



**FAPPU**

FUNDACION PARA EL ANALISIS  
DE POLITICAS PUBLICAS

**Observatorio Presupuestario y Económico de la  
Ciudad de Buenos Aires**  
(OPECBA)

Informe de Coyuntura N° 20



**Informe N° 20**

Febrero 2012

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	3
1. EL VETO COMO POLÍTICA .....	4
2. SALUD .....	6
3. EDUCACIÓN .....	8
4. VIVIENDA .....	9
5. DEUDA Y SEGURIDAD .....	14
6. CONCLUSIÓN .....	16



**FAPPU**

FUNDACION PARA EL ANALISIS  
DE POLITICAS PUBLICAS

## INTRODUCCIÓN

“Vetocracia”, “Capitán Veto”, “Vetodictadura”. Estos han sido algunos de los adjetivos que se vienen escuchando durante los primeros meses del año alrededor de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El veto a leyes aprobadas por la legislatura porteña se convirtió en una política habitual por parte del poder ejecutivo de la ciudad. Desde el 10 de diciembre de 2007, fecha en que asumió su primer mandato al frente de la jefatura de la ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri ha vetado 107 leyes aprobadas por la legislatura de la ciudad, lo cual lo convierte en el gobierno que más leyes ha vetado desde que la Ciudad de Buenos Aires recuperó su autonomía en el año 1996. Desde esa fecha hasta la actualidad hubo 245 vetos en la ciudad, de los cuales un tercio le corresponde a la gestión del PRO. Además, la política de vetos tiene algunos records en su haber, como los 36 vetos realizados por la gestión PRO en el 2010, logrando la marca de la mayor cantidad de vetos por año. El otro record es en enero de 2011, donde Mauricio Macri vetó 12 leyes en una semana.

Sin embargo, la polémica no está centrada exclusivamente en la elevada cantidad de leyes que han sido vetadas por la actual gestión (muchas de las cuales habían sido aprobadas e incluso propiciadas por legisladores de su propio bloque), sino que la cuestión central tiene que ver con que los vetos se han venido centrando en medidas de carácter social que fueron aprobadas por la legislatura. Es decir, además de restarle legitimidad a la labor del poder legislativo de la ciudad, los vetos se centraron en leyes que amplían los derechos de los habitantes de la ciudad, en particular de los que menos tienen.

De las 106 leyes vetadas por el Jefe de Gobierno porteño, 18 pertenecen a las áreas de Espacio Público, 14 Planeamiento Urbano y 9 Derechos Humanos, 8 sobre Salud, 8 sobre Trabajo, 7 de Comunicación Social, 7 de Defensa del Consumidor, 6 de Vivienda, 6 de Cultura, 5 de Educación, 4 de Tránsito y Transporte, 4 de Promoción Social, 3 de Seguridad, 3 de Ecología, 2 de Justicia, una de Acceso a la Información Pública y una de Asuntos Constitucionales.<sup>1</sup>

Además, de los 106 vetos de Mauricio Macri, 7 fueron firmados fuera del plazo legal de 10 días que establece la Constitución porteña, según denunciaron los legisladores del Frente para la Victoria. Por dicha razón desde el kirchnerismo reclamaron la nulidad de los decretos realizados fuera de término.

Desde la gestión del pro salieron a defender la política que se viene llevando adelante con respecto a las leyes promulgadas en la legislatura. “El veto es un derecho”, dijo en declaraciones radiales Rodríguez Larreta. La vicejefa de Gobierno porteño, María Eugenia Vidal, expresó que “la mayoría de los vetos realizados por el Poder Ejecutivo comunal se deben a cuestiones técnicas y no a cuestiones políticas.

En el presente informe analizaremos en primer lugar cifras comparativas en lo que hace a la cantidad de vetos ejercidos por los gobiernos de la ciudad de Buenos Aires desde que esta recupera su autonomía.

En segundo lugar, recorreremos los vetos en materia de salud, educación y vivienda, vinculándolo con la evolución gasto de la ciudad en estos ítems. Con respecto al tema de vivienda por considerarlo una de las problemáticas centrales de la ciudad, analizaremos con detenimiento el veto a la ley de emergencia habitacional y el veto de su prórroga.

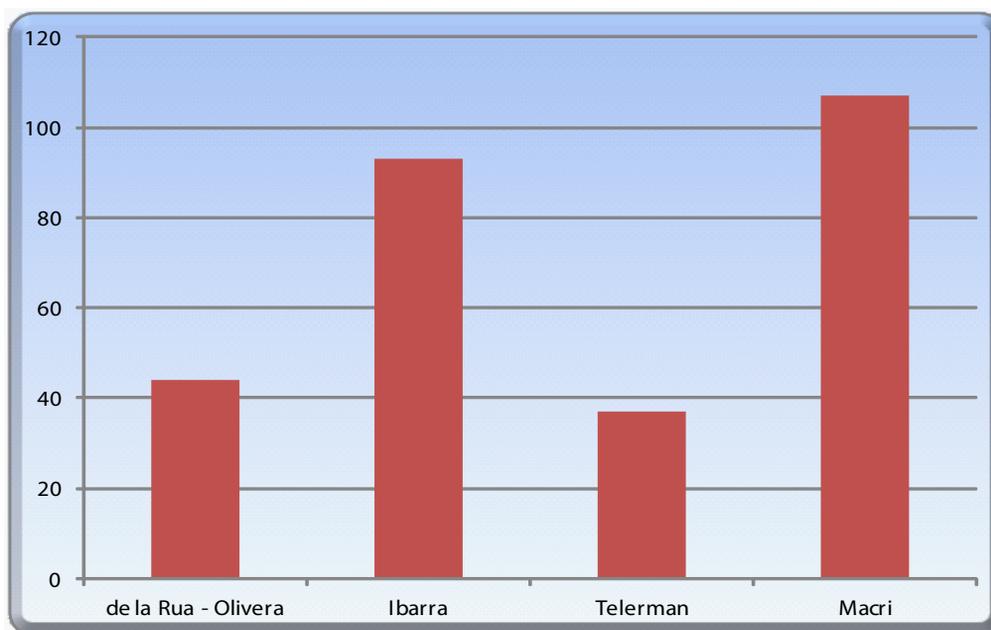
1. Según informe elaborado por la legisladora porteña María José Lubertino.

## 1. EL VETO COMO POLÍTICA

El veto es una facultad que otorga la Constitución de la ciudad de Buenos Aires al Poder Ejecutivo para rechazar un proyecto de ley aprobado por la legislatura. La misma en este caso tiene dos opciones: en primer lugar, puede aceptar las modificaciones impuestas por el ejecutivo. En caso contrario, la opción es insistir nuevamente con la ley original, para lo cual se necesita una mayoría de dos tercios de sus miembros, caso en que el texto se convierte en ley.

Sin embargo, la composición de las fuerzas políticas que habitan la legislatura de la ciudad de Buenos Aires hace muy difícil la posibilidad de esta última opción, ya que de las 60 bancas de la legislatura, el macrismo tiene 26 y una vez vetada la ley por parte del ejecutivo, los legisladores pertenecientes al bloque de la gestión oficial no contradicen al mismo. A esto se suma que la constitución de la ciudad establece que si al insistir nuevamente con la ley original no se logra la mayoría requerida, el proyecto no puede volver a considerarse durante en ese año legislativo.

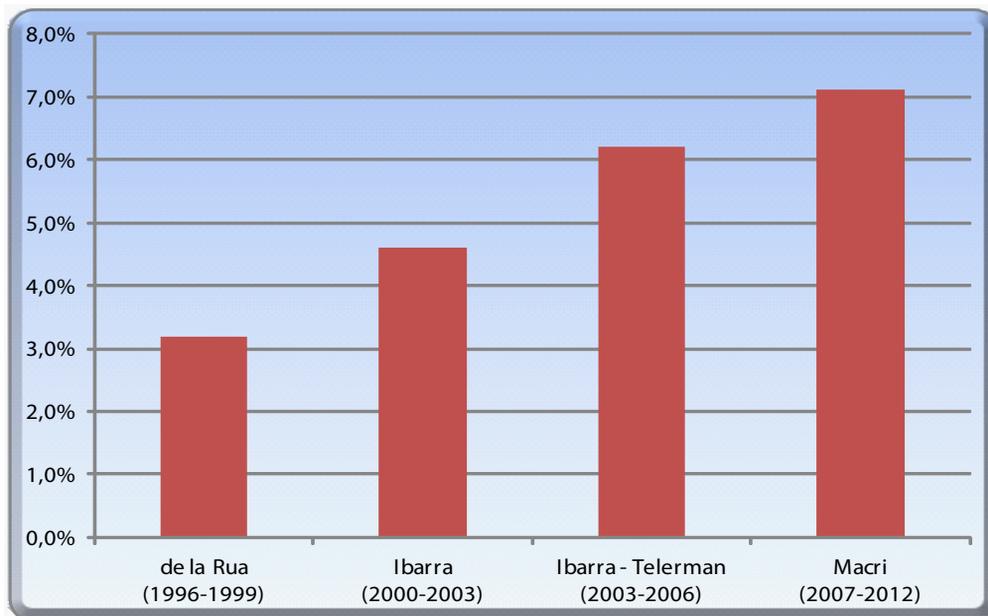
Gráfico N°1 - Cantidad de vetos realizados por gestión



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires

Si analizamos la cantidad de vetos por gestión, observamos que el gobierno actual claramente es el que más leyes lleva vetadas en su haber. La gestión de Macri encabeza la lista con 107 vetos, siguiendo la gestión de Ibarra con 93, de la Rúa – Olivera con 44 y Telerman 37.

Gráfico N° 2 - Porcentaje leyes aprobadas por la legislatura que fueron vetadas



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires

Si analizamos el porcentaje de leyes que habiendo sido aprobadas por la legislatura fueron vetadas por el ejecutivo, vemos que existe una clara tendencia gestión a gestión en la ciudad de Buenos Aires a recurrir cada vez más a este tipo de política. Esto va desde el 3,2% de las leyes vetadas por la Gestión de de la Rúa, hasta el 7,1% de las leyes vetadas en la Gestión de Macri.

3. <http://movilidad.buenosaires.gob.ar/nuevas-estaciones-de-subtes/>

## 2. SALUD

Desde que asumió a fines del 2007, la administración actual de la ciudad vetó diversas iniciativas surgidas desde la legislatura en materia de salud.

Enumeramos los siguientes vetos:

- Vetó la Ley 4073. Ley de Control de la venta y producción de los precursores químicos.
- Vetó la Ley 4075. Ley de Incorporación de fertilización asistida a la cobertura de Obsba.
- Vetó la Ley 4094. Ley de Subsidio por 50 mil pesos a la Asociación Síndrome de Down.
- Vetó la Ley 3332. Ley de Implementación de libreta de salud de niñas y niños.
- Vetó la Ley 3441. Ley de Modificación de los talleres para protegidos de rehabilitación psiquiátrica.
- Vetó la Ley 2566. Ley de Creación de laboratorio estatal de producción de medicamentos.
- Vetó la Ley 4075. Ley de prohibición de venta de medicamentos en kioscos y supermercados.

El veto de una ley que permitía la producción estatal de medicamentos para abastecer al sistema de salud pública, ley 2566 votada a fines de 2007 por la Legislatura, merece un pequeño análisis en particular.

Repasando el aspecto central de la ley, como se menciona en el artículo 3 el laboratorio Estatal de Producción de Medicamentos “tiene como funciones el desarrollo de medicamentos, la elaboración, fraccionamiento, control y aseguramiento de calidad y comercialización de drogas, medicamentos, especialidades medicinales o farmacéuticas y fórmulas oficinales para la atención primaria y hospitalaria del subsector estatal, así como la capacitación de recursos humanos y la investigación y desarrollo en estos campos (...) Desarrollará, según sus recursos, la producción de medicamentos huérfanos, de escaso interés comercial, u otros que se consideren básicos o imprescindibles para atender los problemas de salud de los sectores más desprotegidos”.

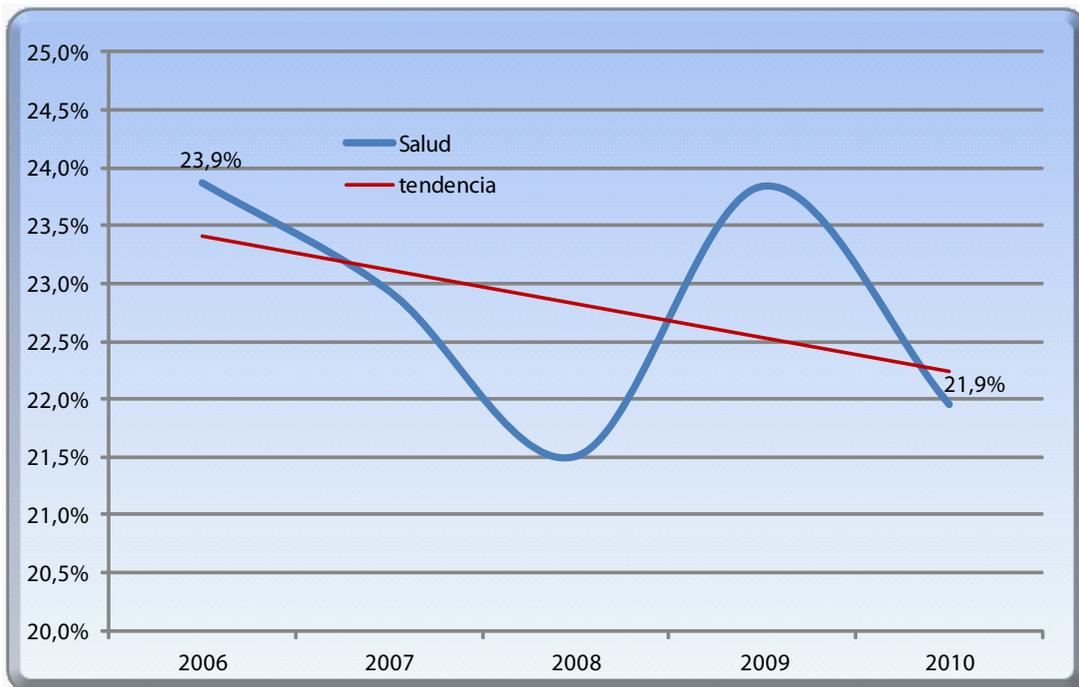
En el decreto por el cual desde el poder ejecutivo se veta la ley<sup>2</sup>, se expresa que “debe advertirse, que de conformidad con lo prescripto por el art. 3º in fine, al referirse a la clase de medicamentos cuya producción se prevé desarrollar, se hace mención a medicamentos “huérfanos”, “básicos” o “imprescindibles”, contemplando de este modo un muy amplio espectro de drogas, lo que exigiría contar con una estructura significativa y con recursos técnicos y humanos capacitados para producir tan vasta gama de productos medicinales”.

Las deficiencias en el sistema de salud porteño son conocidas y de larga data, sin embargo resulta llamativo cuando se descarta una iniciativa positiva en términos sociales como la expresada, dada la situación actual de la ciudad de Buenos Aires, cuando año a año se viene destinando un menor porcentaje del presupuesto al sistema de salud porteño.

---

2. DECRETO N° 2.135/007, Buenos Aires, 28 de diciembre de 2007.

Gráfico N° 3 - Participación del gasto en salud sobre gastos totales.



Fuente: Ministerio de Hacienda de la ciudad de Buenos Aires

El principal argumento de Macri de que “no es viable en el contexto y las condiciones previstas”, esconde la situación de que no hay voluntad de que exista un laboratorio estatal que mediante su accionar permita que existan medicamentos a precios accesibles para un segmento de la población a la que hoy se le hace difícil acceder a ellos por las vías de mercado, así como también evitar la existencia de un agente de peso en dicho mercado que compita con los laboratorios privados en lo que es la provisión de medicamentos al sistema de salud estatal.

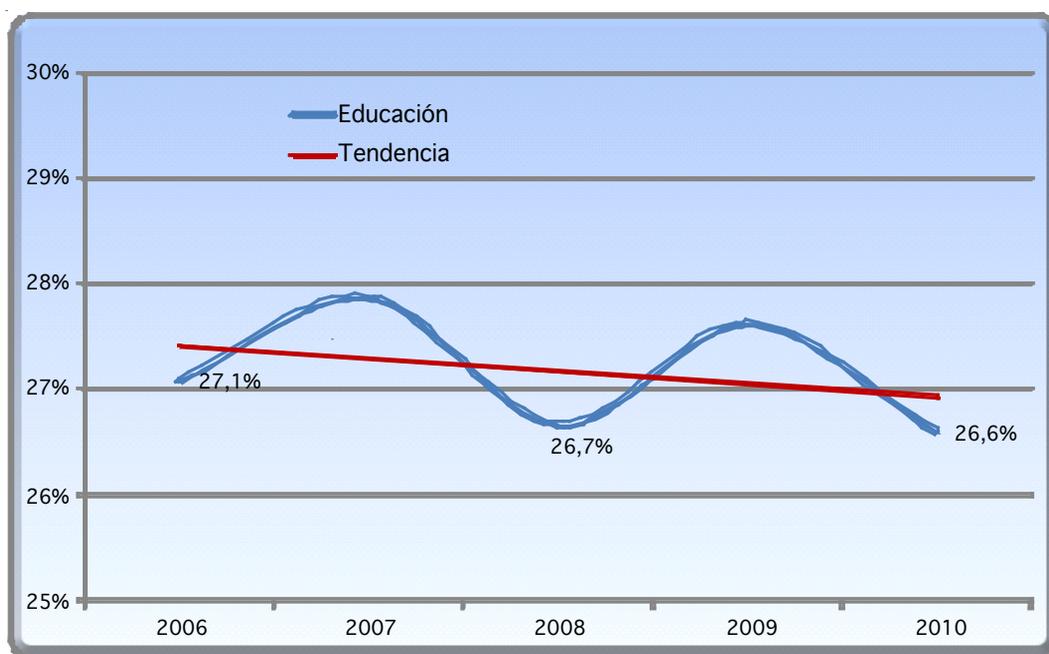
A esto se suman otras cuestiones que caracterizan una política poco inclusiva en materia de salud, como ya analizáramos particularmente en el FAPPU N° 15.

### 3. EDUCACIÓN

Desde que asumió a fines del 2007, el poder ejecutivo de la ciudad veto diversas iniciativas que implicaban destinar mayores recursos en materia de educación. Enumeramos las siguientes:

- Vetó la Ley 2584, que aumentaba subsidios y becas en el Collegium Musicum.
- Vetó la Ley 3247. Ley de Modificación del programa de becas de educación superior.
- Vetó Ley 2629 de creación de la carrera técnico superior en emergencia médica.
- Vetó parcialmente la Ley 2994. Ley Planta Transitoria Docente y No Docente del Ministro de Educación.
- Veto la Ley 4199. Ley de convocatoria a congreso pedagógico para analizar la educación.

Gráfico N° 4 - Participación del gasto en educación sobre gastos totales.



Fuente: Ministerio de Hacienda de la ciudad de Buenos Aires

En cuanto al gasto destinado a educación, observamos que existe leve una tendencia a la baja en su participación dentro del gasto total efectuado en la Ciudad de Buenos. El otro elemento a tener en cuenta, es que dentro del gasto en educación han venido creciendo los subsidios a las escuelas privadas en detrimento de la inversión en infraestructura educacional pública.

Si tomamos el salario de bolsillo del maestro de grado de educación primaria común con 10 años de antigüedad a marzo del 2011, los docentes de la Ciudad de Buenos Aires - el distrito de mayor PBI geográfico por habitante - se ubican en el puesto N° 18 entre las 24 jurisdicciones del país<sup>3</sup>. Este dato y otros relacionados a la crítica situación actual del sistema educativo de la ciudad se encuentran en el FAPPU N° 10.

3. Fuente: CGECSE - Ministerio de Educación

#### 4. VIVIENDA

Uno de los temas más sensibles que han sido afectados por la política de vetos de la gestión de la ciudad de Buenos Aires es el de la vivienda.

En el año 2004, la Legislatura través de la sanción de la Ley N° 1408 declaró “el estado de Emergencia Habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el plazo de tres años”, ley que suspendía los desalojos de grupos familiares en situación de vulnerabilidad social de asentamientos en inmuebles pertenecientes al Gobierno de la Ciudad

En un marco de un auge del sector de la construcción desmedido y desigual geográficamente en la ciudad de Buenos Aires, pero que de ninguna manera ha llevado a solucionar los problemas habitacionales de la ciudad de Buenos Aires, donde el componente especulativo domina por sobre el componente de los derechos los sectores más vulnerables de la sociedad, la gestión del pro vetó parcialmente la Ley 2973 de “Emergencia Habitacional” a comienzos de 2009. Ley que pretendía modificar algunas cuestiones de la anterior, dentro del objetivo de continuar en el camino de proteger los derechos de los sectores mencionados.

**La Ley 2973 de Emergencia habitacional** tenía como parte de su contenido los siguientes artículos:

Artículo 1°.- Incorpórese el Artículo 2° de la Ley 1408, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“A los efectos de la presente Ley, se entiende por emergencia habitacional a la situación en la que se encuentran los siguientes grupos familiares y/o personas residentes en la Ciudad de Buenos Aires:

- Ocupantes de viviendas de infraestructura deficitaria con ingresos por debajo del nivel de pobreza.
- ocupantes de viviendas en situación de inhabitabilidad.
- Habitantes de núcleos habitacionales transitorios, asentamientos y villas de la ciudad que carezcan de un espacio vital suficiente, de acceso al agua potable y cualquier otro servicio básico.
- Beneficiarios de los programas de emergencia habitacional del Ministerio de Desarrollo Social, incluyendo a quienes se encuentran alojados mediante subsidios en hoteles, pensiones y otros.
- En situación de calle”.

Artículo 2°.- Modifíquese el Artículo 3° de la Ley 1408, el que quedará redactado de la siguiente forma:

... “Se constituye el Fondo para la Emergencia Habitacional, el que deberá asignarse exclusivamente a programas existentes o creados por Ley específica que tengan por objeto las soluciones habitacionales transitorias o definitivas para los grupos familiares y/o personas objeto de la presente Ley”.

Artículo 4°.- Incorpórese el siguiente texto como Artículo 7° de la Ley 1408:

“Durante la vigencia de la Emergencia Habitacional se suspenden los desalojos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, de todos aquellos inmuebles pertenecientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, utilizados con uso manifiesto de vivienda, que hasta la fecha de promulgada la presente Ley se encuentren ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica”

Artículo 5°.- Modifíquese el Artículo 8° de la Ley 1408, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“El Poder Ejecutivo realizará las gestiones que correspondiere a los efectos de que, en los juicios que afecten a los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se disponga que previo al libramiento de una cédula de notificación de la sentencia de desalojo sobre bienes inmuebles utilizados con uso manifiesto de vivienda actual y por familias en situación de pobreza, los juzgados de primera instancia de los fueros pertinentes dispongan.

- a)** La realización de un informe socio ambiental de los demandados, a cargo de profesionales idóneos para tal fin, el cual deberá ser suficientemente pormenorizado, en especial cuando un eventual lanzamiento afecte a menores de edad, adultos mayores o personas con necesidades especiales.
- b)** La remisión al Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por parte de los tribunales actuantes, de un oficio judicial que incluya una copia de dicho informe a fin de que éste adopte las medidas habitacionales o de protección de derechos correspondientes, articulando con otras áreas de los gobiernos Nacional y Local.

En concreto los artículos 4°, 5° y 6° fueron los vetados por el poder ejecutivo, artículos que apuntaban a detener los desalojos que se pretendían hacer desde el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a personas que estaban en situación de vulnerabilidad social y precariedad habitacional.

Entre las razones expuestas en el decreto de veto, se encuentran “Que en relación a la suspensión de los desalojos de los inmuebles de propiedad de la Ciudad, prevista en el artículo 4° del proyecto, merece objeción concreta por cuanto para determinar cuáles serán los casos encuadrables en el citado Artículo y la situación de “pobreza crítica” de los ocupantes de los inmuebles.” El decreto en cuestión sigue bajo el argumento de que “se entiende que la suspensión de los desalojos de los referidos inmuebles profundiza la situación de crisis habitacional por la que atraviesan sus ocupantes, al impedir otorgar una respuesta habitacional definitiva toda vez que el Ministerio de Desarrollo Social toma intervención al momento del desahucio con el objeto de brindar una solución acorde a los estándares de seguridad, salubridad y habitabilidad (...), recordando que la gran mayoría de las viviendas pasibles de desalojos carecen de las características propias de un lugar habitable”.

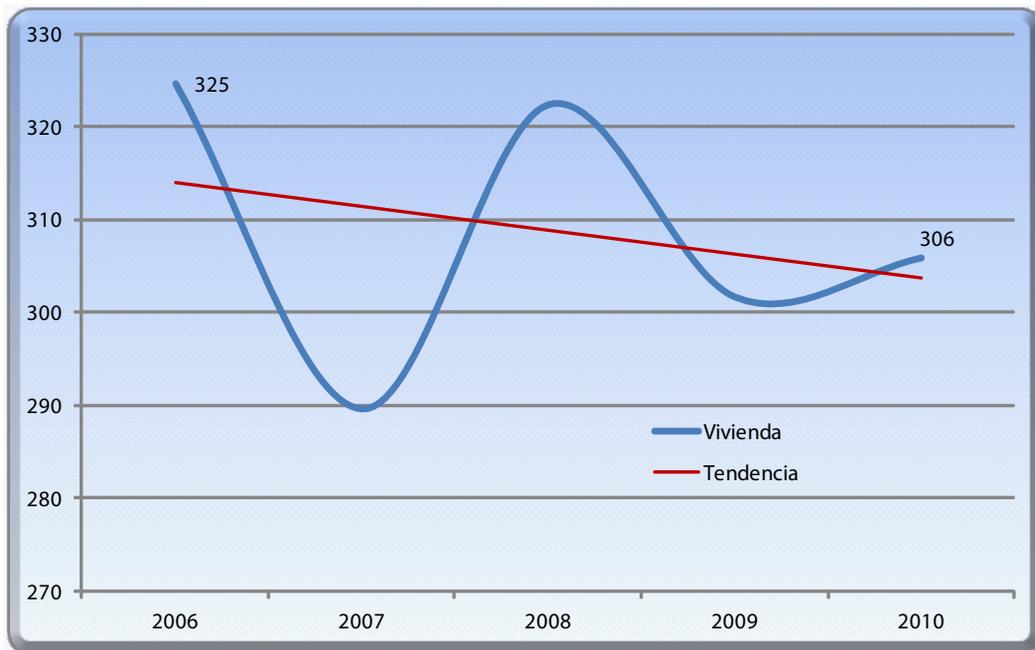
“Vetamos una ley que prohibía desalojar inmuebles que son propiedad del gobierno”, sostuvo jefe de gabinete de ministros, Horacio Rodríguez Larreta.

Para esta fecha según datos del IVC se registraban casi 100.000 habitantes en las 18 villas censadas, a lo que había que sumar más de 10 asentamientos precarios. Durante la década pasada, el auge de la construcción, la especulación inmobiliaria, significó un gran negocio para privados y una opción segura para invertir ahorros. Sin embargo, los problemas habitacionales siguen siendo de profundo complejidad en la ciudad. Según datos provisionales del último censo nacional, entre 2001 y el 2010 se pasó de 107.422 a 163.587 residentes en villas y asentamientos

Siguiendo con datos del censo nacional de 2010, esta población refiere al 5,7% del total de la ciudad. Sin embargo “se destaca que en la Comuna 8 representa la tercera parte de su población, en ella se ubican 6 villas (3, 15, 16, 17, 19 y 20), 1 núcleo habitacional transitorio (Av. Del Trabajo) y 6 asentamientos (Scapino, Hubac, Bermejo

María Auxiliadora-Barrio Obrero, Los Pinos - Portela, Los Piletones y Calacita)", lo que sigue demostrando que la desigualdad social entre el norte y el sur de la ciudad se sigue amplificando en la ciudad de Buenos Aires.

Gráfico N° 5 - Gasto en vivienda de la Ciudad de Buenos Aires

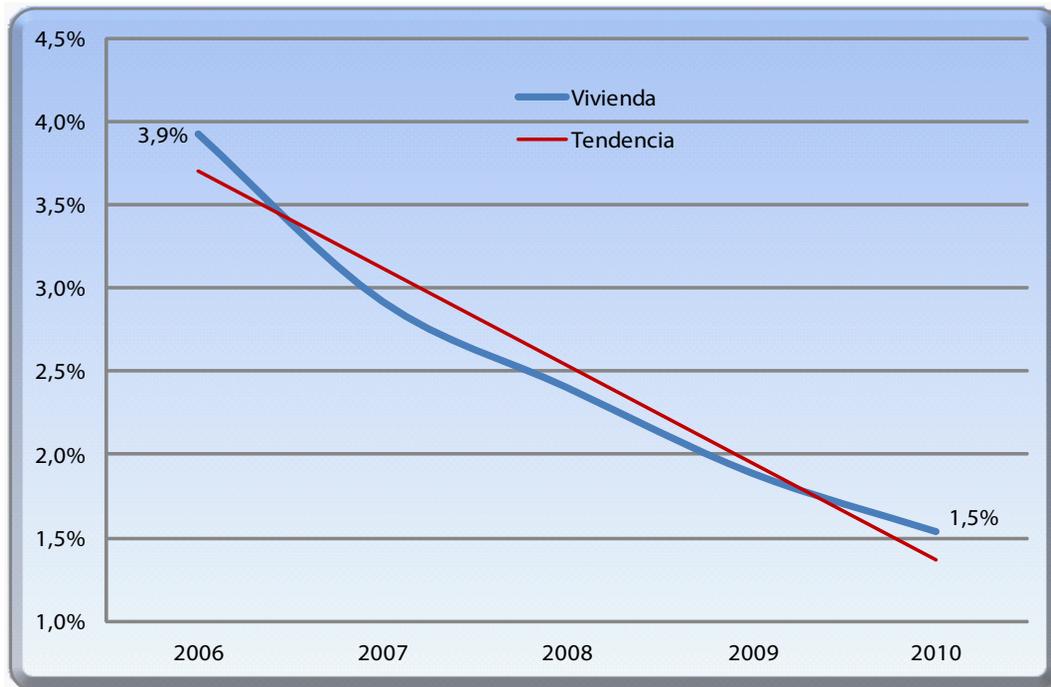


Fuente: Ministerio de Hacienda de la ciudad de Buenos Aires

Si analizamos la evolución del gasto destinado a vivienda en la política de Buenos Aires vemos que nos se han hecho esfuerzos por destinar una mayor cantidad de recursos para encarar de una mera coherente y sistemática esta problemática. La aplicación de fondos a la temática de vivienda se encuentra virtualmente estancada en términos nominales, lo cual hace que en términos reales (considerando la pérdida de poder adquisitivo de la moneda por la inflación) los recursos puestos a disposición sean cada vez menores.

Sin embargo, merece la atención detenerse la participación del gasto en vivienda sobre gastos totales de la ciudad. En este punto, cuando analizamos la participación del gasto en vivienda sobre los gastos totales de la ciudad de Buenos Aires observamos una preocupante tendencia declinante.

Gráfico N° 6 - Participación del gasto en vivienda sobre gastos totales.



Fuente: Ministerio de Hacienda de la ciudad de Buenos Aires

La política de la ciudad, demuestra estar lejos de orientarse a dar respuestas satisfactorias al problema habitacional cuando se destina sistemáticamente se le destina cada vez una menor porción de los recursos mientras, según Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, en la Ciudad de Buenos Aires la incidencia de las viviendas precarias es del 13%.

Por último, la justificación del veto prosigue diciendo que “asimismo, al establecer dicha prohibición sin prever la posibilidad de soluciones alternativas para situaciones particulares interfiere en el desarrollo de políticas de vivienda efectivas cercenando las facultades de Administración propias del Poder Ejecutivo, al amparo de situaciones de ilegalidad”

Como se observa, en la política de la gestión actual ante un conflicto habitacional, prima el resolver la situación de “ilegalidad” frente a posibilidad de soluciones en el aspecto social y humano del problema. Las resoluciones implementadas por la gestión del PRO a diferentes conflictos habitacionales, en particular el del parque indoamericano, dan cuenta de esta cuestión. A nivel discursivo, el rumbo estuvo marcado por los dichos xenófobos por parte de la actual gestión durante el conflicto del indoamericano orientado hacia los inmigrantes de los países limítrofes.

Finalmente, a menos de 2 meses de la masacre del Parque Indoamericano, el ejecutivo veta la ley 3654 el 13 de enero del 2011, ley que prorrogaba de emergencia habitacional por 3 años.

Otras leyes vetadas por la actual gestión de la ciudad en relación a vivienda:

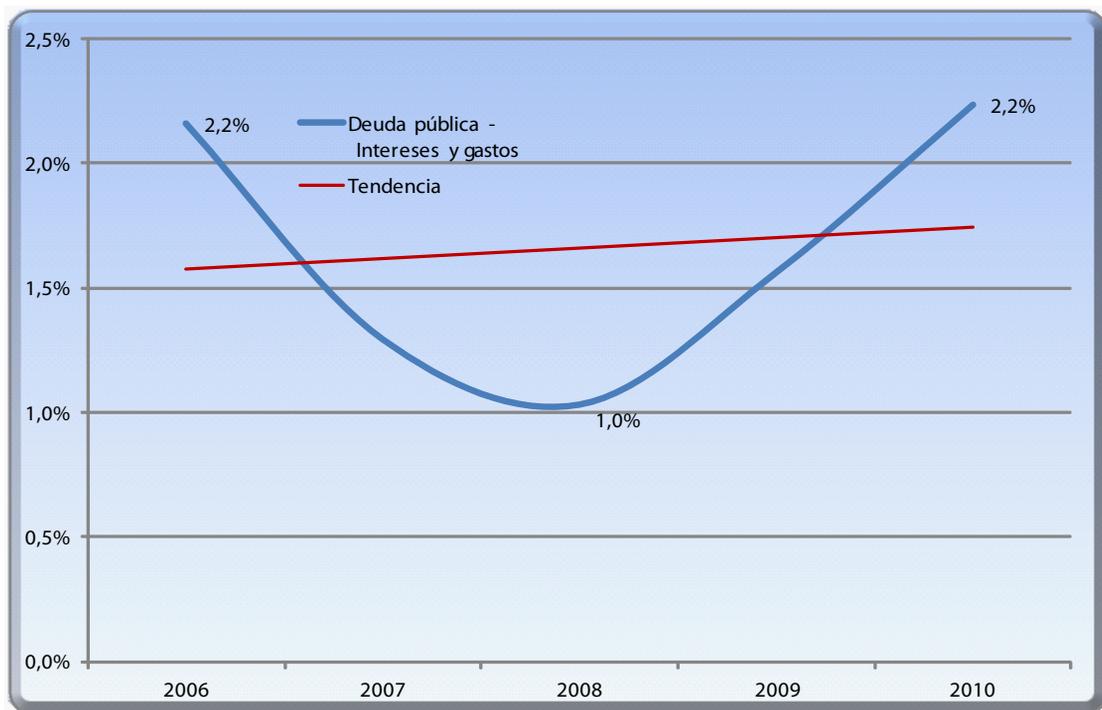
- Vetó 3269. Modificación de la ley que regula el Instituto de la Vivienda de la Ciudad.
- Vetó la Ley 2740. Desafectación de predios para ser destinados a vivienda social.
- Vetó la Ley 3660 - Garantizar la regularización dominical de los inmuebles a favor de los destinatarios de las diferentes operatorias, sean éstas personas físicas, cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro.

Para un análisis profundo de la situación de la vivienda popular en la gestión del PRO se puede recurrir a FAPPU N° 11.

## 5. DEUDA Y SEGURIDAD

En lo que hace al presupuesto destinado al pago de deuda mas intereses, el gasto destinado sobre el gasto total viene demostrando una tendencia creciente, sin que ello se vea acompañado de una mejora en las cuestiones más sensibles de la ciudad, como ser salud, educación y vivienda.

Gráfico N° 7 - Participación del gasto en intereses y gastos de la deuda pública sobre gastos totales

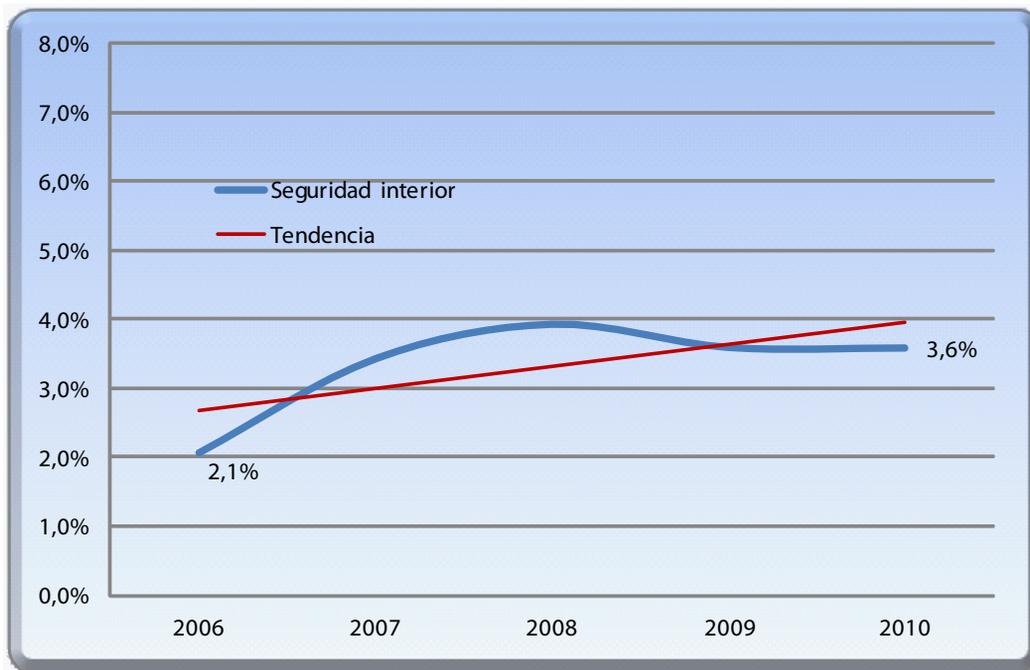


Fuente: Ministerio de Hacienda de la ciudad de Buenos Aires

A la vez, muchas de las obras que justificaron la toma de deuda, como ser los subterráneos, no han venido llevándose adelante en los plazos establecidos prometidos en durante las campañas electorales por parte de la gestión actual.

El otro ítem que demuestra una participación creciente en los gastos de la ciudad es el de seguridad interior, en línea con el discurso de la gestión del PRO de entender el tema de la seguridad de una manera completamente escindida de las cuestiones sociales.

Gráfico N° 8 – Participación del gasto Seguridad Interior sobre gastos totales



Fuente: Ministerio de Hacienda de la ciudad de Buenos Aires

## 6. CONCLUSIÓN

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de la Ciudad de Buenos Aires durante el 2009<sup>4</sup> fue, a valores corrientes, de \$ 267.501 millones, lo cual representa casi una cuarta parte del producto total de país para ese año, mientras que el PBG per cápita de la ciudad fue de de \$ 87.684 en el mencionado año. Asimismo, el presupuesto de la Ciudad ha pasado de aproximadamente 9.400 millones de pesos en el 2007 a casi 27.000 millones para el 2011, prácticamente el triple. Sin embargo, el fuerte deterioro en el sistema sanitario y educativo de la ciudad, así como la falta de respuesta satisfactoria a la problemática de vivienda, nos muestra la ausencia en la ciudad de un desarrollo económico y social acorde a dichos números, especialmente en términos de equidad e inclusión social.

---

4. Último dato disponible.



**FAPPU**

FUNDACION PARA EL ANALISIS  
DE POLITICAS PUBLICAS