

Golbert, Laura. Capítulo 4. En publicación: Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Laura Golbert. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

CAPÍTULO 4

LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD Y LA PRIMERA ELECCIÓN DE GOBIERNO

Colección Becas CLACSO-ASDI. 2004. ISBN: 987-7783-03-8.

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/golbert/Cap04.pdf>

Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO -

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

EL PROCESO HACIA LA AUTONOMÍA

En 1880 se logra la efectiva incorporación de Buenos Aires al territorio nacional y su reconocimiento como capital de la República.

Desde ese momento la ciudad adquiere un status diferente al resto de los municipios del país. Como dice Pasasalaqua fue “bastante menos que un municipio por el derecho efectivamente vigente y especialmente por la falta de un intendente elegido, pero a la vez ha sido mucho más que un municipio” (Passalaqua, 1996: 43). La ciudad tenía plena representación en la Cámara de Diputados y en el Senado de la Nación. Por otro lado, la capital participó de igual a igual con la provincia de Buenos Aires y la Nación en todo tipo de entes inter-jurisdiccionales. Sin embargo, como no contaba con autonomía, el intendente no podía ser elegido por los habitantes de la ciudad sino que era designado directamente por el Poder Ejecutivo Nacional. “Se aceptó con naturalidad que el Presidente de la Nación fuera el jefe inmediato y local (artículo 86 inc. 3 de la Constitución Nacional), que el Congreso Nacional ejerciera la legislación exclusiva en el territorio de la Capital Federal (Artículo 67 inc. 27 de la Constitución Nacional) y que los jueces locales fueran los nacionales” (Ganora, s/f: 6).

Por otra parte, la ciudad era incluida en ciertas decisiones del gobierno nacional de manera absolutamente inconsulta. Así, en los decretos sobre retiro voluntario o aumentos salariales existía una fórmula que establecía que debía cumplirse en *todo el territorio nacional, en la Universidad de Buenos Aires y en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*, sin que nadie en el gobierno nacional tuviera en cuenta las consecuencias presupuestarias de una medida de esta naturaleza para el gobierno municipal.

A su vez, existía un Poder Legislativo cuyos miembros eran elegidos por los porteños. El Honorable Consejo Deliberante (HCD) era el órgano en el ámbito local que cumplía la función de sancionar ordenanzas, de ser el instrumento de control del Departamento Ejecutivo o Intendencia y de los Consejos Vecinales. Una de las principales tareas del HCD era la discusión y aprobación del Presupuesto Anual de Gastos y Recursos. Era un cuerpo compuesto por sesenta concejales que se renovaban por mitades cada dos años (Bavastro, s/f).

El antecedente inmediato a la autonomía porteña fue la decisión –frustrada– del presidente Alfonsín (1983-1989) de trasladar la capital a Viedma. De haberse llevado a cabo ese proyecto, la Ciudad de Buenos Aires hubiera adquirido su autonomía de manera casi automática.

Durante el gobierno encabezado por Carlos S. Menem (1989-1999), el *ombudsman* porteño planteó el tema de la autonomía. Pero la discusión quedó restringida a unos pocos políticos sin que la ciudadanía se interesara en el tema. En realidad, se llega a la situación de *ciudad autónoma* no como consecuencia de una demanda de los porteños sino de una negociación política. No figuraba ni siquiera en la plataforma política de los partidos y a lo sumo, lo que la mayoría de la población pedía era la elección directa del intendente.

La autonomía para la ciudad se logra en el Pacto de Olivos (1994), acuerdo que se realizó entre el entonces presidente Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín, en ese momento la máxima autoridad de la Unión Cívica Radical, principal partido de la oposición. Allí se negoció, entre otras cosas, la posibilidad de elección durante dos períodos consecutivos del presidente de la Nación y la autonomía porteña.

El acuerdo logrado en el Pacto de Olivos respecto de la ciudad establece, en primer lugar, que el pueblo de la ciudad de Buenos Aires elegirá directamente su jefe de gobierno. En segundo lugar, que la ciu-

dad será dotada de un status constitucional especial que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción¹.

En noviembre de 1995² se promulgó la ley Cafiero, la cual impide el ejercicio de instituciones propias de la ciudad en lo que se refiere a Justicia y Policía. La promulgación de esta ley colocó a la ciudad en una situación jurídicamente complicada que fue así definida por un asesor del *ombudsman* de la Ciudad: “Tanto para la seguridad de un festival de rock, para una marcha por los derechos humanos o para sacar a los vendedores ambulantes del Once, el nuevo gobierno dependerá de la justicia federal y del Ministerio del Interior. En algún sentido, podría decirse que la situación actual es peor que la anterior. La idea de que Buenos Aires es menos que una provincia y más que un municipio deja a la ciudad en un agujero negro jurídico. El gobierno porteño no va a poder hacer lo que quiera, pero Menem tampoco”³.

En 1996 se realiza la Asamblea Estatuuyente para discutir la Constitución de la ciudad. Uno de los temas centrales del debate constitucional fue la descentralización de la gestión y la eventual formación de alcaldías, que remite a la discusión acerca del andamiaje institucional de la ciudad, una cuestión clave dada la dimensión de ésta. Existieron opiniones encontradas sobre los alcances de la descentralización. Para algunos, la descentralización debía hacerse de tal manera que no atentara contra la unidad política de la ciudad⁴. Otros, por el contrario, proponían la conformación de alcaldías con una fuerte participación y capacidad de decisión de los barrios⁵.

1 El régimen de la Ciudad de Buenos Aires presenta varios aspectos comunes con la provincia y algunas diferencias. Para un análisis de estas cuestiones véase Sabsay, D. (1996: 35).

2 Ley 24.588 de Régimen de Garantías del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires.

3 Declaraciones de Adrián Gorelik, Asesor del *ombudsman* de la Ciudad, al diario *Clarín*, segunda sección, el 7 de julio de 1996.

4 Así lo explica Suárez Lastra, intendente de la Ciudad en el período 1985/1989: “Soy un firme partidario de la descentralización. Advierto que en algunos casos no se comprende qué es la descentralización y se propician formas de atomización del poder de la Ciudad de Buenos Aires, la división de la ciudad. Inclusive hay algunos proyectos del justicialismo —el que inició Gustavo Béliz, por ejemplo, el del diputado Argüello—, que creo que son interesantes pero que a mi juicio tienen el pecado mortal para la ciudad de propender a su división política. Buenos Aires debe seguir siendo una unidad; si no se la concibe así, jamás podrá tener un plan estratégico de crecimiento que resulte. Descentralización sí, atomización, no. Y el proyecto de alcaldías apunta a lo segundo” (Suárez Lastra, s/f: 15).

5 Esta posición fue asumida por el concejal peronista Jorge Argüello: “El partido Justicialista sigue proponiendo la división de la ciudad en alcaldías. Las cuestiones que son de los barrios deben ser decididas en los barrios. La demarcación se hará según la identidad histórica barrial, la homogeneidad numérica de población y la ubicación geográfica” (Argüello, s/f: 9).

Durante el debate constitucional se decidió⁶ que las comunas debían ser consideradas como unidades de gestión políticas y administrativas con competencia territorial. En el artículo 130 de la Constitución se establece que cada comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada comuna a estos fines un distrito único.

La Constitución finalmente votada establece un verdadero programa de gobierno en sus distintos capítulos. La preocupación por el bienestar de los más carenciados y la promoción de derechos para el conjunto de la ciudadanía son los rasgos sobresalientes de la primera Constitución del Gobierno de la Ciudad. Así, en el Título Segundo, destinado a políticas especiales, hay un primer capítulo dedicado a las políticas sociales que establece que “[...] La ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve los accesos a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”. Los siguientes capítulos de este Título afirman los derechos de los individuos a la salud integral, la educación, el ambiente, el hábitat, la cultura, el deporte, la igualdad entre varones y mujeres. Reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y les garantiza su protección integral. De la misma manera, garantiza a las personas mayores la igualdad de oportunidades y el pleno goce de sus derechos. A las personas con necesidades especiales les asegura la igualdad de oportunidades y el pleno goce de sus derechos. En el capítulo dedicado al trabajo y la seguridad social, la ciudad se compromete a proteger los derechos establecidos en la Constitución Nacional y considera las recomendaciones que, en este sentido, propone la OIT.

El 15 de diciembre de 1997 la Legislatura de la ciudad votó su reglamento interno. Con respecto a la estructura de la HCD, se amplió el número de las comisiones permanentes. Algunos de estos cambios se debieron a la incorporación de nuevas actividades, dada su autonomía, como la de planeamiento urbano o la de relaciones inter-jurisdiccionales; y, otros, a la incorporación de nuevas problemáticas de la ciudad. Así se pasa de una única comisión encargada de Cultura y Acción Social a la incorporación de áreas como la de la Mujer, Infancia, Adolescencia

6 Artículo 127 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

y Juventud, Ecología y Políticas de Promoción e Integración Social. Se crean también comisiones, como la de Descentralización y Participación Ciudadana. Junto con la preocupación por las cuestiones sociales se consideran temas que hacen a la economía de la ciudad: se constituye una comisión denominada de Participación Económica y MERCOSUR. De tal manera que la Legislatura se va conformando en consonancia con el espíritu que anima la Constitución de la Ciudad y tomando ciertos temas que corresponden a los requerimientos de una megalópolis, como es el caso de Buenos Aires.

Cuadro 1

Composición del Consejo Deliberante y de la Legislatura de la Ciudad

| Consejo Deliberante | Legislatura de la Ciudad |
|----------------------------|---|
| 1. Interpretación | 1. De asuntos constitucionales |
| 2. Hacienda | 2. Presupuesto, hacienda, administración financiera y política tributaria |
| 3. Obras públicas | 3. Obras públicas |
| 4. Cultura, acción social | 4. Cultura y comunicación social |
| 5. Salud pública | 5. Salud |
| 6. Transporte y tránsito | 6. Tránsito y transporte |
| 7. Concesiones | 7. Derechos humanos, garantías y anti-discriminación |
| 8. Vivienda | 8. Vivienda |
| 9. Abastecimiento | 9. Servicios públicos |
| 10. Educación | 10. Educación, ciencia y tecnología |
| 11. Industria y comercio | 11. Desarrollo económico, MERCOSUR y política de empleo |
| | 12. Descentralización y participación ciudadana |
| | 13. Mujer, infancia, adolescencia y juventud |
| | 14. Defensa de consumidores y usuarios |
| | 15. Relaciones inter-jurisdiccionales |
| | 16. Planeamiento urbano |
| | 17. Ecología |
| | 18. Políticas de promoción e integración social |
| | 19. Derechos humanos, garantías y anti-discriminación |
| | 20. Legislación general |

Fuente: elaboración propia sobre la base de bibliografía consultada.

**LA ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES DEL NUEVO GOBIERNO
Y LA LABOR LEGISLATIVA**

En 1996, los porteños por primera vez eligieron su propio intendente. En la elección para Jefe de Gobierno, los tres candidatos principales

fueron: Fernando De la Rúa, como representante de la Unión Cívica Radical, Norberto De la Porta, por el FREPASO⁷ y Jorge Domínguez por el Partido Justicialista, quien a su vez era el intendente saliente de la ciudad.

El triunfo recayó en De la Rúa, quien obtuvo el 40% de los votos, seguido por De la Porta con el 26,5%. El partido Justicialista no alcanzó el 19%. En la Legislatura fue el FREPASO, presentado como una opción renovadora y progresista en el campo de la política, quien logró más votos que el resto de los partidos. En efecto, esa fuerza política obtuvo cerca del 35% de los votos contra el 27,6% del radicalismo y el 15% del Justicialismo⁸. Como en toda campaña, los temas vinculados a la cuestión social estuvieron a la orden del día: empleo, salud, educación y vivienda. Sin embargo, en todos ellos faltó un diagnóstico preciso sobre la problemática de la ciudad y de sus habitantes.

La campaña de Fernando De la Rúa se distinguió, por una parte, por la sobriedad de sus consignas (“Un día va a ganar la gente”), con afiches que, muchos de ellos, aparecían sin logo partidario. Partiendo del supuesto de que los votantes consideraban que para los políticos la *gente no existe*, el mensaje que se quería transmitir era que el candidato se iba a hacer cargo de los reclamos ciudadanos⁹. La segunda característica fue el poco uso de los signos partidarios. Es que en realidad De la Rúa se proyectaba como un candidato más allá de la UCR, rasgo que, como se verá, va a mantener a lo largo de su gestión.

Otros tópicos que se sumaron en su campaña fueron los de tercera edad, igualdad de derechos de la mujer y juventud. Sobre el tema de la descentralización, De la Rúa propuso la creación de Centros de Gestión y Participación con el doble objetivo de descentralizar las tareas administrativas y estimular la participación de los vecinos.

Si bien la Legislatura no tiene competencia para incidir en las decisiones del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo en estos años aprobó una serie de leyes referidas a la asistencia, bienestar y promoción de la ciudadanía porteña acorde con el marco constitucional de la ciudad. La orientación de estos proyectos demuestra la consonancia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en lo que a política social se refiere. De tal manera que si bien el Poder Ejecutivo tiene autono-

7 El FREPASO surgió en 1995 de una coalición de partidos y grupos políticos que aglutinó a personas que provenían del peronismo, del socialismo, comunismo, etcétera.

8 Datos oficiales publicados por *Página 12*, el 2 de julio de 1996.

9 Extraído de “Cómo se impuso la fuerza tranquila”, en *Página 12*, 2 de julio de 1996: 6.

mía como para diseñar y poner en marcha sus propios programas, lo cierto es que su trabajo contó con el apoyo de la Legislatura. Apoyo que se refuerza cuando a mediados de 1998 se constituye la Alianza para la Democracia entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO, que tuvo mayoría en el Legislativo para presentar una fórmula conjunta en las elecciones nacionales de 1999. El candidato elegido fue el entonces Jefe de Gobierno Fernando De la Rúa, y el vicepresidente fue Carlos Álvarez, líder del FREPASO.

En este acompañamiento de la Legislatura a la labor del Ejecutivo, específicamente a la Secretaría de Promoción Social, se destacan la aprobación de las siguientes iniciativas:

- Un aumento presupuestario de \$ 11 millones para la Secretaría de Promoción Social para el ejercicio del año 2000.
- La Ley de Protección a la Infancia y Adolescencia, basada en los principios de la Convención de los Derechos del Niño (diciembre de 1998).
- El Programa Piloto de Diagnóstico Nutricional y Desarrollo Infantil para niños de zonas carenciadas, con el objetivo de detectar niveles de desnutrición y evaluar el desarrollo psicomotriz.
- El Sistema Integrado de Indicadores y Estadísticas Sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (SIESCA), cuyas funciones son las de confeccionar un Conjunto Mínimo Único de Indicadores; elaborar un mapa de la pobreza de la ciudad; construir un banco de datos de acceso público; producir estadísticas a nivel jurisdiccional, zonal y barrial; evaluar y monitorear la eficacia de las metodologías de relevamiento, sistematización y análisis utilizadas; diseñar y garantizar el funcionamiento de mecanismos de actualización anual de la información socioeconómica.
- Casas Abiertas para Adolescentes en Riesgo. Destinadas a adolescentes *en la calle*, sus objetivos son: brindar un ámbito seguro que resguarde su integridad física, moral y emocional; propiciar procesos de mejora de autoestima capaces de referenciar cambios positivos de la identidad; propender a la constitución de sentimientos de pertenencia a colectivos por medio de la experiencia artística grupal; promover la creatividad, la capacidad de realización y la conciencia crítica.
- Prevención y Asistencia de la violación y el abuso sexual con el objetivo de elaborar políticas y desarrollar estrategias de

concientización que propicien la transformación de las pautas socioculturales generadoras de prácticas vinculadas al abuso sexual y a la violación, así como promover medidas de índole legislativa y administrativa que garanticen una adecuada atención de las mujeres, adolescentes y/o niños que sufren violencia sexual.

- Programa de Recuperación de Derechos (PRED). La población objetivo son las personas vinculadas al ejercicio de la prostitución, victimizadas por la explotación sexual. Sus objetivos son: prevención de enfermedades de transmisión sexual y HIV/SIDA; progresiva superación de la subordinación de las personas vinculadas a la prostitución a patrones culturales y económicos de explotación sexual; prevención y eliminación de situaciones de violencia sexual; inclusión de las personas afectadas por la explotación sexual en programas de inserción laboral; generación de mecanismos de resolución de conflictos relacionados con esta temática a fin de facilitar la convivencia urbana.

El Gobierno de la Ciudad contaba, entonces, con una Legislatura que no sólo le respondía políticamente, sino que se mostraba sensible a la problemática social de los habitantes de la ciudad. Por otra parte, la nueva Constitución establecía una verdadera propuesta de políticas sociales. Sin duda alguna, el apoyo del cuerpo legislativo constituía una ayuda inestimable para un gobierno que no respondía políticamente al gobierno nacional. Más aún cuando la conformación de la Alianza lo convertía en un candidato serio a ganar las próximas elecciones presidenciales en las que competía con el partido que ostentaba el poder a nivel nacional.