte de las funciones que antes le eran propias. Algunas de estas funciones son ahora cumplidas –o no– por el mercado, mientras que otras fueron descentralizadas –no necesariamente con los recursos correspondientes– hacia los gobiernos provinciales y/o municipales. En consecuencia los gobiernos locales han tenido que afrontar una mayor cantidad de funciones con una menor cantidad de recursos financieros, humanos y técnicos.

De este modo en las últimas décadas se produjo una transformación básica en los roles que las ciudades estaban desarrollando desde la conformación de los Estados-Nacionales en el Siglo XVI, por lo que podemos concluir que estamos atravesando un período de la historia en el que se encuentran en crisis las tradicionales funciones de esta forma de estado; lo cual significa que nos encontramos en el Tiempo de las Ciudades ya que ellas, y solamente ellas, son las que han de dar respuesta a las necesidades y a las expectativas de sus habitantes en tiempos de crisis como el que vive la Argentina de los últimos tiempos. La crisis de la Ciudad

¹ Saskia Sassen, *“Las Ciudades en la Economía Global”* 1997.

–y la Crisis de la Imagen de la Ciudad que tienen sus habitantes- es producto de la debilidad de la ciudad como lugar de producción, generación de riqueza, empleo e integración social.

Por lo tanto, es imprescindible reafirmar el rol de la Ciudad, como lugar de producción, crecimiento económico y desarrollo, incluyendo la distribución justa de la riqueza. Este ha sido el rol histórico que han cumplido las ciudades, el cual no debe desaparecer. La Planificación Estratégica, es un instrumento que puede posibilitar el cumplimiento de esta misión, puede ser la herramienta que nos permita entrar al siglo XXI, en un proceso de crecimiento económico, socialmente integrado y ecológicamente sustentable.

En los últimos años, se viene desarrollando un proceso de transformación acelerada en los espacios urbanos y en particular en las grandes metrópolis. La producción simultánea de espacios cada vez más especializados y estratificados sobre una estructura socioeconómica desigual, así como la reorganización de los centros urbanos alrededor del consumo, estaría modificando los patrones de metropolización característicos hasta los '70. Se trata de un proceso complejo en el que se redefinen no solamente la forma y organización espacial de la ciudad, sino también los actores sociales, las condiciones ambientales, las condiciones de vida de los ciudadanos, la puja entre lo público y lo privado, entre otros aspectos. Esto obliga a repensar la ciudad y a redefinir su economía, sus estrategias de desarrollo, los instrumentos de gestión y el derecho urbanístico – ambiental.

Es de particular interés, el desarrollo de grandes inversiones y operaciones urbanísticas que transforman las condiciones y el atractivo de la ciudad. El surgimiento reciente de conceptos como competitividad territorial, fertilidad territorial o marketing urbano, en el marco de procesos globalizadores, que paradójicamente refuerzan la diferenciación territorial y la exacerbación de las identidades y especificidades locales, abriendo un gran espacio de reflexión y redefiniciones, respecto de la forma en que se concibe y construye actualmente el espacio metropolitano y sobre cuáles son las principales problemáticas y consecuencias de dicho proceso.

“El debate contemporáneo ha introducido vigorosamente en las actuales agendas políticas y técnicas urbanas, el tema de la sustentabilidad; sin demasiado rigor conceptual ni metodológico.

Un desarrollo urbano sustentable, debería partir por admitir la necesidad de abarcar todo el espectro de la sustentabilidad – la tríada de sustentabilidades de Río 92 y del documento previo, Nuestro Futuro Común (1987): económica, ecológica y social, más un cuarto ítem, al menos importante en el caso de las democracias imperfectas y de los gobiernos locales o urbanos débiles: la sustentabilidad política – y no restringirse, subterfugios diversos mediante, a la sustentabilidad económica en tanto sustentabilidad del actual estado del modo productivo capitalista avanzado, globalizado, etc.

Un conjunto de temáticas clásicas del desarrollo urbano – como la gestión del hábitat y la vivienda, la del suelo urbano o la de los servicios urbanos - es obvio que cualquier forma de concebirlas, deberá identificar el tipo de relaciones que esas dimensiones de gestión tiene con las políticas urbanas y, específicamente, con su crisis y declinación, paralela a la crisis del Estado. Es decir: hábitat y vivienda, suelo y servicios por nombrar campos sectoriales significativos de la gestión urbana, se han convertido cada vez más en cuestiones despojadas del protagonismo de las políticas públicas y han pasado a ser aspectos de gestiones muy conectadas con las privatizaciones y el auge de la acción de sectores privados.

Desde esta hipótesis básica pueden constatarse dos efectos que nos interesa destacar:

[1] la declinación de la actividad y función de la planificación como marco de diseño de las políticas públicas sobre el desarrollo urbano.

[2] la posibilidad de utilizar la noción de sustentabilidad ya no quizá como plataforma de planificación (regulación, previsión, etc.) si no más bien como estructura de control (de efectos negativos o regresivos en términos de merma de la calidad de sustentabilidad).

Este propósito, como se adelantó más arriba, tiende más a controlar que a predecir o pronosticar o planificar, en cierta sintonía con el fenómeno del pasaje de los modelos de burocracia a los modelos de control.

Refiriéndonos a los temas concretos de la gestión urbana antes indicados (del hábitat y la vivienda, del suelo o de los servicios) como campos relevantes de las políticas urbanas locales, aparecen dos obstáculos o características adicionales:

[1] una fuerte tradición – ahora notoriamente declinante- del manejo de las políticas de hábitat y vivienda y de servicios como una atribución no local, nacional y subsidiariamente, provincial: de ello da cuenta, por ejemplo, en el caso argentino, el desarrollo de las políticas asistidas tipo FONAVI – fondo generado por recursos impositivos de recaudación nacional – y una cierta distribución proporcional de esos recursos a través de formas de derivación a aparatos provinciales como los Institutos de Vivienda.

Lo mismo ocurrió, históricamente, con la administración centralizada de la provisión de infraestructura de servicios básicos – a través de entes como Gas del Estado, Obras Sanitarias de la Nación, etc.- y del equipamiento social – escuelas, hospitales, etc.-.

Esta tradición ha redundado en una casi inexistente capacidad local de manejar estos temas, lo cuál agudiza la brusca caída de inversión del Estado nacional en políticas sociales.

[2] una recepción extremadamente impactante de los efectos negativos de la globalización económica en los escenarios locales sin prácticamente, ninguna capacidad de incidencia en dichos fenómenos, ni siquiera en su previsión (por ejemplo, en los bruscos cambios del mercado de trabajo en una comunidad local por algún tipo de cambio macro-productivo: cierre de un gran establecimiento industrial multinacional, caída internacional del precio de un producto agro exportable, etc.)

Frente a ello, paradójicamente – o quizás, como un reflejo de supervivencia – en los escenarios locales tienden a crecer formas de auto-organización comunitaria que procuran paliar esos dos fenómenos recientes, casi de la última década, como son la declinación de las políticas sociales centrales y el auge de los efectos colaterales de la globalización económica y cultural.

La presentación de discursos alternativos- a la planificación clásica – tiende a hacerse cargo de estas cuestiones y así creemos posible situar las ideas que devienen del ambientalismo y la sustentabilidad, como nuevas estrategias e instrumentos que intentan desarrollar un nuevo tipo de conciencia o fortaleza local, capaz de mitigar la negatividad intrínseca de la declinación del rol de las políticas sociales centrales o nacionales y los efectos negativos – a menudo, marginales y no contemplados – de las dinámicas de globalización del capital y el trabajo (específicamente, su progresiva deslocalización)².

1.2. La problemática ambiental en el debate sobre el desarrollo

El análisis que se pretende abordar en este trabajo sobre las políticas urbanas y su relectura sustentable, se refiere a la necesidad de fortalecer el ámbito de la gobernabilidad local y concretamente, el aumento de la capacidad de gestión local y la mejora de la relación entre comunidad (o sociedad civil) y gobierno (o sociedad política) locales, a través de los mecanismos de la participación.

² Roberto Fernández – *La Naturaleza de las Ciudades*

En la década de los ‘90 los conceptos de sustentabilidad y desarrollo sustentable surgen como las palabras claves que lideran el debate sobre el desarrollo en el ámbito de los organismos internacionales, gobiernos nacionales y locales, sectores empresarios y comunitarios. Estos conceptos no son nuevos, su génesis puede rastrearse a lo largo de todo el siglo XX y aún en el siglo anterior. La discusión sobre el problema de la equidad intergeneracional y el rol de la naturaleza en la generación de bienestar humano fue planteada por Pigou en la década del ‘30. (Pigou 1932).

Originalmente, el término ‘sustentabilidad’ se utilizó en referencia a un régimen de aprovechamiento de los recursos naturales sustentable o perdurable a lo largo del tiempo, esto significa un régimen de apropiación humana de la naturaleza basado, no en las leyes económicas de maximización de las tasas de extracción, sino en los principios de productividad y resiliencia de los ecosistemas.

El término ‘Desarrollo Sustentable’ (DS) recoge estas contribuciones, planteando un paradigma que articula el concepto de sustentabilidad ambiental como principio clave para la reevaluación y redefinición del proceso contemporáneo de desarrollo. En este sentido el paradigma del DS marca un hito y un avance significativo en la evolución del debate medio ambiente-desarrollo. Durante las últimas tres décadas este debate evolucionó desde una preocupación inicial en la década del ‘60 por los límites y externalidades del proceso de crecimiento económico hacia la crítica actual de la inequidad social e insustentabilidad ambiental del crecimiento económico global.

Bajo el paraguas del movimiento ambientalista coexisten un amplio conjunto de posturas controversiales, muchas de ellas claramente anti-desarrollo, mientras que otras se han centrado en la articulación medio ambiente-desarrollo. Dentro del último grupo es posible reconocer a grandes rasgos tres paradigmas principales: el Tecnodesarrollo, el Ecodesarrollo y el Desarrollo Sustentable. (Cuadro 1.1)

Evolución de la incorporación de la problemática ambiental en el debate sobre el desarrollo

PRINCIPALES PARADIGMAS DE DESARROLLO	PRINCIPALES PARADIGMAS AMBIENTALES	PRINCIPALES DOCUMENTOS INTERNACIONALES	PRINCIPALES CAMBIOS EN EL DEBATE
1960/70s TEORÍA DE LA MODERNIZACIÓN Principales presupuestos: • El crecimiento económico rebasaría (‘trickle down’) en el bienestar del conjunto de la sociedad • Confianza ilimitada en la tecnología	TECNO-DESARROLLO Principales preocupaciones: • Contaminación • Escasez de recursos naturales	Meadows, DH et al, 1972, The Limits to Growth A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind UNCED, 1972, Declaration of the United Nations Conference of the Human Environment, Stockholm.	Percepción de la problemática ambiental como consecuencia directa de los fenómenos de industrialización y crecimiento demográfico Pasaje desde una preocupación focalizada en las externalidades del crecimiento económico a la búsqueda de un consenso internacional sobre tendencias y patrones de crecimiento
1970/80s TEORÍA DE LAS NECESIDADES BÁSICAS • Refocaliza la discusión sobre la problemática del desarrollo en el contexto de procesos específicos de	ECODESARROLLO Principales preocupaciones: • Necesidad de cambios en los estilos de vida y actitudes predominantes • Abandono de la noción de progreso • Respeto por la diversidad	1973 The Declaration of Cocoyoc Herrera et al, 1976, Catastrophe or New Society? A Latin American World Model.	Redefinición del debate sobre el desarrollo desde dimensiones y objetivos sociales y ambientales Énfasis en el reconocimiento y análisis de condiciones inequitativas en la

<p>producción y consumo</p> <p>TEORÍA DE LA DEPENDENCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en las relaciones mundiales de dependencia <p>-----</p> <p>NEOLIBERALISMO</p>	<p>cultural y natural</p> <ul style="list-style-type: none"> • Patrones de largo plazo en el uso de los recursos naturales • Redefinición de las necesidades colectivas desde el interior de cada sociedad <p>-----</p> <p>Evaluación económica de los procesos de degradación y agotamiento de los recursos ambientales</p>		<p>distribución de problemas y beneficios del proceso de desarrollo.</p> <p>Incorporación de las dimensiones política y social del desarrollo</p> <p>-----</p> <p>Demanda de instrumentos para la planificación del desarrollo</p>
<p>1980/90s</p> <p>DESARROLLO SUSTENTABLE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definido a partir de los objetivos tradicionales de desarrollo (satisfacción de necesidades básicas y aumento de la productividad económica) pero a partir de patrones de uso de los recursos ambientales ecológicamente sustentables 		<p>WCED, 1987 Our common Future</p> <p>CDMA, 1990, Our Own Future</p> <p>UNCED, 1992, The Earth Summit, Río de Janeiro</p>	<p>Integración de las dimensiones social, ecológica y económica</p> <p>Articulación de los principios de equidad inter-regional e inter-generacional.</p>

Fuente: Adriana Allen (Development Planning Unit – University of London)

Existe una amplia literatura sobre DS, que provee un número extenso de definiciones. Este término fue utilizado por primera vez, por la Unión Internacional para la Conservación, documento que sostiene la necesidad de “alcanzar el Desarrollo Sustentable a través de la conservación de los recursos vivos” (IUCN, 1980). Pero probablemente la definición más popular de DS, sea la propuesta en el Informe Brundtland, documento de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo denominado Nuestro Futuro Común, en el que se sostiene que DS significa “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer el derecho de las generaciones futuras a satisfacer sus propias necesidades”.(WCED, 1987:8)

La conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, legitimó el paradigma del DS y avanzó en la definición de un acuerdo internacional y un plan de acción para el siglo XXI, a través de la denominada Agenda 21. Esta agenda, a la cuál adhirieron 150 naciones, establece un conjunto de objetivos y programas hacia la sustentabilidad ambiental. Sobre un total de 40 capítulos, el Capítulo 7 establece los principios y acciones necesarias para la promoción de asentamientos humanos sustentables, pero sin lugar a dudas el capítulo más relevante de la Agenda con relación al desarrollo urbano sustentable es el número 28, titulado “Iniciativa de las Autoridades Locales en apoyo a la Agenda 21”.

Cambios en el Paradigma de Desarrollo

- Reconocimiento de la disponibilidad limitada de recursos naturales y la no sustentabilidad de los patrones tradicionales de desarrollo de occidente.
- Reconocimiento de los procesos inequitativos de apropiación y explotación de los recursos naturales entre países desarrollados y subdesarrollados.

- Impacto sobre la noción tradicional de desarrollo como progreso y discusión de paradigmas alternativos.
- Abandono de una perspectiva anti-urbana en la percepción de la problemática medio ambiente-desarrollo.
- Difusión de la problemática ambiental como foco de interés no sólo de los países desarrollados, sino también de los países subdesarrollados.

Cambios en la Planificación y Gestión del Desarrollo

- Reconceptualización del medio ambiente como proceso dinámico de potencialidades y restricciones
- Consideración de la viabilidad social y natural de largo plazo de los patrones contemporáneos de producción y consumo
- Incorporación de la dimensión del consumo como aspecto central de la problemática ambiental y de desarrollo global (hiperconsumo y subconsumo)
- Búsqueda de tecnologías alternativas.
- Incorporación de principios de autosuficiencia, auto determinación, participación y diversidad natural y cultural, como aspectos esenciales en la planificación del desarrollo.³

1.3. Las áreas metropolitanas a partir del cambio del paradigma productivo de los años 90.

La crisis del paradigma de desarrollo económico del siglo XX, basado en el modelo industrial y el pleno empleo, ha afectado a casi todas las grandes áreas metropolitanas, produciendo el abandono de las infraestructuras, generándose grandes cementerios industriales y fenómenos nunca vistos de marginación y pobreza.

Este largo proceso de incertidumbre, sobre los posibles procesos alternativos al modelo de desarrollo vigente, ha generado el auge de los Planes Estratégicos, como recurso frente a la necesidad de dar respuesta a la demanda de nuevos roles para las ciudades.

“El reciente Forum 2004 de Urbanismo, llevado a cabo en Barcelona, parece haber coincidido con el agotamiento de algunas tendencias hegemónicas en el urbanismo de las últimas décadas. Esto se comprueba analizando los debates y algunas conclusiones, llevadas a cabo por los especialistas que coinciden en destacar la crisis de ciertas prácticas urbanas, como el marketing de ciudades o el urbanismo de grandes acontecimientos. Lo que obliga a replantear el rol de las disciplinas que confluyen en la construcción de la ciudad.

En los últimos años, el pensamiento hegemónico le asignó al urbanismo el rol de establecer factores de competitividad entre las ciudades en un contexto de economía globalizada. Para esto se requería de una integración adecuada a las redes de información y movilidad internacionales, pero también se utilizaron recursos como la arquitectura de fuerte contenido simbólico.

La nueva agenda del urbanismo; deberá ocuparse de territorios enteros, más que de ciudades aisladas, procurará concretar el derecho a la ciudad, articulando planes regionales y proyectos específicos.

³ Fuente: Adriana Allen (Development Planning Unit – University of London)

Alguno de los desafíos que enfrentará esta concepción urbana, es la desenfrenada extensión de la urbanización sin calidad, que consume de manera insostenible suelo, energía y recursos en general. Y un estado de inseguridad global caracterizado por la exclusión social”.³⁴

La construcción de un nuevo paradigma, deberá articular entre otros campos: La superación de la pobreza urbana, la gobernabilidad, el derecho a la ciudad, vistos en conjunto, dentro del contexto regional, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

⁴ Arq. Marcelo Corti – Nota diario Clarín (12/10/2004) - Suplemento de Arquitectura “El futuro de Babel, Las claves del debate urbano en el Forum 2004 de Barcelona.

2. GRAN BUENOS AIRES / REGIÓN METROPOLITANA SUR

2.1. Avellaneda en la región metropolitana

Para analizar los nuevos procesos, no podemos dejar de referirnos aunque sea muy brevemente, a las características del crecimiento de la ciudad, buscando analizar ciertos comportamientos que como combinación particular de rasgos y condiciones, permiten tipificar las intervenciones sobre el territorio. El reconocimiento de éstos patrones de urbanización, nos permiten deducir relaciones de causalidad entre determinados procesos económico-sociales y la conformación del espacio.

La Ciudad de Buenos Aires, se localiza en la costa de un río muy ancho y poco profundo. Una línea de barranca define, un plano superior sobre el que se asentó la ciudad y un plano inferior en el que se establece la relación con el río.

Históricamente, fue la localización del puerto la que definió la existencia de la ciudad y su dinamismo el crecimiento. Por esta razón, las alteraciones de la forma de relación con el territorio (hinterland) y con el mundo (a través del mar) incidieron notablemente en su desarrollo.

Frente al proceso de globalización que muchos presentan como un fenómeno nuevo y definitivo, se puede inferir, que la historia de esta ciudad ha experimentado otros momentos en los que su economía se inscribía (o subordinaba) en el marco de un sistema global, como en el caso del sistema colonial español o del Neo-colonial Inglés, pero que también experimentó períodos donde prevaleció la búsqueda de autonomía. Fue éste el caso del período que siguió a la declaración de la independencia, donde se consolida el gobierno federal o durante la etapa de sustitución de importaciones (1945/1975). La lectura de la estructura actual de la ciudad, permite diferenciar el tipo de intervención que se produjo en cada una de las etapas de autonomía o de globalización.

Todas estas experiencias nos llevan a pensar que las ciudades duran mucho más que éstos procesos, reconociendo que la impronta que cada etapa deja sobre la estructura de la ciudad, ha sido condición del establecimiento de la etapa siguiente.

La historia de la ciudad, demuestra que en los momentos de integración a un mercado global, las grandes obras de infraestructura cobran enorme dinamismo, fundamentalmente aquellas vinculadas al establecimiento de redes de comunicación.

El puerto de Buenos Aires y la construcción de una importante red ferroviaria, han sido resultado del interés del capital privado por optimizar el funcionamiento del país agroexportador de finales del siglo XIX y comienzos del XX.

El crecimiento de miles de pequeños talleres constituyendo una parte indispensable del tejido residencial del suburbio, da cuenta de otra etapa, donde la dinámica de la ciudad se apoyaba en la productividad y en el poder político que representaba este suburbio.

La ciudad de hoy expresa esta dinámica, reconociendo sobre su traza los signos de ambos procesos, de sus interrupciones y de sus renuencias, lo que nos obliga a una lectura fina de lo que está pasando, que nos permita reconocer la fuerza transformadora de algunas tendencias.

Durante la etapa sustitutiva, la ciudad creció siguiendo patrones claros. El núcleo central, que contaba con la totalidad de las infraestructuras, tendió a terciarizarse y a crecer en altura. Contribuyó a ello la construcción de las diferentes líneas de subterráneo.

Simultáneamente, la periferia tendió a extenderse, desplegando un inmenso abanico de barrios residenciales. Las líneas radiales del ferrocarril, constituyeron la espina estructurante de cada eje radial de crecimiento, concentrándose entorno de las estaciones, un nuevo sistema de centros y subcentros.

Con esta dinámica, la ciudad encontró dificultad para alcanzar el crecimiento demográfico y territorial, con una adecuada dotación de infraestructuras, quedando en manos de la capacidad de financiamiento de los propios vecinos, la construcción de las infraestructuras y de las viviendas, creció así un enorme suburbio, en el que es posible identificar diferentes estratos de consolidación.

Solo en forma fragmentaria y expresando una profunda ruptura en la continuidad del tejido urbano, las diferentes operatorias de vivienda pública, rompieron éstos patrones con la tipología del conjunto habitacional.

La crisis de este modelo de expansión sin límites de un tejido de baja densidad con escasa infraestructura, dio lugar en 1977 a un cambio normativo, el Decreto / ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, a partir del cual, toda nueva urbanización debía contemplar la construcción de redes de infraestructura necesaria para su aprobación.

Las consecuencias no se hicieron esperar. Se retrajo la inversión, desapareciendo los loteos populares. La ausencia de suelo, concentró la demanda de vivienda para los sectores de menores ingresos, sobre viejas zonas deterioradas próximas al centro. Luego de varios años sin respuesta, las organizaciones de “los sin techo”, comenzaron a ocupar tierras públicas, obligando al Estado a encarar programas sistemáticos de regulación dominial.

2.2. La Región Metropolitana y la Economía Global

El AMBA atraviesa un período inestable de transformaciones. Transformaciones que son fruto tanto de procesos supranacionales tales como la globalización de la economía y el nuevo orden político y económico, como de procesos intra-regionales, tales como un nuevo perfil productivo, cambios en la cultura organizacional laboral y empresaria, la consolidación de un modelo social fragmentado e importantes cambios institucionales. Este conjunto interactivo de factores impactó en la estructura espacial regional.

Una visión sistemática de estos procesos complejos, permite identificar aquellos elementos centrales que conforman los ejes de las transformaciones previsibles. Con tal finalidad, se adopta como marco de referencia la construcción de escenarios que acotan la gama de posibilidades, dentro de los cuales es probable que se sitúe el desenvolvimiento de la región en el mediano plazo.

Los escenarios reconocen **escalas** de acción: la escala global, la escala subregional (MERCOSUR) y la escala local (Metropolitana).

La importancia de los cambios que proponen este conjunto de fenómenos, es percibida por los actores regionales, públicos y privados. Sin embargo, esta percepción no ha logrado todavía dar vida al marco institucional que encamine un conjunto de ideas fuerza, basadas en la identificación de “amenazas”, pero también de las “oportunidades” (que deberían ser consensuadas) que sirvan de marco a las estrategias sectoriales y de carácter local, pensando en lo global.

La globalización y la fuerte inserción del país en este proceso, incidieron en la estructura productiva regional, modificando el perfil productivo e incluso la lógica de radicación de las actividades productivas y de servicios. El nuevo contexto económico, presenta nuevos problemas para la metrópolis y también nuevos estímulos a su reorganización.



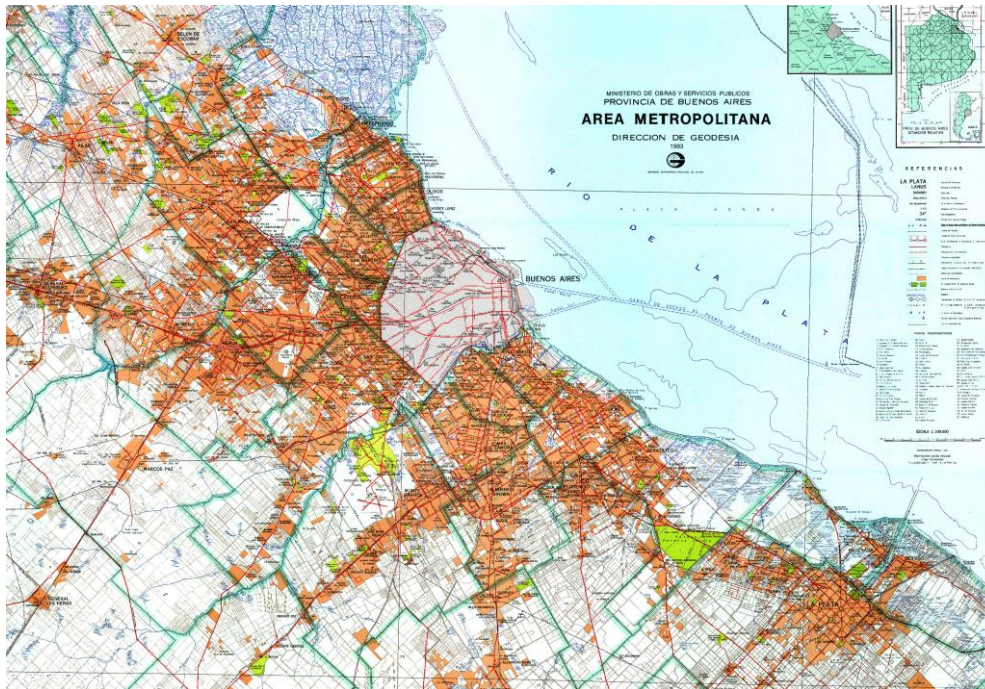
La creación del MERCOSUR disminuyó el peso de lo “nacional,” potenciando fuertemente lo regional. Observando este proceso a la luz de la experiencia europea, es posible prever, que su impacto se sentirá muy especialmente en las ciudades, las que deberán prepararse para competir con sus pares en el Mercado, ofreciendo para ello, no solo su potencial como lugar de consumo, sino sus capacidades para producir con eficiencia. Así, la calidad de las infraestructuras, la accesibilidad y la capacitación de la mano de obra, se agregan como elementos a ofrecer en la captación de nuevos inversores.

Por otra parte, y como una cara no deseada del modelo emergente, se incrementa de manera significativa, la presencia de un sector marginal, que queda fuera del soporte urbano consolidado. El desempleo, las diversas formas que adopta la precariedad habitacional, los indicadores de condiciones de vida extrema, registrados en bolsones o cordones de pobreza urbana, abren un interrogante sobre la capacidad del modelo para integrarlos en el futuro.

2.3. Buenos Aires y el rol de la Región Metropolitana

Buenos Aires se caracteriza por su éxito relativo. Es una ciudad deseable, con su ejemplo de calidad urbana, de posibilidades productivas y de atracción a los visitantes, mucho más allá de los conflictos que reconocemos sus habitantes.

El Área Metropolitana, es un área de producción que comparte muchos de estos meritos y por eso es también un lugar que genera una fuerte identificación por parte de sus habitantes, aunque su déficit de infraestructura y de calidad ambiental sean obvios.



El éxito de la ciudad en su conjunto está relacionado con la centralidad que presenta y que construye una unidad sin precedentes, conformando una homogeneidad social, que tiene su principal atractivo en el polígono formado por las tres grandes terminales ferroviarias (Retiro, Once y Constitución).

Luego debemos señalar, la potencia cultural de sus barrios, relacionada directamente con la presencia del Tango, del Fútbol y ahora del Rock (o mejor dicho, la nueva música popular urbana de Argentina), como vehículos de expresión. Y por último la capacidad productiva de sus periferias organizadas, a través del sistema de Ferrocarriles Urbanos y de las Avenidas con transporte público. Debemos agregar, que estas periferias, no están desestructuradas, sino que se encuentran referenciadas a través de núcleos dinámicos, que adquieren las características de las áreas centrales para ese territorio.

2.4. La Región Metropolitana Sur

La Región Metropolitana Sur, es el área donde comienza el proceso de industrialización en el Siglo XIX; directamente relacionado con el Puerto, el uso del Riachuelo y con la llegada de los productos del país a través de las líneas férreas y de las rutas de acceso.

En el siglo XX, la Región se organiza por medio de dos corredores urbanos que tienen su origen en la terminal ferroviaria Sur, en Constitución. La cabecera del sistema que la atraviesa, es exenta a la Región, la particularidad de Avellaneda, es que por su ubicación geográfica, participa de ambos corredores.

De esta situación particular como punto de cruce, saldrá su importancia, por eso podemos suponer que la recuperación del territorio en la Región, está directamente relacionada con la recuperación de los roles originales en Avellaneda y también que la creación de valor urbano en Avellaneda, está directamente relacionada con la aparición de un proyecto urbano de prestigio, que involucre Constitución + Las áreas de Hospitales + Las áreas vacantes conexas ubicadas hacia el Riachuelo. La ejecución de este proyecto, excede las posibilidades de los gobiernos locales, incluido el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estando en

jurisdicción del Gobierno Nacional, y como tal, debiera ser propuesto por el CONCOSUR, como orientador de la inversión pública y privada.

La aparición de un Proyecto Urbano, al sur de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, se presenta como una de las condicionantes, para la recuperación del rol tradicional de Avellaneda, como cabecera de la región metropolitana Sur y como área de nueva centralidad en ese territorio.

2.5. Las Áreas de Nueva Centralidad

La noción de Áreas de Nueva Centralidad, es relativamente nueva y corresponde a los desarrollos teóricos de la ciudad europea, que no las había tenido hasta comienzos de los 80'. Sin embargo, Buenos Aires, que es una ciudad de crecimiento temprano, las tiene en un proceso de urbanización iniciado con su consolidación industrial de posguerra a partir de 1945, encontrándose bastante definida en 1960. Avellaneda es un testimonio de este proceso, ya que toma todos los atributos correspondientes en esa temprana fecha.

Posteriormente, en 1980, el Área Metropolitana desarrollará un anillo con otras Áreas de Nueva Centralidad, en el radio de 20 Km (San Isidro, Morón, San Justo, Lomas de Zamora, Quilmes), directamente relacionados con la intersección de los corredores urbanos con el camino de cintura. Las excepciones al sistema son Avellaneda y San Martín, probablemente por ese desarrollo temprano, encontrándose en un radio inferior a 10 Km del Área Central de Buenos Aires.

Por ultimo, se puede afirmar que el rol de estas Áreas, como referente, es el que define el proceso real de construcción de la periferia, ejecutada con una masa de viviendas para distintos estratos, aunque con predominio de los sectores populares, en medio de un tejido mixto e indiferenciado, que reúne casi todas las posibilidades productivas, con la habitación popular.

3. AVELLANEDA EN EL TERRITORIO

3.2. Proceso de crecimiento histórico de la ciudad

De la Fundación hasta 1700

Desde la segunda fundación de Buenos Aires, las tierras al borde del Riachuelo se destinaron a la actividad ganadera, primero con las vaquerías y luego con el establecimiento de estancias.

El límite natural de la ciudad era la barranca, precedida de pajonales y bañados propios de la cuenca del río, sujetas a inundaciones por sudestadas.

A comienzos del siglo XVII, empiezan a levantarse las primeras barracas sobre el margen izquierdo del Riachuelo en las zonas menos anegadizas, se trataba de construcciones precarias para almacenar principalmente cueros y otros productos del país, que se embarcaban o se recibían en el Riachuelo. En la figura que se acompaña se puede observar el perfil que delineaba por entonces la ciudad.



AÑO 1700

Período 1700/1800

En el año 1719, se determina único punto para el acopio de frutos del país, el paraje denominado como “Las Barracas”. Este hecho impulsa la definición de caminos y alineaciones que transponiendo la barranca natural, permitía el acceso al puerto del Riachuelo.

Un camino partía de la Plaza Mayor, hoy Plaza de Mayo y se continuaba por la actual calle Defensa hasta el lado sur del Parque Lezama, para luego encontrarse con otro camino que descendía por la barranca y en línea recta hasta el Riachuelo, conectando la ciudad con las estancias del sur. Este trazado fue conocido como camino de la Ensenada de Barragán, más tarde como calle Larga, avenida Santa Lucía, hoy día avenida Montes de Oca.

Otro camino, era el que se encontraba en la virtual prolongación de la actual calle Salta y se denominó sucesivamente camino del sur, calle de la Convalecencia, segunda Salta, Sola, hoy Vieytes. En la parte elevada de la barranca los frailes betleheimitas se hicieron cargo del hospital para crónicos y convalecientes llamado “La Convalecencia”, marcando el inicio de la instalación de equipamientos y servicios de escala metropolitana.

A fines del siglo XVIII, comienzan a instalarse a la vera del Riachuelo los primeros saladeros, señalando el antecedente industrial de la zona. En la figura que sigue, se observa la impronta de estos caminos al sur, y el crecimiento del tejido desbordando al otro lado del Riachuelo.



AÑO 1800

Período 1800/1900

Se produce un completamiento de las alineaciones industriales y depósitos vinculados al comercio de ultramar sobre ambos márgenes del Riachuelo.

En 1838, el entonces Gobernador de la provincia de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, encomendó la realización de un Censo General de población, el que arrojó el número de 419 habitantes, para el pueblo de Barracas al Sur, que aun no constituía un partido y conformaba el Cuartel Primero de Quilmes. En 1852, se funda la ciudad con el nombre de “Barracas al Sur”, dándole identidad a estos establecimientos que se situaban sobre la orilla izquierda del Riachuelo, dos años más tarde (1854), la población alcanzaba el número de 4921 habitantes, señalando la significativa importancia que tuvo la zona en el modelo económico productivo del país, para entonces.

Con la localización de nuevas industrias, principalmente curtiembres, hornos de ladrillos para satisfacer la demanda en la producción de ciudad, de astilleros, manteca etc. el número de habitantes en 1856, ascendía a la suma de 5099.

El crecimiento en la producción, produjo un importante desarrollo comercial dotando a la ciudad de las primeras características urbanas, convirtiéndose en un centro poblacional de significativa importancia.

A mediados de siglo con la irrupción de los primeros trazados ferroviarios, acentúa la estructuración Norte/Sur, con el amanzanamiento de Barracas. En 1865 con la creación del ferrocarril del Sud que partía de Constitución, acelero este proceso de consolidación del área sur.

Entre 1864 y 1872 se consolida el trazado ferroviario con dos líneas férreas; la del Gran Sud Argentino cuyo recorrido era desde Buenos Aires a Jeppener y el Ferrocarril de Buenos Aires al Pueblo de la Ensenada. Este último tuvo dos estaciones en Barracas al Sur en sus primeros tiempos: Barracas Iglesia (inmediata a la plaza principal -sitio del ex Palacio Barceló-), y General Mitre (hoy Estación Sarandí).

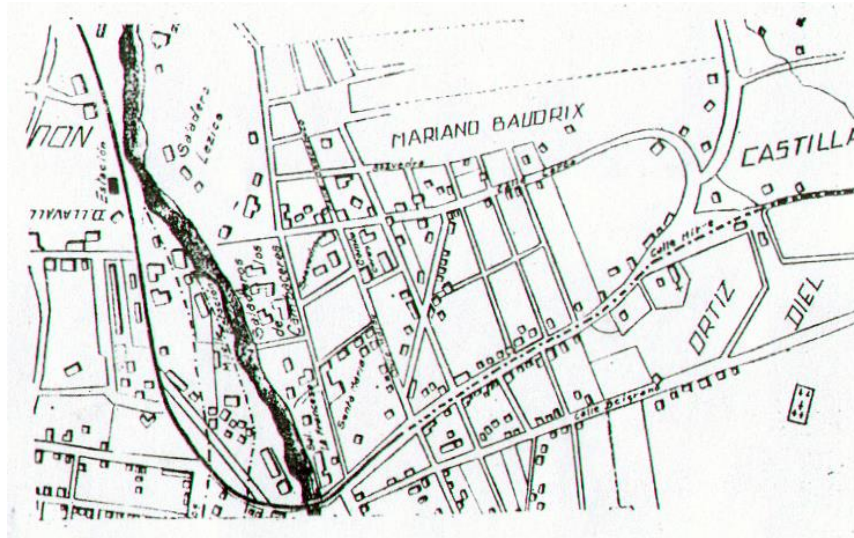


Con el advenimiento de estos dos ferrocarriles comenzaría la radicación poblacional en las inmediaciones de sus estaciones alejadas del pueblo (General Mitre-Sarandí y Lanús), y aumentaría el valor de las tierras linderas a sus rieles.

Para el año 1868, la actividad de los saladeros fue puesta como un tema urgente en la agenda de gobierno. La cantidad de desperdicios y residuos que eran arrojados al Riachuelo estaban ocasionando un elevado grado de contaminación de sus aguas. Ese año se produjo una epidemia de cólera, lo que llevó al Gobierno a ordenar el cese de las actividades saladeriles. No obstante, se permitió la continuidad de las faenas siempre y cuando se quemaran los residuos sólidos resultantes de las matanzas (Torassa, A.1940).

Finalmente, en 1871, a raíz de la epidemia de fiebre amarilla, se decidió erradicar definitivamente la actividad de los saladeros del área del Riachuelo, hacia el interior de la provincia, y posteriormente, hacia 1880, fue reemplazada por el surgimiento de nuevas formas de conservación de la carne exportable del país.

Con los frigoríficos, se inició el segundo período industrial de Avellaneda. El primer frigorífico que se instaló en Barracas al Sud, fue "La Negra" en 1882. Asimismo se instaló una gran cantidad de modernas fábricas de tejidos, de carros y carrocerías, lavaderos de lanas, talleres metalúrgicos, fábricas de ácidos, productos químicos, esmaltados, alambres, clavos, fósforos y maquinarias para el agro. Según Fernández Larrain, constituían en 1881 un total de 75 establecimientos industriales y 187 comercios.



Plano realizado por Ayméz (1867)

El importante desarrollo que fue adquiriendo Barracas al Sud hizo necesario la disposición de un sistema de comunicaciones. De modo que se mejoró el servicio de transportes, tendiéndose varias líneas de tranvías para el uso de los grandes contingentes de obreros que necesitaron las fábricas y el transporte de productos.

Se montaron también los primeros teléfonos, se iniciaron obras de pavimentación de las más importantes calles de la ciudad y en las tierras baldías se fueron formando más barrios obreros.

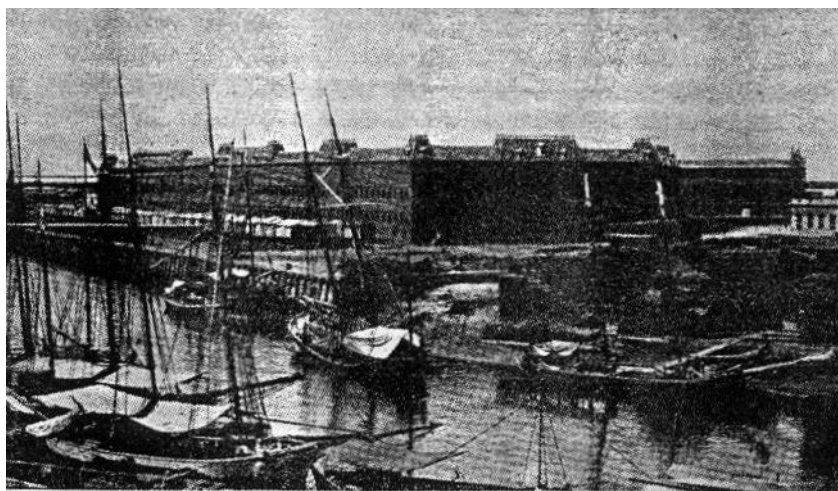


Entre 1864 y 1900 los ferrocarriles Ensenada, Oeste y Sud, entre líneas principales, ramales, desvíos y empalmes, tendieron más de 70 kilómetros de rieles en la jurisdicción de Avellaneda y Lanús. El desarrollo del trazado ferroviario junto con el emplazamiento de las playas ferroviarias, comenzó a delinear las barreras urbanas.

En 1880 comienza a funcionar al sur de La Convalecencia, una estación de carga junto a un importante depósito de coches y varios corrales, recibiendo todo el sector el nombre de Sola, considerada en su tipo como la más importante en Sudamérica.

En 1889 se habilitó una enorme barraca para centralizar los frutos del país, lanas y cereales, que se denominó “Mercado Central de Frutos”. Constituyó el depósito comercial más importante de América y junto al Canal Dock Sud, que fue otra parte del puerto de Buenos Aires, y el resto de los frigoríficos e industrias, hicieron que Barracas al Sud, combinando puerto, canal y mercado, adquiriera un papel estratégico en el modelo agro exportador del país.

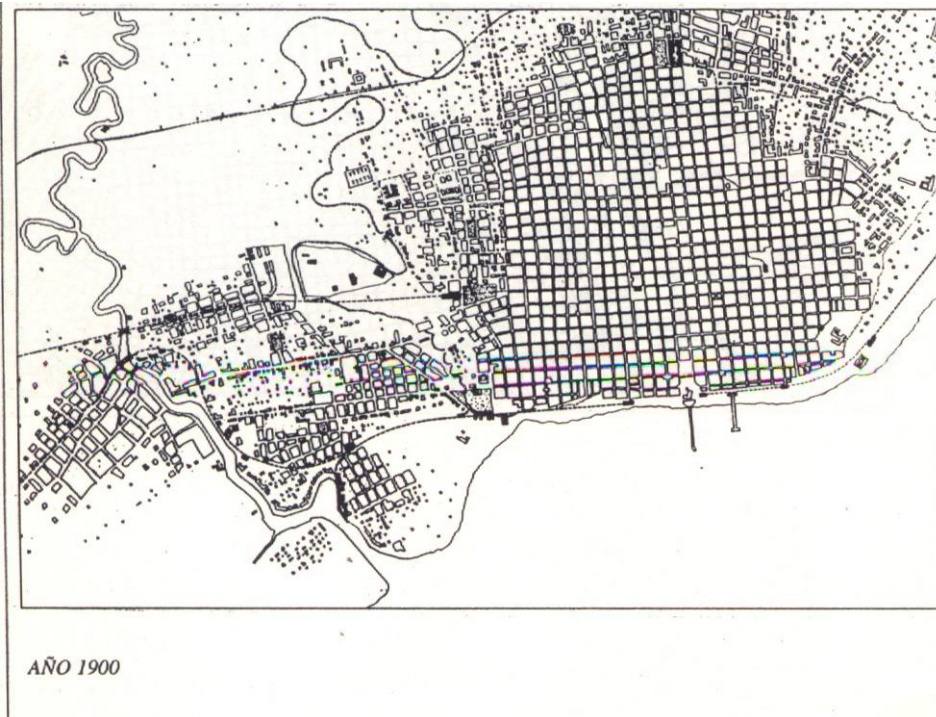
En 1895 el pueblo de Barracas al Sud fue declarado ciudad y en 1904 una Ley le dio el nombre de Avellaneda en honor al Presidente argentino. Fue conocida como la primera ciudad industrial de la República o la Chicago Argentina.



Mercado de Frutos (1890)

Período 1900/1920

Paralelamente al crecimiento industrial y comercial que adquirió Avellaneda, se realizó también un valioso desarrollo cultural. En 1904, la Sociedad Italiana de Mutuo Socorro y Providencia Barracas al Sud, dio por inaugurada la obra que constituye el referente del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico de Avellaneda: el Teatro Roma, conocido en aquel momento como “Teatro del Sur”, con cuya construcción, inspirada en los teatros europeos del siglo de oro de la ópera, logró consagrarse como la mejor de las salas teatrales de América, hasta la fecha de apertura del Teatro Colón en Buenos Aires.



Avenida Mitre (1905/1920)

Para 1914 Avellaneda se había convertido en la mayor ciudad industrial y obrera de la Argentina. Debido al marco ventajoso para la economía argentina que brindaron las dos grandes guerras de primera mitad del siglo XX, la industria siguió creciendo, diversificándose y modernizándose.

Período 1920/1940

Hacia fines de 1919 había en el partido 933 establecimientos industriales; en 1931, se registraron 6501; en 1935, 7321 y para 1943 el número ascendió a 9938, destacándose la rama de la alimentación, con frigoríficos, molinos harineros e industrias sucedáneas menores, y la industria metalúrgica, con fundiciones, tornerías, talleres de laminación, y pequeños talleres y fábricas de artículos de hierro. El perfil urbano presentaba una insoslayable impronta con una presencia industrial muy fuerte, conformando un tejido mixto.



Puente Pueyrredón (1931)

El proceso de crecimiento industrial trajo aparejadas manifestaciones fundamentalmente a nivel social y organizacional. Entre ellas, resulta relevante el desarrollo de un importante movimiento obrero y sindical, cuyo objetivo fue la reivindicación de los derechos sociales de los trabajadores, ante la falta de asistencia social y las precarias condiciones de trabajo.



Avellaneda Centro (1940): El eje de Av. Mitre

Período 1940 - 1970

Mediante la realización de grandes manifestaciones y prolongadas huelgas los trabajadores lograron significativos avances, como la sanción de leyes laborales y distintos beneficios sociales, y se convirtieron en el actor central de la escena política. A partir de mediados de la década de 1940; momento en que los trabajadores comienzan a acceder a una situación

económica e institucional desconocida hasta entonces, conformándose una identidad de los sectores populares que perdurará a lo largo de varias décadas.

Esta integración económica, social y política de la clase trabajadora fue posible porque durante esos años se pone fin a la larga agonía del planteo agro exportador que se desarrolla durante la “década infame”; consolidando la industrialización como el eje prioritario de la actividad económica. La presencia del estado asume un rol decisivo en el modelo económico y social, situación que se mantiene hasta mediados de la década de 1950.



Puente Nicolás Avellaneda (1949)

Este marcado giro en la sociedad, modificó el plexo de las relaciones sociales, dando lugar a un tipo de Estado específico que impulsará la industrialización y como parte de la misma, la emergencia – con todas sus limitaciones – de una burguesía nacional. De esta manera se plasmó una nueva matriz social que dio lugar a dos bloques sociales, que se enfrentarían a lo largo de la segunda etapa de sustitución de importaciones que se despliega entre 1958 y 1975.

El primero de estos bloques, constituido por la clase trabajadora cuyo núcleo estaba conformado por los asalariados industriales y ese sector del empresariado nacional, asentado principalmente en la producción de bienes intermedios y bienes salarios demandado por los sectores asalariados. El otro, conducido por el capital extranjero industrial y una fracción de la oligarquía pampeana, que había formado parte del proyecto agro-exportador anterior.

Ningún análisis sobre la industrialización en la Argentina, por preliminar o fragmentario que sea, puede obviar su antecedente inmediato: el período 1946-1955, en el cuál deviene el eje central del proceso económico interno. Plasmándose un profundo cambio en el desarrollo económico, social y político del país, en tanto queda atrás el modelo oligárquico agro exportador y se fortalece la industrialización, conformándose las condiciones estructurales y las alianzas sociales que serán decisivas en los acontecimientos posteriores al derrocamiento del peronismo en 1955 mediante un golpe de Estado.

Ambos gobiernos peronistas ponen en marcha una experiencia inédita hasta ese momento, porque se conjugan el crecimiento económico con un importante aumento en la participación

de los trabajadores en el ingreso generado anualmente. Trabajos realizados sobre estos períodos, señalan la existencia especialmente en el primer período de la administración, de una acelerada e inédita expansión económica. Así mismo la intervención estatal se extendió decididamente a la promoción industrial, creando herramientas mediante la consolidación del Banco Industrial, creado en 1944 y diversos incentivos (arancelarios, impositivos y crediticios) a las actividades industriales que fueron declaradas de “interés nacional”. Sin embargo, la acción estatal no se circunscribió a definir una política industrial, sino que durante esa etapa se constituyeron o fortalecieron numerosas empresas estatales, muchas de las cuales, actuaron en la producción industrial nacional, hasta el proceso privatizador que se desato en la década de los 90.

Centrando la atención en variables como (inversión neta y reinversión de utilidades) se comprueba que, pese a la notable rentabilidad de la época (1946/55), las empresas extranjeras prácticamente no efectuaron nuevas inversiones, pero sí reinvirtieron parte de las utilidades totales. Esta característica discrepa fuertemente con lo que ocurrió en la segunda etapa de sustitución de importaciones bajo la conducción del “desarrollismo” (1958/64), en la cual el capital extranjero tiene una elevada rentabilidad, pero una parte muy significativa de la inversión neta, se origina en nuevos flujos de inversión neta extranjera directa y en menor medida en la reinversión de utilidades”.⁵

Período 1970 hasta el presente

Promediando los años sesenta, debido a cambios en las pautas del comercio internacional y a transformaciones de la estructura económica, se fue produciendo el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, ocasionando la desaparición de muchas de las grandes industrias del país, situación que se reflejó particularmente en el territorio de Avellaneda. Esta tendencia se profundiza a partir del golpe de Estado de 1976, donde comienza un acelerado proceso de industrialización, un sustancial incremento del endeudamiento externo y el abandono de políticas públicas, este proceso se fue agudizando fundamentalmente durante la década de los 90, donde la participación del estado en la formulación de políticas públicas estuvo ausente.

Además, estas políticas que produjeron el abandono del territorio, se van a completar con la crisis de industrias obsoletas y el profundo deterioro medio ambiental, de la que el CEAMSE, no es ajeno al agravamiento de la situación en las riberas del Río de La Plata y del Riachuelo. Algunas Políticas que habrían podido contener el deterioro de tejido urbano, como la electrificación del Ferrocarril Roca, Universidades, Autopistas, no fueron suficientes, para revertir un escenario de crisis. Tenemos entonces una situación crítica en el territorio, encontrándose fragmentado, con insuficiente conexión entre las partes, en crisis productiva y un serio deterioro ambiental.

3.3. Avellaneda en el territorio

Avellaneda tiene una posición territorial clave en la desembocadura del Riachuelo con puerto natural. Con dos bordes costeros factibles de ser identificados como puertas al territorio, situación que subraya su potencialidad. Es además, el punto de cruce más apropiado para ingresar desde o hacia el sur de la Provincia.

Paradójicamente, esta situación favorable desde el punto de vista geográfico, si bien se transformó en un primer factor de desarrollo de las grandes infraestructuras desarrolladas por

⁵ Eduardo M. Basualdo –*Los Primeros Gobiernos Peronistas y la Consolidación del País Industrial*.

el Estado (puerto, ferrocarriles, redes viales), las mismas condicionan hoy seriamente el desarrollo urbano de la Ciudad.

Su traza es el resultado de los espacios que han dejado vacante el desarrollo de las grandes infraestructuras de redes y servicios. Esto ha ocasionado que las distintas trazas presenten una desconexión entre sí.

Avellaneda-Ciudad, es el reflejo de la desinversión pública, y al igual que en otros territorios, esta situación se agrava en la década del '90 con el apogeo del proceso de globalización, donde la crisis del Estado Nación, se manifiesta en la crisis de la Ciudad, cuestión que detona con la crisis del 2001, o la crisis de fin de siglo.

En este nuevo escenario, se hace imprescindible la implementación de políticas urbanas, tendientes al ajuste y aprovechamiento de estas grandes infraestructuras, vacantes o en desuso, transformándolas en los elementos a partir de los cuales reconvertir el territorio, estableciendo patrones capaces de transformar áreas degradadas o no integradas la dinámica urbana, así como las grandes instalaciones industriales en desuso, en áreas de oportunidad.

De análisis del territorio realizado a través de distintas recorridas, se puede leer la caracterización de las distintas áreas, por sus usos predominantes:⁶

Polígonos industriales y enclaves logísticos

- Puerto de Dock Sud (logística)
- Polo Petroquímico de Dock Sud
- Área de Villa Inflamable (producción y almacenamiento)
- Playa Ferroviaria “Kilo 5” (transferencia de cargas)
- Zonas Industrial de Villa Luján
- Zonas Industrial de Piñeyro

Áreas de interés urbano –usos mixtos

- Zona Ribereña del Río de la Plata. (Avellaneda – Quilmes – Berazategui – Punta Lara) (Recreativo y esparcimiento)
- Area de “Las Quintas” (Reserva verde y productores locales)
- Borde del Riachuelo (Puesta en valor del espacio público – conectividad con Ciudad de Buenos Aires)
- Puente Pueyrredón (Zona de conflicto - ver informe del consultor 8)
- Playa Ferroviaria Bullrich (Nuevo centro de trasbordo y área de esparcimiento)
- Área Central (Comercial, residencial y de servicios)
- Casco Histórico. (Las Barracas) (Tejido mixto)
- Zona del Mercado de Frutas y Verduras (depósitos y residencia)
- Estadios de Fútbol (Deportiva y residencial)
- Playa cabecera del Ramal P1 del Ferrocarril Provincial (institucional, educativo, deportivo y residencial)
- Polígono Larralde / Sarmiento / Heredia / Salta (Residencial y comercial)
- Isla Maciel (Residencial y de esparcimiento)
- Area de Piñeyro y zona de vías (Tejido mixto - conectividad)
- Complejo “La Saladita”, borde de la Autopista y el Canal Sarandi (Deportivo y residencial)

⁶ Ref.: Caracterización de las áreas por sus usos predominantes (TDR- 4.1)

Áreas en rehabilitación y recuperación

- Áreas de Relleno Sanitario (CEAMSE) en Dock Sud y Villa Domínico
- Villas y Asentamientos Precarios (Villa Tranquila, Villa Corina, Villa Luján, Villa Inflamable, Villa Maciel, Villa Azul, Foco Murgiondo y San Francisco de Asís, Foco Madariaga, Foco Modelo, Barrio Viaducto, Barrios San Lorenzo, Lealtad y Rancho Grande).

Grandes equipamientos y corredores comerciales

- Complejos Comerciales Alto Avellaneda y Auchan
- Hipermercados Carrefour, Coto, Makro, Vital, Maxiconsumo
- Centros comerciales: Avellaneda Centro, Crucesita, Piñeyro, Wilde
- Corredores comerciales: Galicia, Las Flores, Lacarra, Belgrano, Rivadavia, 25 de Mayo, Alem, Ramón Franco, H. Irigoyen

3.4. Estructura Urbana de la ciudad

Avellaneda se estructura básicamente en sentido Noroeste / Sudeste, siendo cabecera del eje sur de la Región Metropolitana, y se organiza a través de corredores viales que corren paralelos a las líneas férreas.

La componen dos corredores bien definidos:

El corredor Sudeste, eje de crecimiento a La Plata, materializado por la Autopista Buenos Aires – La Plata y Av. Mitre, reforzado por el Ferrocarril General Roca, Vía Quilmes.

El corredor Sudoeste, conformado a través de la Av. Hipólito Irigoyen y las vías del Ferrocarril General Roca, Vía Temperley.

Sobre estos ejes se desarrollan los usos comerciales, los servicios y las mayores densidades residenciales.

El corredor Sur, conformado por la Av. Pinto - Donato Álvarez, secundado por el ramal P1 del Ferrocarril Provincial, actualmente desactivado, el cual vincula a los sectores más desprotegidos del área que atraviesa, desdibuja su impronta de arribo a la cabecera de la Región Sur.

La característica más significativa de la morfología urbana se constituye por la marcada fragmentación de su tejido, enmarcando sectores con pobres vinculaciones entre ellos.

A su vez la presencia del Puerto de Dock Sud, un puerto en crecimiento, que alberga enclaves logísticos, un Polo Petroquímico y un área de asentamiento pasible de transformación (Villa Inflamable).⁷

La posición en el territorio, es un punto de cruce de distintas trazas, siendo reconocibles cuatro fajas, en sentido NO-SE, organizadas a partir del Río de la Plata.

Paralelas al Río de la Plata, la primer faja se extiende desde el Río hasta la Autopista Buenos Aires- La Plata. Es la que tiene las mayores infraestructuras (Puerto, Petroquímicas, Autopistas), los grandes espacios verdes (las Quintas y borde costero) y las grandes áreas en recuperación (relleno sanitario de Villa Domínico y Dock Sud - CEAMSE).

La segunda llega hasta la Avenida Mitre y la tercera hasta la Av. C. Larralde, las mismas contienen el Área Central y las áreas Consolidadas; y la cuarta faja, se prolonga hasta el

⁷ Ref.: (TDR-4.5) Reconocimiento, clasificación y evaluación de accesos, corredores, trazas y sistemas de transporte.

borde con Lanús (Camino General Belgrano) donde se encuentra radicado el polígono industrial de Villa Luján y Piñeyro y los sectores sociales más desprotegidos.

Este esquema territorial es tan claro y evidente que se ha sintetizado en el ideograma que sirve de carátula a la documentación gráfica del Plan.

Se detectó, en el ámbito de Secretaria de Obras y Servicios Públicos y de Política Social y Desarrollo Humano, áreas no integradas a la dinámica urbana. Efectuándose el análisis de las mismas, tomando como base, la información sobre los antecedentes obrantes en esas dependencias, acompañado con recorridos en el lugar con funcionarios del área.⁸

A través del análisis de la información obtenida, se puede inferir que el partido de Avellaneda está atravesado por una red de infraestructura ferroviaria, que comprende los servicios: tanto de pasajeros, como de cargas, imprimiéndole una impronta insoslayable al territorio, generando un mosaico urbano con distintas particularidades. En este sentido, se estudiaron distintas propuestas para el aprovechamiento de la infraestructura ferroviaria existente.

Se analizaron proyectos que está llevando a cabo el municipio, en el marco de una estrategia de intervención urbana en el territorio, con la asistencia de un equipo multidisciplinario.

La construcción de viviendas de interés social, articula el aprovechamiento de áreas vacantes y degradadas, con el ajuste y optimización de las grandes infraestructuras.

Se pueden mencionar:

Programa de Urbanización de Villa Tranquila (traza de las Líneas del Gral. Belgrano y Gral. Roca -Tren de Este- actualmente utilizadas solo para el transporte de carga y ocupadas por el asentamiento, con factibilidad para la reactivación del ferrocarril de pasajeros)

Barrio Santo Domingo (para relocalizar a las familias ocupantes de la traza del Ramal P1 del Ferrocarril Provincial), donde se proyecta liberar la traza de las zonas de vías que atraviesan los predios, como así también la posible incorporación de una nueva vía (en Villa Tranquila) y la apertura de calles a ambos lados de la misma, permitiendo la mejora y la integración del área a la dinámica urbana.

Barrios Wilde, (colectora Autopista Buenos Aires – La Plata y bajada en Las Flores)

La rehabilitación e integración urbana y social de Asentamientos Precarios (Villa Tranquila, Villa Corina, Villa Luján, Villa Inflamable, Villa Maciel, Villa Azul, Foco Murgiondo y San Francisco de Asís, Barrios San Lorenzo, Lealtad y Rancho Grande).

Se han detectado escisiones en el territorio generadas principalmente por las trazas y las playas de cargas ferroviarias, tanto de transporte de pasajeros, como de cargas; como así también la presencia de enclaves logísticos e industriales, produciendo barreras físicas y urbanas en el territorio.⁹

A su vez, se observa que la característica predominante, la compone una intensa fragmentación en el tejido urbano, generándose áreas cerradas ó cluster, con pobres vinculaciones entre estos y el área central, a lo expuesto se suman la presencia de los arroyos Santo Domingo y Sarandí; por último la construcción del Acceso Sudeste y la Autopista Buenos Aires - La Plata.

⁸ Ref.: (TDR-4.3) Detección y análisis de áreas no integradas a la dinámica urbana. Propuestas de revitalización.

⁹ Ref.: (TDR-4.6) Análisis de las escisiones que se generan en el territorio a partir de las trazas relevadas: barreras físicas y urbanas. Propuestas para la recuperación del tejido urbano.

3.4. Las Infraestructura y servicios

Avellaneda es un territorio cubierto desde temprano, en un porcentaje considerable, en el sistema de red cloaca y de servicios públicos, en este sentido, presenta una situación similar a las otras comunas de la Ira. Corona.

En todo caso, se puede percibir que los conflictos más serios no están ahí, puesto que en todos los casos es factible la extensión de las redes, en las áreas aún no cubiertas.

Existe en Avellaneda una gran cantidad de población bajo la línea de pobreza y en situación de indigencia, la que por supuesto no cuenta con los servicios adecuados, aunque pudiera tenerlos. Estas situaciones serán resueltas a partir del avance de los distintos Planes Nacionales y Provinciales de Vivienda, como es el caso de Villa Tranquila.

Donde se registran problemas con las redes, es en términos de contaminación ambiental, relacionados con la falta de control y de plantas de tratamiento de efluentes industriales. A su vez, el derrame de efluentes sin tratamiento a las redes cloacales o a los arroyos entubados traslada la problemática de la contaminación a otras áreas.

Por ultimo, las condiciones del área petroquímica, deben ser evaluadas adecuadamente para diseñar una política hacia el futuro.

Se evaluó en el ámbito de Secretaria de Obras y Servicios Públicos, el estado de la infraestructura urbana y servicios públicos. Tomando como base la información sobre los antecedentes obrantes en esa dependencia, a saber:¹⁰

- Planos de redes de agua, cloaca y gas
- Planos de desagües pluviales
- Planos de pavimentos
- Trazado de la red vial. (Vías principales y secundarias)
- Trazado de la red ferroviaria (Pasajeros y cargas)
- Trazado de recorridos de transporte público de pasajeros
- Plano de alumbrado público
- Plano de basurales clandestinos
- Manejo de Aguas (superficiales y subterráneas)
- Indicadores sobre población, infraestructura urbana y servicios públicos

3.5. Escenario Crisis

El sur del Gran Buenos Aires empieza a perder peso relativo a partir de 1976, en un análisis en el que no debe descartarse las necesidades vinculadas a la represión política y militar. En términos urbanos, esto significa apoyar el proceso de cierre de fabricas, con miras a controlar a la clase obrera industrial, en el que también se ordenan a los sectores gerenciales y a las clases medias más acomodadas en el eje del Norte más seguro y más fácil de proteger.

Por eso, la crisis en el área sur adquiere tal magnitud, al desaparecer junto con los medios de producción, los sectores intermedios comerciales o profesionales que pudieron haberla amortiguado.

De la evaluación efectuada a través de distintas recorridas por el territorio con funcionarios del área, se observó que la característica predominante la conforma una intensa fragmentación en el tejido urbano, generándose áreas cerradas ó cluster, con pobres vinculaciones entre estos y el área central. También se detectaron áreas pasibles de

¹⁰ Ref.: (TDR-4.4) Evaluación del estado de la infraestructura y servicios públicos.

transformarse en áreas de oportunidad. A su vez, se detectaron áreas de interés urbano, capaces de abarcar diferentes escalas, sobre las cuales se van desarrollando posibles líneas de acción. Como así también el reconocimiento de nudos, situaciones de borde y barreras físicas urbanas, sobre las que se estudiaron distintas alternativas.¹¹

Detección de áreas de oportunidad y alternativas de desarrollo:

- Puesta en valor de la Zona Ribereña del Río de la Plata. (Avellaneda – Quilmes – Berazategui – Punta Lara)
- Revitalización del Área Central
- Revalorización del Casco Histórico (Las Barracas): Usos mixtos, tratamiento del espacio público -actualmente degradado-.
- Traslado del Mercado de Frutas y Verduras y construcción de un Centro Cultural Municipal. Desarrollo Inmobiliario en la zona de influencia, proximidad a la Area Central, a la Estación Avellaneda y al corredor SO (Av. H. Irigoyen).
- Reconversión de la Isla Maciel (contemplando el potencial turístico del área, su relación con La Boca) y nuevos desarrollos urbanos.
- Recuperación del área de Piñeyro (reconversión de vacantes industriales, tratamiento de zona de vías y mejoramiento del espacio público)
- Area de Reserva “Las Quintas de Sarandí” (con usos agropecuarios y turístico-recreativos).
- Tratamiento de Playa cabecera del Ramal P1 del Ferrocarril Provincial
- Complejo Deportivo Ecológico “La Saladita”, completamiento de tejido urbano entre borde de la Autopista y el Canal Sarandí
- Consolidación de Centros Barriales
- Preservación del Patrimonio

Lineamientos para áreas de conflicto

- Ordenamiento del Puerto de Dock Sud.
- Desarrollo de Parque Logístico e Industrial Dock Sud, resolviendo el problema del asentamiento de Villa Inflamable).
- Ordenamiento del Acceso a la Ciudad y su relación con el Riachuelo (Puente Pueyrredón y Borde Ribereño).
- Racionalización de Playas Ferroviarias “Kilo 5”y Bullrich: Transferencia de carga y pasajeros.
- Ordenamientos de Zonas Industriales y Mixtas, para potenciar su capacidad productiva, promoviendo nuevas actividades industriales).
- Rehabilitación e integración urbana y social de Asentamientos Precarios.

3.6. El área central

El Centro de Avellaneda tiene un complejo proceso de construcción, ligado al desarrollo económico en los diferentes periodos del Siglo XX.

De este modo la masa construida original, esta basada en la arquitectura italianizante, que se superpone a una base original criolla menos importante.

¹¹ Ref.: (TDR- 4.2) Evaluación del uso actual del suelo y su evolución. Detección de áreas de oportunidad y de conflicto.

La expresión de esta arquitectura, propia de los años 20, se verificará en la antigua Iglesia, hoy demolida, en numerosas casas particulares y particularmente en el Teatro Roma, que es una obra relevante a nivel nacional.

El segundo periodo de la masa construida, será el de la arquitectura racionalista, propia de la gran infraestructura pública ejecutada por el Estado durante el dominio conservador de los años 30.

El tercer periodo, será el de la arquitectura de la justicia social encarnada por el peronismo, entre 1945 y 1955, completándose en la etapa desarrollista de 1960 y 1970, cuya expresión mas importante es la obra de Mario Roberto Alvarez.

Todos estos periodos de construcción, sirven para referenciar a un Área Central que va adquiriendo mayor importancia hasta 1970, concentrando mayor poder político y económico. Esta situación comienza a declinar a mediados de la década del '70, profundizándose con el cambio del modelo económico y social, generado a partir de la irrupción en el poder del gobierno militar.

Las acciones posteriores a 1984, reflejaran en cambio las necesidades de la reconversión productiva. Observándose un importante déficit en la infraestructura, como en la estructura urbana, resultando ser ineficiente, para los nuevos roles que deberán desempeñar las ciudades, en donde las sucesivas crisis del Estado, han llevado al abandono de las políticas de producción industrial, produciéndose el deterioro de las infraestructuras, enmarcado en un escenario de crisis general de la Región Metropolitana, especialmente en la zona sur.

La respuesta de Avellaneda a estos desafíos, fue incorporar nuevos aportes que pudieran dar lugar al proceso de reconversión económica y productiva. Incorporando al municipio, la sede de la Universidad Nacional de Buenos Aires; se produjo la negociación que permite la incorporación del Mall de Alto Avellaneda, junto con la reconversión de algunas otras naves industriales en desuso en centros de consumo, o las negociaciones para el reordenamiento del puerto de Dock Sud. Sin embargo estas políticas, no alcanzaron para revertir un proceso de crisis de tal magnitud. En este sentido, es necesario la elaboración de un nuevo Proyecto Urbano, que pueda re-lanzar a Avellaneda en el CONCOSUR hacia el siglo XXI.

3.7. La creación de un Área de Nueva Centralidad

Las Áreas de Nueva Centralidad, implican el desarrollo de características económicas y sociales propias de las áreas centrales dentro de la periferia. Por su estructura urbana, funciones, servicios y equipamientos, el área se caracteriza por ser cabecera de servicios complejos para las áreas conexas hacia la periferia. En el caso de Avellaneda, esto se facilita por la potencialidad expresa de conectividad y accesibilidad, con el resto de la Región, cabecera de los ejes de crecimiento Sur, a través de las Redes Viales y Ferroviarias.

El Área de Nueva Centralidad, se desarrolla a partir de un proceso de asociación entre: Gobierno local, ONGs, Empresas, Comercios y Universidades. Ello facilita un proceso de inversión coordinada y de creación de valor económico. A su vez, al tener una considerable superficie en reconversión, debe poder absorber una tasa poblacional a determinar; en general tendiente a población joven de medianos ingresos.

Pese a los diversos cambios que repercuten en la organización de la ciudad, éstas continúan creciendo en tamaño y población, y su crecimiento se da a través de ejes de urbanización, articulados a lo largo de corredores urbanos (tren, metro, autopista, avenidas). En el caso de Avellaneda, la expansión de la ciudad, se da a través de los corredores urbanos. En ellos existen -o se debiera desarrollar en caso de que no existan- Áreas de Nueva Centralidad, sustentadas sobre las actuales identidades urbanas.

Las ciudades metropolitanas, se articulan sobre la base de una estructura de centro y sub-centros. Por lo tanto, “al modelo de sector central compacto, vinculado al tipo de ciudad tradicional, se contraponen al modelo formado por centros menores [ANC], que se presentan inicialmente como alternativa al primero. Los centros menores, suelen tener una posición periférica en relación al centro principal, explicándose su formación a partir de infraestructura o equipamientos singulares de gran alcance ciudadano que inducen un aumento de actividad en su entorno”.¹²

Las Áreas de Nueva Centralidad, estructuran los flujos urbanos de transporte de los habitantes y las mercaderías; articulando los movimientos de un área superior a las actuales extensiones de los Distritos Municipales, pero no llegan a tener una escala metropolitana global, sino que abarcan un conjunto de Distritos Municipales. Ellas permiten estructurar estas áreas a través de la incorporación de nueva tecnología en el transporte, que permitan una mejor accesibilidad y comunicación, siendo un inmenso movilizador de riquezas y generador de fuentes de trabajo. “La posición periférica que las caracteriza ha de justificar una actuación calificadora, ampliando los valores de urbanidad de aquellos sectores normalmente sub-equipados”.¹³

El fomento de Áreas de Nueva Centralidad en una posición periférica, debe complementar - dando el contrapunto adecuado- al centro tradicional de la ciudad.

Las comunas de la Primera Corona del Gran Buenos Aires, casi no presentan crecimiento poblacional, en muchos casos el crecimiento es nulo o directamente negativo. En la mayoría de las comunas, el crecimiento es menor al 5% en el periodo de variación intercensal. A través de estos datos se puede inferir, que estas comunas “exportan” su crecimiento poblacional hacia la segunda y tercera corona, perdiendo a la población joven y dinámica y asumiendo un envejecimiento paulatino. De este modo la ciudad pierde su capacidad de renovación económica, se abandonan áreas de infraestructura de servicios y se perjudica el mercado inmobiliario.

Todos estos fenómenos son evidentes en Avellaneda, por lo que se debe remarcar las características necesarias para consolidar un Área de Nueva Centralidad lo que significa el desarrollo de su estructura urbana, como así también sus funciones, servicios y equipamientos; y donde el Área de Nueva Centralidad, es un proceso de asociación entre Gobierno local, Instituciones civiles, Universidad, Industria y Producción.

El área debe caracterizarse por ser cabecera de servicios complejos para las áreas conexas hacia la periferia (fingers), con una accesibilidad expresa como la Vía Autopista / Conurbano o las Vías Tren Metropolitano.

La conjunción de estos factores, facilita un proceso de inversión coordinada y de creación de valor económico, mediante el crecimiento productivo, el crecimiento poblacional + gentrificación y el aumento de la calidad de vida.

En Avellaneda, el área central ha cumplido estos roles históricamente y esto ha permitido un importante desarrollo urbano. A su vez, al tener una superficie ex industrial en reconversión, debiera poder absorber una tasa poblacional a determinar; en general población joven de medianos ingresos.

Este proyecto pretende generar un proceso de crecimiento económico que implique la incorporación de población joven y de nuevos actores que produzcan empleo y crecimiento económico.

¹² *Áreas de nueva Centralidad*; Ajuntamiento de Barcelona, Segunda Edición, 1987.

¹³ *Ibidem*.

4. PLAN ESTRATÉGICO AVELLANEDA 2020

4.1. La Cultura del Plan y la Construcción del Imaginario Colectivo

El Plan o los Planes contienen un conjunto de decisiones estructurales para el funcionamiento y desarrollo de las ciudades, considerando un período determinado de tiempo. Esto implica la búsqueda de los consensos necesarios y la puesta en marcha de las decisiones fundamentales a tal efecto que constituyen el soporte para su vigencia.

Tenemos entonces que las principales dificultades del Plan, no se encuentran en el período de elaboración y construcción de consensos, sino en el de su vigencia, donde las circunstancias cambiantes y las decisiones políticas suelen alterarlo sustancialmente.

Es necesario promover la creación de una cultura del Plan en el municipio y en la sociedad. No se trata entonces de un desafío exclusivo de la Administración, ni siquiera de los actores sociales más organizados, sino del conjunto social. ¹⁴

Es por ello, que se hace imprescindible la internalización y apropiación del Plan por parte de todos los actores sociales y la población en su conjunto, con el objeto que la sociedad articule como eslabón de las distintas gestiones de gobierno, de manera de garantizar su vigencia en el tiempo.

El traslado de acciones y competencias hacia las ciudades, sumado a la profundidad de las transformaciones ocurridas en las estructuras económicas y productivas, ha generado un gran interrogante sobre el destino de las ciudades, que al interior de las mismas, ha significado el replanteo sobre las posibilidades de supervivencia y desarrollo de cada una de ellas. Las comunidades y sus instituciones, han articulado un debate sobre el modelo de ciudad deseado, lo que afirma el refloramiento de la Cultura del Plan.

Eso explica, la aparición de los Planes Estratégicos, a principios de la década del noventa, incorporando nociones de otros campos a la problemática de la ciudad, aunque con el posterior agotamiento de la temática, por falta de creatividad y la consiguiente repetición automática de metas y objetivos, casi para cualquier ciudad.

Serán necesarias nuevas metodologías, capaces de percibir e identificar los potenciales de todos los recursos dentro del territorio, así como las deficiencias y necesidades que se interponen en su desarrollo, vistos en conjunto dentro del contexto regional. ¹⁵

En este punto, aparece como herramienta necesaria los Proyectos Urbanos, entendido como la forma de materialización, en un período determinado, de intervenciones puntuales, propuestas dentro de líneas de acción, según los ejes estratégicos establecidos en el Modelo Territorial y la incorporación de la noción de Plan de Sector, para la resolución de fragmentos urbanos.

El Proyecto Urbano cumplirá el Rol de anclaje en el territorio, produciendo la sinergia necesaria para el desarrollo del sector, en el marco del Plan del Sector. Este mecanismo, hará explícito el Modelo de la Ciudad que se ha elegido.

De este modo, el Proyecto Urbano ha de ser el instrumento que resuelva la contradicción teórica, entre plan de conjunto y urbanismo de fragmentos, constituyéndose, en el modo real de construcción de la ciudad.

El Plan, o más bien la Cultura del Plan, se expresa en la conciencia crítica de la ciudad, en la noción que incluye a todos, en el deber ser. Pero esto, aún no constituye la Imagen de la

¹⁴ Ver el Vol. II - Gestión Asociada de este Informe.

¹⁵ Ver el Vol. III - Desarrollo Local de este Informe.

Ciudad. Para los habitantes de la ciudad, la expresión de esta conciencia es siempre la Imagen. La Imagen, es entonces la referencia de la ciudad y la construcción de la Imagen, es la expresión de la construcción de la Ciudad. Por eso el Plan, debe encarar la producción de una nueva Imagen, una imagen válida para los nuevos contenidos que reemplaza a la Imagen previa de la ciudad.

Este es el Rol del Proyecto Urbano, ser el modo real de construcción de la Ciudad y manifestar la conciencia crítica de la Ciudad sobre sí misma a través de la Imagen. Porque este es en definitiva el rol de las obras y en particular, el de las grandes obras. El de construir el imaginario colectivo, de una Ciudad para Todos.

4.2. Naturaleza de las ciudades y la necesidad de un nuevo mito fundante

Las ciudades constituyen grandes aglomeraciones humanas dotadas de una lógica económico-social que responde a las estructuras productivas que las conforman, pero sobre todo constituyen un mito original, para los que han nacido en ella, para los que la integran y para los que serán atraídos por ella en el futuro.

Este mito convocante, se basa en la creencia de construir un futuro en ellas. Consiste en la expectativa cierta de formar una familia, de criar hijos, de obtener un sustento y una vida digna; en síntesis de ser felices, y se sabe que se es feliz en la medida en que el hombre se desarrolla como persona. La personalización esta siempre ligada al reconocimiento de un rol social en un ámbito territorial definido que es la ciudad.

El problema de la reconversión industrial de una ciudad es muy complejo y doloroso porque afecta al rol urbano y al rol social. Es un proceso en el que las personas y pueblos enteros dejan de ser los que son para intentar ser otra cosa, que todavía no es posible de definir; lo que genera una fuerte incertidumbre en la ciudad y su población sobre su futuro. Esta nueva situación implica un quiebre en las vidas y en los relatos personales y colectivos de una comunidad.

Por lo tanto, un proceso de reconversión social y productivo para ser apropiado debiera poder partir de la propia historia de la ciudad, de modo de descubrir raíces profundas en el pasado y desde ahí, desde lo existente desde siempre, poder proyectarse para construir un futuro.

Los gobiernos al ejecutar un proyecto de reconversión productivo, realizan un accionar realmente democrático, ya que se rescata a una ciudad y a su comunidad de una crisis productiva, evitando la consecuente erosión del imaginario social. El nuevo proyecto hace posible construir una alternativa nueva de sociedad más justa que incluya a todos sus habitantes.

El Mito necesariamente ha de adquirir forma, de modo que sea evidente para todos en el Proyecto Urbano o el Proyecto de Reconversión, que es el que va a construir el escenario en el que se van a desarrollar las transformaciones sociales.

Este es el rol principal del Proyecto Urbano: ser constructor de mitos, generar el escenario a través del cual la nueva vida urbana se haga posible y que esta nueva posibilidad se haga evidente para todos; porque el mito debe abarcar a toda la sociedad y no exclusivamente a algún sector social.

La ciudad a través del Proyecto Urbano se transforma en un referente para sus habitantes y para toda la sociedad de que hay un nuevo modelo de ciudad en marcha y que hay un nuevo futuro posible.

El nuevo Mito no se crea azarosamente sino que se apoya en la historia de la ciudad y su comunidad, reafirmando los valores en que cree la comunidad de modo de mantener la dignidad de sus habitantes a través de la reconstrucción conjunta de la nueva Ciudad.

4.3. Criterios Básicos / Antecedentes

Los proyectos urbanos se definen como acciones macro sobre grandes áreas, pero su ejecución se realiza por partes y mediante acciones sucesivas y territorialmente acotadas.

En la mayoría de los casos donde se implementaron programas de renovación exitosos, el proceso se inicia identificando algunas operaciones de prestigio, tendientes a reinstalar el centro de la ciudad en el imaginario de la población, y a recuperar la imagen de pujanza y vitalidad.

Se trata de intervenciones puntuales, acotadas, que suelen ser financiadas con fondos públicos. Operaciones que tienen dificultad para legitimarse en el contexto de otras prioridades, y que resultarían inútiles si no son capaces de desencadenar efectos positivos sobre su entorno inmediato. Muchos urbanistas coinciden en denominar estas operaciones como de acupuntura, señalando la necesidad de aplicar este tipo de actuación sobre determinados puntos clave, que tiene la particularidad de desencadenar otros procesos, generando una sinergia positiva.

En la mayor parte de los casos, estas operaciones de prestigio han sido acompañadas por acciones destinadas a estimular las inversiones privadas, promoviendo cambios normativos, incentivos fiscales, líneas de crédito, buscando que el comportamiento del mercado contribuya a la puesta en valor de las áreas centrales.

En casi todos los casos se han producido cambios en el comportamiento del mercado inmobiliario, que se caracteriza por la llegada de nuevos vecinos con mayor poder adquisitivo, produciéndose un proceso de gentrificación. Es abundante la literatura que cuestiona los efectos de estos procesos, en tanto imponen en términos de mercado un silencioso desplazamiento de un sector social por otro, que implica en la mayoría de los casos la expulsión de los sectores populares. Por eso, en las últimas décadas, no se conciben procesos de repoblamiento de las áreas centrales que no incluyan un porcentaje significativo de viviendas sociales, buscando que el mejoramiento de las condiciones habitacionales contribuya a arraigar a los sectores populares que habitan en el centro.

Al mismo tiempo, es necesario disponer de área vacantes para el emplazamiento de nuevos procesos de inversión comerciales, deportivas, turísticas, culturales, recreativas; los que permitirán recuperar el prestigio original de la ciudad histórica.

Es de señalar, que en algunos casos el mercado rescata áreas del centro para usos no residenciales, de modo que el proceso de renovación vuelve a proyectar sobre ciertos sectores la lógica del **zoning**. En la mayoría de los casos, las políticas de recuperación urbana, apuntan a fortalecer los usos mixtos, promoviendo líneas de acción que garanticen una adecuada combinación (entre otros usos) de residencias, oficinas y comercios.

Son frecuentes los casos, en que las intervenciones rescatan algún o algunos grandes predios vacantes, que se presentan como excepciones de la estructura parcelaria. Es el caso de viejas estaciones, playas de carga, áreas portuarias, corralones, talleres, centros logísticos, bodegas, depósitos o equipamientos desafectados, que se presentan como áreas de oportunidad.

En algunos casos, estas grandes parcelas son de propiedad estatal, lo que facilita notablemente las posibilidades de actuación, siempre que se implemente una gestión adecuada para viabilizar su refuncionalización.

En el caso que las parcelas fueran de dominio privado o incluso que pertenezcan a diferentes propietarios, la política urbana tiene dos alternativas, por un lado, alentar la reunificación de

la tierra para volver a parcelar, acompañando la puesta en marcha de un emprendimiento privado, y por el otro, implementar mecanismos tendientes a adquirir la propiedad (compra o expropiación) y a desarrollar alguna modalidad de interacción público-privado.

La experiencia de las últimas décadas, señala que son cada vez más numerosos los casos de proyectos urbanos, que incorporan grandes áreas a los antiguos centros. La posibilidad de producir un “ensanche”, permite un nuevo posicionamiento del área central como conjunto. A través de estas operaciones, se logra que las acciones de puesta en valor sobre el área consolidada, se fortalezcan con la incorporación de un área de oportunidad, es decir, de un sector proyectado sobre la base de concepciones urbanísticas contemporáneas, se puedan implantar productos inmobiliarios de última generación.

Los casos del Quincy Market (Boston), Battery Park (Nueva York), Port Vell (Barcelona), Temple Bar (Dublín), del viejo puerto de Génova, Ria 2000 (Bilbao) y Puerto Madero (Buenos Aires) demuestran la eficacia de este tipo de emprendimientos.

Por último, interesa señalar que en la mayoría de los casos, la puesta en marcha de estos programas, se apoyó en mecanismos de gestión innovadores. En Barcelona, la mayor parte de las acciones de renovación tuvieron como promotor a los PRI (planes de reforma interior), promovidos desde una oficina que interactuaba con las organizaciones vecinales. En el caso de París, diferentes operatorias de renovación de edificios, son llevadas adelante por los PACT, oficinas instaladas en los barrios, en las que se identifican y estructuran las necesidades de vivienda. En el caso de Buenos Aires, el PRAM (Programa de Rehabilitación de la Avenida de Mayo) buscando la rehabilitación del espacio público, celebró convenios con los propietarios de los edificios, desarrolló los proyectos de remodelación de las fachadas, tomó a cargo la dirección de las obras, incidió sobre la evolución de la actividad comercial y promovió todo tipo de eventos cívicos, sociales, culturales y recreativos con el objeto de mantener viva a esa calle en el imaginario de los habitantes de la ciudad.

Otras intervenciones importantes también se apoyaron en entes creados ad hoc, como en el caso de la Autoridad de Battery Park, la Agencia promotora de Bilbao Ría 2000, de las SEM (sociedades de economía mixta) en París, la Corporación de Renovación del Centro de Santiago (Chile), o la Corporación Antiguo Puerto Madero en Bs. As, pudiendo tratarse de sociedades públicas, de sociedades anónimas, o de diferentes formas de articulación público-privado.

En todos los casos, el Modelo de Gestión ha sido la clave para el éxito del proceso de renovación. En este sentido, el ordenamiento de las acciones no es casual, sino que debe ser pensado como una operación dominó; en donde la colocación de una ficha, en este caso el desarrollo de una pieza urbana, lleva a la consecuente colocación de la siguiente.

Las piezas urbanas, deben ser lo más pequeñas posibles para facilitar la acción y la incorporación del capital local, pero deben estar claramente definidas. De esta forma la correcta elección de la pieza inicial es la base de todo el desarrollo del Plan Estratégico.

Así, la operación inicial, debe ser la que precipite todas las demás acciones, que deben ser de fácil ejecución y de bajo costo, o también ejecutables con recursos propios e inobjetable como acción, con el sustento para el poder político, pudiendo regirse por los plazos de gobierno para sus presupuestos.

4.4. Ejes Estratégicos de Intervención

Como ya hemos expresado, podemos decir que Avellaneda es el resultado del completamiento del territorio, entre las grandes obras de infraestructura producidas por la Nación, caracterizándola como una suma de tejidos urbanos fragmentados. A esto se suma un tejido mixto que se consolida en el segundo período de industrialización del país (con Perón al poder), arrojando como resultado usos diferenciados y a veces inconexos.

A partir del cambio de paradigma de fin de siglo, los sucesos ocurridos en la estructura productiva del país han provocado importantes cambios en las estructuras económica, política, social y territorial.

La crisis del Estado derivó en la crisis de la ciudad, produciendo abandono/deterioro de las grandes infraestructuras, generando cementerios industriales y acentuando la pobreza urbana.

En este marco es necesario definir los *ejes estratégicos* de intervención, estableciendo prioridades que contribuyan a la consolidación del Modelo Territorial,

A continuación se proponen los siguientes ejes estratégicos de intervención:

- Conectividad y accesibilidad
- Superación de la pobreza urbana
- Integración de los bordes costeros
- Recuperación del perfil industrial y portuario, bajo nuevos parámetros
- Revalorización del espacio público
- Conversión de áreas vacantes en áreas de oportunidad
- Creación de valor / capital social / capital productivo / capital ambiental / capital político

4.5. Las Decisiones Básicas y las Grandes Infraestructuras

Avellaneda es un territorio definido por las grandes infraestructuras (Puertos, puentes, Autopistas, Refinerías, Polos Petroquímicos, Ferrocarriles) que lo atraviesan en sus dos sentidos, ocupando grandes extensiones de tierra, como se desarrollara en los puntos 3.2, 3.3 y 3.4 del presente.

La puesta en marcha de las acciones propuestas, en el Plan Estratégico Avellaneda (PEA) 2020, hacen necesario definir y caracterizar mecanismos operativos con los que serán materializadas las múltiples intervenciones previstas en las políticas generales de actuación, que fueron definidas en el Modelo Territorial.

El enfoque de la propuesta debe priorizar los conceptos de conectividad y accesibilidad en un marco de sustentabilidad, a través del ajuste, aprovechamiento y puesta en valor de las Grandes Infraestructuras existentes, posicionando a Avellaneda como eje de crecimiento de la Región Metropolitana Sur, repensando el valor de cada una de estas trazas, de modo de resignificarlas en función de los nuevos roles del territorio.

Dado que estos temas son parte de Planes Regionales, se proponen los siguientes Programas de Intervención, que articula lo local con lo regional/global:

La formulación de propuestas, que posibiliten el desarrollo urbano y territorial, deben estar avaladas por **políticas de estado**, que se mantengan en el tiempo, ya que las operaciones urbanas requieren de una **gestión de largo plazo**, para ello se requiere de una visión integral del territorio contemplando la sensibilidad de todos sus componentes, como la apropiación del Plan por parte de la ciudadanía¹⁶, de manera de sostenerlo en el tiempo, actuando como eslabón ante las distintas gestiones de gobierno.

La nueva agenda de la ciudad deberá tender a orientar la inversión pública y privada, en el marco de un Plan de Integración Regional y de Desarrollo Local, gestionando **la incorporación de estos temas a las agendas nacionales y provinciales**.

¹⁶ Ver Vol. II - Gestión Asociada

Se propone ordenar las propuestas, según programas de actuación, contemplando la diversidad de los mismos, el encadenamiento de las acciones y la participación de distintos actores.

Puesta en valor de la estructura ferroviaria existente

Para el desarrollo de Avellaneda, la puesta en valor de la estructura ferroviaria existente es insoslayable.

Los ferrocarriles de carga son un elemento dinamizador de las economías regionales que necesitan llegar a un lugar de transferencia modal y de acondicionamiento logístico de sus productos para el mercado interno y para la exportación. Avellaneda tiene condiciones geográficas inigualables e infraestructura existente para potenciar este tipo de actividades derivadas del transporte.

La red metropolitana de trenes de pasajeros debe conectarse a través de nodos terminales de las diferentes líneas. Para el caso de Avellaneda, son a considerar el Ferrocarril Roca en sus dos ramales, el ex-Ferrocarril Belgrano (Norte – Sur) y el Ferrocarril Provincial.

En este sentido, es necesario que el Gobierno Nacional, en el marco del **Plan de Reactivación de Ramales Ferroviarios**, incluya en su agenda el *Estudio de Factibilidad de Racionalización de las Playas Ferroviarias “Kilo 5” y Bullrich*, para el desarrollo de un Proyecto de Centro de Transferencia Multimodal de carga y pasajeros, conectado a los Corredores Regionales.

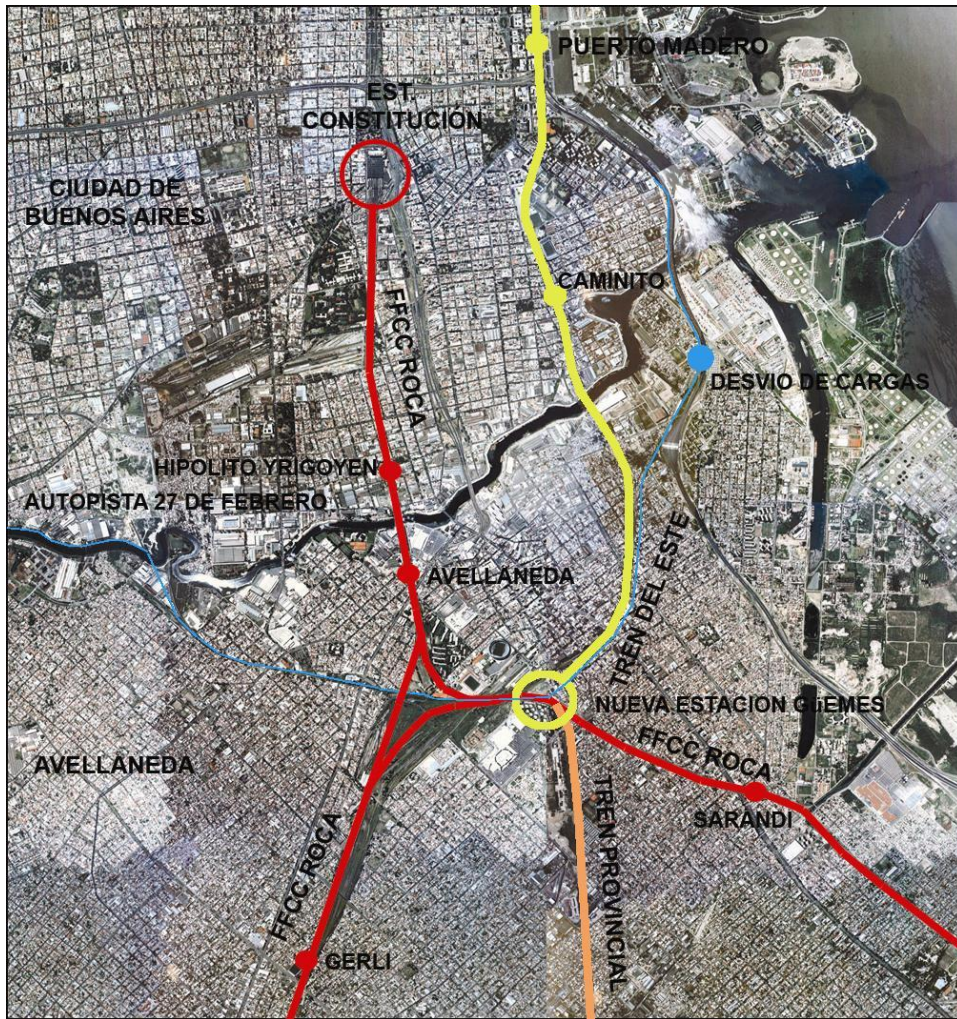
Dado el avance de las gestiones, para la puesta en marcha del Tren del Este, asignado en la Addenda del Contrato de Concesión vigente a FERROVIAS, cuya primer etapa contempla la ejecución del tramo de Retiro-La Boca para el próximo año, y se está evaluando para una segunda etapa, el tramo La Boca-Avellaneda.

Para lo cual, se hace necesario definir la localización de Estación Terminal en Avellaneda. Cabe destacar que el Municipio presentó ante la Unidad Ejecutora de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA), la solicitud de financiamiento para la construcción de un nuevo Centro de Transferencia de Pasajeros Ferroviarios en Avellaneda, Estación Güemes.

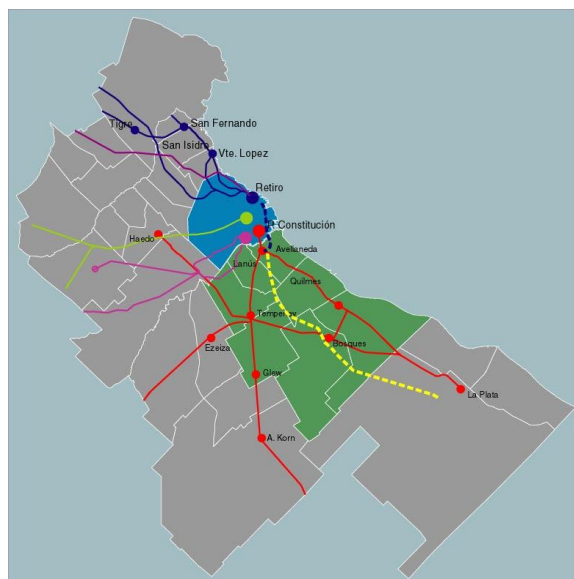
Se plantea que la misma vincule los ramales del Tren del Este (ex Ferrocarril Belgrano) y del Ferrocarril Roca, ramal La Plata vía Quilmes, en proceso de electrificación, concesionado a la empresa TMR.

A esto se suma el proyecto de reactivación del Tren Provincial, ramal P1, actualmente en jurisdicción de la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial (UEFP) y que une las localidades de Avellaneda y La Plata, situándose su cabecera en Avellaneda próximo a Centro de Traslado propuesto, pudiéndose la misma extenderse y empalmar, con los otros ramales. Cabe destacar que este ramal (P1) atraviesa los municipios que conforman la Región Metropolitana Sur, posibilitando la conectividad y accesibilidad, de la población involucrada en su traza, carente de un sistema de transporte público adecuado, abriendo una posibilidad de integración para estos núcleos urbanos densamente poblados, donde se detectan los mayores índices de pobreza metropolitana.

Según lo expuesto y de acuerdo al relevamiento de las trazas, se propone su localización entre las Playas Ferroviarias “Kilo 5” y Bullrich. Lo que implica el rediseño de la Playa de Cargas, articulándola con el proyecto de Corredores Regionales, Polígonos Productivos y Enclaves Logísticos (Puerto de Dock Sud). (Planos 8, 9 y 10)



Puesta en valor de la infraestructura ferroviaria

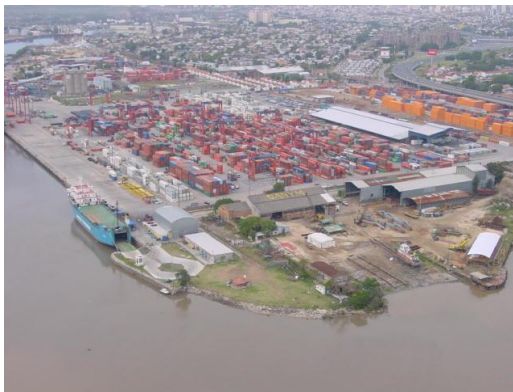


Refuncionalización y ampliación del Puerto de Dock Sud

La historia señala que los puertos que operan con productos de alto valor agregado, son dinamizantes de los lugares donde se desarrollan, así Buenos Aires fue la que ganó esta ventaja frente a Avellaneda, siendo subordinada a productos de bajo valor agregado. Hoy la situación puede cambiar si se concretan las inversiones y acciones en marcha.

El Puerto de Dock Sud, mueve un total de 12 millones de toneladas anuales de carga, lo cual representa un 23% del movimiento de cargas de todos los Puertos de la Provincia de Buenos Aires.

El Puerto de Buenos Aires mueve 6,3 millones de toneladas anual, es decir el 50% del Puerto de Dock Sud.



Puerto de Dock Sud
(vista desde la C. de Buenos Aires)



Autopista y puerto de Dock Sud
(vista desde el Riachuelo)

Este Puerto cuenta con áreas delimitadas para la atención de los distintos tipos de buques, es decir: porta contenedores, buques tanque para inflamables y buques tanque para gases. No obstante, las operaciones de los distintos tipos de embarcaciones no se circunscriben a estas áreas delimitadas, y aún es habitual observar la similitud de operaciones y navegación, que en términos de riesgo están internacionalmente prohibidas, operándose buques con productos inflamables y peligrosos dentro del Canal Dock Sud, a la vez que se operan buques de contenedores y carga general.

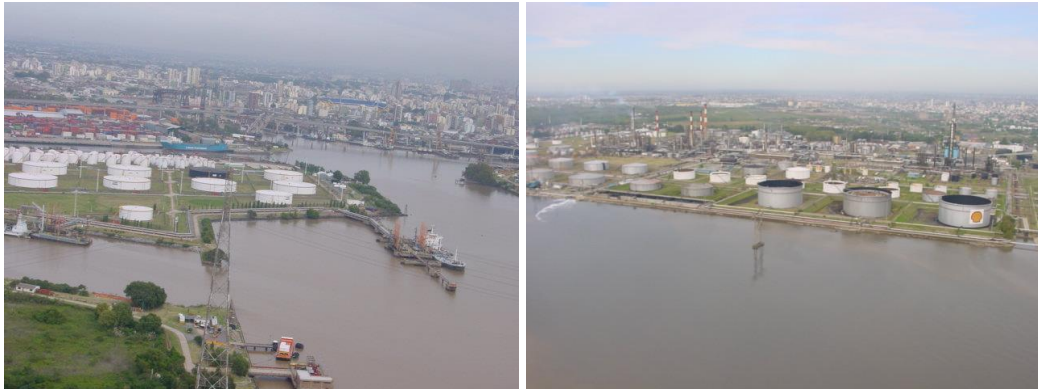
El total de movimientos que recibe este Puerto es de 3.300 buques al año, con una constante transferencia de carga a través del transporte por medio de camiones. Esto hace que el tránsito pesado en la zona portuaria y en las inmediaciones de la misma, sea muy importante en cantidad y tonelaje.

En la actualidad este tránsito pesado, accede al Puerto de Dock Sud por calles vecinales, la mayoría de las cuales no cuenta con la capacidad portante suficiente. Además esto hace que convivan diariamente de 500 a 1.000 camiones que transportan cargas, con la comunidad de Dock Sud.

Esta situación genera un alto impacto económico a la actividad portuaria y al comercio exterior, dado que retrasa el arribo de las cargas, debido al mal estado de sus accesos y a su vez también causa trastornos sociales, de salubridad, afectando la calidad de vida de los vecinos.

Otro tema a incorporar en la agenda del Gobierno Nacional y del Gobierno Provincial es la **relocalización del Polo Petroquímico de Dock Sud**, ubicado en la zona en jurisdicción de Administración Portuaria Bonaerense, para lo cual se hace imprescindible la elaboración y/o implementación de las acciones tendientes al desarrollo de una estrategia regional en materia de gestión ambiental, que asegure la ejecución de políticas de reconversión y/o

relocalización de las actividades productivas, asegurando la participación activa de los sectores y/o jurisdicciones involucradas en el Polo Petroquímico de Dock Sud.



Destilerías: vista desde el Río de la Plata

A continuación se detallan los siguientes *antecedentes*, a saber:

- *El Convenio*, firmado el 19 de diciembre de 2000, para el establecimiento de un Plan de Monitoreo Continuo del Aire para el Área del Polo Petroquímico Dock Sud, conjuntamente con la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Municipalidad de Avellaneda.
- El Acuerdo celebrado entre la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón en Argentina (JICA), de fecha 21 de Agosto de 2001, para la Implementación del Estudio o Línea de Base de Concentración de Gases Contaminantes en Atmósfera en el Área de Dock Sud en Argentina, para realizar un Estudio cuyo objetivo principal es el Establecimiento de una Línea de Base de Concentraciones de Contaminantes del Aire en el área de Dock Sud y diseñar una Red Permanente de Monitoreo Continuo de Calidad de Aire, mediante la medición de concentraciones de gases.
- El proyecto de Ley Provincial, presentado el 10 de julio del 2003, cuyo artículo 1º dispone la relocalización de Destilerías de Petróleo, Depósitos de Combustible, Depósitos de Productos Químicos, Depósitos de Productos Inflamables, Producción de Insumos Químicos, tratamiento de Residuos Patológicos e Industriales, Ingreso y Transferencia por Conducciones de Inflamables y Relleno Sanitario, ubicados dentro de la zona portuaria de Dock Sud;
- El Decreto Municipal N° 1367/2004 en el cual se prohíbe, en el área correspondiente al Polo Petroquímico de Dock Sud, la habilitación de industrias y o servicios que elaboren y/o manipulen sustancias inflamables, corrosivas de alta reactividad química, infecciosa, teratogénica, carcinogénicas y/o radioactivas, y/o generen residuos y/o efluentes con características especiales de acuerdo a las normas ambientales en vigencia, que pudieran ocasionar daños a las personas y/o salud de la población y/o a los bienes y/o al medio ambiente; asimismo en el mencionado Decreto, se prohíbe en aquellos establecimientos preexistentes, toda modificación en las instalaciones que impliquen un incremento de los procesos productivos y/o capacidad instalada, y que resulten susceptibles de aumentar los riesgos ambientales existentes en la actualidad.

4.6. Polígonos Industriales y Enclaves Logísticos

En la periferia del Polo Petroquímico de Dock Sud, se encuentra la denominada **Villa Inflamable**. Sus habitantes están constantemente expuestos a la contaminación y los riesgos sanitarios que ha generado y genera actualmente esa proximidad, por lo que debe ser un objetivo fundamental del Gobierno la relocalización total del barrio en otra zona donde los peligros para la salud de la población se vean superados. El año pasado se ha realizado un censo, en conjunto entre la Municipalidad, el Comisión Nacional de Tierras Fiscales Nacionales Programa Arraigo y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, del cual no se poseen aún resultados definitivos, pero nos permitió conocer que aproximadamente 3.200 habitantes y casi 800 familias necesitan de la intervención urgente del Estado.



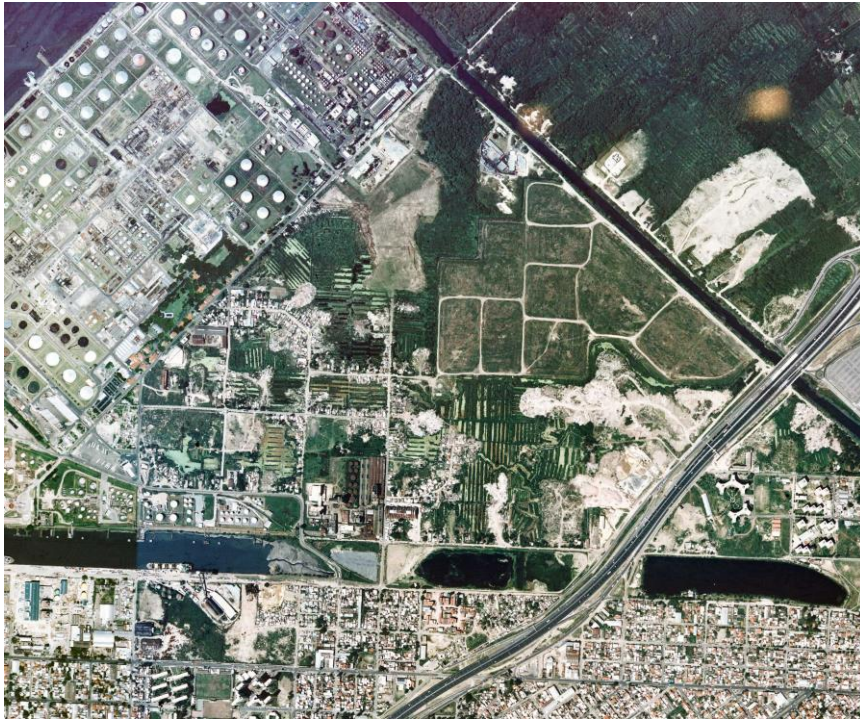
Villa Inflamable

En este sentido, el Municipio plantea distintas etapas de intervención, por un lado la relocalización de las familias que actualmente ocupan esta zona, y por otro lado, se propone la **planificación del área para usos industriales y logísticos**. Consolidando el sector acorde a los mecanismos operativos con los que serán materializadas las múltiples intervenciones previstas en las políticas generales de actuación, que fueron definidas en el Modelo Territorial.

A tales efectos se deberá efectuar el estudio y análisis pormenorizado a través de equipos multidisciplinares para el desarrollo de programas y/o proyectos específicos.

Este Programa deberá contemplar la **refuncionalización y ampliación del Puerto de Dock Sud**, y el mejoramiento de sus accesos, cuyo financiamiento ha sido otorgado a través de un crédito del Banco Mundial, y esta prevista para su ejecución para el año próximo.

Se deberá incorporar para su estudio y análisis, el **desarrollo de Polígonos Industriales y Enclaves Logísticos**. Estos proyectos no han sido desarrollados aun, pero se encuentran relacionados por el proyecto de Desvío de Cargas que los vincula desde el punto de vista circulatorio y además los pone en evidencia como Áreas de oportunidad.



Área con potencialidad para instalar el nuevo Parque Industrial de Avellaneda

4.7. Corredores Regionales Metropolitanos (Desvío de cargas)

La incorporación de estas nuevas áreas requiere la redefinición de los corredores urbanos hacia los bordes del Área Central, para permitir la incorporación plena de las áreas de expansión previstas. Para ello, se ha diseñado un anillo ferroviario y automotor para camiones, perimetral al Área Central, que opere como desvío de cargas, con acceso a todos los nudos de tránsito, a las playas de transferencia y a las áreas industriales; todas ellas, áreas no integradas a la dinámica urbana y que ahora quedarán relacionadas con la Región Metropolitana, por la red ferroviaria y la red de cargas de la Ciudad de Buenos Aires.

En el marco del Acuerdo llevado a cabo, en el pasado mes de Junio, por este Municipio, conjuntamente con los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, se manifestó la voluntad de buscar soluciones a los conflictos ocasionados por el transporte de carga y la falta de conectividad sobre el Riachuelo.



Nuevo Puente Pueyrredón (vista desde la Ciudad de Buenos Aires)

En reuniones de trabajo conjunto, entre funcionarios de la Municipalidad de Avellaneda, del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y equipos consultores (UNPRE), se acordó los lugares en los que se emplazarán los futuros puentes que unirán la Ciudad y el Partido de Avellaneda, a saber:

- Av. Roca con Av. Patricios
- Ameghino con Av. Montes de Oca
- Iguazú con el extremo oeste del Desvío de Cargas, para su conexión con la Av. 27 de Febrero (cargas)

Asimismo, se acordó la realización conjunta de un estudio integral para la optimización de las redes de transporte liviano, de cargas y de pasajeros. Se estudian distintas alternativas de desvío de cargas, interconectando polígonos productivos, logísticos y residenciales.

4.8. Saneamiento

Avellaneda se ha caracterizado históricamente por el desarrollo y la concentración de actividades, que al no encuadrarse conforme a las exigencias legales y de buenas prácticas ambientales, terminan resultando altamente contaminantes. Entre ellas, se destacan básicamente las curtiembres, y algunas de las industrias químicas y petroquímicas, que forman parte del Polo Petroquímico. Asimismo recibe de aguas arriba, desechos industriales a través de los arroyos entubados, desaguando en el Riachuelo y en el Río de la Plata.

Cabe mencionar que la cuenca Matanza-Riachuelo tiene una población de 3 millones de habitantes, abarca parte de la Ciudad de Buenos Aires y de 11 Partidos de la Provincia de Buenos Aires. Su población, se encuentra entre las de más bajo nivel de vida en el Gran Buenos Aires, en condiciones sociales y ambientales muy precarias.

Desde el punto de vista ambiental, las zonas más críticas de la cuenca, son la zona portuaria del Riachuelo y la zona altamente industrializada a lo largo del río, desde su desembocadura, hasta cerca de Villa Diamante y Fiorito, así como la concentración de "villas miserias" que ocupan un área bastante extensa en las cercanías de Villa Fiorito, Villa Diamante, Villa Albertina y los Puentes Pueyrredón y Avellaneda. Los basurales en los alrededores del Mercado Central, son también zonas críticas. Desde el punto de vista de su calidad, el Río Matanza - Riachuelo puede dividirse en tres tramos:

TRAMO 1: Desde sus nacientes, hasta la desembocadura del Arroyo Chacón, donde el Río Matanza tiene una calidad aceptable. El río muestra pocos signos de contaminación. El curso del mismo atraviesa un área de población y establecimientos industriales dispersos. Hay una concentración aceptable de oxígeno disuelto y la DBO5 es menor de 20 mg/l.

TRAMO 2: A partir de la desembocadura del Arroyo Cañuelas y el Arroyo Chacón, receptores de importantes efluentes industriales con tratamiento inadecuado o inexistente, descendiendo bruscamente su calidad. Esta situación se ve agravada con la desembocadura del Arroyo Morales, el tributario de mayor caudal y también receptor de descargas industriales.

TRAMO 3: Desde donde comienza su rectificación hasta la desembocadura del Riachuelo. En este tramo el río está completamente contaminado y existe una pronunciada influencia del efecto de las mareas.



Tramo 3 del Riachuelo: a. Meandro

b. Barracas y Barracas de Avellaneda

Las Fuentes de Contaminación

Las fuentes de contaminación más importantes son:

- Las aguas domiciliarias cloacales.
- Las aguas domiciliarias incluyen no sólo los componentes fecales y los residuos de la preparación de alimentos, sino también el uso de productos de limpieza. Los desagües cloacales del Conurbano que incluyen la planta de tratamiento de OSBA de Cañuelas, la Sudoeste de Aguas Argentinas y un desborde de la segunda cloaca máxima de Aguas Argentinas mandan directamente al Río Matanza un caudal medio diario de alrededor de 350.000 m³ / día.
- El porcentaje de habitante con servicio de cloacas en la cuenca está en el orden de 45%, o sea que existen aproximadamente 1.200.000 habitantes sin servicio de cloacas, que descargan en tanques sépticos o en letrinas con pozos negros.
- Las aguas pluviales contaminadas con la suciedad de las zonas urbanas.

La contaminación natural de los desagües pluviales, o sea las fuentes de contaminación de escorrentía superficial en áreas urbanas, incluyen las deposiciones húmedas y secas de los contaminantes del aire; debe observarse la considerable cantidad de industrias en la cuenca, que descargan sus aguas servidas en el sistema de desagüe pluvial. Asimismo las conexiones ilegales de desagües cloacales domiciliarios en el sistema de desagüe pluvial, contribuyen con valores desconocidos al deterioro del Río Matanza, no sólo con materia orgánica, nitrógeno y fósforo, sino también con una amplia gama de sustancias químicas contaminantes. Estos valores descargados en el río son cuantitativamente desconocidos.

Las Industrias

Las industrias radicadas en la Cuenca, evidencian un estancamiento tecnológico y un estado ambiental deficiente. En la mayoría de los casos, las aguas residuales se vierten sin depuración al río, o también los colectores de líquidos cloacales y pluviales. En muchos casos, el suelo, contaminado conjuntamente con residuos sólidos tóxicos y peligrosos. Es notoria la falta de cumplimiento por las industrias de la legislación normativa existente, la que se manifiesta en todo el ámbito de la cuenca.



Industrias

- **Los residuos sólidos urbanos (RSU)**

Los residuos sólidos de la cuenta no son tratados y se efectúa una disposición final en rellenos sanitarios o en basurales a cielo abierto. Los basurales a cielo abierto tienen un evidente efecto negativo sobre el medio ambiente y puede afectar recursos naturales vitales para los seres humanos. Un problema generalizado en la cuenca es la disposición clandestina e incontrolada de residuos en la vía pública, estimándose que el volumen total de los basurales a cielo abierto está en el orden de los 900.000 m³.



RSU: aportes de la C. de Buenos Aires a la contaminación del Riachuelo:
 a. arroyo Cildáñez

b. Basural clandestino

Condiciones Generales de la Cuenca

Las condiciones medio ambientales del río mismo se pueden calificar tanto en la función de la calidad del agua y los sedimentos como de la condición sanitaria del puerto. Esencialmente los tributarios y el cauce principal del Río Matanza en la zona rural están solo ligeramente contaminados, mientras que la parte media y los tributarios afectados por las áreas urbanas en expansión están fuertemente contaminados aún cuando el área tributaria tenga sólo una fracción urbana.

Finalmente, la parte inferior del río Matanza - Riachuelo y el área portuaria están altamente contaminados, apareciendo en zonas extensas líquidos cloacales crudos y fuertes olores. Se ha identificado la presencia de amoníaco con muy altas concentraciones en la zona contaminada. Se estima asimismo que los sedimentos depositados en los tramos inferiores del río y en la zona portuaria, contienen un grado elevado de metales pesados y compuestos orgánicos.

Las escasas mediciones realizadas, indican que los niveles de contaminación, presencia de hidrocarburos y pesticidas organoclorados, son mucho más elevados que los que normalmente se encuentran sobre sedimentos salobres o de aguas frescas.



Condiciones de vida: Un asentamiento en la Ciudad de Buenos Aires, ribereño al Riachuelo, frente a Avellaneda

Aproximadamente el 65% de la población de la cuenca tiene acceso a agua suministrado por la red pública, lo que implicaría que hay más de 1.000.000 de habitantes que están suministrados por pozos propios, camiones cisternas, recolección de agua pluvial, etc. Actualmente, el suministro público, proviene tanto de tomas de agua superficial como de perforaciones de agua subterránea.

Por causa de la implantación industrial, el vertido de residuos y falta de sistemas cloacales en parte de la cuenca, existe un gran número de terrenos potencialmente contaminados, lo que puede tener impactos importantes, en las aguas superficiales y subterráneas, como también en los suelos.

Desde las piletas de Ezeiza hasta la desembocadura, se observan en la superficie del río, material flotante de residuos sólidos, aceites y grasas. Este material, constituye un factor importante en el deterioro de las condiciones estéticas y ambientales del río y de las áreas ribereñas.

Sectores Industriales

El total de industrias que vierten a cauce superficial (647 de un total de 766) pertenecen a los sectores de cárnicas y lácteas (21.4%), químicas, farmacéuticas y petroquímicas (29.4%), papeleras y textil (11.26%), curtiembres (3.3%), metalúrgicas (6.9%), y otras actividades (28%).

Estado actual de instalaciones de tratamiento

Las instalaciones de tratamiento existentes no funcionan, o bien no han sido dimensionadas para el caudal de las aguas que deben tratar actualmente. La información disponible de actividad y procesos industriales, así como caracterización de efluentes industriales, es muy escasa y requiere posteriores estudios de caracterización y relevamiento.

Los vertidos industriales, son un factor crítico en la contaminación de la Cuenca, ya que representan aproximadamente un tercio de la carga orgánica total vertida a aguas superficiales y son además la fuente principal de sustancias y compuestos tóxicos.¹⁵

¹⁵ Informe Comité Ejecutor Matanza – Riachuelo – set. 2000

Frente a lo expuesto, surge la imperiosa necesidad de desarrollar un Plan de Manejo Integral de la Cuenca, de manera tal, que permita mitigar los efectos producidos en el tiempo, ante la falta de políticas de Estado, que tiendan a preservar el cuidado de la población y el medio ambiente.

Dentro del conjunto de acciones a implementar podemos mencionar:

- Completamiento red cloacal domiciliaria
- Manejo de los residuos sólidos urbanos (RSU)
- Control de efluentes industriales
- Control de emisión de gases (calidad del aire)
- Control de inundaciones (defensa costera y completamiento de desagües pluviales)

En este sentido, debiera realizarse una Evaluación de Impacto Ambiental Regional para la radicación industrial. Relevar y controlar las plantas de tratamiento existentes, verificándose también, la necesidad de nuevas plantas de tratamiento y efectivos mecanismos de control, sobre las cuencas (Matanza - Riachuelo, Arroyo Las Piedras).

Estos temas, deben ser incorporados en la agenda provincial y nacional, dada la superposición de jurisdicciones y la diversidad de actores involucrados.

Otro tema relacionado al saneamiento es el **manejo de los RSU**.

En el AMBA, la recolección de RSU, se encuentra a cargo de los municipios, los que generalmente concesionan el servicio a empresas privadas. La mayoría de los residuos recolectados, se disponen finalmente en los rellenos sanitarios del CEAMSE, el cual se constituyó el 6 de mayo de 1977 como una sociedad formada por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; con un objetivo general eminentemente interjurisdiccional y regional, que de acuerdo al Art. 4 de su Estatuto Social, se define como “*contribuir a materializar el equilibrio y la preservación ecológica del área metropolitana, la eliminación de la polución ambiental y el saneamiento de los acuíferos y los suelos . . .*”

La disposición final de residuos urbanos y la saturación que presentan algunos de los rellenos sanitarios utilizados para tales fines por el CEAMSE, es una causa de riesgo ambiental importante sobre recursos naturales de naturaleza interjurisdiccional y de alta importancia como son los acuíferos y el Río. Ya se han cubierto aproximadamente 800 hectáreas de terrenos con los actuales rellenos sanitarios, los que se encuentran próximos a su agotamiento, por lo que se requieren nuevos sitios de disposición final.



CEAMSE: a. Cava con relleno



b. Planta de tratamiento de lixiviados

El problema se ve agravado por la crisis económica que obliga a reducir el gasto público y mantener las tarifas bajas, sumado a la poca conciencia pública y participación ciudadana, para visualizar los costos que implican el inadecuado manejo y disposición de los residuos.

Hoy, las montañas de residuos del centro de disposición final Villa Dominico, superan los veintidós metros de altura, todo esto sin mecanismos de recolección, ni tratamiento de los miles de metros cúbicos de líquidos lixiviados, que producen los dos millones y medio de toneladas de basura que se acumulan anualmente en el Centro. No se realizaron adecuadamente, las tareas de impermeabilización de suelos, con el consecuente riesgo de contaminación grave de los acuíferos, incluyendo el acuífero Puelche, el más importante del país, que subyace en la región a unos cuarenta metros de profundidad. La sobreexplotación del Centro, como lugar de disposición, no obedece a razones técnicas u operativas, ni mucho menos ambientales, se debe principalmente, a una cuestión de costos y de conveniencia económica para CEAMSE y SYUSA, ya que la apertura de uno o más nuevos centros de disposición, debería realizarse a distancias de la Capital Federal mayores a las actuales, con una negociación con los municipios afectados que obviamente no tuvo lugar cuando se instaló en 1977.

En sus operaciones para CEAMSE, SYUSA requiere tierra para el recubrimiento periódico de los residuos. La extracción de tierra en zonas planas en la cantidad requerida por SYUSA, produce lo que se conoce como tosqueras o cavas, que representan un grave deterioro ambiental, y al inundarse, una amenaza para la población. Es tristemente famosa en Quilmes la tosquera del ex Batallón Viejobueno, que ha cobrado cincuenta y tres vidas, casi todas de niños. Para disminuir los costos operativos, SYUSA no adquiere ni trae la tierra de zonas rurales, sino que realiza la extracción produciendo tosqueras, en terrenos inundables adyacentes a los mismos sitios de disposición de residuos.

La Ley Provincial 8912/77, prohíbe las tosqueras en zonas urbanas o suburbanas como la que nos ocupa; siendo una explotación minera de segunda categoría, se habilita únicamente en zonas rurales. Cabe destacar, que ninguna de estas actividades ha tenido una evaluación de impacto ambiental. Estas tosqueras, adyacentes a las áreas de disposición de residuos, se inundan permanentemente con agua contaminada por lixiviados, por lo cual para seguir las operando, se lleva a cabo una operación de drenaje por bombeo durante las 24 horas del día, sobre los humedales y cuerpos de agua de la ribera del Río de la Plata. A pocos centenares de metros de allí, Aguas Argentinas opera sobre el Río de la Plata, la toma de agua de Bernal.

Las aproximadamente doscientas hectáreas de humedales costeros, que CEAMSE no ha utilizado para depositar basura, contienen una rica biodiversidad de la más variada en todo el Gran Buenos Aires. Es un área que se requiere conservar y proteger en estado natural dentro de una región, el Gran Buenos Aires, que apenas tiene una superficie de espacios verdes públicos de un metro cuadrado por habitante. Internacionalmente, se considera un mínimo necesario de entre diez y quince metros cuadrados de espacios verdes por habitante.

4.9. El Crecimiento del Área Central y las áreas de expansión

Debe quedar claro, que el desarrollo de los barrios está directamente relacionado con la renovación del Área Central, pero también, que existe una mediación hacia el mejoramiento del tejido urbano barrial por el desarrollo de algunos nudos en el territorio con aptitud para hacerlo.

En el caso de Avellaneda, del análisis del territorio surge claramente que estos nudos en el corredor del SE pueden ser desarrollados en el Área de Sarandí, Dominico y Wilde; y que están ligados a la cercanía de los By-Pass propuestos para el tránsito de las estaciones ferroviarias y de los grandes equipamientos comerciales. Estos nudos deben ser proyectados

urbanísticamente y densificados como áreas de oportunidad, siendo los que ayudaran a recalificar el tejido urbano del territorio.

Para mejorar la accesibilidad y conectividad, se propone el desarrollo de un área de transferencia de todas las líneas ferroviarias y de ómnibus, en el borde sur del Área Central, en la zona de la Municipalidad, el mall del Alto Avellaneda y la UBA; que es una zona en desarrollo y debe ser completada con el equipamiento necesario para ligar las partes.

Este proceso de desarrollo, requiere de suelo apto para incorporar las nuevas funciones, siendo sustancial la redefinición de los polígonos de actuación, la redistribución de los usos y el reciclaje de las áreas a incorporar.



Propuesta de nueva estación de transferencia multimodal

La reconversión del área central actual, mas la recuperación de nuevas áreas de oportunidades aptas para las nuevas demandas de uso, implica la expansión del área central, en áreas de nueva Planta.

Las áreas centrales deben crecer para incorporar: nueva población y usos, que el tejido excesivamente subdividido no permite disponer, siendo necesarias para sostener las áreas comerciales tradicionales y para atender las nuevas demandas. Áreas verdes, paseos públicos, áreas deportivas y culturales.

En el caso de Avellaneda, la expansión por orden de prioridades, debe darse en principio, hacia el Riachuelo > Paseo Costanero, dado que el Área Central, se expande naturalmente hacia ese borde y luego hacia la costa abierta del Río de la Plata > Parque Productivo a escala metropolitana.

La incorporación de estas nuevas áreas, requiere la redefinición de los corredores urbanos hacia los bordes del área Central, para permitir la incorporación plena de las áreas de expansión previstas.

4.10. El Parque Regional Metropolitano

Es reconocido el déficit de áreas Verdes en el Área Metropolitana, déficit particularmente complejo de resolver en el caso de la Ciudad Autónoma de Bs.As.; ya que no tiene la posibilidad material de resolverlo, por la cantidad de tierra ocupada y por el alto costo del suelo.

Por otro lado, el Gran Buenos Aires que tiene suelo disponible, carece de los fondos necesarios. Esta situación de dependencia mutua lleva al planteo del Sistema Metropolitano de Parques, ejecutados en consenso entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia; como colaboración necesaria para llevar a cabo un proyecto de envergadura, implicando el cuidado de áreas protegidas, cuencas hídricas, grandes predios y la preservación de eco-sistemas, que prestan servicios ambientales a la región.

La Región Metropolitana Sur, tiene un borde de Ribera sobre el Río de la Plata de un importante valor ambiental, que incluye áreas especiales que deben ser protegidas, habiendo tenido un valor productivo, puede ser recuperado según nuevos parámetros. La misma tiene un carácter estratégico por su cercanía y vinculación con la Ciudad Autónoma, pasible de materializar la expansión Sur de la ciudad.

La solución de los problemas que aquejan al área metropolitana de Buenos Aires, solo pueden ser abordadas en forma interrelacionada; problemas como la pobreza crítica, los espacios verdes, el manejo de aguas (superficiales y subterráneas), la contaminación, la recolección y disposición de los residuos sólidos urbanos, pueden ser subsanados en gran parte, a través de la creación de un gran sistema de parques metropolitanos, que se organizan desde una óptica integral: productiva, ecológica, recreativa y educativa, rompiendo con el paradigma parquista haussmanniano.



Área de las “Quintas de Sarandi”

- a. Vista desde el Río de la Plata
- b. Frente urbano de Bs. As. visto desde las Quintas
- c. Interior del área
- d. Cultura tradicional del área: Almacén de campo

Las nuevas áreas verdes, deben servir al mismo tiempo para mejorar el medio ambiente (aumento de la cantidad de espacios verdes, control de cuencas e inundaciones, mejoramiento de la calidad del aire, el suelo y el agua), producir alimentos y forestación con mano de obra intensiva, permitir un eficaz reciclado de desechos sólidos urbanos, ser utilizables como espacios recreativos, deportivos y de esparcimiento, contener equipamientos educativos (universitarios, terciarios, técnicos), pero sobre todo, ser un gran foco de concientización social, sobre la importancia de la producción el empleo y el cuidado del medio ambiente.

En el caso de Avellaneda, se detecta el área de “las Quintas de Sarandí” para el desarrollo de un Parque Regional Metropolitano. Se prevé realizar un uso productivo del suelo, que permita que las unidades productivas (organizadas sobre la base de micro emprendimientos), provean el sustento económico de las unidades familiares que habitan los predios.

Asimismo, el tipo de producción que se propone en los emprendimientos productivos, podrá ser de carácter intensivo o mixto, combinando actividades agroindustriales de tipo intensivo o forestación, con actividades de servicios y comercialización. Puede actuarse sobre la base del subsidio a los Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y los programas alimentarios que en este caso son transformados en un proyecto de producción de alimentos para la venta y el auto-abastecimiento.

En esta etapa, la tecnología que se utilice dentro los emprendimientos, será de baja intensidad, permitiendo que pueda adaptarse a los condicionamientos que crean las redes de equipamiento existentes. Sin embargo, los micro-emprendimientos, son un lugar propicio para experimentar con tecnologías que usen energías alternativas.

Dentro de los emprendimientos productivos, no sólo se podría realizar un reciclaje del material utilizado dentro del proceso productivo, sino que también puedan existir plantas de acopiamiento, separación y reciclado de los residuos sólidos urbanos producidos por la ciudad.

SITUACION SUSTENTABLE URBANA	PROBLEMA	OBJETIVO	ACCIONES
Marginalidad social	Condiciones sub LP de grupos sociales	Reducir la Marginalidad de grupos sociales mediante la generación de empleo y organización básica y la mitigación de aspectos ambientales deficitarios	Creación del Programa Lixo que nao e Lixo
	Déficit alimenticio		
Marginalidad económica	Déficit servicios Básicos		
	Déficit equipamiento Básico		
Marginalidad política	No-ciudadanía		Empresa popular de reciclaje
	Baja organización de OBC's		Canje de bonos de Alimentación
Marginalidad ecológica	Bajo reciclaje de Residuos	Canje de bonos de Transporte	
	Basurales a cielo Abierto	Servicios de limpieza y saneamiento urbanos en áreas marginales	

Un ejemplo de relación entre Objetivo y Problemas Ambientales (el caso del programa Lixo que nao e lixo, Curitiba).

Adicionalmente, resulta interesante agregar que en la redefinición de las políticas urbanas sobre la base de las ideas del desarrollo sustentable, es muy importante discernir el potencial de sinergia que pueden connotar las relaciones de una serie de políticas o programas sectoriales: en este punto, algunas características de la administración de Curitiba¹⁷, resultan aleccionadoras (por ejemplo, los efectos sociales sinérgicos del programa *Lixo que nao e lixo*).

La figura anterior ilustra acerca del referido programa y sus efectos sinérgicos:

La generación de importantes stocks de materias primas y materia orgánica reciclada, permite desminuir el nivel de producción de basura, posibilitando bajar los costos en los servicios de recolección, disminuyendo los niveles de contaminación y descomprimiendo la saturación del CEAMSE.

Los parques pueden ser también, un lugar propicio para la ubicación de equipamientos educativos o unidades educativas, que puedan desarrollar parte de sus actividades dentro de los parques. Un aspecto relevante dentro de esta propuesta, es que los parques conforman un espacio de educación y concientización ambiental, donde se fomente el respeto al medio ambiente, el uso productivo de la tierra y la capacitación sobre las de las nuevas tecnologías.

La construcción de los espacios verdes, permite materializar en la práctica, una política reparadora de los daños causados por la crisis, mejorando la calidad medio-ambiental; aprovechando las potencialidades de los recursos humanos existentes y generando empleo genuino. Es importante destacar que la recuperación de la economía, no implica necesariamente una recuperación proporcional de los niveles de empleo, ni una justa distribución de las riquezas. Por ello, es necesario la constitución de redes sociales, en las que participen los distintos niveles del estado, organizaciones sociales, comunitarias y empresariales; en las que se articulen políticas de distribución social y contención de los excluidos.

Sobre la base de estas consideraciones, entendemos la sustentabilidad política, como base de la gobernabilidad; implicando entre otras manifestaciones:

La articulación entre las acciones de gobierno y las propuestas manifestadas a través de las Asociaciones Intermedias, como expresión mancomunada de políticas participativas. Para ello se propone recrear una base de capital político (KP) de tipo local, capaz de esgrimir frentes de confrontación a decisiones políticas extralocales, generadoras de modelos que derivan en la exclusión social, marginalidad, etc. Provocando: pérdidas significativas de (KP) y severas crisis en la sustentabilidad política local.

4.11. El Desarrollo del Mercado Inmobiliario

Avellaneda cuenta con un know-how sobre la industria de la construcción, con empresas constructoras y con capital propio. Sin embargo ese capital no se invierte en el desarrollo inmobiliario de Avellaneda.

Por lo tanto, la línea de hipótesis, es si es posible construir un sistema de desarrollo inmobiliario continuo en Avellaneda; más allá de emprendimientos puntuales (Torres Pueyrredón, Torres de Sarandi, etc.) que lleguen a incorporar a Avellaneda como marca, al Mercado global de la Ciudad de Buenos Aires.

Esta hipótesis es discutible, y no tiene aceptación plena, pero en el caso que lo fuera, podríamos suponer que el primer escenario posible, se desarrollará en un Área Central recuperada, con mejoramiento del espacio público y con apertura hacia el Riachuelo.

¹⁷ Un resumen de las políticas urbanas de Curitiba – incluido el manejo de los residuos – en IPPUC, *Memoria da Curitiba Urbana*, Ecological School of Urbanism, Curitiba, 1991.

El segundo escenario posible, es el del reciclaje del área de las barracas para viviendas, permitiendo incorporar masa crítica al Área Central y apoyar la recuperación comercial. Este escenario es cuestionado por quienes suponen un destino industrial o logístico para las mismas. Tal vez puede pensarse el área, como de usos mixtos, implementado una estrategia que permita o estimule la localización de las denominadas industrias limpias. En este sentido, el área reúne condiciones que pueden relacionarse, entre otras, con la industria del cine, (escenografía, imagen y sonido, estudios de grabación, etc.). Es de señalar que Avellaneda cuenta con una escuela de prestigio en la especialidad.

El tercer escenario es el desarrollo de los nudos Sarandí, Domínico y Wilde en el corredor del SE, que cuentan con posibilidades de desarrollo a partir de las inversiones existentes: súper e hipermercados, parques, etc.

El cuarto, es un desarrollo de loteos con marinas sobre las costas del Río de la Plata. Producto que casi no existe en toda la Ribera Sur.

4.12. Las Áreas a Reincorporar

El Tejido Urbano debiera avanzar hacia la calificación de un tejido anónimo, mediante la creación de un sistema de centros basados en identidades existentes.

Esto a su vez, debiera ser acompañado de la redefinición de los polígonos adecuados y el desarrollo de inversiones públicas y privadas como modo de creación de valor.

El Tejido Urbano de Avellaneda, es un tejido bien referenciado como traza urbana en los bordes del Riachuelo y del Río de la Plata, que es donde surgen entidades urbanas deterioradas pero bien nítidas, que podrán reciclarse en cuanto el desarrollo urbano de Buenos Aires recupere cierto equilibrio Norte-Sur.

El problema surge en el tejido compacto de las fajas centrales y en poco accesible de la Faja Oeste situada en los bordes con Lanús y Quilmes.

Para estos tejidos, en primer lugar se propone el reforzamiento de los centros existentes para crear un sistema de centros a nivel local: en Sarandí, Domínico y Wilde (ver planos 11 y 12), apoyados en el Ramal ferroviario, en la duplicación del corredor SE transformado en par vial (ver plano 13), en los parques existentes y/o por crear, en los grandes equipamientos y en la posibilidad de llegar desde ahí a una costa recuperada por caminos parque al borde de arroyos y canales.

Estas áreas o polígonos pueden constituir un adecuado atractivo para vivienda destinada a sectores medios (ver desarrollo inmobiliario) y a contribuir a referenciar a las áreas con menor desarrollo del tejido urbano ya que están basadas en identidades locales ya reconocidas.

Pero además, al crearse puntos de desarrollo inmobiliario puede comenzar la cadena de construcción de valor social y económico sobre un territorio hoy poco valorizado.

4.13. Superación de la Pobreza Urbana

La integración urbana y social, la rehabilitación de asentamientos precarios, el mejoramiento del hábitat y el ambiente, la formación de capital social y la inclusión social, son premisas de intervención en el territorio para la superación de la pobreza urbana, requiriendo de una firme decisión colectiva y una fuerte vocación transformadora.

Es de mencionar que el Municipio inició un cuidado proceso de desarrollo del Programa de Urbanización de Villa Tranquila, componente estratégico del Plan de Revitalización del Área

Central de Avellaneda. Se plantea una intervención integral en el barrio, desde los aspectos urbano, dominial, ambiental, social y de desarrollo local.

El proyecto prevé la apertura de calles con la ejecución de obras de infraestructura (pavimentos, desagües pluviales), la provisión de servicios públicos (alumbrado público, agua corriente, cloaca, gas, energía eléctrica) y equipamiento urbano (veredas, espacios verdes y cestos de residuos domiciliarios); a esto se suma la construcción de 730 viviendas para la relocalización de familias que ocupan la traza de las futuras calles, la zona de vías y el esponjamiento de las manzanas que se generarán.

En las imágenes que se muestran a continuación, se puede observar la estrategia de relocalizaciones en virtud de las necesidades de apertura de calles y liberación de zonas de vías.



Estrategia de relocalizaciones: el caso de Villa Tranquila

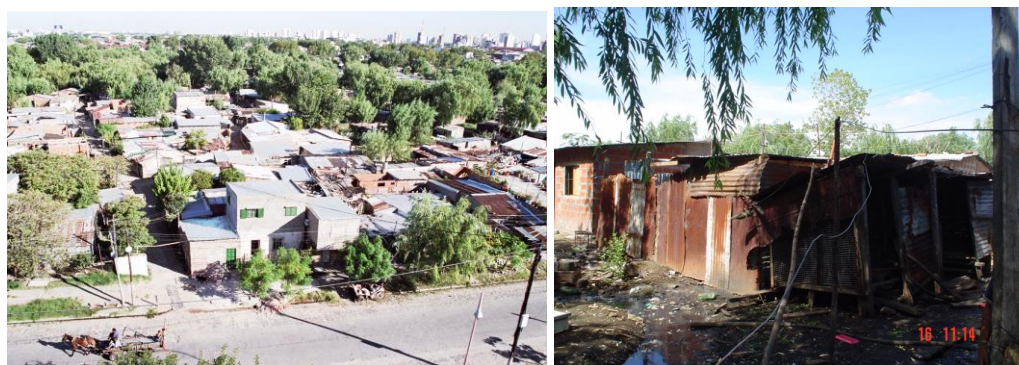
También se refuncionalizará el predio, donado al MUNICIPIO por la empresa Unilever de Argentina S.A., con cargo, para la construcción de viviendas y para la instalación del equipamiento comunitario (jardín de infantes N° 25, jardín materno infantil, CAEM N° 125, nuevo centro de educación física, centro de formación profesional, centro de cultural, casa de la juventud, centro de monitoreo ambiental y dependencias municipales) y productivo (incubadora / vivero de micro-emprendimientos productivos) albergado un edificio de 15.000 m².

Se completa el proyecto con la organización de las nuevas manzanas que se conformen, a través de la definición de espacios públicos y privados, en conjunto con la comunidad afectada, a los efectos de generar la subdivisión de parcelas que permitan la regularización dominial, la provisión de servicios a las nuevas parcelas, lo que se complementará con el mejoramiento de viviendas a consolidar.



Interior de Villa Tranquila

Este programa articula dos líneas de financiamiento para su ejecución: por un lado, a través del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, con fondos del Estado Nacional, se construirán 730 viviendas (acordadas) con los nexos de infraestructura a las redes, de las cuales 301 tienen inicio de obra, y por otro lado, se completará con el financiamiento de PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios – Crédito BID) para la ejecución de las obras troncales de infraestructura y servicios, para el cual, la Municipalidad de Avellaneda ya cuenta con la aprobación de la fase I, previendo la licitación de las obras para el segundo semestre del corriente año. Con el Aporte Municipal financia la asistencia técnica, a través de Convenios con la Universidad Tecnológica Nacional y las Universidades de Buenos Aires, La Plata, Lanús, como así también financia algunas obras complementarias y servicios.



Dos sectores de Villa Tranquila

A la consolidación de su estructura urbana (con la consiguiente ampliación de la red de servicios, mejoramiento del espacio público, el hábitat y el ambiente), se suman propuestas de desarrollo productivo (que promueva la generación de empleo genuino y la capacitación laboral), de desarrollo social (que integre a la comunidad y le ofrezca alternativas a los habitantes de inclusión social, como por ejemplo, el Programa Envión, que acuña jóvenes entre 13 y 18 años no escolarizados) y de desarrollo cultural (que potencie la capacidad creativa de la población a través de las distintas expresiones de manifestación de nuestra cultura y de nuestro saber como pueblo)

Sobre este modelo de gestión que se está desarrollando, y con el objetivo de superar la pobreza urbana, se plantea la necesidad de intervenir en la rehabilitación e integración urbana y social de los asentamientos precarios, de los que cabe destacar, por su impacto los siguientes:

Villa Inflamable, Villa Corina, Villa Luján, Villa Maciel, Villa Azul

Foco Madariaga (sobre la traza del Ferrocarril Provincial en Gerli), Foco Corralón y vías (Avellaneda Centro), Foco Murgiondo y San Francisco de Asís (Piñeyro), Foco Viaducto (Quinta Galli)

Barrios San Lorenzo, Lealtad y Rancho Grande (Wilde), Nueva Ana (Domínico)

Creemos que otro programa a incorporar en esta Agenda (desde una nueva lógica) es la recuperación edilicia, mejora del espacio público y regularización dominial de los complejos de vivienda financiados por el FONAVI, construidos en la década del '70. (Complejo Villa Corina, Complejo Nicolás Avellaneda, Barrio 4 de Junio)

4.14. La política de subsidio y la acción en las periferias

Este impulso de la inversión, implica cambios y transformaciones positivas en los barrios adyacentes (Isla Maciel, Dock Sud, Sarandi, Piñeyro) por el reordenamiento de los corredores urbanos (by pass) en uso, por la ejecución del Desvío de Cargas y por el comienzo de la apertura hacia el Riachuelo y la aparición del Paseo Costanero que en primera instancia materializa el Plan 2020.

Lo producido, por la creación de las Áreas de Nueva Centralidad, debe aportar al desarrollo de la periferia por medios directos (inversión pública en equipamientos y vivienda) y por la creación de posibilidades de desarrollo económico propio.

La acción sobre las periferias implica creación de riqueza, reducción de la pobreza, creación de nuevos puestos de trabajo y el mejoramiento y expansión de la infraestructura.

De esta manera, podemos suponer que la política de desarrollo urbano y de inversión pública en el territorio, por su magnitud (dentro del periodo de estudio), ha de ser importante como política de sostén de la población, mientras se re-define el perfil industrial de la ciudad.

5. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN

A continuación se presentan los distintos programas de actuación urbano-territoriales que conforman el Plan Estratégico Avellaneda 2020. Se desarrolla el análisis de prefactibilidad en aquellos programas cuya ejecución está prevista en el corto plazo.

5.1. Apertura al Riachuelo (Área Central-Central) (Ver planos 2, 3, 4, 5)

a. Identificación de los posibles beneficiarios

- Propietarios del suelo, por las nuevas opciones de desarrollo.
- Comerciantes del Área Central, por la cualificación del espacio público.
- Vecinos del Área Central, por la expansión de las áreas verdes. También serán beneficiarios los habitantes de todo el espacio subregional. (Región Metropolitana Sur)

b. Costos preliminares del proyecto

Estos datos se obtendrán a partir del desarrollo de estudios posteriores.

c. Fuentes de financiamiento

- Fuentes de financiamiento internacional
- Estado Nacional
- Provincia de Buenos Aires
- Municipalidad de Avellaneda
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

d. Posible organización para la ejecución

Rol articulador de la Municipalidad de Avellaneda a partir de la intervención de un equipo de trabajo interdisciplinario generado en el ámbito de la Secretaria de Obras Publicas.

e. Organizaciones privadas y/o publicas relacionadas con la propuesta

- Propietarios de suelo del sector.
- Sectores del Comercio.
- Sector Inmobiliario.
- Sector de generadores de la construcción.
- Sector financiero.
- Centros vecinales.
- Organismos públicos o privados representados en el PEA 2020.
- Organismos de Defensa del Medio Ambiente.

f. Posibles beneficios e impactos del proyecto

- Desarrollo de una Costanera Publica que pueda ser utilizada por la población local y como atractor turístico.
- Desarrollo de una Área Gastronómica sobre el borde Costanero.
- Expansión comercial e inmobiliaria del Área Central hasta el Riachuelo.
- Puesta en valor de los puentes Bosch y Viejo Pueyrredón.
- Continuidad Av. Mitre y Av. Belgrano hasta el Riachuelo, y apertura de nuevos pares viales.
- Nuevo Museo de las Luchas Sociales en la reorganización del Puente Pueyrredón.

g. Términos de Referencia Propuestos

No consensuados aún.

h. Costo de los Estudios

Surgirán de “g”.

i. Modalidad de ejecución de los estudios

Surgirán de “g”

j. Calendario preliminar de operaciones

El calendario de operaciones está sujeto a las especificaciones que surjan de un próximo estudio de prefactibilidad. Sin perjuicio de lo anterior, tenemos previsto para el año 2007 la preparación del Convenio Urbanístico y el desarrollo del Proyecto Ejecutivo.

5.2. Barracas (Área Central-Este)

a. Identificación de los posibles beneficiarios

- Propietarios del suelo.
- Comerciantes del Área Central.
- Vecinos de Villa Tranquila.
- Vecinos del Área Central.
- Empresarios o generadores de emprendimientos.

b. Costos preliminares del proyecto *

Debe considerarse como inversión pública un valor del 15% de la inversión privada.

Si asumimos un valor de U\$S 300.000 por cada barraca reciclada y lo multiplicamos por una densidad promedio de 4 barracas por manzana en un total de 20 manzanas, podemos estimar alrededor de los U\$S 24.000.000 de inversión privada.

Si consideramos que cada barraca tendría 12 viviendas de 60 m² con tres habitantes promedio cada una nos daría un total de 720 m² construidos y un total de 36 habitantes por barraca. Multiplicando la cantidad de habitantes previstos para cada barraca reciclada, da un total de 2880 habitantes.

A su vez el sector público deberá invertir un total de 3.600.000 U\$S que será destinado al mejoramiento de calles, infraestructura y espacios públicos.

* los datos no consideran el valor del suelo.

c. Fuentes de financiamiento

Preinversión

- Programa de Preinversión II

Ejecución:

- Fuentes de financiamiento internacional
- Estado Nacional (4) Provincia de Buenos Aires
- Municipalidad de Avellaneda
- Inversores Privados

d. Posible organización para la ejecución

La organización de la ejecución del proyecto se realizará a partir del rol articulador que asumirá la Municipalidad de Avellaneda. El Estado Municipal deberá conciliar los intereses de las partes intervinientes (beneficiarios y financistas).

El rol articulador del estado local se instrumentará a partir de la intervención de la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local, dependencia municipal que asumirá la planificación y coordinación de las acciones. Asimismo, dentro de este ámbito institucional se propenderá la constitución de tres equipos interdisciplinarios para cubrir las áreas de obras públicas, arquitectura financiera y marketing. Este trabajo se realizará en plena coordinación con la Secretaría de Obras Públicas a partir de la colaboración de expertos municipales en calidad de contraparte.

e. Organizaciones privadas y/o públicas relacionadas con la propuesta

- Instituciones de defensa del patrimonio urbano.
- Cámara de Comercio.
- Centros vecinales.
- Organismos públicos o privados representados en el PEA 2020.

- Organismos de Defensa del Medio Ambiente.
- Colegio de Arquitectos.
- Sector Inmobiliario.
- Sector financiero.
- Sector de generadores de la construcción.

f. Posibles beneficios e impactos del proyecto ¹

- Aumento de la recaudación impositiva.
- Expansión comercial e inmobiliaria del Área Central hacia el Este.
- Revitalización de la zona en un área de usos mixtos.
- Apertura de locales comerciales en el polígono.
- Desarrollo de la Industria de la Construcción local.
- Creación de fuentes de trabajo para los pobladores de Villa Tranquila.
- Paseo Costero Riachuelo (fase 2).

g. Términos de Referencia Propuestos ²:

El propósito del estudio es desarrollar, a nivel de factibilidad, un Plan de Sector incluyendo el análisis de la estructura urbana, estado de ocupación y usos, estudio de mercado y proyecto urbano.

El estudio está integrado por cuatro componentes que se describen a continuación, cuyos productos constituirán los ejes del estudio.

Componente 1 – Análisis de la Estructura Urbano Edilicia del Área.

Componente 2 – Análisis de la Ocupación, Conservación y Usos del Suelo

Componente 3 – Estudio de Mercado para la Rehabilitación del Área

Componente 4 – Plan de Sector / Prefactibilidad Económico-Financiera

h. Costo de los Estudios

Ver nota 1.

i. Modalidad de ejecución de los Estudios

Como se especifica en los TDR correspondientes, el desarrollo del estudio se realizará mediante la contratación de Consultores individuales.

j. Calendario preliminar de operaciones

Será producto de los estudios arriba mencionados.

5.3. Área de Nueva Centralidad (Área Central-Oeste)

a. Identificación de los posibles beneficiarios

Todos los habitantes del COMCOSUR.

b. Costos preliminares del proyecto

Surgirán del estudio de prefactibilidad que se propicia.

c. Fuentes de financiamiento

Preinversión

- UNPRE/ CFI/ Otros.

Ejecución:

- Fuentes de financiamiento internacional

¹ Este punto está desarrollado con mayor profundidad en los TDR “*Revitalización urbana del área de las Barracas de Avellaneda*” que han sido oportunamente presentados ante la UNPRE.

² Ídem nota 1.

- Estado Nacional
- Provincia de Buenos Aires
- Municipalidad de Avellaneda
- Inversores Privados

d. Posible organización para la ejecución

La Municipalidad de Avellaneda asumirá el rol de articulador a partir de la formación de un equipo de trabajo en el ámbito de la Secretaria de Obras Publicas.

e. Organizaciones privadas y/o publicas relacionadas con la propuesta

- Secretaria de Transporte de la Nación.
- Cámara de la Construcción.
- Sector Inmobiliario.
- Sector financiero.
- Centros vecinales.
- Cámara de Comercio.
- Instituciones de defensa del patrimonio urbano.
- Sector de empresarios de la construcción y desarrolladores urbanos.
- Organismos públicos y privados representados en el PEA 2020.
- Organismos de Defensa del Medio Ambiente.

f. Posibles beneficios e impactos del proyecto:

- Reactivación y puesta en valor de infraestructura ferroviaria.
- Racionalización de Playas Ferroviarias “Kilo 5”y Bullrich (Transferencia Multimodal de carga y pasajeros – Corredores Regionales).
- Reordenamiento accesos por Av. Colón- nuevos pares viales (Ver plano 2).
- Creación de la Nueva Estación de transferencia (ver plano 8 y 9) (Ferrosur / Nación).
- Tren del Este – puesta en marcha (Ferrovías / Nación).-
- Tren Provincial – ramal P1 – reactivación (Ferrobaires / Provincia / Nación).-
- Ferrocarril Roca – electrificación ramal La Plata vía Quilmes (Metropolitano / Nación).-
- Proyecto Área de Estadios (ver planos 8 y 9).-
- Conexión con Corredor Sur (Nudo).-
- Tratamiento de Playa cabecera del Ramal P1 del Ferrocarril Provincial.-
- Rediseño Parque Sur (ver planos 8 y 9).
- Nuevo Centro Cívico.
- Apertura de calles.
- Desarrollo Inmobiliario.
- Reordenamiento polígono Larralde / Sarmiento / Heredia / Salta.
- Reconversión grandes plantas industriales y logísticas, y relocalización en nuevo Parque Industrial Dock Sud (Megatón, Transterminal).
- Apertura de calles (Colón, 9 de Julio, Florencio Varela, Alberdi).
- Programa de ordenamiento de Barrio Viaducto.
- Preservación del Patrimonio Cultural, Edificio, Urbano y Ambiental.

g. Términos de Referencia Propuestos

Aún no consensuados.

h. Costo de los Estudios

Surgirán de “g”.

i. Modalidad de ejecución de los estudios

Sujetos al avance en la exposición de motivos al universo de los actores intervinientes; y evaluación de las respectivas posturas al respecto.

i. Calendario preliminar de operaciones

Surgirá de “g”y “h”.

5.4. Polígonos Industriales y Enclaves Logísticos

Este Programa está directamente vinculado con el Programa 5.5 (Corredores Regionales). Se propone la definición y consolidación de polígonos productivos y enclaves logísticos, relacionados con el proyecto de desvío de cargas que los vincula desde el punto de vista circulatorio y además los pone en evidencia como áreas de oportunidad.

El paso previo que se debe dar, para el logro del propósito anterior, es la definición de la zona adecuada para la instalación del Parque Industrial. Por lo anterior, el desarrollo de este programa lo presentaremos a partir del análisis del TDR “Parque Industrial de Avellaneda”, presentado oportunamente ante la UNPRE. De esta forma, a continuación se desarrollan aspectos generales relacionados con el programa “Polígonos Industriales y Enclaves logísticos” y aspectos específicos relacionados con el proyecto “Parque Industrial de Avellaneda”.

a. Identificación de los posibles beneficiarios:

El incremento de la actividad industrial en el actual ciclo de nuestra Economía; requiere precisiones en cuanto al suelo, que, en nuestro distrito, pueda aplicarse como reserva de crecimiento y espacio para la radicación de nuevas industrias.

Beneficiarios generales de los Polígonos Industriales y enclaves logísticos

- Todos los habitantes del CONCOSUR, debido a su envergadura.
- Sectores de la Industria.
- Los habitantes de Villa Inflamable.
- Los habitantes de Dock Sud.

Beneficiarios específicos del Parque Industrial Avellaneda

- Industrias
- Actividades conexas.

b. Costos preliminares del proyecto

Sujeto al desarrollo de estudios posteriores.

c. Fuentes de financiamiento

Preinversión

- Programa de Preinversión II

Ejecución:

- Fuentes de financiamiento internacional
- Estado Nacional
- Provincia de Buenos Aires
- Municipalidad de Avellaneda
- Inversores Privados

d. Posible organización para la ejecución

Rol articulador de la Municipalidad de Avellaneda a partir de la constitución de un equipo de trabajo en el ámbito de la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local y la De Producción y Política Ambiental.

e. Organizaciones privadas y/o públicas relacionadas con la propuesta

- Cámara de la Industria.
- Cámara de la construcción.
- Sector financiero.
- Instituciones de defensa del patrimonio urbano.
- organismos públicos o privados representados en el PEA 2020.
- organizaciones de protección del Medio Ambiente.
- Centros vecinales.

f. Posibles beneficios e impactos del proyecto

Beneficios generales de los Polígonos Industriales y los Enclaves Logísticos:

- Refuncionalización del Parque Logístico e Industrial Dock Sud (faja Puerto-Ribera).
- Mejoras en el Medio Ambiente.
- Refuncionalización y ampliación del Puerto de Dock Sud
- Relocalización de industrias químicas de Polo Petroquímico
- Mejoramiento de accesos al Puerto de Dock Sud
- Relocalización de Villa Inflamable
- Planificación del área para usos industriales y logísticos
- Certificación de Normas de Calidad

Beneficios específicos del Área Industrial **Villa Luján**:

- Ocupación de Espacio Público (creación de súper manzanas)
- Urbanización de Villa Luján y Foco Madariaga

Beneficios específicos del área **Barracas** en el Área Central (se relaciona con el programa de actuación 5.2):

- Reconversión grandes plantas industriales y relocalización en nuevo Parque Industrial Dock Sud (Areneras, Molinos)
- Modificación de usos del suelo (usos mixtos – residencia / industrias limpias / servicios).

Beneficios específicos del Área Industrial **Piñeiro**:

- Definición y reorganización del Polígono Industrial y plantas de tratamiento
- Conexión con Av. 27 de Febrero con desvío de cargas (ver ítem 5.2)
- Ejecución del Paseo Costero Riachuelo (fase 3)
- Urbanización de Barrio San Francisco de Asís y Foco Murgiondo.

Beneficios específicos del **Parque Industrial de Avellaneda**:

Existen evidencias internacionales y locales de que la relocalización de empresas en predios dotados de infraestructura eficiente de redes y de servicios de logística, permite una interacción más directa entre dichas empresas y favorece el desarrollo de relaciones de cooperación y asociación entre las mismas, procesos que oportunamente inciden positivamente en su nivel de competitividad. Por su parte, el aprovechamiento de oportunidades de mercado genera también efectos de aprendizaje para los subsectores involucrados.

Por lo expuesto, la implementación de un Parque Industrial en el Municipio de Avellaneda, vinculado al Plan Estratégico Avellaneda 2020 financiado por el Programa de Preinversión II, se propone como una alternativa idónea para el incremento de la competitividad y la eficiencia colectiva del sector productivo local mediante la generación de economías externas derivadas de una localización específica.

g. Términos de Referencia Propuestos ³

El objetivo del Estudio es propiciar al desarrollo económico local sustentable ambientalmente, incrementando la competitividad y la eficiencia colectiva del sector productivo mediante la generación de economías externas derivadas de una localización específica.

El propósito es contar con un Estudio de Prefactibilidad que analice la viabilidad de instalación de un polo de desarrollo de empresas de base tecnológica industrial, sea por la incubación de empresas emergentes, y/o la relocalización de empresas preexistentes. Este estudio deberá incluir un análisis de viabilidad estratégica, legal, técnica, ambiental y socioeconómica del proyecto, así como de los requerimientos de infraestructura y comunicaciones del predio.

³ Para obtener información más detallada consultar los Términos de Referencia presentados ante la UNPRE.

Se plantea la realización de cuatro componentes definidos de la siguiente forma:

Componente 1: Perfil de la Demanda y Estrategia de Especialización.

Componente 2: Localización.

Componente 3: Marco normativo.

Componente 4: Fuentes alternativas de financiamiento de la inversión.

Componente 5: Condiciones estructurales de viabilidad

h. Costo de los Estudios

Este punto se desarrolla en los TDR “Parque Industrial Avellaneda”.

j. Modalidad de ejecución de los estudios. Ídem anterior

k. Cronograma preeliminar de operaciones. Ídem anterior.

5.5. Corredores Regionales (desvío de cargas)

a. Beneficiarios

- Vecinos de Avellaneda Centro (descongestionamiento de la circulación de camiones).
- Municipalidad de Avellaneda y Vecinos de Avellaneda (disminución del Gasto del Estado relacionado con el mantenimiento que obliga el deterioro provocado por la circulación del tránsito pesado. Eventual aumento del Presupuesto de otras áreas del Estado Local).
- Empresarios locales (baja de costos por mejoras en la operatoria).
- Camioneros (Mejora en el tiempo de traslado al evitarse los inconvenientes de tránsito).
- Puerto de Dock Sud (Mejora substancial de los accesos)
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires (descongestión del tránsito pesado)

b. Costos preliminares del proyecto

A los efectos de estimar una inversión aproximada, se toma como referencia las obras recientes que se han concretado en el Municipio, como el Puente De la Serna – Galicia (Programa de Transporte Urbano de Buenos Aires), que atraviesa la línea ferroviaria Roca, cuyo costo fue de \$19.000.000, resultando aproximadamente \$4.700.000 por kilómetro.

En consecuencia, si estimamos 4,5 Km. en viaducto y 3 Km. a nivel, la inversión ascendería a la suma de \$27.500.000.

Los costos de las expropiaciones que fueran necesarias se estiman en \$10.000.000, quedando sujeto los presentes valores a un estudio pormenorizado.

c. Fuentes de financiamiento

Preinversión:

- Programa de Preinversión II

Ejecución:

- Fuentes de financiamiento internacional
- Estado Nacional
- Provincia de Buenos Aires
- Municipalidad de Avellaneda
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires

d. Posible organización para la ejecución

En principio, la organización de la ejecución del proyecto se realizará a partir del rol articulador que asumirá la Municipalidad de Avellaneda. El Estado Local deberá conciliar los intereses de las partes intervinientes (beneficiarios y financistas).

Una vez lograda la articulación señalada se trabajará sobre la normativa de ejecución (ordenanzas, leyes, etc.), en el marco legal brindado por la Ley de Obras Públicas y de la Ley

Orgánica de Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, se definirá el organismo de contralor definido entre los actores intervinientes exceptuando para tal elección a los beneficiarios, a los financistas y a la Municipalidad de Avellaneda.

e. Organizaciones Privadas y/o Públicas relacionadas con la propuesta.

- Estado Nacional
- Provincia de Buenos Aires
- Municipalidad de Lomas de Zamora
- Municipalidad de Lanús
- Municipalidad de Avellaneda
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- ONABE
- Administración Provincial de Puertos
- Concesionarios Ferroviarios (FERROSUR, METROPOLITANO, FERROVÍAS)
- Puerto Dock Sud
- Parque Industrial Avellaneda

f. Posibles beneficios e impactos del proyecto

La red vial del Área Metropolitana de Buenos Aires ha presentado históricamente una configuración de tipo radial hacia y desde la Ciudad de Buenos Aires, con el consiguiente desarrollo demográfico a lo largo de las principales arterias dispuestas en este sentido. A su vez, se han generado vías de comunicación transversal entre estos corredores, generando anillos (coronas) alrededor de la Ciudad de Buenos Aires, contando en la actualidad con tres coronas que definen el área metropolitana de Buenos Aires.

En los municipios costeros, limítrofes con la Ciudad de Buenos Aires, se presentan importantes flujos de circulación de transporte de cargas, relacionados con la actividad portuaria, pues la concentración de industrias y depósitos de mercaderías en estas zonas ha proliferado por su cercanía a los puntos de embarque y distribución. La circulación de estos vehículos de carga se realiza en la actualidad en zonas urbanas, con los inconvenientes que esto implica para el desarrollo de las actividades de la ciudad. Esta circulación presenta un cuadro de situación de desorden que atenta contra la calidad de vida de los habitantes de los distintos municipios. Esto en particular se presenta en el municipio de Avellaneda.

La incidencia del tránsito pesado en las distintas redes viales, como generador de conflictos obliga a soluciones inmediatas en lo que se refiere a ordenamiento y planificación del transporte. Por otra parte, la circulación de vehículos pesados implica un deterioro de la infraestructura existente, ya que estos tienen incidencia directa en la vida útil de los pavimentos. Esto obliga a generar redes de tránsito pesado, habilitadas para el caso, integradas por arterias con pavimentos de capacidad portante suficiente, evitando de esta manera circulaciones erráticas o descontroladas y deterioro estructural en los pavimentos de la totalidad de la red vial.

Situaciones como las descriptas se presentan en el área del Municipio de Avellaneda, cabecera de la región sur del AMBA, paso obligado del transporte de carga hacia el sur de la Provincia de Buenos Aires. Por tal motivo, se ha generado dentro del Plan Estratégico Avellaneda 2020 (PEA 2020) la necesidad de implementar un programa de ordenamiento territorial, que entre otras cosas propone una autovía (denominada), concentrador de transporte de carga, y comunicación con el área portuaria de la Ciudad de Buenos Aires y de Avellaneda, parques industriales, enclaves logísticos y playas de transferencia, con los distintos corredores actuales y futuros, todas ellas, áreas no integradas a la dinámica urbana y que ahora quedarán relacionadas con la Región Metropolitana, por la red ferroviaria y la red de cargas de la Ciudad de Buenos Aires.

Dentro de los Estudios realizados se ha definido una traza tentativa para el denominado Desvío de Cargas, sobre el que se ha analizado una prefactibilidad de ejecución. La traza definida, plantea una autovía, que atraviesa en viaducto la zona céntrica del municipio de

Avellaneda, paralela a la traza del ferrocarril (actualmente utilizado para transporte de carga, concesionado a la empresa FERROSUR ROCA S.A.), con conexión en sus dos extremos con la Av. 27 de Febrero en la Ciudad de Buenos Aires por un lado, y por el otro con acceso al Puerto de Dock Sud y a la Autopista Bs. As.-La Plata. Este trazado se basa en el ajuste y aprovechamiento de la zona de vías, liberando de esta manera el transporte de cargas por el Área Central del Partido.

En el marco del Acuerdo llevado a cabo, en el pasado mes de Junio, por este Municipio, conjuntamente con los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, se manifestó la voluntad de buscar soluciones a los conflictos ocasionados por el transporte de carga y la falta de conectividad sobre el Riachuelo.

De acuerdo a las evaluaciones preliminares, se considera que este corredor se ejecutará sobre nivel (viaducto) y a Nivel (terraplén), según las condiciones físicas de la traza.

g. h. i. Términos de referencia propuestos. Costo de los estudios. Modalidad de ejecución de los estudios

Ver los TDR oportunamente presentados ante la UNPRE.

j. Calendario preliminar de operaciones

2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prefactibilidad (Programa Multisectorial de Preinversión II “Plan Estratégico de Avellaneda -PEA” - Estudio 1.EE.147)	Julio-diciembre: Factibilidad (Estudio según TDR “Traza de derivación de tránsito pesado”)	Enero - Junio (i) tratamiento de los terrenos (ii) Ingeniería del proyecto Desde julio (iii) Ingeniería financiera (iv) Apertura de licitaciones	Ejecución de las obras	Ejecución de las obras	Ejecución de las obras

5.6. Ribera del Río de La Plata

a. Identificación de los posibles beneficiarios

- Habitantes de la subregión metropolitana sur.
- Propietarios del suelo.
- Empresarios o generadores de emprendimientos.
- Sectores de la construcción.
- Sectores del Comercio.
- Sector Inmobiliario.

b. Costos preliminares del proyecto

Se definirán a partir de los datos obtenidos en el estudio que se propicia.

c. Fuentes de financiamiento

Preinversión:

- Programa de Preinversión II

Ejecución:

- Fuentes de financiamiento internacional
- Estado Nacional
- Provincia de Buenos Aires
- Municipalidad de Avellaneda
- Inversores Privados.

d. Posible organización para la ejecución

Rol articulador de la Municipalidad de Avellaneda a partir de la intervención de la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local y la de Producción y Política Ambiental; en conjunto con el resto de los Municipios del COMCOSUR, con franja costera, y la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

e. Organizaciones privadas y/o públicas relacionadas con la propuesta

- Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.
- Organismos estatales y no gubernamentales de protección del Medio Ambiente.
- Centros vecinales de Avellaneda.
- Organismos públicos o privados representados en el PEA 2020.
- Cámara de la construcción.
- Sector financiero.
- Sector Inmobiliario.
- Sectores relacionados con el turismo receptivo con la recreación y la gastronomía.

f. Posibles beneficios e impactos del proyecto

La integración de una zona en la cual se realizarán múltiples aprovechamientos, la cual hoy es prácticamente inaccesible (sumado a ello que quienes allí viven lejos están de los beneficios de las ciudades), y que a su vez constituye casi la cuarta parte del territorio municipal, justifica, de por sí, el proyecto que encaramos. Otros beneficios son:

- Preservación del Patrimonio Cultural
- Preservación y manejo sustentable de la biodiversidad.
- Recuperación del Espacio Público y borde del Río de la Plata.
- Puesta en valor de la Zona Ribereña del Río de la Plata, en el marco de la propuesta Provincia de Buenos Aires - COMCOSUR del Parque Regional Metropolitano (Avellaneda Quilmes – Berazategui – Punta Lara)
- Realización del Pulmón Verde - Área de Reserva Ecológica “Las Quintas” (recreativa, productiva agropecuaria, comercial, educativa y turística) (ver plano 1)
- Traslado y apertura del Nuevo Mercado de Frutas y Verduras
- Reorganización del Parque Logístico e Industrial Dock Sud (faja Puerto-Ribera)
- Recuperación de los arroyos interiores, como espacios urbanos (Ver Quebradas de Le Corbusier, Bogotá / Chandigarh (Ver planos 1, 11 y 12)
- Desarrollo de nudos en el territorio (Ver plano 11 y 12)
- Apertura de calles hasta el Río (paralelas a los Canales Sarandi y Santo Domingo y calle Las Flores).

g. Términos de Referencia Propuestos ⁴

El propósito del Estudio es desarrollar una propuesta a nivel de prefactibilidad para un Plan de Manejo del área ribereña de Avellaneda no ocupada por el Polo Petroquímico. Para ello, el Estudio realizará previamente un diagnóstico del sistema natural, del sistema sociocultural y de la demanda potencial de espacios de la zona para funciones y actividades rentables y no rentables, así como de los costos de las funciones y actividades no rentables.

El estudio está integrado por cuatro (4) componentes que se describen a continuación.

Componente 1- Sistema Natural

Componente 2 – Sistema Sociocultural

Componente 3 – Sistema Económico

Componente 4 – Plan Maestro y de Gestión

⁴ Para profundizar, ver los TDR presentados ante la UNPRE para el Estudio “Plan de Manejo de la Ribera”.

h. Costo de los Estudios

Figuran en los TDR.

i. Modalidad de ejecución de los estudios.

Figuran en los TDR.

j. Cronograma Preliminar de operaciones.

Figuran en los TDR.

5.7. Barrios**a. Identificación de los posibles beneficiarios**

- Todos los habitantes de las áreas Involucradas.
- Propietarios del suelo.
- Sector de generadores de la construcción.
- Sector Inmobiliario.
- Sector financiero.
- Sectores del Comercio.

b. Costos preliminares del proyecto

Estos datos se obtendrán a partir de los resultados del estudio que se propicia.

c. Fuentes de financiamiento

Preinversión:

- Municipalidad de Avellaneda

Ejecución:

- Fuentes de financiamiento internacional
- Estado Nacional
- Provincia de Buenos Aires
- Municipalidad de Avellaneda
- Inversores Privados.

d. Posible organización para la ejecución

La Municipalidad de Avellaneda asumirá el rol de articulador a partir de la intervención de la Secretaría de Obras Públicas.

e. Organizaciones privadas y/o publicas relacionadas con la propuesta

- Instituciones de defensa del patrimonio urbano.
- Centros vecinales y otras ONGs.
- Organismos públicos o privados representados en el PEA 2020.
- Sector Inmobiliario.
- Sector financiero.
- Sector de empresarios de la construcción.
- Sectores del Comercio.

f. Posibles beneficios e impactos del proyecto

- Consolidación de centros barriales
- Reconversión de la Isla Maciel (contemplando el potencial turístico del área, su relación con La Boca) y nuevos desarrollos urbanos
- Puesta en valor del Trasbordador
- Recuperación del área de Piñeyro (reconversión de vacantes industriales, tratamiento de zona de vías y mejoramiento del espacio público)

- Desarrollo y promoción de Corredores Comerciales
- Completamiento de tejido urbano entre borde de la Autopista y el Canal Sarandi. Complejo Deportivo Ecológico “La Saladita”
- Recuperación e integración de Villa Corina
- Construcción de viviendas y regularización dominial
- Apertura de calles (Oyuela, Casacuberta, Pierres, San Lorenzo)
- Recuperación del Complejo Habitacional
- Urbanización de Villa Maciel
- Preservación del Patrimonio Cultural, Edificio, Urbano y Ambiental

g. Términos de Referencia Propuestos

Aún no han sido consensuados.

h. Costo de los Estudios

Surgirán de “g”.

i. Modalidad de ejecución de los estudios

Surgirán de “g”.

j. Cronograma preliminar de operaciones

Surgirán de “g”.

5.8. Saneamiento

a. Identificación de los posibles beneficiarios

- Todos los habitantes de las áreas Involucradas.
- Propietarios del suelo.

b. Costos preliminares del proyecto

No se poseen datos, los mismos dependen de la realización de estudios posteriores.

c. Fuentes de financiamiento

Preinversión

Varios.

Ejecución

- Fuentes de financiamiento internacional
- Estado Nacional
- Provincia de Buenos Aires
- Municipalidad de Avellaneda
- Inversores Privados.

d. Posible organización para la ejecución

Rol articulador de la Municipalidad a partir de la intervención de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

e. Organizaciones privadas y/o públicas relacionadas con la propuesta

- organismos de Defensa del Medio Ambiente.
- Instituciones de defensa del patrimonio urbano.
- centros vecinales.
- organismos públicos o privados representados en el PEA 2020.
- sectores de la construcción

f. Posibles beneficios e impactos del proyecto

- Entubado Arroyo Santo Domingo

- Entubado Arroyo Maciel
- Completamiento Red Cloacal
- Completamiento de la Defensa Costera
- Reorganización de las industrias sobre las cuencas (Matanza - Riachuelo, Arroyo Las Piedras-San Francisco, Las Perdices, Santo Domingo y Galíndez-Sarandí)
- Saneamiento del Riachuelo.
- Saneamiento de los Canales Sarandí y Santo Domingo.
- Área de Recuperación (CEAMSE).

g. Términos de Referencia Propuestos

Aún no consensuados.

h. Costo de los Estudios

Surgirán de “g”.

i. Modalidad de ejecución de los estudios

Surgirán de “g”.

j. Cronograma preliminar de actividades

Surgirán de “g”.

5.9. Normativa de Uso del Suelo**a. Identificación de los posibles beneficiarios:**

- Propietarios del suelo.
- Sectores de la construcción.
- Sector inmobiliario.

b. Costos preliminares del proyecto

Costos operativos municipales.

c. Fuentes de financiamiento

- Municipalidad de Avellaneda

d. Posible organización para la ejecución

Es una operación propia de la Municipalidad de Avellaneda a partir de la intervención de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos y la aprobación de la norma en el Concejo Deliberante.

e. Organizaciones privadas y/o publicas relacionadas con la propuesta:

- Instituciones de defensa del patrimonio urbano.
- centros vecinales.
- organismos públicos o privados representados en el PEA 2020.
- Sectores de la construcción.
- Sector inmobiliario.
- Organismos de Defensa del Medio Ambiente.

f. Posibles beneficios e impactos del proyecto

- Modificación Ordenanza de Zonificación
- Modificación Ordenanza de Bienes Patrimoniales
- Creación de Fondo para puesta en valor de Bienes Patrimoniales y Organismo Administrador Participativo
- Reconversión de la Ordenanza Fiscal e Impositiva.

g. Términos de Referencia Propuestos

No corresponde.

h, i, j. Costo de los Estudios, Modalidad de ejecución de los estudios, Cronograma preliminar de actividades

Idem anterior

6. MODELOS DE GESTIÓN

6.1. Criterios de flexibilidad y Programas

Las propuestas han sido incorporadas a distintos programas de actuación, planteando un modelo de gestión a largo plazo (15 años), tomando intervalos coincidentes, con los períodos que abarca una gestión de gobierno (4 años). (ver cuadro 1)

Debe orientarse los distintos tipos de acciones (agendas, factibilidades, proyectos, obras, etc.); priorizando las mismas, de acuerdo a la planificación establecida en el cronograma de acciones.

Para el primer período del Plan (2006 / 2007), se propone:

- **Temas de agendas:**

- Estudio para la relocalización de industrias contaminantes del Polo Petroquímico (Provincia / Nación)
- Tren del Este – puesta en marcha (Ferrovías / Nación)
- Nueva Estación de Transferencia Multimodal de carga y pasajeros (racionalización de playas ferroviarias “Kilo 5” y Bullrich) (Nación / Concesionarios: Ferrosur / TMR / Ferrovías / Ferrobaires)
- Proyecto Urbanización de tierras ferroviarias / Área de Estadios (Nación)
- Tren Provincial – ramal P1 – reactivación (Provincia / Nación / Ferrobaires)
- Construcción de nuevos puentes sobre el Riachuelo (Roca/Patricios y Ameghino/Montes de Oca) (Nación / Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires)
- Mejoramiento de accesos al Puerto de Dock Sud (Provincia)
- Puesta en valor de la Zona Ribereña del Río de la Plata. (Avellaneda – Quilmes – Berazategui – Punta Lara) – COMCOSUR – (Provincia)
- Completamiento Red Cloacal (Provincia / Nación / Aguas Argentinas)

- **Proyectos de inversión**

- Estudio de transporte y desvío de cargas, conexiones con corredores de carga (Autopista Bs.-As. – La Plata; Av. 27 de Febrero de la Ciudad de Buenos Aires; y corredor sur a consolidar)
- Planificación del área para usos industriales y logísticos (área de villa Inflamable)
- Parque Regional Metropolitano / Pulmón Verde - Área de Reserva Ecológica “Las Quintas” (recreativa, productiva agropecuaria, comercial, educativa y turística) (Ver plano 1)
- Evaluación de Impacto Ambiental (Villa Luján)

- **Proyectos y Obras**

- Paseo Costero Riachuelo (fase 1)
- Traslado del Mercado de Frutas y Verduras, y refuncionalización del edificio con equipamiento educacional.
- Programa de urbanización de villas y asentamientos, y mejoramiento de barrios (Villa Tranquila, Villa Luján, Villa Corina, Villa Maciel, Foco Madariaga, Barrios San Lorenzo, Viaducto, San Francisco de Asís y Foco Murgiondo)

- Relocalización de Villa Inflamable
- Centro de Mediano Rendimiento Deportivo (Parque Los Derechos del Trabajador) (2° etapa)
- Apertura de calles
- Entubado Arroyo Santo Domingo
- Entubado Arroyo Maciel
- **Encuadre Normativo**
- Modificación Ordenanzas de: Zonificación, Bienes Patrimoniales, Fiscal e Impositiva. Creación de un Fondo, para la puesta en valor de Bienes Patrimoniales y Organismo Administrador Participativo.

Se debieran establecer indicadores, que nos permita evaluar en el tiempo, las desviaciones del Plan, de manera tal que pueda ajustarse en las siguientes etapas.

6.2. Modelos de Gestión Alternativos

El Proyecto Urbano, implica una noción de complejidad, que va más allá de una simple urbanización, para añadirle el valor agregado de una gran Operación Urbana que de un nuevo sentido a un determinado área de la ciudad.

En general, por la envergadura del proyecto urbano (que suele abarcar una gran superficie), éste requiere ser operado en etapas, lo que provoca que la secuencia obligada de desarrollo, demande un considerable período de tiempo.

Esta secuencia de desarrollo, se origina a partir de la necesidad de alcanzar rápidamente el punto de “no retorno” y de obtener un equilibrio urbano y económico, que permitan evitar los desfases financieros.

Por eso, lo que hace factible un Proyecto Urbano, es la posibilidad de un adecuado equilibrio, entre el diseño y el modelo de gestión. La propuesta debe trabajar ambos aspectos, en un solo equipo de trabajo y de manera simultánea.

Para ello, se debe comenzar a evaluar las responsabilidades y los compromisos que deben cumplir los distintos actores para el éxito de la ejecución del proyecto, tanto en términos de planificación urbana, como en cuestiones que hacen a lo económico financiero. Existen antecedentes, de las distintas formas de asociación que permiten abordar la materialización del proyecto.

1. Sociedad de Gestión

El o los propietarios actuales del suelo, conservan la propiedad y ceden la gestión del proyecto a una sociedad urbanizadora a cambio de un porcentaje de los beneficios.

2. Corporación de Desarrollo

La corporación es una sociedad anónima de derecho privado que compra el suelo y realiza las tareas de urbanización, promoción, venta de los predios o ejecución de obras y edificios.

En ambos mecanismos de gestión, se establece una sociedad de hecho explícita o implícita, entre los propietarios del suelo y/o los desarrolladores y la Autoridad Local que da la norma.

Esta sociedad tiene dos modos de resolución:

- I) La autoridad, forma parte de la Sociedad de Gestión o la Corporación de Desarrollo y luego de pagados los costos de urbanización, recibe un porcentual de las ganancias.
- II) La autoridad, recibe ciertas obras o edificios pactados previamente en el área del Proyecto, o en otro sitio de su territorio.

En dicha negociación la autoridad tiene como capital básico para negociar:

- El suelo o su derecho sobre el mismo.
- El Plan Maestro y la normativa aprobada.
- El valor agregado incorporado en las obras.

Como resultado de esta negociación, tanto la Sociedad como la Corporación, pueden redefinir su composición accionaria, así como los objetivos previstos o sus plazos de acción.

Otros mecanismos de gestión alternativos pueden ser:

3. Consorcio

Los inversores participantes en el proceso de urbanización, acuerdan un Plan Maestro y a través de un organismo coordinador, financian equitativamente la construcción de los equipamientos y las infraestructuras comunes.

Este mecanismo de gestión, puede ser muy útil en los casos en que las intervenciones urbanas se desarrollan sobre un suelo con diversos propietarios, que poseen lotes de distintos tamaños. En algunos casos –si es el deseo de los inversores- se podría llegar a utilizar un Plan Maestro y Normativo que redefine los predios.

4. Zona de Acción Concertada

La intervención urbana es desarrollada a través de grupos inversores autónomos, que realizan sus inversiones de acuerdo a un orden de ejecución de tareas acordadas previamente, a través de la formación de una Zona de Acción Concertada entre los distintos propietarios e inversores privados.

Con cualquiera de los dos últimos mecanismos de gestión, el gobierno local recibiría las infraestructuras viales, parques y suelo necesarias para la ubicación del equipamiento social y comunitario sin realizar ningún gasto. En algunos casos específicos (si los niveles de rentabilidad del proyecto lo permiten), los privados se podrían hacer cargo directamente de la construcción de estos equipamientos sociales y comunitarios, ya sea por haber sido beneficiados por un cambio de normas en el uso de suelo, o por recibir descuentos impositivos. Otra alternativa, es que el gobierno local reciba un porcentaje de las ganancias de la urbanización para financiar la construcción del equipamiento.

Gestión urbana: la necesidad de la cooperación.

Cualquier Proyecto Urbano, para el éxito de su gestión depende siempre de la calidad de la cooperación público-privada. Sólo el accionar conjunto y coordinado de los diferentes actores urbanos, puede permitir constituir urbanizaciones de calidad.

De la calidad de esta cooperación depende que el Proyecto Urbano sea el modo efectivo de Construcción de la Ciudad, el modo de construir una nueva alternativa de crecimiento y desarrollo.

Dado este marco, la primera cuestión a definir por Avellaneda, es si la gestión ha de ser a través de una operación continua (15 años), mediante una Corporación de Desarrollo

Urbano, o a través de un sistema de operaciones sucesivas, Empresas, Consorcios o Agencias ad-hoc.

La segunda cuestión es el modelo de relación entre las operaciones urbanas, ya que las mismas, pueden ser ejecutadas en su totalidad por el grupo gestionante, o en forma delegada.

Para los proyectos a nivel local, es posible diseñar una Corporación de Desarrollo Urbano, con participación pública y privada. O como alternativa, acuerdos parciales para el desarrollo de cada uno de los programas como la ZAC.

El Plan pertenece al municipio, pero si el plan se ha de desarrollar por acciones independientes de distintos actores, el plan se realiza por medio de una acción concertada. ZAC (Zona de Acción Concertada) debe entenderse que el plan incluye desde las grandes infraestructuras, hasta la construcción en predios particulares.

Por último, al definir estos criterios puede resolverse el nivel de la participación privada en el Proyecto Urbano.

7. PLAN DE SECTOR Y NORMATIVA NECESARIA

Si bien la legislación actual ha servido adecuadamente a la gestión en este periodo; podemos considerar también, que el Periodo 1985/ 2005 ha sido un periodo de desarrollo moderado, cuando no de recesión; y que en la nueva etapa posterior al 2005, posiblemente se verifique un desarrollo acelerado en la inversión urbana y en la que además las competencias municipales, parecen haber estado avanzando por la transferencia o simplemente por mayor influencia, en las decisiones de organismos como el Ceamse, la Autoridad de Cuenca del Riachuelo, o el Puerto de Dock Sur y el Polo Petroquímico, en este escenario, podría suponerse que es necesario una normativa nueva, para la ejecución del PEA 2020.

Sin embargo, dado el esfuerzo y el costo que esto implica, podemos evaluar que de las dos alternativas posibles:

- a- Nuevo Código o Plan Urbano.
- b- Grupo o secuencia de ordenanzas modificatorias.

Pero suponemos que al menos en una primera etapa, la segunda estrategia, contando con que por la simple incorporación del criterio de Plan de Sector aplicable a cada uno de los módulos del territorio y/o a cada uno de los polígonos, pueden ejecutarse estas propuestas, con el sencillo mecanismo de las ordenanzas locales y cuando corresponda con la convalidación de la Dirección de Ordenamiento Urbano, refrendada por un Decreto del Gobierno Provincial.

A continuación, se analiza la legislación provincial y municipal que regula el uso del suelo:

- Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo N° 8912/77, y sus modificatorias, Decreto Ley N° 10128 y las Leyes N° 10653 y 10.764.
- Ordenanza de Zonificación N° 11.451/97 y sus modificatorias.

A través del análisis de la ley y sus modificatorias, se identificaron una serie de conflictos urbanos y cuestiones a resolver, desde el ordenamiento territorial, algunos de los cuales se reflejan en la normativa provincial y municipal.

7.1. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo N° 8912/77

La ley en cuestión, tiene mas de veinticinco años de aplicación, solo se han introducido pequeñas modificaciones, durante los últimos veintidós años de gobiernos democráticos. Frente al tiempo transcurrido, es necesario en una mínima instancia, plantear la actualización de la misma. A raíz de los distintos cambios sociales que se han vivido (o sufrido) en el territorio bonaerense; producto de la crisis que generó la aplicación de un modelo, del cuál hoy, se verifican las externalidades negativas que produjo en el territorio.

La citada ley clasifica al territorio en áreas rurales o urbanas, con algunos matices intermedios, pero no menciona otros conceptos que se han enfatizado en los años posteriores, como ser el de área metropolitana. O la diferenciación entre aquellos municipios altamente poblados y urbanizados, con otros de neto corte rural, con escasa población.

En los indicadores urbanísticos estipulados, se observa una importante rigidez, incapaz de contemplar algunas situaciones del territorio, en particular las del primer cordón del área metropolitana, que debe “competir” con las ventajas comparativas, que ofrece la Ciudad de Bs. Así, en términos de: Infraestructura, Servicios, Indicadores urbanísticos, etc..

En virtud de lo expuesto; se propone la creación de distintas instancias o etapas de autorización, revisión y control de la Normativa Municipal, donde el estado Provincial libere al gobierno local, para la generación del perfil urbano que él así considere. En donde los mecanismos de audiencias públicas y aprobación legislativa local (concejos deliberantes), funcionen como herramienta suficiente de control, para llevar adelante la aprobación de las ordenanzas correspondientes. Llevando a instancia de convalidación provincial aquellos temas que excedan a la órbita local y aparezcan planes intermunicipales o regionales.

En base al análisis de la legislación vigente, se observan principalmente los artículos relacionados con:

- La implementación del ordenamiento territorial,
- De la subdivisión del suelo,
- Las características y limitaciones de los indicadores urbanísticos,
- La clasificación del territorio.

Particularmente se hace mención a los siguientes ítems:

Debería contemplarse en las zonas industriales, la posibilidad de contar con mayores coeficientes de ocupación del suelo, basados en dos aspectos fundamentales: la baja resistencia de los suelos del Partido y que la mayoría de los procesos productivos son favorecidos con un sistema de producción lineal, desarrollada en un solo nivel, situación que demanda un mayor FOS, (Factor de ocupación del Suelo); en este sentido, se verifica que la norma no se adecua a la realidad del territorio.

Por lo precedentemente expuesto, se debería evaluar la posibilidad que para nuevos emprendimientos industriales que requieran un FOS mayor al establecido actualmente por la Norma, a condición de una localización en polígonos industriales, se permita transferir la superficie en más a cubrir, a otro predio guardando una relación directa (porcentaje), con lo que se va a construir, para destinarlo exclusivamente como espacio verde de dominio Municipal. Posibilitando la Recuperación de Espacios Verdes, una necesidad insoslayable en la lectura del territorio, como así también la liberación de suelo para que se transforme en terreno absorbente, facilitando la absorción y la evapotranspiración de las aguas de lluvia.

Similar actitud debería tomarse para emprendimientos residenciales de escala local, en zonas comerciales o en corredores urbanos a determinar, para permitir un mayor FOS a dichos usos, compensándola con mejoras en el espacio público o en la recuperación de espacios verdes. También se detectaron usos que no reflejan la realidad, a consecuencia de la rigidez de la norma, respecto a los indicadores urbanísticos y normas de tejido, (Ej.: viviendas + oficinas, cuando en realidad son viviendas). Se observaron áreas propicias para una mayor densificación, por su ubicación, por la consolidación de los servicios urbanos, y en particular en función a las nuevas propuestas planteada en este Plan.

El sistema de premios que plantea la Ley, implica en su gran mayoría, la unificación de parcelas porque los mismos, apuntan a grandes predios, los que al margen de ser ideales para construcciones nuevas, son prácticamente imposibles de obtener, pues para el caso del municipio de Avellaneda se encuentra altamente consolidado. Para ello es necesario conocer la historia del mismo, uno de los más antiguos de la Provincia de Buenos Aires, pues sus primeras construcciones datan de comienzos del siglo XVIII, y su consolidación como Ciudad de mediados del siglo XIX.

Las dimensiones mínimas de parcela, no se adecuan a la realidad de la 1ª corona del conurbano bonaerense, y en particular Avellaneda. La ley se enfrentó a los modelos de especulación urbana de esa época, donde existía una gran irresponsabilidad en la división de la tierra, para la producción o creación de una futura urbanización. Pero ante la falta de nuevas urbanizaciones, acordes a La Ley, se produjeron asentamientos en terrenos libres,

generalmente pertenecientes al Estado, y ocupaciones de viviendas o galpones ociosos, en muchos casos de privados. Fenómeno que se produce principalmente por en aquellos sectores, que no tuvieron ni tienen posibilidad alguna de acceso a créditos. Las dimensiones de parcela que se exigen llevan a situaciones no deseadas, como son los condominios o consorcios de dificultoso prosperar. Por último se debe en cuenta la proliferación de la tipología “dúplex”, que se asemeja a parcelas que promedian los cuatro metros de ancho y con superficies de 80 m².; como consecuencia de una nueva tendencia en el mercado de la construcción.

7.2. Ordenanza N° 11451/97

Actualmente la Normativa Municipal permite el Enrasamiento con otros edificios de la cuadra, dependiendo su autorización de un estudio particularizado, pero carece de la posibilidad de aumentar junto a la altura los indicadores urbanísticos, limitando los alcances que pudiera arrojar el estudio, sobre el proyecto que se plantee. Asimismo se detectaron áreas con potencialidades, denominadas de interés urbano (AIU), sobre las que se delinearon en este Plan, posibles líneas de acción, tendientes a transformarlas en Áreas de Nuevas Oportunidades.

Es necesaria una mayor aproximación, en la elaboración del plano de usos del suelo, tomando como recorte, los hechos existentes a nivel manzana (Ej. Villa Lujan, Corina, Piñeyro etc.), donde se detectan zonas como industriales exclusivas (I), que incluyen manzanas ocupadas por viviendas unifamiliares, en la mayoría de los casos subdivididas bajo el régimen de PH. Estas situaciones requieren del estudio pormenorizado del área, para dar respuesta a una problemática local, en algunos casos de escala regional, incluyendo variables muy complejas (sociales, ambientales, económicas, productivas, dominiales, etc.), en donde el tejido mixto es crítico para su abordaje.

Deberán contemplarse y analizarse en forma particular, aquellas Fracciones o Manzanas ocupadas por actividades industriales como hechos aislados, en áreas Centrales o Residenciales (Ej.: Gancia, Ferrum, Lagomarsino, Areneras del Riachuelo, Exológica, Papelera del Plata y otras ubicada en distintos barrios de V. Domingo Este) que generan conflicto con el entorno, debería implementarse una legislación particular, que garantice un umbral aceptable de habitabilidad.

Incorporar como zonas de recuperación a las áreas de rellenos sanitarios (Villa Domingo, Dock Sud) con un destino de zona de fuelle entre el área Urbana y las áreas de usos específicos, como podría ser el área industrial del polo petroquímico reconvertido y la zona industrial planificada, actualmente ocupada por la Villa Inflamables, que debe reubicarse e integrarse a la dinámica urbana.

Zonificar el área de las quintas, con predominio de área verde productiva agropecuaria, definiéndola, luego de tantos años librada al abandono; incluyendo en dicha zona un área protegida y áreas de usos específicos, como TEA y el nuevo Mercado de Abasto, y un sub-centro comercial de carácter del “ Pueblo de Zona Rural”, donde se permitirán actividades institucionales:, Escuela, Municipio, Asociaciones locales, Salud, y equipamiento administrativo.

Los edificios determinados con Valor Patrimonial, y que no puedan utilizar el máximo de su Factor de Ocupación Total (FOT), podrán ceder ese valor excedente a otros predios, en ciertas condiciones y en algunas áreas específicas, para que estas otras parcelas lo incorporen al valor que se le designa por zona como un “premio especial”.¹⁸

8. HACIA EL 2020

8.2. Actualidad, posibilidades y límites de una prospectiva

Avellaneda es un territorio que ha sido atravesado profundamente por las crisis de los años 80 y 90 y en el que las políticas nacionales de esos años, han producido cambios muy complejos y cuanto menos discutibles.

Sin embargo, podemos suponer que la actual coyuntura económica en que se desenvuelve el País y la posibilidad cierta de un proceso de reindustrialización que se ha iniciado, pero cuyas estrategias no son aun evidentes y mucho menos sus límites, han de producir nuevamente cambios en ese territorio, los que estimamos serán favorables en cuanto a la inversión, el uso de la capacidad instalada y el empleo, pero mientras se define ese escenario, adoptar como válido el principio de la ejecución de la obra pública, obviamente necesaria en un territorio que necesita reorganizarse, pero además entendida como operación de sostén.

Aceptado como válido el principio según el cual las obras que se han definido en el Plan, pueden sostener la acción, hasta el escenario deseado, debemos argumentar que la imaginación de un futuro es siempre una tarea arbitraria, donde predomina lo deseable por sobre lo real, pero también es una construcción a la que se llega desde lo deseable y que esto puede estar basado en posibilidades y capacidades de un territorio.

8.2. Tendencias del territorio

Un territorio, en particular si está tan definido como lo está actualmente el de Avellaneda, presenta siempre invariantes de uso, o si lo definiéramos de otro modo, podríamos denominarlas permanencias.

Para eso, deberíamos considerar que el territorio de Avellaneda, debiera alcanzar un punto de equilibrio en el 2020 (el escenario del plan); y en tanto existe una actividad productiva temporaria o de sostén, permite retener a la población sin migraciones forzosas, hasta que se alcance el escenario productivo deseado.

El Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de Transporte, en el marco del Sistema de Transporte y los Corredores Bioceánicos y de Integración Regional, desarrolla el Plan Estratégico para el Sistema Ferroviario Argentino, la formulación del Programa de Ordenamiento de Cargas y el Plan de Inversiones en Dragado y Balizamiento de las Vías Navegables.

El desarrollo de los mencionados planes o programas implicarán una transformación de las áreas involucradas en las trazas, posibilitando el mejoramiento de las mismas y crecimiento de los barrios, como así también se optimizará el flujo de personas, bienes y servicios.

8.3. Conclusiones

La Región Metropolitana Sur necesita de políticas comunes a nivel regional, dando un rol fundamental al CONCOSUR.

Avellaneda como cabecera de Región, debe reordenar su territorio por medio de un rediseño de sus grandes infraestructuras, vías de transporte de carga, y pasajeros y puerto.

Se deberá planificar el diseño de parques industriales y enclaves logísticos, relacionados con los corredores urbanos (desvío de carga) y puerto.

El Área Central debe recuperar su carácter histórico y extenderse hacia el sur, vinculándose al Área de Nueva Centralidad que se consolidará a partir de la construcción de la Nuevo Centro de Transferencias de pasajeros y carga (en "Kilo 5") y el proyecto del área de

estadios (en “Bullrich”), a través de obras que actúen como disparadores de futuras inversiones.

También deben desarrollarse las nuevas áreas como centros barriales que ordenen el territorio y este a su vez debe ser reconvertido, analizando los usos convenientes para cada área, detectando áreas de oportunidad y revitalizando áreas degradadas.

Es de destacar la necesidad de recuperar los bordes costeros, como áreas de interés, integrándolos a la dinámica de la ciudad. Ponderando el valor ambiental del área de las Quintas de Sarandí, vinculada al Proyecto de Parques Metropolitanos.

Un nuevo modelo de gestión puede ser producido por Avellaneda, siendo parte de un proceso de reactivación que instale en el Imaginario a Avellaneda como Marca, considerando que la noción de Marca implica un desarrollo de calidad en todos los ordenes.

BIBLIOGRAFÍA

Ajuntament de Barcelona / Arees de Nova de Centralitat.

Ajuntament de Barcelona/ Carta Municipal de Barcelona 1991.

Borja, Jordi / Ciudad y Estado.

Diagnóstico de la Comisión de Ordenamiento Urbano de la Municipalidad de Morón 1987.

El Área Metropolitana de Buenos Aires/ Alfredo Garay y otros.

Granados-Cabezas, Vicente 1995/ The Spanish Experience on City Strategic Planning/ European Planning Studies, Vol3, No2.

Generalitat Valenciana / La Ciudad Iberoamericana.

Hardoy, Jorge E. / Notas para una historia del Urbanismo en América Latina.

Healey Pet (Ed), 1997/ Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe. London Ucl Press.

INDEC / Censo 1991.

Kaufman J. and H Jacobs, 1996 / A Public Planning Perspective on Strategic Planning.5

Moscato, Jorge / Trayectoria de la Ciudad Hispanoamericana/ Revista Apuntes del Sur-UNC.

Quero, Damián / Áreas de Nueva Centralidad / Ponencia en el VI Congreso Iberoamericano de Urbanismo.

Ravinet, Jaime / Santiago 2000

Revista SCA 375 / 1995 / numero Monográfico: Evolución del Gran Buenos Aires en el tiempo y en el espacio.

Revista UR / Periferia Urbana.

Sassen, Saskia / “Las Ciudades en la Economía Global” 1997

Basualdo, Eduardo M. / Los Primeros Gobiernos Peronistas y la Consolidación del País Industrial.

Fernández, Roberto / La Naturaleza de las Ciudades (1999)

¹⁸ Ref.: (TDR-4.8) Análisis de la legislación provincial y municipal que regula el uso del suelo. Propuestas.