



CÁMARA ARGENTINA  
DE LA CONSTRUCCIÓN



# **PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

## **CAPÍTULO INSTITUCIONAL**

Dr. Alberto Podetti

**Área Pensamiento Estratégico**



**PLAN ESTRATEGICO DE DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA  
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

**CAPÍTULO INSTITUCIONAL**

**SUMARIO**

- 1 – POR QUÉ UN CAPÍTULO INSTITUCIONAL EN UN PLAN ESTRATEGICO DE INFRAESTRUCTURA URBANA
  - 1.a) Transformación institucional y participación ciudadana
  - 1.b) El gasto en infraestructura es inversión económicamente rentable, socialmente productora de equidad, generadora de empleo y creadora de riqueza pública permanente
  - 1.c) Incrementar la conciencia de la necesidad de una política de estado, independiente de las crisis coyunturales y cambios políticos y económicos, que resguarde nuestro habitat urbano, lo conserve y lo mejore
  - 1.d) Infraestructura urbana y derechos humanos: equidad, sostenibilidad y ecoeficiencia
  
- 2 – CAUSAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA EN ARGENTINA Y EN LA REGION METROPOLITANA
  - 2.a) Breve caracterización de la situación de la infraestructura en Argentina
  - 2.b) Causas determinantes: la inexistencia de una política de estado con sus correspondientes instrumentos institucionales y legales y de una conciencia acerca de la importancia y significado de la infraestructura
  - 2.c) Causas consecuenciales: la ausencia de un esfuerzo coordinado público-privado
  
- 3 – LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LA REGION METROPOLITANA
  - 3.a) Los objetivos básicos de la transformación
  - 3.b) Las nuevas instituciones para la infraestructura.
    - 3.b.1 La Agencia de Infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires
    - 3.b.2 El Plan Estratégico de Infraestructura
    - 3.b.3 La Financiación del Plan Estratégico de Infraestructura
      - 3.b.3.a El financiamiento del Plan de Infraestructura mediante ingresos de capital y la Regla Fiscal
      - 3.b.3.b La asignación específica de un flujo de fondos y la constitución del Fondo Fiduciario de Infraestructura
      - 3.b.3.c Financiamiento de la Infraestructura para zonas determinadas de la Ciudad de Buenos Aires mediante asignación de premios onerosos de FOT
    - 3.b.4 La Unidad de Cuenta del Plan Estratégico de Infraestructura

- 3.b.5 El Tribunal Arbitral del Plan Estratégico de Infraestructura
- 3.b.6 El Encuentro Regional Metropolitano para la Infraestructura Urbana

## **1 – POR QUÉ UN CAPÍTULO INSTITUCIONAL EN UN PLAN ESTRATEGICO DE INFRAESTRUCTURA URBANA**

### **1.a) Transformación institucional y participación ciudadana**

El Plan presentado en este trabajo se propone contribuir decisivamente a la formulación y puesta en práctica de un Plan Estratégico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en materia de infraestructura urbana y realizar un aporte a la necesaria planificación unificada de infraestructura para la región metropolitana Buenos Aires-Gran Buenos Aires.

En tanto aspira a ser parte de una política pública que se ejecute y se mantenga en el tiempo, debe necesariamente considerar las condiciones institucionales y legales más adecuadas para el ejercicio de una acción de gobierno de esa naturaleza y particularmente, para que pueda permanecer sin alteraciones, tanto frente a las inevitables incidencias de las coyunturas políticas, económicas y sociales en que debe desenvolverse todo gobierno, como ante la renovación periódica de los gobernantes.

También debe considerar la realidad física de la unidad del núcleo Buenos Aires-Gran Buenos Aires, constituyente de una única región urbana, que implica un complejo problema institucional.

La formulación de políticas públicas de largo plazo tiene dos dimensiones substanciales: la de **planificación estratégica**, que presupone la de diagnóstico, y la de **ejecución permanente**. En la dimensión de planificación estratégica, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con adecuadas condiciones institucionales. En efecto, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ha creado el **Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE)** como institución específica para proporcionar al Gobierno de la Ciudad pensamiento estratégico para la formulación de políticas públicas en todas las áreas en las que debe ejercer sus funciones.

El CoPE ha sido constituido, por otra parte, como un ámbito diseñado especialmente para la **articulación público-privada**, paradigma que debe reemplazar a las visiones *estatista* y *privatista* que se han sucedido y

enfrentado en la concepción y ejecución de la gestión política, económica y social en las últimas décadas del siglo pasado. El CoPE ha sido pensado, efectivamente, como el espacio institucional que debe posibilitar la participación en la planificación estratégica de la Ciudad de Buenos Aires de las organizaciones sociales, económicas y políticas de la Ciudad y su articulación con el sector público. El CoPE define a un Plan Estratégico, precisamente, como ***un instrumento de planificación elaborado en conjunto por el Estado y los principales actores sociales y económicos de la Ciudad. Mediante la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores públicos y privados, diseña una visión integral sobre la ciudad que queremos construir, con objetivos clave que tiendan a alcanzar este horizonte y mejorar la calidad de vida de la población.***

Desde otro punto de vista, el CoPE, además de ser un órgano constitucional público-privado de carácter consultivo, tiene facultades de iniciativa legislativa, lo que le confiere la posibilidad de una interacción efectiva con el Poder Legislativo, y facultades para solicitar dictámenes y estudios al Gobierno de la Ciudad y para evaluar y seguir la implementación de los Planes Estratégicos, lo que le otorga asimismo la posibilidad de una interacción efectiva con el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, la alta calidad y capacidad del nuevo órgano constitucional, de destacable e innovadora naturaleza público-privada, no ha sido suficientemente aprovechada, probablemente por la inercia derivada de los viejos paradigmas que separan y enfrentan lo público y lo privado. Un ejemplo de desaprovechamiento ha sido la falta de consulta al CoPE acerca de los trascendentes Proyectos “Parque Central Norte” y “Túnel en la Avenida 9 de Julio” encarados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ello originó la Recomendación unánime del Comité Ejecutivo del CoPE, dirigida el 11 de agosto de 2009 al Jefe de Gobierno, en la que se le manifiesta que proyectos de esa envergadura *deben ser ordenados de acuerdo a prioridades claras, con una metodología de evaluación estratégica de alternativas, en el marco de un sistema de planeamiento claramente explicitado y asimismo deben ser previamente consultados, comenzando por el CoPE, cuya pluralidad y representatividad aseguran que las autoridades dispongan de valiosos y*

*diversos elementos de juicio.*

Otro ejemplo significativo de desaprovechamiento es el de la inexistencia de coordinación de la planificación y determinación de políticas públicas para la Región Metropolitana Buenos Aires-Gran Buenos Aires, que se ha producido pese a las excelentes propuestas del CoPE en ese sentido, expresadas desde sus Informes de Avance Nos. 1 y 2, aprobados en las Asambleas Generales de mayo y diciembre de 2003, respectivamente hasta sus Bases para la elaboración de un Plan Estratégico con Perspectiva Metropolitana 2010/2016, aprobadas en la Asamblea General de diciembre de 2008.

No obstante ello, en la dimensión de **planificación estratégica**, existen instituciones y normas adecuadas, y sólo es necesario incrementar la conciencia en el sector privado y en el sector público de la necesidad de emplearlas plenamente conforme a sus fines, dado que constituyen medios eficaces para diseñar planes estratégicos que serán verdaderamente **políticas de estado** porque estarán fuera de la competencia por el poder político, económico o social y de las divergencias sectoriales.

En la dimensión de **ejecución permanente**, por el contrario, las instituciones y las normas legales no son suficientes ni adecuadas.

En consecuencia, es necesario introducir cambios, sin los cuales probablemente el Plan aunque sea asumido como política pública, quede reducido a un buen inventario de necesidades y una razonable programación para satisfacerlas, tal como ya ha ocurrido en otras muchas oportunidades.

Asimismo son necesarios significativos cambios institucionales para enfrentar el desafío que ofrece la región metropolitana Buenos Aires-Gran Buenos Aires. De otro modo, el Plan Estratégico de Infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires será sólo el plan de la parte central de un gran conglomerado urbano, con las limitaciones, dificultades y consecuencias negativas de toda índole que ello implica.

Cabe por último destacar, respecto de los cambios institucionales y legales, que es imprescindible, en forma previa o simultánea a impulsarlos, desarrollar y fortalecer una conciencia política, social y económica generalizada respecto de la necesidad y significación de un plan de mediano y largo plazo para la conservación y el desarrollo de la infraestructura urbana. De otro modo,

los cambios no se llevarán a cabo o, aún producidos, no se aplicarán o se lo hará sólo parcialmente, como está ocurriendo en el caso del CoPE.

La magnitud del esfuerzo necesario para poner al día la infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires y de la Región Metropolitana, dado su actual estado y la postergación de la ejecución de obras imprescindibles, producto de las sucesivas crisis económicas y de las circunstancias políticas, exige transformaciones institucionales relativamente importantes. Y también, lo que es más importante aún, exige **una revalorización del papel económico, político y social de la ejecución sistemática de obras de infraestructura, que se acreciente considerablemente en períodos de crisis económica y social, y de la planificación público-privada imprescindible para llevarla a cabo.** Sólo siguiendo esta dirección el futuro de nuestra Ciudad será, desde el punto de vista humanista, técnico, económico, social y ecológico, al menos en alguna medida, como sus habitantes queremos que sea.

### **1.b) El gasto en infraestructura es inversión económicamente rentable, socialmente productora de equidad, generadora de empleo y creadora de riqueza pública permanente**

Si se considera el gasto en infraestructura meramente como un gasto tendiente a mejorar o extender aquello que soporta y sostiene el funcionamiento de la Ciudad de Buenos Aires y que permite el aprovechamiento racional del suelo urbano y sus servicios conexos, sin considerar sus amplios efectos de toda naturaleza sobre la sociedad, siempre se hallarán razones para postergarlo o reducirlo, para atender cuestiones cuya urgencia, real o imaginada, se manifiesta con mayor visibilidad.

Por el contrario, si se lo analiza como creador permanente de fuentes de trabajo, garantía de la prestación eficiente y segura de todos los servicios básicos necesarios para el desenvolvimiento de la vida conforme los derechos que se le atribuyen, patrón objetivo de la acción de los gobiernos en procura del bienestar general de la población y todas sus consecuencias económicas, políticas y sociales, seguramente encontrará su lugar adecuado en la preocupación de la sociedad y de los gobiernos.

Es que, como señala la OCDE, **la infraestructura está en el centro del desarrollo económico y social de las naciones.**

**1.c) Incrementar la conciencia de la necesidad de una política de estado, independiente de las crisis coyunturales y cambios políticos y económicos, que resguarde nuestro habitat urbano, lo conserve y lo mejore**

Por ello, el presente capítulo considera y propone los cambios institucionales necesarios para asegurar, en todo lo que es posible mediante las instituciones, la **ejecución** del Plan. Más aún, para que la **planificación estratégica** en materia de infraestructura urbana se convierta en una actividad permanente del CoPE, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de todos los gobiernos de la Región Metropolitana y la **ejecución** de las previsiones incluidas en el Plan –en el presente y en los que lo sucedan o reemplacen– sean realizadas asimismo de modo constante.

Los cambios que se proponen no garantizan –como ya hemos afirmado– que efectivamente el Plan se ejecute y que la suficiente y necesaria **planificación estratégica** y **ejecución permanente** de mantenimiento y nuevas obras de infraestructura se conviertan en una **actividad constante** de los Gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Región Metropolitana. Pero coadyuvarán mucho a lograrlo. Más aún, el debate acerca del Plan y de las modificaciones institucionales necesarias para que cumpla plenamente sus fines, es parte necesaria de las transformaciones que el mismo Plan propone: incrementar la conciencia acerca de la necesidad de una política de estado que haga posible, como hemos anticipado, los beneficiosos y extendidos efectos económicos y sociales derivados de la ejecución sistemática de obras de infraestructura.

Por ello parece oportuno presentar brevemente los criterios que se han tomado en consideración para sugerir los cambios que se proponen y, simultáneamente, fundarlos.

**1.d) Infraestructura urbana y derechos humanos: equidad, sostenibilidad y ecoeficiencia**

Las obras físicas que soportan y sostienen el funcionamiento de una ciudad y permiten el uso del suelo como espacio urbano son indudablemente esenciales para la vida. Y la calidad de la vida que se desarrolla sobre ellas depende en una medida importante de su eficiencia y funcionalidad. Como es obvio, el uso colectivo constante y el transcurso del tiempo erosionan su conservación y su funcionamiento. Desde otro punto de vista, los cambios de toda naturaleza que produce la sociedad global, inclusive los culturales, exigen su actualización y adecuación en forma constante.

La infraestructura vial para la movilidad de las personas y el abastecimiento de los bienes necesarios o las redes de conducción y distribución de agua, energía eléctrica, gas y telecomunicaciones o de transmisión de señales inalámbricas, son, a todas luces, imprescindibles para el desarrollo de todos los aspectos de la vida humana pero, en particular, para aquellos de mayor trascendencia: la salud, la educación, la creación artística y cultural, la generación de bienes de toda naturaleza, la creación de empleo, etc.

La estrecha interrelación entre la efectiva vigencia de muchos de los derechos humanos esenciales, como la libertad, la salud, la alimentación, la educación, el trabajo, la propiedad, etc., y las condiciones políticas, sociales y económicas en que se desenvuelve una sociedad determinada se extiende, indudablemente, a la dimensión física de la ciudad en la que viven sus integrantes. Es que las condiciones geofísicas en que se desarrolla la vida humana la califican y condicionan de modo muy significativo, sino determinante. Entre ellas se destaca la protección y cuidado del ambiente urbano como instrumentos imprescindibles para la calidad de la vida y aún más, para la salud de sus habitantes.

Por ello es cada vez más necesario considerar la infraestructura urbana en términos de equidad, sostenibilidad y ecoeficiencia, lo que naturalmente requiere un enfoque integral que contemple no solamente la conservación y la ampliación de la infraestructura, sino su carácter de habitat humano previsible y perfeccionable, instrumento de realización de la sociedad que se desenvuelve en ella e inserto en una naturaleza que le provee recursos esenciales de modo permanente y con la que debe convivir en razonable armonía.

Aunque aún no tiene un Plan Estratégico de Infraestructura, la Ciudad de Buenos Aires ya cuenta con un Plan Estratégico Ambiental 2008/2012 y con un organismo adecuado para la vigilancia de su cumplimiento, la Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Es decir que, en materia de cuidado del ambiente urbano, la Ciudad se ha dotado de los instrumentos institucionales y legales adecuados, señalando el camino para hacerlo en otras áreas trascendentes para el bienestar de las personas que habitan en ella.

## **2 – CAUSAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA EN ARGENTINA Y EN LA REGION METROPOLITANA**

### **2.a) Breve caracterización de la situación de la infraestructura en Argentina**

El estado de situación de la infraestructura en Argentina, en la Ciudad de Buenos Aires y en la Región Metropolitana presenta características generales semejantes:

- a) el persistente crecimiento de la economía urbana en el contexto macroeconómico de nuestro país;
- b) el proceso consecuente de concentración de la población en las grandes ciudades y particularmente en Buenos Aires;
- c) una constante y paralela concentración de la pobreza en dichas ciudades;
- d) la insuficiente inversión en el mantenimiento de la infraestructura urbana existente y en la ejecución de obras nuevas desde hace muchos años;
- e) la carencia de políticas eficientes para obtener financiamiento para el desarrollo y conservación de la infraestructura;
- f) la subsistencia de graves problemas de acceso a la infraestructura básica, muy lejos del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y la consecuente existencia en todos los ámbitos urbanos y particularmente en el Gran Buenos Aires, de múltiples necesidades básicas insatisfechas.

Las circunstancias enumeradas han provocado consecuencias francamente impeditivas para el desarrollo sostenible y equitativo de Argentina. Como señalaba oportunamente esta Cámara, en su documento BASES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA, el estado de la infraestructura en todo el país es francamente alarmante:

- La situación del sistema eléctrico está en el límite tanto en generación como en transporte y distribución;
- La producción, transporte y refinación de petróleo y gas está muy debajo del nivel en que debiera encontrarse en atención a las posibilidades que ofrecen los yacimientos y las demandas del mercado regional y global;
- La red vial nacional es sustancialmente la misma desde hace muchos años;
- Los caminos rurales (en un país agropecuario) dificultan y encarecen la salida de la producción;
- La cuenca hídrica permanece sin regular y cada inundación es una tragedia cada vez más difícil de reparar;
- El transporte fluvial enfrenta crecientes dificultades por falta de dragados suficientes;
- El acceso vial a los puertos es deficitario;
- La integración vial y ferroviaria, de transporte de electricidad e hidrocarburos con Chile, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay es insuficiente;
- Hay gravísimas deficiencias en agua potable y cloacas, muchas de ellas en el Gran Buenos Aires, a pocos kilómetros del centro de Buenos Aires;
- Hay asimismo gravísimas insuficiencias en los grandes sistemas de infraestructura social: salud, seguridad, justicia, educación;
- El sistema ferroviario es absolutamente insuficiente y se presta en condiciones de precariedad;
- Existe un agudo déficit de vivienda;
- Asimismo existe un fuerte déficit de infraestructura aérea

## **2.b) Causas determinantes: la inexistencia de una política de estado con sus correspondientes instrumentos institucionales y legales y de una conciencia acerca de la importancia y significado de la infraestructura**

Como ya hemos señalado, las causas principales de esta grave situación son:

- a) la ausencia de una política de estado en materia de infraestructura, que identifique claramente las necesidades, establezca un orden de prioridades y una metodología de evaluación estratégica de alternativas, en el marco de un sistema de planeamiento, como ha señalado el Comité Ejecutivo del CoPE y establezca los instrumentos y medios adecuados para satisfacerlas, y
- b) la inexistencia en la sociedad de una conciencia clara de la gravedad de la situación y de sus consecuencias, de la importancia y significado de la ejecución permanente de obras de infraestructura, y de las necesidades técnicas, institucionales, jurídicas y financieras para que sea materialmente posible afrontar el desafío.

La Ciudad de Buenos Aires puede ser la primera en tomar la dirección correcta para establecer políticas permanentes, de consenso generalizado, señalando a la Nación y a los restantes estados subnacionales el modo en que es posible hacerlo.

## **2.c) Causas consecuenciales: la ausencia de un esfuerzo coordinado público-privado**

Una consecuencia directa de la ausencia de una política estratégica de infraestructura y de una conciencia social, económica y política acerca de su significado en cada uno de esos órdenes, es la comprensión de que concebirla y llevarla a cabo **sólo será posible mediante un coordinado esfuerzo público-privado, con roles y responsabilidades precisas para cada uno de los sectores.**

En efecto, del mismo modo en que se descarta la necesidad de una política permanente en materia de infraestructura, es frecuente que según los períodos o los sectores políticos o sociales, se sostenga que su concepción y desarrollo es exclusivamente de competencia privada o exclusivamente de

competencia pública, como ya hemos señalado. En los momentos en que predominan los sectores *privatistas*, se atribuye al mercado la capacidad y la responsabilidad de hacer lo que fuera necesario en materia de infraestructura, incluyendo la planificación, el financiamiento y la ejecución. Ante la comprobación obvia de que en el mercado sólo se planifican negocios y generalmente de corto plazo –en particular en tiempos en que los ingresos de quienes dirigen las empresas se miden según la renta anual obtenida-, y que sólo se ejecuta lo que previamente es considerado rentable, sobrevienen períodos en que predominan los sectores *estatistas* y en los que se exige al Estado que se haga cargo de la financiación, mantenimiento y desarrollo de las obras de infraestructura y de la operación de los servicios públicos.

Sin embargo, **sólo mediante los esfuerzos coordinados y conjuntos de ambos sectores**, bajo la dirección del Estado, es posible pensar y llevar adelante la acción necesaria para mantener y desarrollar la infraestructura urbana en condiciones de habitat humano estimulante para la vida en todas sus manifestaciones.

El sector privado debe aportar sus calificados recursos de toda naturaleza, en particular la innovación tecnológica y las habilidades de administración y ejecución, coordinando con el Estado su rol en cada caso.

El sector público debe ordenar la ejecución del Plan Estratégico, asignar los flujos de fondos constantes y seguros para la obtención del financiamiento necesario y las garantías adecuadas tanto específicas como las de estabilidad y seguridad jurídica, atendiendo a la magnitud de las inversiones y el plazo necesario para su amortización.

En común ambos sectores, en conjunto con las organizaciones sociales, deben desarrollar la planificación estratégica, incluyendo la determinación del orden de prioridades y el seguimiento y control de la Ejecución del Plan. Es decir, las funciones que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la ley 310 y sus normas reglamentarias, confieren al Consejo de Planeamiento Estratégico.

En el cumplimiento de sus cometidos, ambos sectores deben actuar responsablemente, atendiendo las necesidades del desarrollo económico sostenible, del desarrollo humano y social equitativo y de la ecoeficiencia,

aspectos esenciales y atribuyentes de sentido en el desarrollo de la infraestructura, como ya hemos señalado.

De ese modo será posible establecer una **sólida y durable alianza público-privada**, capaz de enfrentar el formidable desafío de poner nuestra Ciudad y a la Región Metropolitana a tono con el siglo recién iniciado.

### **3 – LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LA REGION METROPOLITANA**

#### **3.a) Los objetivos básicos de la transformación**

La transformación institucional y legal que se propone, persigue garantizar del modo más permanente que sea posible, como hemos anticipado:

- a) la planificación de mediano y largo plazo en materia de infraestructura, previendo con toda la anticipación necesaria las reformas y cambios urbanos que sean requeridos por el desarrollo sostenible, el crecimiento poblacional, el desarrollo social equitativo y las medidas adecuadas para mitigar los efectos del cambio climático y la adaptación de la infraestructura urbana a dicho cambio;
- b) la determinación del orden de prioridades y la asignación de los recursos y garantías adecuadas con absoluta independencia de las circunstancias económicas, políticas y sociales;
- c) el seguimiento y la verificación público-privada de la gestión descentralizada desarrollada por los Ministerios y organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de los Gobiernos de la Región Metropolitana encargados de llevar adelante la ejecución del Programa de Obras derivado del Plan Estratégico de Infraestructura.
- d) la vigilancia del flujo de fondos permanentes dados en fideicomiso constituido mediante una norma jurídica específica, a los fines del pago de las obras, la obtención del financiamiento necesario para su desarrollo y el otorgamiento de las garantías que sean requeridas.
- e) La creación, en una primera etapa, de espacios institucionales de coordinación entre los Gobiernos y las organizaciones sociales de la

Región Metropolitana para el diseño y formulación de políticas públicas comunes para la infraestructura y la constitución, en una segunda etapa, del Consejo de Planeamiento Estratégico de la Región Metropolitana y de la Agencia Metropolitana de Infraestructura.

Para que sea posible el cumplimiento de dichos fines, se han previsto:

- 1) la centralización de la parte pública de la planificación y del control de la ejecución de todas las obras públicas que se ejecuten o deban ejecutarse en jurisdicción del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mediante la creación de la **Agencia de Infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires**, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad;
- 2) la conformación de un **Plan Estratégico de Infraestructura** a partir del Plan Estratégico de Desarrollo de la Infraestructura que constituye el presente trabajo o de los que en su reemplazo elaboren la **Agencia** y el Consejo de Planeamiento Estratégico;
- 3) la Financiación del Plan Estratégico de Infraestructura mediante **ingresos de capital**, con **asignación específica e intangible de recursos** para la constitución de un **Fondo fiduciario** exclusivamente destinado a pagar o garantizar operaciones de crédito asumidas para la ejecución del Plan Estratégico de Infraestructura y b) la utilización, en combinación con dicho sistema, del financiamiento de la Infraestructura para zonas determinadas de la Ciudad de Buenos Aires mediante asignación de premios onerosos de FOT;
- 5) la determinación de una **Unidad de cuentas** del Plan Estratégico de Infraestructura;
- 6) la creación del **Tribunal Arbitral del Plan Estratégico de Infraestructura**, destinado a resolver todas las divergencias de cualquier naturaleza surgidas en virtud de la ejecución del Plan durante la vigencia de los contratos en los que se manifestó la divergencia,;
- 7) la solicitud a los Gobiernos de la Región Metropolitana para que constituyan un **Encuentro Regional Metropolitano para la Infraestructura**, con el objeto de coordinar las políticas públicas de infraestructura;
- 8) la solicitud a los Gobiernos de la Región Metropolitana para que se requiera y preste el apoyo necesario al CoPE y organismos similares de los Intendencias del Gran Buenos Aires, para el desarrollo de un **Plan Estratégico de Infraestructura para la Región Metropolitana**.

Las medidas propuestas son condiciones imprescindibles para que sea posible el sostenimiento de una política pública permanente de infraestructura urbana, con la consecuente ejecución continua de obras de mantenimiento y obras de desarrollo. Su implementación significará un fuerte compromiso de la sociedad, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los demás gobiernos de la Región Metropolitana con un plan de largo plazo. Por ello se ha previsto una activa intervención del Consejo de Planeamiento Estratégico y la concentración de las decisiones públicas en la materia en la Agencia de Infraestructura, cuyo Presidente es designado por el Jefe de Gobierno y obrará asistido por un consejo de carácter público-privado. También se ha previsto, en una segunda etapa, un organismo similar interjurisdiccional para la Región Metropolitana. Cada una de las medidas e instituciones propuestas deberán ser sancionadas por ley o respaldadas por Declaraciones de los órganos legislativos de la Región Metropolitana, ejerciendo y reglamentando principios constitucionales nacionales, de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires. De este modo se recuperará el *principio de continuidad jurídica del Estado en la ejecución del Plan Estratégico de Infraestructura*. Es decir, se asegurará, como hemos reiterado en este trabajo, mediante un conjunto de leyes articuladas entre sí, la permanencia de las políticas públicas, de los programas de inversión, de la asignación de fondos y el respeto a los contratos y compromisos asumidos por el Estado en la ejecución del Plan Estratégico de Infraestructura. De ese modo, el Plan permanecerá más allá de las coyunturas políticas, económicas y sociales y con independencia de los relevos en el ejercicio del gobierno.

### **3.b) Las nuevas instituciones para la infraestructura.**

#### **3.b.1 - La Agencia de Infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires**

Se propone la creación de la **Agencia de Infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires**, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Urbano, como entidad autárquica. Las funciones de la agencia serán la formulación y actualización permanente del **Plan Estratégico de Infraestructura** en conjunto con el CoPE, la determinación del orden de prioridades y asignación de recursos, el seguimiento y control de la ejecución descentralizada de los planes de obra

que se desprendan del Plan Estratégico de Infraestructura y la vigilancia del flujo de fondos dado en fideicomiso legal, conforme se describe en el parágrafo 3.a) precedente, de todas las obras públicas que se ejecuten o deban ejecutarse en el jurisdicción del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La Agencia de Infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires será dirigida por un Presidente, designado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a propuesta del Ministro de Desarrollo Urbano. El Presidente de la Agencia de Infraestructura será asesorado por un Consejo Consultivo integrado por ocho Consejeros titulares, y ocho suplentes. Los Consejeros representarán al sector público y al sector privado, correspondiendo cuatro titulares y cuatro suplentes a cada sector y serán designados por el Jefe de Gobierno. En el caso de los Consejeros del sector privado, la designación se hará a propuesta de la Cámara Argentina de la Construcción (dos consejeros titulares y dos suplentes), los Colegios Profesionales de Ingenieros y Arquitectos (un consejero titular y un consejero suplente) y la UOCRA (un consejero titular y uno suplente). En el caso de los representantes del sector público, la designación se hará a propuesta de los Ministros de Salud, Educación, Ambiente y Espacio Público y del Instituto de la Vivienda, correspondiendo un consejero titular y un consejero suplente a cada uno de los Ministerios y al Instituto de la Vivienda.

### 3.b.2 - El Plan Estratégico de Infraestructura

El Plan Estratégico de Infraestructura deberá conformarse sobre la base de un plan de largo plazo de mantenimiento y desarrollo de la infraestructura, que establezca la naturaleza y secuencia de las obras a desarrollarse, los criterios para la programación anual de ejecución de obras de mantenimiento y nuevas obras y la asignación de los recursos necesarios. Deberá considerar todas las áreas o segmentos de la infraestructura urbana de la Ciudad de Buenos Aires y, en su caso, de la Región Metropolitana y en particular:

- a) Los grandes sistemas con impacto territorial: transportes, comunicaciones, energía, uso del agua, saneamiento;
- b) La vivienda y su equipamiento comunitario e infraestructura;
- c) La infraestructura social: salud, educación, cultura, justicia, seguridad;

- d) El uso del suelo y el desarrollo urbano;
- e) La infraestructura para la producción industrial y el comercio.

La elaboración del Plan deberá hacerse en conjunto con el Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires.

El Plan Estratégico de Infraestructura deberá realizarse con las finalidades de garantizar un desarrollo social y económico equilibrado, equitativo y sustentable, programando, concertando y compatibilizando acciones de mediano y largo plazo.

Debe establecer prioridades claras, elegidas conforme una metodología de evaluación estratégica de alternativas y mediante un sistema de planeamiento explicitado. Asimismo debe contemplar la consulta pública y su evaluación y aprobación de conformidad a los procedimientos previstos en la Constitución y las leyes para la aprobación de las asignaciones presupuestarias, evaluación de impacto ambiental y planeamiento.

### 3.b.3 – La financiación del Plan Estratégico de Infraestructura

#### 3.b.3.a – El financiamiento del Plan de Infraestructura mediante ingresos de capital y la Regla Fiscal

La inversión en infraestructura es, como señala el art. 13 de la ley 70, “aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios”. El art. 9 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, por su parte, dice que “son recursos de la Ciudad...los ingresos por empréstitos, suscripción de títulos públicos y demás operaciones de crédito”. En consecuencia, se propone que los gastos de capital originados en la ejecución del **Plan Estratégico de Infraestructura** se afronten con ingresos de capital, tal como se expresa en el Capítulo Económico de este trabajo. De este modo la totalidad del gasto de capital será financiado con deuda y los ingresos corrientes que actualmente se destinan a pagar el gasto de capital, se utilizarán para pagar amortizaciones e intereses de la deuda. El

resto de los ingresos corrientes se aplicarán, naturalmente, a la atención de los gastos corrientes. Se trata del traspaso de ingreso futuro a consumo presente, lo que permitirá recuperar el significativo retraso que tiene el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires

A esos fines el flujo de endeudamiento o variación del stock de deuda del sector público de la Ciudad de Buenos Aires, deberá estar vinculado con los flujos netos de fondos que percibirá.

La ejecución del Plan Estratégico de Infraestructura incrementará la actividad económica, lo que tendrá como consecuencia un aumento de los ingresos fiscales del GCBA, mejorando la relación entre el flujo de endeudamiento y el flujo de ingresos.

Como otro elemento significativo para la mejora de esa relación, se propone establecer una **regla fiscal** que reduzca progresivamente los gastos corrientes de manera tal que el resultado global aumente. Un compromiso gubernamental expresado por medio de una obligación legal de reducción progresiva del gasto, aumentará significativamente las posibilidades de financiamiento, sobre todo cuando las tasas de interés sean bajas o cuando el compromiso fiscal sea mayor a la tasa de interés.

Tanto la asignación para la cancelación de la deuda contraída para la ejecución del **Plan Estratégico de Infraestructura** de los recursos destinados actualmente a la cancelación de los gastos derivados de los Planes de Inversión Pública anuales previstos en los arts. 12 y 13 de la ley 70 y del superavit operativo, como la **regla fiscal** se establecerán mediante ley específica, tal como prevé el art. 53, sexto párrafo de la ley 70.

### 3.b.3.b La asignación específica del flujo de fondos y la constitución del Fondo Fiduciario de Infraestructura

Para garantizar las operaciones de crédito necesarias para obtener los ingresos de capital que requerirá la ejecución de los planes anuales y plurianuales derivados del **Plan Estratégico de Infraestructura**, se asignarán los flujos de fondos correspondientes a los recursos actualmente empleados para la cancelación de los Planes de Inversión Pública.

A esos fines se hará la asignación específica de recursos prevista en el art. 51 de la Constitución de la Ciudad y se creará un fondo fiduciario. La asignación específica de recursos confiere la protección constitucional a los fondos, en tanto que el fideicomiso constituye un patrimonio especial aislado, del que sólo es dueño el fiduciario, quien está obligado a aplicarlo a los fines establecidos en la ley de creación y el contrato firmado para su constitución.

En consecuencia, se propone asignar específicamente esos flujos determinados de fondos y constituir el **Fondo Fiduciario de Infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires** mediante una ley, tal como señalamos en el párrafo anterior y conforme las disposiciones del art. 53 de la Constitución de la Ciudad. La ley asignará de modo permanente dichos flujos al **Fondo Fiduciario**, dándoles como destino exclusivo e irrevocable la atención de los servicios de amortización e intereses de la deuda pública contraída para la ejecución del **Plan Estratégico de Infraestructura**, de modo que no puedan ser aplicados, ni siquiera de modo precario, a un destino diferente, con el alcance establecido en el citado art. 51 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

La ley establecerá, asimismo, que los impuestos, tasas, peajes o ingresos de cualquier naturaleza asignados para la constitución del Fondo Fiduciario, no podrán ser disminuidos, suprimidos o de cualquier modo reducidos, mientras dure su asignación específica. Dichos fondos tampoco podrán ser considerados como presupuestarios, impositivos o darles cualquier otra naturaleza o carácter que modifique o afecte el fin al que están afectados.

La ley establecerá la facultad del **Fondo Fiduciario** para tomar fondos del mercado, colocando títulos de deuda, destinados a ser suscriptos por ahorristas individuales o institucionales que deseen invertir con rentabilidad segura en proyectos de trascendencia social y económica.

Los fondos serán transferidos, conforme la ley de creación del Fondo Fiduciario, con anterioridad a su percepción, de modo que no podrán computarse para el cálculo de recursos del Presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires.

El Fondo Fiduciario estará sujeto a las disposiciones de la Ley de Administración Financiera y a los organismos de control establecidos en los arts. 132 a 137 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo

deberá publicar en un sitio web todos sus actos de administración y disposición de los fondos transferidos en propiedad fiduciaria y practicar rendiciones públicas de cuentas cada semestre.

Los organismos, sociedades, empresas, etc. que sean los agentes recaudadores de los fondos dados en fideicomiso, deberán depositarlos en una cuenta en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo titular será el Fondo Fiduciario.

El Gobierno de la Ciudad, en los términos de la ley 24.441 y en su carácter de fiduciante, celebrará el contrato de fideicomiso con el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo a lo que dispone el art. 55 de la Constitución, en su carácter de fiduciario, a quien le transmitirá la propiedad fiduciaria de los fondos, para su administración conforme la ley de creación del **Fondo Fiduciario**, el contrato de fideicomiso y las instrucciones de la Agencia de Infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires. El Contrato de Fideicomiso no podrá apartarse de las prescripciones de la ley de creación del **Fondo Fiduciario** y las instrucciones que imparta la Agencia de Infraestructura deberán ajustarse estrictamente a las disposiciones de la ley y del contrato y a las previsiones y programas del **Plan Estratégico de Infraestructura**.

Los beneficiarios del fideicomiso serán las instituciones de crédito públicas, privadas o multilaterales que provean fondos para la ejecución de dichas las obras incluidas en el Plan.

El **Fondo Fiduciario** podrá, por último otorgar las siguientes garantías:

- a) Destinadas a operaciones de financiamiento directo;
- b) Destinadas a la colocación de títulos de deuda;
- c) Destinadas a cubrir el riesgo político derivado de actos de autoridad que afecten o comprometan la viabilidad o la terminación de los proyectos;
- d) Destinadas a cubrir el riesgo de terminación y de terminación tardía del proyecto a requerimiento de quienes otorguen financiamiento.

3.b.3.c - Financiamiento de la Infraestructura para zonas determinadas de la Ciudad de Buenos Aires mediante la asignación de premios onerosos de FOT

Se propone adicionalmente una fuente de financiamiento para la ejecución específica de obras no previstas en el Plan Estratégico de Infraestructura y que hagan posible el desarrollo de nuevos barrios en la Ciudad o la puesta en valor de barrios antiguos. Se trata de una aplicación analógica del art. 9, inc. 7 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que enumera entre los recursos de la Ciudad, “la contribución de mejoras por la realización de obra pública que beneficie determinadas zonas”.

A esos fines se ha considerado, tal como ya se ha hecho en diversas ciudades del mundo, que el valor de mercado de un terreno en la Ciudad de Buenos Aires incluye su ubicación y la infraestructura urbana existente en el área. Asociando esos elementos que componen el valor con la autorización que debe otorgar el Gobierno al sector privado para construir, es posible constituir un sistema en virtud del cual quien se propone desarrollar un emprendimiento inmobiliario le pague a la Ciudad la infraestructura a construir, a cambio de que ésta “cree suelo”, otorgando premios de FOT, es decir autorización para construir metros adicionales.

De este modo, conservando una densidad media conveniente, puede financiarse la construcción de la infraestructura que desarrolle nuevos barrios de la Ciudad de Buenos Aires o ponga en valor barrios depreciados.

En consecuencia, se propone establecer un régimen que autorice la construcción de metros adicionales a cambio de la construcción de infraestructuras o de un aporte a un Fideicomiso para Infraestructuras Determinadas.

Los premios de FOT incluirán incentivos por unificación de parcelas, que permitan proyectos más racionales, por la utilización de energías renovables, por la incorporación de medidas de conservación de aguas y de amortiguación de los efectos de tormentas sobre el sistema pluvial de la ciudad, etc.

Las ventajas de este financiamiento complementario y específico, en tanto constituye un esquema de asociación público privada, que, como ya hemos destacado, es imprescindible para superar la actual crisis de la infraestructura urbana., son claras por cuanto permitiría un desarrollo productivo y “limpio” de la Ciudad, incrementaría la actividad económica y permitiría la puesta en valor de áreas deterioradas o perimetrales de nuestra ciudad sin consumir recursos públicos.

#### 3.b.4 - La Unidad de Cuenta del Plan Estratégico de Infraestructura

El Plan Estratégico de Infraestructura está dirigido a la ejecución de obras en el mediano y largo plazo. En consecuencia, necesita considerar valores que tengan estabilidad para asignar recursos y permitan programaciones plurianuales, a cubierto de las oscilaciones ordinarias y extraordinarias de la economía y las consecuentes variaciones de precios de los servicios, materiales y equipos necesarios para su desarrollo. El éxito del Plan está, asimismo, estrechamente asociado al financiamiento de largo plazo que permitirá, con la garantía del Fondo Fiduciario, la ejecución ininterrumpida de los programas de obras.

Con ese objetivo se propone la creación de una **Unidad de Cuenta del Plan Estratégico de Infraestructura**.

La Unidad de Cuenta será una unidad de valor real constante, creada por ley, aplicable exclusivamente al Plan Estratégico de Infraestructura, en la que podrán denominarse las operaciones de crédito, los programas y contratos que se elaboren o celebren para la formulación o ejecución del Plan.

El valor de la Unidad de Cuenta del Plan será informado el último día de cada mes calendario por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, a cuyos fines relevará, asimismo mensualmente, el promedio de salarios de la industria de la construcción, los precios del cemento, el hierro de construcción y los tubos de acero sin costura y los honorarios de ingenieros y arquitectos y se aplicará a la parte de los contratos para la realización del Plan Estratégico de Infraestructura que se ejecute durante el mes de siguiente.

#### 3.b.5 - El Tribunal Arbitral del Plan Estratégico de Infraestructura

La última de las medidas destinadas a garantizar la exitosa ejecución a lo largo del tiempo del Plan Estratégico de Infraestructura es la relativa a la solución de las divergencias que eventualmente surjan durante su implementación en forma contemporánea a su planteamiento. Es decir, que sean resueltas en un tiempo realmente compatible con la finalización exitosa de los contratos celebrados.

Ello exige un tribunal dedicado exclusivamente a obras y servicios de infraestructura, integrado por los mejores especialistas del país, de naturaleza público-privada y regido por un procedimiento simple, que garantice la emisión de los laudos arbitrales con anterioridad a la finalización de los contratos en los que han surgido las divergencias.

En consecuencia, se propone la creación del **Tribunal Arbitral del Plan Estratégico de Infraestructura** en la órbita del Ministerio de Desarrollo urbano de la Ciudad de Buenos Aires, el que estará integrado por cinco árbitros, designados por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a propuesta de los Colegios Profesionales de Ingeniería y de Arquitectura (un árbitro), la Cámara Argentina de la Construcción (un árbitro), el Ministerio de Desarrollo Urbano (un árbitro) y el Ministerio de Gobierno (un árbitro), la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales (un árbitro). Las propuestas deberán recaer en ingenieros o abogados, especializados en infraestructura y obras y servicios públicos. El árbitro propuesto por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales presidirá el Tribunal.

Los laudos serán emitidos a simple mayoría de votos del total de miembros del Tribunal.

El Tribunal dictará su Reglamento y establecerá el procedimiento para actuar ante él. El procedimiento garantizará la igualdad de las partes durante el juicio arbitral, el derecho de defensa, la producción de las pruebas necesarias a criterio de cada una, estableciendo plazos breves pero suficientes y asimismo establecerá el plazo en que deberá emitirse el laudo. El Procedimiento desde la presentación de la demanda arbitral hasta la emisión del laudo no durará en ningún caso más de seis meses, lo que deberá garantizar el tribunal con una efectiva vigilancia e impulso del proceso arbitral.

### 3.b.6 - Encuentro Regional Metropolitano para la Infraestructura Urbana

Para dar pasos decididos en la dirección de alcanzar políticas unificadas para la infraestructura de la Región Metropolitana, se propone impulsar desde la sociedad civil la convocatoria, en una primera etapa, a todos los Gobiernos de la Región Metropolitana a la constitución de una instancia institucional, bajo la

forma de un **Encuentro Regional Metropolitano**. La instancia tendrá carácter permanente y sus objetivos serán:

- a) establecer los modos adecuados para iniciar una coordinación de las políticas de infraestructura actualmente en ejecución por cada uno de los gobiernos;
- b) impulsar la coordinación de la planificación estratégica para la infraestructura de la Región Metropolitana a partir de las iniciativas del COPE u otras que sean presentadas al Encuentro;
- c) Constituir una base de datos de la Región Metropolitana de modo de conformar una visión unificada de la Región, puesta a disposición de todos los ciudadanos;
- d) Preparar la creación de la **Agencia Metropolitana de Infraestructura**, y del **Consejo de Planeamiento Estratégico de Infraestructura de la Región Metropolitana**, cuya finalidad será la formulación del **Plan Estratégico de Infraestructura**;
- e) promover todos los cambios legislativos que sean necesarios para conformar el **Encuentro**, la **Agencia** y el **Consejo**.

El **Encuentro** tendrá tres niveles institucionales, que sesionarán cada uno de ellos bajo la Presidencia semestral y consecutiva del representante de mayor jerarquía de cada uno de los Gobiernos de la Región Metropolitana. El Nivel de Dirección estará integrado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los Intendentes de las Ciudades del Gran Buenos Aires y se reunirá semestralmente para considerar la marcha general del Encuentro y fijar los objetivos y acordar las políticas generales. El Nivel de Coordinación estará integrado por los Ministros o Secretarios de cada uno de los Gobiernos bajo cuya jurisdicción estén las obras de infraestructura. Se reunirá bimensualmente para establecer los ámbitos generales y específicos de coordinación y promover acuerdos entre todos o algunos de los Gobiernos respecto de problemas u obras de infraestructura comunes. El Nivel Técnico estará integrado por especialistas en infraestructura de cada uno de los Gobiernos, se reunirá como mínimo mensualmente y tendrá como objetivo la elaboración de ejes y lineamientos para la formulación de un Plan Estratégico para la Infraestructura de la Región metropolitana.

El **Encuentro** impulsará la interacción de los legisladores y jueces de cada de los Gobiernos de la Región Metropolitana para que adopten iniciativas semejantes y coordinadas.