POLÍTICAS PÚBLICAS

XVI

Publicación Semestral
Enero - Junio 2018

Fundación Hanns Seidel

Fundación Nuevas Generaciones

POLÍTICAS PÚBLICAS

XVI

Publicación semestral

Enero - junio 2018

Buenos Aires
Julio 2018

Equipo de Políticas Públicas

Coordinador:
Dr. Diego C. Naveira

Equipo investigador:
Lic. Nicolás V. Giorgio
Lic. Pablo Guido
Dra. Rosario La Madrid
Dra. Sofía Matozzi
Dra. Lourdes Otamendi

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES
Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL
Montevideo 1669 piso 4° depto "C"(C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel. (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Hecho el depósito que prevé la ley 11723
Impreso en la Argentina
© 2017 Fundación Nuevas Generaciones Políticas
ISSN 1853-6514

La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos de los artículos publicados en el presente volumen.

Fundación Nuevas Generaciones

Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Walter Agosto
Alfredo Atanasof
Carlos Brown
Armando Caro Figueroa
Carlos Alberto Carranza
Gustavo Ferrari
Octavio Frigerio
Pablo María Garat
Mariano Gerván
Jorge Giorgeti
Diego Guelar
Horacio Martín Laplaza
Eduardo Menem
Marcelo Muniagurria
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Jorge Alberto Rosso
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Orlando Yans
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar
Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Gonzalo Atanasof
Lisandro Bonelli
Eduardo Cáceres
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotaux
Francisco De Santibañes
Gustavo Ferri
Rogelio Frigerio
Natalia Gambaro
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Guillermo Hirschfeld
Joaquín La Madrid
Luciano Laspina
Leandro López
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Juan Manuel Morena
Diego Carlos Naveira
Julián Martín Obiglio
Pedro Piana
Damián Specter
Guillermo Tempesta
Ramiro Trezza
Andrés Vallone
Ignacio Villarroel

Director Ejecutivo
Julián Martín Obiglio

Fundación Nuevas Generaciones

Beruti 2480 (C1117AAB)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina

Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

ÍNDICE

Presentación del programa de Políticas Públicas..... Pág.9
Equipo de Políticas Públicas..... Pág.11
Introducción de Julián Martín Obiglio (Director Ejecutivo Fundación Nuevas Generaciones)..... Pág.13
Introducción de Mariella Franz (Representante en la Argentina de la Fundación Hanns Seidel)..... Pág.15

1. La reforma del artículo 148 bis del Código Penal: una herramienta necesaria para la lucha contra el trabajo infantil..... Pág.17
El trabajo infantil es un flagelo que azota a los integrantes más vulnerables de la sociedad: los niños. Para eliminarlo hace falta trabajar conjuntamente desde la perspectiva social, económica, cultural y jurídica. Respecto de este último enfoque, en el presente trabajo se propone la reforma del artículo 148 bis del Código Penal de la Nación para eliminar la inimputabilidad de los tutores y los guardadores en los casos en que estos se aprovecharen económicamente del trabajo de un menor a su cargo.

2. Informe para la elaboración legislativa: actualización normativa para potenciar la industria hotelera en Argentina..... Pág. 23
Argentina es un destino turístico de relevancia dada la variedad de opciones que le ofrece al mercado. No obstante ello, su potencial no se encuentra debidamente desarrollado. Entre las barreras a superar se encuentran aquellas que afectan a la hotelería. Por tal motivo hace falta implementar aquellas políticas públicas destinadas lograr que en el mediano plazo se alcance dicho desarrollo. En el presente trabajo se hace un análisis de la situación en la que se encuentra la industria hotelera, argentina y, asimismo, se propone una serie de medidas necesarias para superar las falencias existentes.

3. Equiparación de las escalas del impuesto a los ingresos brutos de Entre Ríos con las del monotributo nacional..... Pág.35
En la actualidad, el establecimiento de las escalas para el cobro del impuesto a los ingresos brutos en la provincia de Entre Ríos se fija por decreto del Gobernador. En el presente trabajo se propone que dichos parámetros sean fijados tomando como referencia lo que el Estado Nacional establece para el monotributo.

4. Prohibición de instalar y usar equipos de audio especiales en automotores..... Pág.39
En el presente trabajo se propone prohibir la instalación y uso en los vehículos automotores de equipos de audio que superen un volumen de 90 decibeles. Según diversos informes académicos está comprobado que los sonidos que superan dicho índice alteran la concentración del conductor. Por lo tanto, entendemos que la prohibición propuesta colaborará en la disminución de la siniestralidad en la vía pública y mejorarán la convivencia ciudadana.

5. Consejos económicos y sociales: modernas herramientas de la democracia participativa para el desarrollo sostenible..... Pág.47
A partir de la segunda mitad del Siglo XX surgieron, principalmente en Europa, los denominados consejos económicos y sociales. Dichas organizaciones son de suma utilidad para toda sociedad que desee, por el camino del diálogo, reunir las voces de todos sus integrantes y así poder diseñar las políticas necesarias para su desarrollo. En el presente trabajo se estudian tres modelos de consejo económico y social y, gracias a su análisis, se podrá comprender mejor su naturaleza y su utilidad para el crecimiento de las naciones.

6. Marco regulatorio de la equinoterapia..... Pág.67
La equinoterapia ha demostrado ser un efectivo método para el tratamiento y la rehabilitación de diversas dolencias y afecciones físicas, motoras, neurológicas y psiquiátricas. En el presente informe se propone la creación de un marco regulatorio para el desarrollo de la equinoterapia a fin de que ella esté al alcance de quienes la necesitan.

7. Políticas de peatonalización de centros urbanos..... Pág.75
En la actualidad, tanto nacional como internacionalmente cada vez es más dificultoso para los peatones desplazarse por las calles de las grandes ciudades. Cabe destacar además que la proliferación del uso del automóvil genera inconvenientes tales como la congestión de las zonas céntricas y un aumento de la contaminación ambiental. Los problemas citados precedentemente pueden ser solucionados mediante el establecimiento de áreas para uso exclusivo de los peatones en los cuales la circulación vehicular es nula o limitada exclusivamente a casos de excepción.

8. Reducción de la publicidad y promoción de bebidas alcohólicas en espacios públicos y zonas deportivas..... Pág.81
Según el último informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Argentina se ubica tercera en el ranking de consumo de alcohol per cápita del continente americano. La preceden sólo los Estados Unidos y Canadá. Los especialistas coinciden en que el aumento del consumo de alcohol puede atribuirse a diversos factores, entre los que se encuentran la amplia disponibilidad, los precios accesibles y la vasta promoción y publicidad de este tipo de bebidas. En el presente trabajo se identifican las políticas implementadas por diversos gobiernos locales con el objetivo de limitar la promoción y publicidad del alcohol específicamente en espacios públicos y zonas deportivas. Estas políticas procuran reducir el consumo de bebidas alcohólicas, fundándose en los graves perjuicios que su ingesta genera en la salud humana.

9. Red de contenedores de ropa usada, textil y calzado.....Pág. 89
Entre las múltiples carencias que el segmento más pobre de la población padece se destaca la falta de vestimenta. Con el objetivo de satisfacer dicha necesidad, en el presente trabajo se propone la implementación, a nivel municipal, de una red de contenedores en la vía pública para que los ciudadanos depositen en ellos de manera voluntaria ropa y calzado en buen estado que ya no utilizan. Si bien esta iniciativa se centra en la generosidad de los particulares, resulta asimismo fundamental la participación del Estado municipal para garantizar el buen funcionamiento y las medidas de higiene en el proceso de instalación de contenedores y en el retiro y distribución de las prendas recolectadas.

10. Creación del Defensor del Pueblo Municipal..... Pág.99
La figura del Defensor del Pueblo fue creada en Suecia a principios del siglo XIX. A lo largo de los años, gracias a su evidente eficacia, dicha figura ha sido adoptada por numerosos sistemas jurídicos del mundo. Los principales objetivos del Defensor del Pueblo comprenden tanto la defensa y protección de los derechos humanos como el control de la actividad administrativa en su relación con los ciudadanos. En el presente trabajo, se propone la creación de esta figura a nivel local en virtud de las ventajas que aporta para la defensa de los derechos de los ciudadanos.

11. Los estacionamientos de bicicletas como herramientas para incentivar la movilidad sustentable en las ciudades..... Pág.111
El aumento del tráfico vehicular en las ciudades, y la contaminación que ésta genera, han motivado la adopción de políticas públicas de movilidad sustentable. Entre dichas políticas se destacan, entre otras, aquellas que promueven el uso de la bicicleta. Sin embargo, resulta necesario brindarle al ciudadano nuevas herramientas y servicios que se adapten a sus necesidades y conveniencias. A tal efecto, en el presente informe se analiza la conveniencia y viabilidad de instalar guarderías de bicicletas en lugares estratégicos de los centros urbanos a fin de combinar el uso de dicho medio de locomoción con las variantes que ofrece el transporte público.

12. Educación vial para ciclistas..... Pág.119
En los últimos tiempos, el uso de la bicicleta ha aumentado exponencialmente y se ha convertido en una alternativa de movilidad rápida, saludable, ecológica, económica y sustentable. Debido a ello, es necesario el desarrollo de nuevas políticas públicas que aumenten la seguridad de los ciclistas. En dicho sentido, en el presente trabajo, se propone brindar cursos de formación vial para ciclistas a nivel local con el objetivo de que puedan circular con mayor seguridad y evitar accidentes con automovilistas y peatones.

PRESENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde el año 2010 la Fundación Nuevas Generaciones ha publicado, a través del Programa de Asesoría Parlamentaria, quince volúmenes de “Propuestas Legislativas”. Dicho programa se lleva adelante junto a la Fundación Hanns Seidel mediante un acuerdo de cooperación internacional. En “Propuestas Legislativas” se han plasmado los trabajos elaborados durante los últimos siete años con el fin de mejorar la calidad legislativa en la República Argentina.

En paralelo con el Programa de Asesoría Parlamentaria, y también dentro del acuerdo con la Fundación Hanns Seidel, nació el Programa de Desarrollo Municipal cuyo objeto es lograr una mejor gestión de los gobiernos locales de Argentina. Dentro de las múltiples acciones que se desarrollan en el Programa de Desarrollo Municipal, se encuentra el estudio y la elaboración de políticas públicas aplicables en el ámbito local. Dichos trabajos solamente eran publicados en formato digital, pero el alcance que han logrado amerita su publicación en papel.

Dada la relevancia de los trabajos elaborados en ambos programas, hemos decidido que de ahora en adelante sean publicados conjuntamente en un libro, también semestral, titulado “Políticas Públicas”. Más allá del cambio de nombre, se mantuvo la numeración correlativa de “Propuestas Legislativas” ya que no se ha modificado el espíritu de la publicación sino que se amplió su ámbito de aplicación.

Con el fin de lograr políticas públicas acordes a un país moderno, como el que pretendemos sea Argentina, y desde una óptica con trasfondo conservador, nuestros programas abarcan gran cantidad de aspectos destinados a optimizar el funcionamiento de la sociedad. Es así como, con profesionalismo por parte de los investigadores dedicados a los programas, y gracias a la asistencia de un gran número de expertos en diversas materias, se han abordado temas de variada índole tales como política económica; cultura; derechos humanos; recursos naturales; calidad institucional; medio ambiente; protección y seguridad social; educación; energía; política fiscal; industria; etc.

La Fundación Nuevas Generaciones y la Fundación Hanns Seidel, a través de los programas de Asesoría Parlamentaria y Desarrollo Municipal, colaboran activamente con los legisladores nacionales y de las jurisdicciones locales brindando asesoramiento, respondiendo consultas y plasmando en trabajos concretos las propuestas que desarrolla.

En la presente edición se publica una selección de los trabajos de asesoría parlamentaria y desarrollo municipal realizados durante el primer semestre de 2018.

EQUIPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COORDINADOR
DR. DIEGO C. NAVEIRA

EQUIPO INVESTIGADOR
LIC. NICOLÁS V. GIORGIO
LIC. PABLO GUIDO
DRA. ROSARIO LA MADRID
DRA. SOFÍA MATOZZI
DRA. LOURDES OTAMENDI

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES

La Fundación Nuevas Generaciones es una institución de la política argentina que, desde 2010, trabaja pensando en el mediano y largo plazo. Por ello genera programas de gobierno consensuados, promueve acuerdos políticos que se sostengan en el tiempo e invierte en la formación de los equipos de profesionales que serán esenciales para los gobernantes de los próximos años.

Nuevas Generaciones trabaja dentro de una concepción completamente innovadora que combina academia, juventud, vínculos internacionales, experiencia y voluntad transformadora. Elementos necesarios para desarrollar e impulsar las políticas concretas que llevarán a la Argentina a un mayor grado de desarrollo y bienestar social.

Sus dos principales programas son el de Asesoría Parlamentaria y el de Desarrollo Municipal, que se desarrollan en cooperación internacional con la Fundación Hanns Seidel. Los trabajos realizados bajo la órbita de ambos programas son distribuidos entre todos los legisladores nacionales, provinciales y municipales, como así también entre los formadores de opinión del país. Asimismo, al final de cada semestre dichos documentos son compilados en la publicación Políticas Públicas que se envía a legisladores y entidades académicas, empresariales, fundaciones y medios de comunicación más relevantes de Argentina.

En todos los trabajos realizados se busca obtener una propuesta de política pública realista y viable. Asimismo se desarrollan todos los instrumentos necesarios para su aplicación inmediata. Se trabaja en permanente consulta con las cámaras empresariales, los sindicatos, y otras organizaciones de la sociedad civil, intercambiando información y opiniones, para lograr propuestas que potencien a cada sector nacional.

En esta decimosexta publicación, correspondiente a los trabajos elaborados entre enero y junio de 2018, abordamos nuevamente temas relacionados a políticas públicas procurando promover su debate entre los líderes políticos y formadores de opinión, destacando el hecho de los con-

sensos ya obtenidos y de la viabilidad política de su aplicación.

En la Fundación Nuevas Generaciones estamos convencidos de que el esfuerzo diario, la pasión política y la defensa de sólidos valores, combinados con el estudio y la investigación, son la base para lograr una exitosa agenda política que tenga efectiva influencia en las políticas públicas y en la conformación de los equipos de gobierno.

Dr. Julián Martín Obiglio
Director Ejecutivo
Fundación Nuevas Generaciones

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

La Fundación Hanns Seidel (HSS), fundada en 1967 y cercana a la Unión Social Cristiana de Baviera / CSU, es una fundación política alemana con sede en Munich que trabaja al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo, a través de la formación política en el ámbito nacional e internacional. Sus objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública.

Desde hace más de 40 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 90 proyectos en más de 60 países en todo el mundo.

El objetivo de la actividad internacional, cuyo fundamento son los ideales sociales y cristianos, es apoyar a la consecución de condiciones de vida dignas y prestar un aporte al desarrollo sustentable, a partir del fortalecimiento de la paz, la democracia y la economía social de mercado.

El ámbito principal de las actividades en la República Argentina desde 1996, ha sido la capacitación de los gobiernos locales en materia de fortalecimiento de la auto-administración. A partir del año 2010, cuando la HSS abrió una oficina propia en Buenos Aires, sus actividades se amplificaron por dos áreas adicionales: la asesoría parlamentaria y la formación de jóvenes dirigentes políticos. En ambas áreas la HSS coopera con la Fundación Nuevas Generaciones (FNG).

En el programa de asesoría parlamentaria la HSS y la FNG se adhieren a los valores de la democracia. El programa está dirigido principalmente a diputados, representantes del pueblo argentino, para que puedan prestar un mejor servicio a la gente, es decir legislar y controlar mejor. En su sistema político, la Argentina de hoy está enfrentada a una debilidad institucional. A la HSS, quien además trabaja por misión del Parlamento Federal de Alemania (Deutscher Bundestag), le parece ideal apoyar un mejor funcionamiento de la institución central de una democracia representativa: el parlamento. El compromiso común de las contrapartes está en su contribución a una consolidación de la democracia y del estado de

derecho en la República Argentina.

Una vez más la Fundación Hanns Seidel tiene el agrado, junto con la Fundación Nuevas Generaciones, de presentar y compartir los frutos de los trabajos realizados con una gran diversidad de actores en la sociedad civil argentina.

Con esta decimosexta publicación estamos seguros de poder contribuir no solo a la discusión legislativa, sino también a la elaboración de verdaderas políticas públicas.

Dra. Mariella Franz
Representante de la Fundación
Hanns Seidel en la República Argentina

1

LA REFORMA DEL ARTÍCULO 148 BIS DEL CÓDIGO PENAL:
Una herramienta necesaria para la lucha contra el trabajo infantil

Resumen ejecutivo

El trabajo infantil es un flagelo que azota a los integrantes más vulnerables de la sociedad: los niños. Para eliminarlo hace falta trabajar conjuntamente desde la perspectiva social, económica, cultural y jurídica. Respecto de este último enfoque, en el presente trabajo se propone la reforma del artículo 148 bis del Código Penal de la Nación para eliminar la inimputabilidad de los tutores y los guardadores en los casos en que estos se aprovecharen económicamente del trabajo de un menor a su cargo.

I) El trabajo infantil en el Código Penal de la Nación

En el presente trabajo se propone ampliar la protección de los niños contra el trabajo infantil mediante la eliminación de las excepciones a la punibilidad que el artículo 148 bis del Código Penal de la Nación establece para los tutores y los guardadores que se aprovechen económicamente del trabajo de un menor de edad en violación de las normas nacionales e internacionales.

El artículo 148 bis fue agregado al Código Penal de la Nación en el año 2013 y establece que quien se aproveche económicamente del trabajo de una niña o niño en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil podrá ser reprimido con una pena de uno a cuatro años de prisión. Dichas penas serán aplicables siempre y cuando tal aprovechamiento económico no este configurado en tipos penales más graves (explotación sexual, instigación a la comisión de delitos, etc.). Luego de establecer el tipo y la pena, el artículo enumera situaciones que no son consideradas trabajo infantil. Tal es el caso de las tareas que tuvieren fines pedagógicos o de capacitación. Finalmente, el artículo 148 bis dispone que no podrán ser sujetos de punibilidad el padre, madre tutor o guardador del niño o niña que incurriere en la conducta descripta.

II) Necesidad de ampliar la protección del menos contra el trabajo infantil

Como se puede apreciar, la introducción de este artículo representa un gran avance en la lucha contra el trabajo infantil, no obstante ello consideramos que necesita ser modificado para poder abarcar determinadas situaciones que hoy no están alcanzadas debido a las excepciones que establece la norma. Nos referimos particularmente las excepciones a la aplicación de la pena a los tutores legales y los guardadores que aprovecharen económicamente el trabajo del menor bajo su cuidado.

Optamos por mantener las excepciones que se aplican al padre y a la madre ya que, lejos de ser una situación deseable, muchas veces la realidad indica que en los sectores más vulnerables los niños se ven empujados a trabajar dentro de un marco de economía familiar de subsistencia. En el caso de que los padres sufran una pena privativa de la libertad, el niño se vería perjudicado afectiva y económicamente, y sumergido en una situación de vulnerabilidad mayor a la que ya está atravesando. En dichos casos, es el Estado el que debe dar las garantías y las condiciones de igualdad de oportunidades para que los derechos de los niños sean respetados. Privar de libertad a los padres es una solución simplista para un problema que tiene múltiples y profundas causales. No hay que olvidar además que el Estado puede y debe desarrollar políticas públicas sociales a largo plazo desde diversos ámbitos para atacar este problema. El Estado debe brindar ayuda a los padres y detectar las situaciones de trabajo infantil que ocurren en el entorno familiar, estudiarlas y remediarlas.

III) Fundamentación jurídica de la propuesta

Aclarado lo anterior nos parece poco acertado situar al tutor y guardador en el mismo lugar de excepción en que están el padre y la madre del niño trabajador. Ello es así puesto que las figuras del tutor y del guardador se constituyen mediante la aceptación voluntaria de dicho cargo dentro de un proceso judicial en el cual se tramita su designación. Quienes son elegidos deben contar, a criterio del juez, con los medios básicos para proveer, cuidar y proteger al menor tanto si ejerce la función de administrar sus bienes como si desempeña activamente la responsabilidad parental sobre él. De ese modo, la decisión judicial para tales nombramientos excluye que el menor se vea inserto en un ámbito socioeconómico que pueda, llegado el caso, requerir de su trabajo para contribuir al sostenimiento de la eco-

nomía doméstica. Por tal motivo, el aprovechamiento económico que del menor se haga por parte de su tutor o guardador dista, prima facie, del que sus padres pueden llegar a imponerle en los casos extremos de requerir su ayuda para el mantenimiento del hogar.

El artículo 104 del Código Civil y Comercial de la Nación establece que "la tutela está destinada a brindar protección a la persona y los bienes de un niño, niña o adolescente que no ha alcanzado la plenitud de su capacidad civil cuando no haya persona que ejerza la responsabilidad parental." A continuación los artículos 106, 107 y 109 enumeran los distintos tipos de tutela según corresponda:

- Tutela designada por los padres: es la que establecen los padres por testamento o escritura pública y debe ser aprobada judicialmente.
- Tutela dativa: ante la ausencia de un tutor designado por los padres lo designa el juez considerando y fundamentando la idoneidad de dicha persona para ejercer la tutela.
- Tutela especial: es aquella establecida judicialmente para casos de excepción (conflicto de intereses, oposición de intereses, bienes adquiridos con la condición de ser administrados por persona determinada, administración en otras jurisdicciones, requerimientos de conocimientos especiales para la administración y razones de urgencia).

Por su lado, en el artículo 110 se enumera a las personas excluidas para ejercer la tutela de un menor. Entre ellas se encuentran las personas quebradas no rehabilitadas y quienes no tienen oficio, profesión o modo de vivir conocido, o tienen mala conducta notoria. Por ende, se infiere que para ser tutor es necesario contar con una estabilidad económica tal que descarte la no deseada necesidad de que el menor bajo su cuidado aporte con su trabajo a la economía doméstica. Lo antedicho es razón más que suficiente para eliminar la excepción de la pena de la que hoy gozan los tutores y guardadores ante los casos de explotación económica infantil. Para apuntalar aún más tal concepto podemos recurrir a lo establecido por el artículo 118 del CCyCN cuando dice que "el tutor es responsable del daño causado al tutelado por su culpa, por acción u omisión, en el ejercicio o en ocasión de sus funciones".

Por otro lado, el Código Civil y Comercial de la Nación identifica diferentes tipos de guarda.

En primer lugar, en el artículo 611 y subsiguientes se define la guarda con fines adoptivos. En tal caso, la elección del guardador o del pretenso adoptante es hecha por el juez que declaró la situación de adoptabilidad del menor. Para ello se deben tomar en cuenta, entre otras particularidades, las condiciones personales, edad y aptitudes del o de los pretensos adoptantes; su idoneidad para cumplir con las funciones de cuidado y educación del menor; sus motivaciones y expectativas frente a la adopción; y el respeto asumido frente al derecho a la identidad y origen del niño, niña o adolescente. Si se tiene en cuenta lo enumerado precedentemente, resulta sencillo sostener que los guardadores no podrían argüir la necesidad ineludible de contar con el trabajo del menor bajo su cuidado para el sostén de la economía doméstica. Ello es así puesto que son designados judicialmente en un cargo que aceptan de plena voluntad y para lo cual es estudiada su idoneidad para el cuidado y desarrollo del niño. En base a lo antedicho entendemos que los guardadores que se aprovecharen económicamente de un menor bajo su cuidado, deberían cumplir la pena aplicable dispuesta por el artículo 148 bis del Código Penal.

También el artículo 657 del CCyCN refiere al caso del otorgamiento de la guarda a un pariente en aquellos supuestos de especial gravedad y por un periodo de un año prorrogable por el juez por un periodo igual. Durante ese tiempo el guardador debe velar por el cuidado personal del niño facultándolo a tomar las decisiones relativas a las actividades de su vida cotidiana aunque la titularidad de la responsabilidad parental sigue siendo de sus progenitores. En estos casos el guardador, además de tener vínculo de parentesco con el menor, debe contar con los medios económicos necesarios para asegurar que este pueda vivir día a día de manera digna, asistir a la escuela y ver respetados sus derechos.

IV) Conclusiones

Por los motivos expresados precedentemente insistimos en que es necesario eliminar la excepción a la imputabilidad que de acuerdo a la norma vigente gozan los tutores y guardadores ya que ésta le exime de ser castigados ante la comisión de actos antijurídicos e inescrupulosos.

En adición a todo lo hasta aquí expuesto, no hay que olvidar que Argentina es parte de varios tratados internacionales con jerarquía constitucional orientados a la protección de los derechos de los niños. Entre ellos se pueden mencionar a la Convención de los Derechos del Niño y el Pacto

San José de Costa Rica. Por otro lado, nuestro país también ha adherido a los Convenios de la OIT número 138 sobre la edad mínima para el trabajo y número 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Asimismo, en noviembre de 2017 se realizó en Argentina la IV Conferencia para la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil de la cual surgió la declaración de Buenos Aires. En dicha declaración los países participantes se comprometieron a tomar acciones y desarrollar políticas para la erradicación del trabajo infantil. Entendemos que resulta crucial introducir los cambios que hacen falta en la legislación vigente para hacerla más estricta y poder avanzar en el compromiso asumido por nuestro país sobre estos temas que afectan el desarrollo y bienestar de nuestros niños.

V) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1° - Modifíquese el artículo 148 bis del Código Penal de la Nación Argentina el cual quedara redactado de la siguiente manera:
"ARTÍCULO 148 bis.- Será reprimido con prisión de 1 (uno) a (cuatro) años el que aprovechare económicamente el trabajo de un niño o niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil, siempre que el hecho no importare un delito más grave.
Quedan exceptuadas las tareas que tuvieren fines pedagógicos o de capacitación exclusivamente.
No será punible el padre o la madre del niño o niña que incurriere en la conducta descripta"

ARTÍCULO 2º- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

2

INFORME PARA LA ELABORACIÓN LEGISLATIVA:
Actualización normativa para potenciar la industria hotelera en Argentina

Resumen ejecutivo

Argentina es un destino turístico de relevancia dada la variedad de opciones que le ofrece al mercado. No obstante ello, su potencial no se encuentra debidamente desarrollado. Entre las barreras a superar se encuentran aquellas que afectan a la hotelería. Por tal motivo hace falta implementar aquellas políticas públicas destinadas lograr que en el mediano plazo se alcance dicho desarrollo. En el presente trabajo se hace un análisis de la situación en la que se encuentra la industria hotelera, argentina y, asimismo, se propone una serie de medidas necesarias para superar las falencias existentes.

I) Introducción

La diversidad cultural y la vasta geografía de la República Argentina han hecho del país un destino turístico de gran relevancia tanto para el público nacional como para el extranjero.

El turismo es una industria millonaria. En nuestro país es un gran creador de empleo superando en un 7% a la industria de la construcción. Durante 2016 generó ingresos por más de 3.000 millones de dólares estadounidenses (US$ 1.739 millones correspondieron al turismo internacional y US$ 1.304 millones al nacional).[1]

Para potenciar el desarrollo turístico argentino hace falta la implementación de políticas públicas en tal sentido. La particularidad de dichas políticas reside en la interrelación que establecen entre lo público y lo privado ya que, si bien se trata de una actividad mayoritariamente desarrollada por particulares, la participación estatal en su regulación y estímulo es muy

[1] Fuente: Diario Clarin. El turismo elige cada vez más los alquileres temporarios y los hoteleros piden que los regulen, 17/10/17.https://www.clarin.com/ciudades/turistas-optan-vez-alquiler-temporario-hoteleros-piden-regulen_0_H1L-qR8mT-.html

marcada. El motivo de ello radica en que el turismo está influenciado por determinados factores y variables exógenas y endógenas que conforman un entramado en el cual convergen e interactúan numerosos prestadores de servicios. Por tal motivo, tanto los analistas del sector turístico como los legisladores dispuestos a elaborar las políticas públicas que fomenten al sector deben concertar sus esfuerzos para comprender la manera en que se interrelacionan los factores y variables mencionados para contribuir en el "proceso de maduración y consolidación del turismo como uno de los sectores claves de las economías regionales".[2]

II) Normativa vigente

La regulación de la actividad turística está sujeta a las normas que cada provincia dicta para sí. No obstante ello, hay una diversidad legislativa que, tanto directa como indirectamente, se encarga de regular a nivel nacional a la actividad turística argentina. A continuación se enumeran las principales leyes emanadas del Congreso Nacional que inciden en mayor o menor medida en el turismo:

- Código Civil y Comercial de la Nación.
- Ley 25.997 Nacional de Turismo
- Ley 18.829 Ley Nacional de Agentes de Viajes y Decreto 2182/72 Decreto Reglamentario.
- Ley 19.918 de Contrato de Viaje.
- Ley 25.643 Sistema De Protección Integral de las Personas con Discapacidad
- Ley 25.599 Ley de Turismo Estudiantil y su modificación Ley 26.208
- Ley 27221 de locación de inmuebles con fines turísticos.
- Ley 24.240 de Defensa del Consumidor.
- Ley 22.802 de Lealtad Comercial

III) Propuestas

Más allá de la cantidad de normas que inciden en la actividad, entendemos que aún hace falta legislar sobre diversos aspectos relativos al turismo y sus actividades conexas a fin de potenciarlas y generar, allí donde se desarrollan, el impulso de las economías regionales. Al respecto,

---

[2] Fuente: Eugenio Yunis Ahués "Las políticas públicas y su impacto en el turismo sudamericano" http://nulan.mdp.edu.ar/216/1/Apo1997a1v2pp97-102.pdf

el ministro de turismo de la nación, Lic. Gustavo Santos, permanentemente resalta la preponderancia que el sector turístico posee para promover el crecimiento económico del país. Sostiene además que se trata una actividad que crea puestos de trabajo en todo el país e impulsa el arraigo, ya que permite a los habitantes locales generar recursos sin tener que abandonar su lugar de origen[3]. Sin dudas que la geografía y biodiversidad de nuestro país ofrece a los pobladores locales infinitas oportunidades para explotar y ofrecer, tanto a turistas nacionales como extranjeros. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, es necesario regular diversos aspectos con el objetivo de mejorar la competitividad del sector, igualar las oportunidades para todos los oferentes y garantizar la prestación de un servicio turístico de calidad y sostenible. A continuación se enumeran diferentes aspectos que deberían ser abordados a fin de alcanzar las condiciones óptimas señaladas.

1. Regular el alquiler temporario

La tecnología y la innovación facilitaron nuevas opciones en materia de alojamiento. La manera más difundida de contratación hotelera en la actualidad es la web. Esta situación ha generado cuestionamientos por parte de los prestadores de servicios tradicionales, fundadas principalmente en las exigencias regulatorias divergentes respecto de los nuevos proveedores.

En el presente, la industria turística esta alcanzada por un sinnúmero de regulaciones que van desde las referidas a la construcción hasta las vinculadas a la seguridad de los pasajeros. Sin embargo, en la normativa vigente no están contempladas las plataformas de contratación de servicios *on line* de alquiler temporario de viviendas[4]. Dicha situación coloca en situación desventajosa a los hoteles que cumplen con sus obligaciones fiscales entre las que se destacan los impuestos de ingresos brutos, sellos, valor agregado, a los créditos y débitos bancarios[5] y el pago de aportes y demás cargas que corresponden al personal allí empleado[6]. Asimismo, las viviendas de alquiler temporario se encuentran hoy por fuera de los mecanismos que se aplican a los hoteles en relación al registro, inspección y habilita-

[3] https://www.infobae.com/turismo/2017/11/17/turismo-sostenible-cuales-son-las-tendencias-en-argentina/
[4] Entre ellas las más conocidas son Airbnb, Expidiam Zona Prop, Home Away, entre otras.
[5] Los oferentes suelen adoptar la figura impositiva del monotributo eludiendo de esta forma gran parte de la tributación a la que sí están sometidos los hoteles.
[6] Según la Ordenanza Municipal 8543 de Rosario, "en el caso de departamentos ofrecidos en alquiler se utilizan figuras no previstas en las leyes laborales creando relaciones jurídicas en fraude a la Ley Laboral, tal es el caso de la mucama prevista en el convenio aplicable a la actividad hotelera diferente a1 servicio doméstico"

ciones, lo que representa un déficit en materia de seguridad. Mientras que los hoteles cuentan con un registro para identificar a cada turista, se someten a habilitaciones comerciales y están sujetos a la inspección periódica, los alquileres temporarios están por fuera de todo control, generando innumerables situaciones contrarias a la salubridad y a la seguridad pública.

En base a lo precedentemente expresado, entendemos que resulta necesario establecer su regulación en cada provincia. Entre las ventajas que dicha regulación introduciría se pueden mencionar las siguientes:

- Eliminación de la competencia desleal con la industria hotelera
- Reducción de la evasión fiscal de quienes hoy se encuentran por fuera del sistema
- Establecimiento de estándares mínimos de calidad, seguridad y sanidad en el servicio
- Protección al turista y a terceros mediante la contratación de seguros

En Argentina y el mundo abundan los ejemplos que regulan la actividad del alquiler temporario de viviendas para uso turístico dentro de las atribuciones que la Constitución Nacional permite a nivel local. La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires tipificó el alquiler temporario a través de la ley 4632 y su decreto reglamentario número 227 de 2014. En su definición de locación temporaria con fines turísticos establece como tal "*a la que brinda alojamiento a turistas en viviendas amuebladas de manera habitual por un período no menor a una pernoctación y no mayor a los 6 meses*"[7].

Dicha ley creó además el Registro de Propiedades de Alquiler Temporario Turístico en el cual deben inscribirse los titulares de los inmuebles de alquiler temporario con fines turísticos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. La obligación también alcanza a quienes administren, gestionen, intermedien o actúen como oferentes bajo cualquier título de dicho tipo de inmuebles. Vale aclarar que este registro es voluntario para los propietarios de tres o menos propiedades, motivo por el cual muchos inmuebles quedan fuera de su cobertura. Por otro lado, cuando se trate de un edificio completo que se explote bajo esta modalidad corresponde habilitarlo en la Agencia Gubernamental de Control conforme el Código de Habilitaciones. La inscripción resulta obligatoria para propietarios o comercializadores con

[7] Ley 4632 de alquiler temporario C.A.B.A. http://www.derecho.uba.ar/institucional/ley-4632-caba-registracion-propiedades-de-alquiler-temporario-turistico.pdf

cuatro o más propiedades en locación bajo esta modalidad.

A lo antedicho se agrega el hecho de que las plataformas de comercialización hotelera *on line* publican los inmuebles en oferta bajo la modalidad del alquiler temporario sin ningún tipo de regulación alguna.

Del análisis de otras experiencias locales se observa que en la municipalidad de Rosario se sancionó la ordenanza 8543 que regula la habilitación, uso y control de inmuebles destinados a1 alojamiento temporario. Dicha normativa busca terminar con la competencia desleal que genera dicha actividad en la ciudad y regular la prestación de este servicio con el fin de que la oferta turística sea de calidad, transparente, confiable y segura[8].

Otras provincias en las que se ha regulado satisfactoriamente el alojamiento temporario entre las que se encuentran Mendoza, Chubut y Río Negro.

En el plano internacional se destaca el caso madrileño. La capital de España abordó el alquiler temporario mediante el decreto 79 de 2014 por el cual se regulan los apartamentos y viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid. Entre las disposiciones de dicho decreto figura el certificado de idoneidad para vivienda de uso turístico (CIVUT). Dicho documento es de carácter técnico y garantiza a quienes se alojen temporalmente en una vivienda el cumplimiento de determinados parámetros de calidad y seguridad. Las disposiciones que en tal sentido tiene dicha normativa son obligatorias para los titulares y apuntan a mejorar la calidad turística y la seguridad ciudadana. Entre se pueden mencionar la obligación de ofrecer a los pasajeros un libro de reclamos, la contratación de un seguro de responsabilidad civil y reportar a la Dirección General de la Policía la información relativa a los usuarios de las viviendas de uso turístico. Se prohíbe además el alquiler temporario de viviendas con dicho destino en aquellos consorcios en los que así se lo estipule de forma expresa[9].

Otras ciudades de Europa que han regulado esta modalidad de alojamiento son Barcelona, Berlín y Paris.

---

[8] Fuente: Ordenanza Municipal Rosario 8543 https://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=70498
[9] Fuente: Participa Madrid, Consulta de Proyecto de Decreto, por el que se modifica el Decreto 79/2014, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid, 12/09/17. https://participa.madrid.org/content/consulta-proyecto-decreto-se-modifica-decreto-792014-10-julio-se-regulan-los-apartamentos

Por ello, tal como se indicó anteriormente, es imperioso regular ésta actividad que hoy se desarrolla de manera informal. Es evidente que la actividad requiere un marco legal que garantice la competencia equitativa para todos los oferentes de las diversas modalidades de alojamiento vigentes, a fin de evitar la competencia desleal y brindar seguridad y calidad al usuario.

2. Impulsar la modificación el artículo 36 de la ley 11.723 de propiedad intelectual.

En la actualidad los hoteles están obligados, en virtud de la ley 11.723[10] que regula el régimen de la propiedad intelectual, a pagarle a SADAIC, AADI CAPIF y ARGENTORES[11] los derechos de autor por los contenidos audiovisuales que los pasajeros consumen en sus habitaciones. Los beneficiarios sostienen su argumento en que la música y las películas y series que se escucha y miran en las habitaciones presentan una situación análoga a la reproducción de dichos contenidos de manera pública. Los hoteles obligados al pago de tales derechos, arguyen por el contrario que la música y el contenido audiovisual que se escucha y mira dentro de las habitaciones se asimila al disfrute en privado que uno podría hacer dentro de su hogar, y que el pago de los derechos de autor solo podría ser exigido cuando la reproducción se efectúa en únicamente en los espacios comunes, como por ejemplo, los comedores y el área de recepción.

La situación actual pone en cabeza de los hoteles una carga extra que eleva los costos del servicio. Dicha distorsión limita con lo injusto cuando se tiene en cuenta que los hoteles deben afrontar el pago de los derechos de autor pese a que las entidades recaudadoras no cuentan con la información fehaciente y completa en relación al tiempo de reproducción de los equipos audiovisuales ni qué obras fueron en ellos ejecutadas.

Por consiguiente, como se puede apreciar, es necesario realizar una modificación al artículo 36 de la ley 11.723 para establecer una exención de pago sobre los derechos de autor por la reproducción de música y el uso de televisores en las habitaciones de los hoteles.

Los fundamentos para esta modificación se basan en que las habi-

[10] Fuentes: Infoleg http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/42755/texact.htm

[11] Sociedad Argentina de Autores y Compositores de Música; Asociación Argentina de Intérpretes y Cámara Argentina de Productores de Fonogramas y Videogramas y Sociedad General de Autores de la Argentina respectivamente.

taciones de los hoteles son espacios privados para quien está pagando por dicho servicio. Por ende, la reproducción o retransmisión de obras musicales u obras argumentales o literarias realizadas a través de cualquier medio dentro de las habitaciones de hoteles o habitaciones de hospedajes habilitados, no puede ser considerada como difusión pública. Por tal motivo, en tales situaciones, no debería ser exigido el pago de derechos de autor.

Vale destacar además que el servicio de reproducción de canales de televisión es normalmente prestado por un tercero, por ejemplo un servicio de cable o satélite, que en su precio incluye el derecho de reproducción por parte de la empresa de servicios televisivos.

En el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación AUSA 78921 - "Sociedad de Autores y Compositores de Música SADAIC en 109.905 SADAIC c/ Casablanca p/ Cobro. de pesos s/ Inc. Cas." - CSJ DE MENDOZA - SALA I - 26/05/2004, la Dra. Aida Klemermajer de Carlucci establece, al emitir su voto, que "*nuestro más alto tribunal tiene resuelto por mayoría que SADAIC no tiene derecho a percibir aranceles por la posesión de aparatos receptores de televisión en las habitaciones de un hotel. Tal criterio resulta de estricta aplicación al caso, donde se reclama el arancel por la comunicación pública de fonogramas, a través de los televisores existentes en las habitaciones de un hotel. He llegado al convencimiento de que, en este caso, no cabe condenar al hotelero al pago de las prestaciones fijadas en la ley 11.723, no porque la habitación de un hotel es un lugar privado que impide la difusión pública, sino porque no se ha acreditado, conforme la Convención de Berna y la doctrina interpretativa antes reseñada, que el demandado es realmente el intermediario que realiza el acto de comunicación pública*".

Ante una argumentación tan sólida como la expresada por la Dra. Klemermajer de Carlucci, cabe impulsar la reforma de la ley 11.723 con el objeto de eximir del pago de los derechos de autor al sector hotelero por la música y los contenidos audiovisuales que de escuchan y miran dentro de las habitaciones. Con tal modificación se evitaría recargar en los hoteles un concepto por el cual no deberían estar obligados.

<u>3. Regular el derecho a revocación establecido en el artículo 1110 Código Civil y Comercial de la Nación en los casos de hospedaje</u>.

Tanto el artículo 34 de la ley 24.240 de defensa del consumidor como

el artículo 1110 Código Civil y Comercial de la Nación establecen, para el caso de los contratos celebrados fuera de los establecimientos comerciales y a distancia, el derecho del consumidor o el usuario a revocar la aceptación de la oferta dentro de un plazo de 10 días de haber sido efectuada. Este es lo que comúnmente se denomina "derecho de arrepentimiento". El artículo 1115 del código mencionado establece la total gratuidad cuando dicho derecho es ejercido por el consumidor o usuario. Por lo tanto, todos los gastos que demande la devolución de la cosa[12] quedan a cargo del proveedor.

En el plano de la industria hotelera, el derecho al arrepentimiento puede afectar al proveedor cuando, por ejemplo, una agencia de viajes vende un paquete turístico para determinada fecha, éste es devuelto por el cliente arrepentido, sin que se le aplique penalidad alguna. Si dicho servicios no pueden luego ser revendidos se ocasionan pérdidas a los proveedores (hoteles, aerolíneas, *transfers*, etc.) contratados, ya que las posibilidades que éstos tienen para efectuar una nueva venta a corto plazo son muy bajas.

Es necesario, por lo tanto, establecer un límite al derecho al arrepentimiento. El límite podría ser a través de una penalidad por devolución de este tipo de productos o incluir a las aerolíneas, empresas turísticas y los hoteles y hospedajes dentro de las excepciones al derecho a revocar establecidas en el artículo 1116 del Código Civil y Comercial de la Nación

4. Tipificar el contrato de hospedaje.

Actualmente el contrato de hospedaje es atípico, es decir, no se encuentra especialmente regulado. Dicho contrato es definido por la jurisprudencia como un "acuerdo de voluntades por medio del cual una de las partes, denominada empresario hotelero, ofrece a la otra, denominada huésped o pasajero, el servicio de alojamiento para pernoctar y demás servicios accesorios, pero sin fijar allí su residencia habitual, a cambio del pago de un precio."[13]

Constituye una figura compleja que involucra al menos a otras dos figuras contractuales:

---

[12] En el caso del servicio hotelero o un ticket aéreo sería la cancelación de un servicio.

[13]Fuente: Gustavo N. Fernández, "Manual de Derecho Hotelero y Turístico, Vol. I, El Contrato de Hospedaje", pág 13, Editorial Quórum, Rosario 2003.

Locación de cosas: el Código Civil y Comercial de la Nación lo define en el artículo 1187. Al respecto reza que "*hay contrato de locación si una parte se obliga a otorgar a otra el uso y goce temporario de una cosa, a cambio del pago de un precio en dinero.*"

Locación o prestación de servicios: el Código Civil y Comercial de la Nación lo define en el artículo 1251 de la siguiente manera: "*hay contrato de obra o de servicios cuando una persona, según el caso el contratista o el prestador de servicios, actuando independientemente, se obliga a favor de otra, llamada comitente, a realizar una obra material o intelectual o a proveer un servicio mediante una retribución.*"

Como todo contrato, el hospedaje debe tener un objeto lícito que se encuentre en el comercio y que no sea imposible o contrario a las buenas costumbres. Empero, interesa destacar que se tratará de un contrato de consumo cuando se perfeccione una relación entre un consumidor (huésped) y un proveedor (hotel).

Más allá de la falta de tipificación del contrato de hospedaje en el CCyCN, hay dentro suyo disposiciones referidas a él. El artículo 1368 y siguientes, por ejemplo, regula el denominado "depósito necesario" de los efectos introducidos por los viajeros en los hoteles. Continúa el artículo 1369[14] diciendo que el contrato se perfecciona con la mera introducción de los efectos de los viajeros de modo que "*el depósito en los hoteles tiene lugar por la introducción en ellos de los efectos de los viajeros, aunque no los entreguen expresamente al hotelero o sus dependientes y aunque aquéllos tengan las llaves de las habitaciones donde se hallen tales efectos*".

Actualmente, la industria del turismo es considerada como la segunda de mayor importancia en el mundo. Es por ello que, más allá de las menciones que el CCyCN haga acerca de determinados aspectos que regulan la relación entre el huésped y el hotel, es de suma importancia de regular el contrato de hospedaje, ya que al ser un contrato atípico no cuenta con reglas específicas que establezcan su concepto, elementos, efectos y las consecuencias. El actual contrato de hotelería se encuentra entre un contrato de comercio y un contrato de consumo. En este sentido, el Dr. Lorenzetti, actual Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, expresa que "*no estamos en presencia de un viajero al que sorprende la noche y debe dejar sus efectos en una posada aislada y sin poder elegirla, sino ante un viajero que circula por una red comercial de hoteles con ser-*

vicios programados por cadenas nacionales y multinacionales, con una abundante oferta, publicidad, y una impresionante organización de medios instrumentales destinados a la captación de los clientes"[15].

Su regulación, en definitiva, servirá para resguardar los derechos del viajero y de los actores de la industria hotelera.

5. Establecer la categorización y clasificación de estándares de la industria hotelera

Según el Instituto Hondureño de Turismo, la categorización hotelera es el conjunto de normas mínimas de equivalencia internacional por la cual los turistas y visitantes se informan acerca de las características y servicios de los diferentes establecimientos de alojamiento de un país.[16]

En Argentina, conforme a la ley 18.828 de hotelería, los alojamientos turísticos se clasifican por su clase en hotel, motel, hostería, *apart hotel*, *bed & breakfast*, etc. A su vez, los integrantes de dichas clases se agrupan en función de diversos parámetros en una escala que va de 1 a 5 estrellas.

Por otro lado, la ley 4631/13 regula en la Ciudad de Buenos Aires las formas tradicionales y las nuevas clasificaciones de alojamiento turístico, estableciendo la categorización de la siguiente manera: hotelero; para-hotelero y extra-hotelero. Dentro del tipo hotelero, se encuentra la clase hotel, de 1 a 5 estrellas; la clase *apart hotel*, de 1 a 3 estrellas, y la clase hotel boutique, cuya categoría puede ser estándar o superior. Dentro del tipo para-hotelero se encuentra la clase cama y desayuno, hostal y *bed and breakfast*, albergue turístico y hostel. Todas ellas pueden incluirse en las categorías estándar o superior. Las clases hospedaje turístico y residencial turístico se clasifican en las categorías A o B. Finalmente el tipo extra-hotelero abarca a campamentos turísticos y campings. Cada uno de estos tipos y clases son regulados específicamente a través de la norma citada.

Al mismo tiempo, vale destacar que cada país regula las clasifica-

---

[15] Fuente: LORENZETTI, Ricardo L., Tratado de los contratos, Reimpresión, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2006, t. III, pág. 684, quien agrega: "En la hotelería actual, hay una gran organización que aúna hoteles, compañías de turismo, servicios de transporte, empresas que mandan a sus empleados, todo lo cual conforma un núcleo compacto que actúa en red, frente a un consumidor que sólo adhiere, y con un alto grado de cautividad"

[16]Fuente: Secretaria de Turismo- Instituto Hondureño de Turismo. http://cedturh.iht.hn/docs/Clasificacion-y-Categorizacion-Hotelera.pdf

ciones y categorizaciones hoteleras de manera individual. Sin embargo, los turistas buscan una unificación de criterios. Para ello resulta necesario agrupar los parámetros de calidad de los servicios hoteleros y generar consistencia en el servicio.

El nuevo informe de la OMT "Sistemas de clasificación de hoteles: recurrencia de criterios en los hoteles de 4 y 5 estrellas" identifica los criterios comunes entre los hoteles de 4 y 5 estrellas, proporcionando valiosa información para aquellos destinos que desean revisar sus sistemas de clasificación de hoteles o establecer uno nuevo.[17]

En resumen, es imprescindible establecer un sistema que evalué la calidad de los servicios turísticos e infraestructura de la industria hotelera comparándola con los estándares internacionales a fin de brindar mayor confianza y seguridad al turista.

IV) Conclusiones

En virtud de lo hasta aquí expuesto, es evidente que el turismo es una actividad cuya normativa presenta en nuestro país diversos vacíos legales. Tal déficit normativo se debe principalmente al impacto que los cambios en tecnología y la innovación han tenido sobre el sector. A fin de impulsar el desarrollo de la industria turística de forma equitativa es esencial establecer reglas claras y precisas. En función de ello, es importante elaborar políticas públicas en la materia que mejoren las condiciones y dinamicen al sector, promoviendo igualdad de condiciones para todos los actores intervinientes.

Por otro lado, es necesario que los turistas cuenten con información abundante, estandarizada y precisa que les permita elegir entre las numerosas opciones de alojamiento turístico. Asimismo, es imprescindible proteger a los proveedores de servicios turísticos reduciendo los costos e impactos negativos que actualmente afrontan por la ausencia de la regulación antes mencionada.

A través de nuevas políticas públicas se puede fomentar el turismo y lograr que el sector sea más competitivo y sostenible. Es muy importante

[17] Fuente: Organización Mundial de Turismo. http://media.unwto.org/es/press-release/2015-02-26/un-informe-de-la-omt-identifica-criterios-comunes-para-la-clasificacion-de-

tener en cuenta a las pequeñas industrias de cada región, las cuales son las responsables de optimizar las condiciones de las prestaciones. Todos estos elementos permitirán alcanzar uno de los objetivos principales para los oferentes: incrementar la actividad turística en Argentina.

3

EQUIPARACIÓN DE LAS ESCALAS DEL IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS DE ENTRE RÍOS CON LAS DEL MONOTRIBUTO NACIONAL

Resumen ejecutivo

En la actualidad, el establecimiento de las escalas para el cobro del impuesto a los ingresos brutos en la provincia de Entre Ríos se fija por decreto del Gobernador. En el presente trabajo se propone que dichos parámetros sean fijados tomando como referencia lo que el Estado Nacional establece para el monotributo.

I) Situación actual en Entre Ríos

El presente trabajo propone la modificación de los parámetros que inciden en la aplicación del Régimen Simplificado del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB) establecido por el artículo 11º de la ley 9622. La legislación vigente establece que dicha actualización debe realizarla el poder ejecutivo provincial por medio de un decreto. Entendemos que dicho procedimiento debe ser simplificado mediante su automatización. En tal sentido, proponemos que las categorías en base a las cuales, de acuerdo a los diferentes rangos de facturación, los contribuyentes deben pagar por el impuesto a los IIBB se equiparen con las categorías que establece la administración nacional para el pago del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes establecido por la ley nacional 27.346, más conocido como “monotributo”. Asimismo, se plantea que los importes del impuesto a los IIBB se actualicen con la misma periodicidad –hoy es cada cuatro meses- y en idéntico porcentaje que se aplica al pago del monotributo. De esta manera, la re-categorización tendría un trámite automático, eliminándose la dependencia de la voluntad y la acción (o inacción) del Gobernador para su renovación.

II) Ventajas del esquema propuesto

Este nuevo procedimiento para re-categorizar y actualizar los montos del impuesto a los IIBB simplificará el sistema y aliviará el trabajo del poder ejecutivo provincial. El sistema se actualizará cada vez que así suceda con

el monotributo. Al lograr que la actualización de escalas del impuesto a los IIBB se vincule tomando el proporcional de la renovación del monotributo, se generará un sistema automático y simple.

El cálculo del monotributo se hace según lo dispuesto por la ley nacional 27.346. Para dicho cálculo, la norma toma el incremento que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) aplica a las jubilaciones y pensiones de acuerdo a la ley de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público (ley 26.417) y su modificación de acuerdo a la variación inflacionaria (ley 27.426). Es decir que, de acuerdo a la presente propuesta, el pago del impuesto provincial a los IIBB variará de acuerdo a la inflación de la misma manera en que lo hacen el monotributo, las jubilaciones y las pensiones.

Otra ventaja que la presente iniciativa brindará al contribuyente entrerriano es la previsibilidad, ya que de ahora en adelante podrá saber, en base a la información que suministra la ANSES, cuánto deberá pagar al fin de cada período. Asimismo, se simplificará la forma de calcular los impuestos, lo que implicará un ahorro en tiempo y dinero para el contribuyente que ya no deberá recurrir a la asistencia de un contador.

Por otro lado, las modificaciones propuestas harán más sencillo el trabajo del legislador provincial. Éste no deberá analizar cada año el decreto de actualización de categorías de IIBB ni sancionar cada año un nuevo código fiscal con la re-categorización vigente. También se beneficiará la Administradora Tributaria de Entre Ríos ya que contará, al igual que el contribuyente, con mayor previsibilidad, lo cual redundará en una mejora en la recaudación fiscal.

Finalmente, cabe destacar que por medio de esta modificación se dotará al sistema recaudatorio entrerriano de mayor transparencia. Ello es así puesto que la re-categorización no estará fundada en un decreto únicamente fija las nuevas escalas, sin explicar las variables utilizadas para llegar a tal resultado.

III) Conclusiones

En síntesis, esta iniciativa, al reunir los criterios de actualización del impuesto provincial a los IIBB, con los del monotributo que aplica el Estado Nacional, ayudará a crear un ambiente tributario más amigable y simple

para el contribuyente provincial. Asimismo, hará más eficiente al sistema de recaudación de Entre Ríos.

IV) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1º - Los valores de los parámetros de Ingresos Brutos, Superficie Afectada, Energía Eléctrica Consumida, Alquileres Devengados e Impuesto mensual a ingresar del Régimen Simplificado del Impuesto sobre los Ingresos Brutos establecido por el artículo 11º de la ley 9622 se asimilarán a las categorías establecidas por el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes de acuerdo a la ley nacional 27.346.

ARTÍCULO 2º - Toda variación en los valores de los parámetros de Ingresos Brutos, Superficie Afectada, Energía Eléctrica Consumida, Alquileres Devengados e Impuesto mensual a ingresar del Régimen Simplificado del Impuesto sobre los Ingresos Brutos establecido por el artículo 11º de la ley 9622, resultante de aplicar el procedimiento mencionado en el artículo precedente, será publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos dentro de los 5 días hábiles de ocurrida dicha variación.

ARTÍCULO 3º - Modifíquese el artículo 54 de la ley 9.622 el cual quedará redactado de la siguiente manera:
“ARTICULO 54º.- Facúltese al Poder Ejecutivo a modificar los importes consignados en los artículos 5º, 6º, 10º, 30º y 31º de la presente ley”.

ARTÍCULO 4º- Comuníquese, etc.

4

PROHIBICIÓN DE INSTALAR Y USAR EQUIPOS DE AUDIO ESPECIALES EN AUTOMOTORES

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se propone prohibir la instalación y uso en los vehículos automotores de equipos de audio que superen un volumen de 90 decibeles. Según diversos informes académicos está comprobado que los sonidos que superan dicho índice alteran la concentración del conductor. Por lo tanto, entendemos que la prohibición propuesta colaborará en la disminución de la siniestralidad en la vía pública y mejorarán la convivencia ciudadana.

I) Introducción

Nuestro país cuenta con uno de los índices más altos de mortalidad por accidentes de tránsito a nivel mundial. Solo en 2017 se registraron 7.213 víctimas fatales, es decir, 20 muertes cada veinticuatro horas.[18] Con el objeto de reducir la siniestralidad vial, las normas vigentes prohíben la utilización de determinados factores que perturban la concentración y capacidad de los conductores durante el manejo. En tal sentido las normas viales de nuestro país prohíben el uso del celular y los auriculares a quienes se encuentran al volante.

En base a lo antedicho, en el presente trabajo se propone prohibir la instalación de equipos de audio y accesorios que permitan reproducir música y sonidos por encima de los 90 decibeles en los vehículos enumerados en la ley nacional de tránsito.

Actualmente, un segmento del parque automotor cuenta con equipos de audio, parlantes, *woofers, subwoofers*, unidades de potencia, y demás complementos, que permiten superar por amplio margen el volumen recomendado. Tales vehículos terminan convirtiéndose en virtuales “discotecas móviles” que generan malestar al vecino y distracciones al conductor,

[18] http://www.luchemos.org.ar/es/accidentes-argentina

aumentando esto último la siniestralidad vial.[19] El precio comercial de los equipos más sencillos ronda los $11.000[20], pero a medida que se le suman accesorios dicho precio puede llegar a duplicarse. No debemos dejar de mencionar además que determinado tipo de música genera en el conductor ciertos niveles de excitación que lo pueden llevar a comportarse con temeridad al volante, incrementando más aún el peligro que ello conlleva.

II) Música y desconcentración al conducir vehículos

Está científicamente comprobado que la música por encima de los 90 decibles trastoca la concentración del conductor poniendo en peligro su seguridad personal, la de otros conductores y la de los peatones y ciclistas. Ello es así debido a que la música afecta la carga mental y puede también alterar el ánimo, provocando cansancio y aburrimiento debido a un comportamiento rutinario de baja atención. Lo antedicho puede ser extremadamente peligroso tanto para el conductor como para quienes lo rodean.

Según los especialistas, la concentración y el rendimiento del ser humano se ve severamente afectado por los sonidos de altos decibeles. En tal sentido la música en alto volumen puede ser un factor distractor al momento de conducir un automóvil y generar por ello consecuencias fatales.

Otros estudios resaltan que la música a volumen alto afecta directamente la capacidad del conductor para tomar decisiones de manera correcta, puesto que éste ve severamente disminuidos sus reflejos, motivo por el cual pierde capacidad de responder a tiempo frente a imprevistos repentinos[21]. Lo antedicho puede generar al conductor un retraso de 0,35 segundos en sus reacciones. Esto puede ser clave a la hora de identificar un transeúnte que se cruza y dicha demora en la reacción puede ser la diferencia entre la vida y la muerte. Vale agregar que la música en volumen alto hace que resulte imposible para el conductor escuchar los sonidos externos al automóvil. Esto puede generar serios problemas para percibir, por ejemplo, las indicaciones de la policía o las sirenas de las ambulancias, implicando otro potencial daño a terceros.

Conforme un estudio realizado en Canadá por la Universidad de

---

[19] http://www.eldiaonline.com/multaran-a-quienes-emitan-musica-en-la-via-publica-a-un-volumen-excesivo/
[20] Al momento de la fecha en que el presente informe fue redactado dicha suma equivale a los U$D550.
[21] www.telegraph.co.uk/news/uknews/1457925/Booming-car-stereos-arent-just-infuriating-theyre-dangerous.html

St. John, titulado "Efectos del ruido y la música en humanos y en su rendimiento de tareas: una revisión sistemática[22]", la música tiene la capacidad de acrecentar el estrés, la ansiedad y la velocidad a la que una persona conduce. También, aumenta la cantidad de errores que se pueden cometer al manejar ya que se debido al alto volumen se ven comprometidas las áreas del cerebro responsables de tareas cognitivas y de vigilancia.

De la misma manera, un estudio conducido por especialistas de la Universidad de Florida del Norte llegó a la conclusión de que la música tiene más efectos negativos que positivos a la hora de conducir. Dicho estudio se titula "Efectos de escuchar música en función de la complejidad de la conducción: un estudio de simulador en los diferentes efectos de la música en distintas tareas de conducción[23]". El resultado de dicho estudio arrojó que los conductores que manejaron con la música en altos volúmenes, por lo general, no respetaron las luces de los semáforos, registraron más casos de colisión, cruzaron carriles donde ello no era permitido, como así también otros errores cuyas consecuencias habrían sido fatales de no haberse tratado de un simulador. Es decir, de acuerdo al estudio, se presentaron mayores infracciones de tránsito debido al alto volumen de la música. Lo antedicho, en un escenario real, podría haber significado un alto riesgo para la seguridad y vida de los ciudadanos. Por lo tanto, la conclusión a la que se arribó es que manejar un automóvil es una actividad que demanda una alta carga de trabajo mental[24], y por ello resulta necesario que el conductor cuente con toda la concentración y cuidado posibles, cuestiones ellas que se ven seriamente afectadas si al momento de manejar un vehículo se escucha música a alto volumen.

Como se indicó precedentemente, conducir un auto es una tarea que requiere de extrema concentración y atención. Esto se debe a que es una tarea que demanda multiplicidad de actividades al mismo tiempo. El conductor debe estar vigilante de su propia seguridad, de la de los pasajeros que se encuentran junto a él y la de los peatones. También deben estar

---

[22] Brian H. Dalton and David G. Behm, Effects of noise and music on human and task performance: A systematic review. https://pdfs.semanticscholar.org/abec/3497f58b65c00f4af213b289ce01d4ea61d2.pdf

[23] Dan Richard, Effect of Listening To Music As A Function Of Driving Complexity: A Simulator Study On The Differing Effects Of Music On Different Driving Tasks. https://www.researchgate.net/publication/280718583_EFFECT_OF_LISTENING_TO_MUSIC_AS_A_FUNCTION_OF_DRIVING_COMPLEXITY_A_SIMULATOR_STUDY_ON_THE_DIFFERING_EFFECTS_OF_MUSIC_ON_DIFFERENT_DRIVING_TASKS

[24] Fátima Pereira da Silva, Mental Workload, Task Demand and Driving Performance: What Relation? https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042814063137

pendientes de los demás autos, de los carteles de tránsito, de los semáforos, de las motocicletas, de las bicicletas, de los colectivos, etc. Por ende, al examinar la multiplicidad de factores y variables a las que debe estar sumamente atento el conductor, resulta evidente que no se le deba permitir que altere su concentración y reflejos sumando más agentes externos a los que ya lo afectan. La música a altos volúmenes afecta la conducción al igual que lo hace el uso del celular, auriculares, e incluso, en determinados casos, el consumo de alcohol.

III) Legislación comparada y antecedentes nacionales

Son varios los ejemplos de otros países y provincias argentinas que, sea por el impacto negativo que causa en el ambiente, o por los peligros viales que significa, han prohibido transitar en automotores con la música a volumen elevado. A continuación se explican algunos de dichos antecedentes.

En España se han adoptado diferentes medidas para lidiar con el problema de conducir mientras se escucha música a un alto volumen. En Madrid, por ejemplo, poner en el auto la música excesivamente alta, y superar los 7 decibeles en horario nocturno, o 10 decibeles en horario diurno, conlleva una multa que puede llegar hasta los 3.000 euros[25]. Lo mismo sucede en Canadá.

En nuestro país, varias municipalidades han tomado dichos ejemplos. En Gualeguaychú, provincia de Entre Ríos, una ordenanza de 2012 establece que emitir música a alto volumen desde cualquier tipo de vehículos es una infracción. Dicha ordenanza fue fundamentada en la opinión de especialistas en el tema, quienes señalaron que la música fuerte dentro de un vehículo “es una inconsciencia total para la conducción, ya que aísla de lo que pasa en el exterior y afecta el sistema nervioso central, por lo que disminuye la concentración y el conductor pierde reflejos[26]”. A partir de la ordenanza se empezaron a ejercer controles para afrontar esta problemática.

En idéntico sentido, desde 2016 la municipalidad de Santiago del

---

[25] http://www.autopista.es/noticias-motor/articulo/multas-ruido-coche-hasta-3000-euros-retirada-vehiculo

[26] Noticias Ahora http://03442.com.ar/2018/02/para-tomar-el-ejemplo-en-gualeguaychu-rigen-controles-para-quienes-emitan-musica-desde-los-vehiculos/

Estero labra actas de infracción con la aplicación de multas e incluso el secuestro de los vehículos que circulan con música a un alto volumen[27]. Asimismo, desde 2018 en la Ciudad de Resistencia, Chaco, se realizan secuestros de automóviles debido al volumen excesivo de música con la cual transitan[28].

IV) Excepciones

Resulta obvio, aunque vale la pena aclararlo, que las disposiciones aquí propuestas no deben alcanzar a los vehículos que utilizan las fuerzas armadas y de seguridad, como así tampoco a los de los bomberos ni las ambulancias. Dichos vehículos necesitan, para cumplir los cometidos a los que están afectados, contar con dispositivos de emisión de sonido a altos volúmenes como ser sirenas y altoparlantes que deben ser utilizados en los casos de emergencia. A los vehículos oficiales precedentemente enumerados, la autoridad de aplicación nacional, provincial o municipal podría incorporar otros.

V) Conclusiones

Permitir que los vehículos circulen con la música a alto volumen no solamente pone en juego la seguridad sino que también la salud pública, contribuyendo a la contaminación que sufren los ciudadanos. Un auto cuyo equipo de audio convencional haya sido sustituido por uno de alta potencia, al circular, afecta la calidad de vida de otras personas. Cuando ello además ocurre en horas nocturnas, altera el sueño de quienes quieren descansar. Es por ello que los expertos recomiendan manejar con un nivel de música adecuado, puesto que una ciudad calma beneficia a la salud mental y física de sus habitantes.

En síntesis, la adopción de la iniciativa aquí propuesta beneficiará a todos por igual, sean peatones o conductores, ya que disminuirá la siniestralidad vial y mejorará la calidad de vida de los demás individuos de la comunidad.

---

[27] Nuevo Diario Santiago del Estero http://www.nuevodiarioweb.com.ar/noticias/2016/12/04/62098-la-musica-a-alto-volumen-en-los-autos-sera-multada

[28] Diario Norte http://www.diarionorte.com/article/163195/por-fin-secuestraron-vehiculos-por-tener-la-musica-a-todo-volumen

IV) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1º- Prohíbase la instalación, tanto en el interior como el exterior de los vehículos que se encuentren enumerados en el artículo 5º de la Ley Nacional Nº 24.449, de parlantes, unidades de potencia, equipos de reproducción de música y/o sonidos, como así también cualquier otro dispositivo y/o accesorio que permita que el volumen de los sonidos por ellos reproducido supere los 90 (noventa) decibeles.

ARTÍCULO 2º- Los vehículos que se encuentren enumerados dentro de las definiciones del artículo 5º de la Ley Nacional Nº 24.449 que sean incorporados al mercado nacional a partir de la entrada en vigencia de la presente ley no podrán contar con parlantes, unidades de potencia, equipos de reproducción de música, radio y/o sonidos, como así también cualquier otro dispositivo y/o accesorio que permita que el volumen de los sonidos por ellos reproducido supere los 90 (noventa) decibeles.

ARTÍCULO 3º- Prohíbase la circulación a todo vehículo enumerado por el artículo 5º de la ley 24.449 mientras reproduce y/o emite música, radio y/o sonidos a un volumen superior a los 90 (noventa) decibeles mediante parlantes, unidades de potencia, equipos de reproducción y/o cualquier otro dispositivo y/o accesorio.

ARTÍCULO 4º- Están exceptuados del cumplimiento de las disposiciones de la presente ley los vehículos de las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y defensa civil federales y provinciales, las ambulancias, los vehículos de bomberos y de todo otro organismo al que la autoridad de aplicación de la presente ley autorice.

ARTÍCULO 5º- El Poder Ejecutivo Nacional determinará a la autoridad de aplicación de la presente ley.

ARTÍCULO 6º- La autoridad de aplicación establecerá la pena de multa a aplicar en los casos de incumplimiento de lo dispuesto por la presente ley, la cual deberá ser fijada entre 300 (trescientas) y 700 (setecientas) veces el precio del litro de nafta súper.

ARTÍCULO 7º- Invítese a las provincias a adherir a la presente ley y a designar sus respectivas autoridades de aplicación.

ARTÍCULO 8º- La presente ley será de vigencia obligatoria en todo el territorio de la República Argentina a partir de los 120 (ciento veinte) días contados desde su promulgación.

ARTÍCULO 9º- Comuníquese, etc.

5

CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES:
Modernas herramientas de la democracia participativa para el desarrollo sostenible

Resumen ejecutivo

A partir de la segunda mitad del Siglo XX surgieron, principalmente en Europa, los denominados consejos económicos y sociales. Dichas organizaciones son de suma utilidad para toda sociedad que desee, por el camino del diálogo, reunir las voces de todos sus integrantes y así poder diseñar las políticas necesarias para su desarrollo. En el presente trabajo se estudian tres modelos de consejo económico y social y, gracias a su análisis, se podrá comprender mejor su naturaleza y su utilidad para el crecimiento de las naciones.

I) Introducción

Los consejos económicos y sociales (CES), tal es la denominación más difundida de éstas instituciones, son herramientas esenciales para el trazado de las políticas públicas orientadas hacia el desarrollo sostenible[29]. La mayoría de ellos surgió a partir de la década del 50 del siglo pasado. No es casual que su creación se corresponda con la aparición de las nuevas fuerzas sociales, económicas y políticas que se fortalecieron en Occidente luego de la segunda Guerra Mundial. Muchas de esas fuerzas son antagónicas, y por lo tanto resultaba imperioso creas ámbitos de diálogo entre ellas para que no se volvieran a repetir los errores cometidos en el pasado reciente.

La relevancia de los CES se caracteriza por su capacidad para facilitar la creación de espacios de integración y deliberación entre los actores de una sociedad. Gracias a ellos se trazan, de manera consensuada, las metas

---

[29] Según la Organización de las Naciones Unidas, se define «el desarrollo sostenible como la satisfacción de «las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». (Informe titulado «Nuestro futuro común» de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), el desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. Consta de tres pilares, el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

para el desarrollo a partir del análisis de la realidad. Ofician, en definitiva, como espacio de diálogo y democracia participativa para que los representantes de todos los sectores de la sociedad tomen parte en el diseño de las políticas públicas necesarias para su progreso socioeconómico.

Son muchos los países que cuentan entre sus instituciones con este tipo de organismos. Sus particularidades, estructuras, formas de funcionamiento, grado de obligatoriedad de las normas de ellos emanadas, etc., dependen del régimen jurídico dentro del cual se encuentren insertos. No obstante lo antedicho, y dejando en claro que ningún modelo es pasible de ser copiado sin tener en cuenta la realidad de cada país, hay rasgos comunes a todos los CES que vale la pena explicar y hacer conocer para que puedan ser aprovechados y emulados en todas las latitudes.

A tal efecto, en el presente trabajo se ha realizado un análisis de tres exitosos modelos de consejo económico y social: el español, el holandés y el alemán. Cada uno de ellos, con sus características propias, será de utilidad al momento de pensar y plantear la creación de un consejo económico y social argentino.

II) Consejo Económico y Social de España

Se trata de un órgano consultivo del gobierno español en materia socioeconómica y laboral. Su existencia fue prevista en la Constitución de 1978 (art. 131.2) y fue creado por la Ley 21/1991 de 18 de junio de 1991.

Se configura como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, anexado al Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Composición

El Consejo Económico y Social se compone de 61 miembros los cuales son nombrados por el Gobierno. Su distribución es la siguiente:

- Presidente: nombrado a propuesta conjunta de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los tres grupos de representación que integran el consejo.
- Grupo Primero: formado por 20 consejeros designados por las

organizaciones sindicales principales en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.2. y 7.1. de la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical.

- Grupo Segundo: formado por 20 consejeros designados por las organizaciones empresariales más importantes, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980 de Estatuto de los Trabajadores, de acuerdo a lo establecido por la Ley 32/1984.
- Grupo Tercero: formado por 20 consejeros en representación de las organizaciones profesionales del sector agrario. de productores pesqueros y de los consumidores y usuarios, como así también por las asociaciones de cooperativas y de sociedades laborales en representación del sector de la economía social.

Los miembros del Consejo Económico y Social actúan, en el ejercicio de sus funciones, con plena autonomía e independencia. El mandato de los miembros del Consejo, incluido su Presidente, es de cuatro años y puede ser renovado por períodos de igual duración. Una vez finalizado su mandato, continúan ejerciendo sus funciones hasta la toma de posesión de los nuevos miembros del consejo.

Por último, existe una secretaría general que actúa como órgano administrativo y de ayuda técnica del consejo. El secretario general es nombrado y separado libremente por el gobierno a propuesta de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los tres grupos de representación que integran el consejo.

Organizaciones representadas en el consejo

Como fue expuesto anteriormente, los diferentes grupos son formados por organizaciones que representan a los trabajadores, los empresarios y los profesionales del sector agrario, pesqueros y de los consumidores y usuarios y las asociaciones de cooperativas del sector de la economía social. Estas últimas cumplen con la representación de los intereses de la ciudadanía. Las organizaciones que participan en cada grupo del Consejo son:

- Grupo Primero
  - Unión General de Trabajadores (UGT)
  - Comisiones Obreras (CCOO)
  - Convergencia Intersindical Gallega (CIG)

- ELA/STV - Euskal Languilen Alkartasuna/Solidaridad de Trabajadores Vascos

- Grupo Segundo
  - Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)
  - Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)
- Grupo Tercero
  - Asociación Agraria Jóvenes Agricultores (ASAJA)
  - Coordinadora de Organizaciones Agricultores y Ganaderos (COAG)
  - Unión de Pequeños Agricultores (UPA)
  - Cooperativa de Armadores del Puerto de Vigo
  - Federación Nacional de Cofradías de Pescadores
  - Asociación Empresarial de Acuicultura de España (APROMAR)
  - Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU)
  - Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOP)
  - Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)
  - Federación de Usuarios-Consumidores Independientes (FUCI)
  - Confederación Empresarial Española de la Economía Social(CEPES)
  - Expertos nombrados por el Gobierno

Órganos

El CES está formado por los siguientes órganos: el Pleno, la Comisión Permanente; las Comisiones de trabajo; el Presidente; los Vicepresidentes y el Secretario General.

El pleno está integrado por todos los miembros del consejo (sesenta más el presidente) y cuenta con la asistencia técnica de la Secretaría General. La sesión ordinaria del Pleno se celebra, al menos, una vez por mes, sin perjuicio de que se pueden realizar sesiones extraordinarias si son convocadas por el presidente o por acuerdo de la Comisión Permanente o, mediante solicitud de veinte consejeros. El quórum necesario para la constitución de un Pleno es de al menos treinta y un miembros, más el Presidente y el Secretario General o quienes sean sus sustitutos legales. Los

acuerdos se adoptan en el Pleno por mayoría absoluta de los asistentes. En caso de empate el Presidente está habilitado para utilizar su voto de calidad. Las sesiones del Pleno son públicas aunque pueden ser, excepcionalmente, cerradas.

La Comisión Permanente está conformada por dieciocho miembros (6 por grupo) y es dirigida por el presidente. Cuenta, al igual que el Pleno, con la asistencia técnica del Secretario General. Todas las sesiones de la Comisión Permanente son convocadas por el Presidente.

Las Comisiones de Trabajo son los órganos internos donde se elaboran los dictámenes que posteriormente se tratan por el Pleno o por la Comisión Permanente. Las Comisiones de Trabajo pueden ser permanentes o transitorias. Tienen como objetivo la realización de todos los estudios, informes y dictámenes encargados por el Pleno.

El Presidente tiene la función de representar, dirigir, promover y coordinar la actuación del CES. Convoca y preside las sesiones del pleno y la Comisión Permanente y dirime los empates con su voto de calidad.

Los Vicepresidente son dos. Son elegidos por el Pleno a propuesta del Grupo primero y Segundo respectivamente. Sus funciones son las que el Presidente les delegue expresamente.

Objetivos

El Consejo sostiene como principal objetivo el impulso y el enriquecimiento del dialogo social institucionalizado. Ello se obtiene mediante los diferentes dictámenes que el organismo emite. Dichos dictámenes cumplen una función consultiva en todo lo relacionado a normas o informes sobre temas socioeconómicos y laborales. Gracias a estas herramientas los agentes sociales participan de forma autónoma en las tomas de decisiones del Poder Ejecutivo.

Otra de las herramientas con la que cuenta el Consejo para impulsar el dialogo social es la elaboración de una Memoria. Ésta se eleva anualmente al gobierno dentro de los primeros cinco días de cada año. En la Memoria se exponen las consideraciones del Consejo sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación. Además, el CES puede expresar su opinión en otros documentos, aprobados por sus órganos competentes,

que surgen de reuniones y foros interinstitucionales.

Asimismo, otro objetivo del consejo es colaborar en la elaboración de políticas públicas por medio de la investigación y el estudio. Los resultados obtenidos se vuelcan en informes sobre las siguientes materias:

- Economía y Fiscalidad
- Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social
- Asuntos Sociales
- Agricultura y Pesca
- Educación y Cultura
- Salud y Consumo; Medio Ambiente
- Transporte y Comunicaciones
- Industria y Energía
- Vivienda
- Desarrollo Regional
- Mercado Único Europeo
- Cooperación para el Desarrollo.

Funcionamiento

El consejo funciona por medio de sesiones plenarias. Dichas sesiones son públicas. No obstante, determinados debates pueden ser declarados reservados.

A las sesiones del Pleno del Consejo Económico y Social pueden asistir los miembros del Gobierno, previa comunicación al Presidente o a solicitud del Consejo. Los miembros del Gobierno pueden hacer uso de la palabra.

Los dictámenes del CES no son vinculantes para el Gobierno.

La decisión de acometer la elaboración de un informe o estudio por propia iniciativa se adopta por el Pleno a instancia del Presidente, de la Comisión Permanente, de un grupo o de once Consejeros, a través de la Comisión Permanente.

Dictamen o Informe	Informe a iniciativa propia
Solicitud al CES por el Gobierno de la Nación, o los Ministros, de un Dictamen o Informe	Acuerdo del Pleno para la elaboración de un Informe
Traslado a la Comisión de Trabajo Competente en la materia Preparación de la propuesta por la Comisión de Trabajo Presentación al Pleno de la propuesta de Dictamen o Informe junto con las enmiendas si las hubiese Aprobación del Dictamen o del Informe por el Pleno	
Remisión del Dictamen o Informe junto con los votos particulares si los hubiese, al Órgano solicitante	Difusión del Informe

Conclusión

El Consejo Económico y Social español es un importante órgano con el que cuenta el gobierno. Gracias a él se cumple con el vital objetivo de lograr que la voz de los actores involucrados en la discusión socioeconómica y laboral sea tenida debidamente en cuenta por el gobierno a la hora de tomar decisiones que afectan a todos los sectores que conforman la sociedad española.

Por último, el Consejo sostiene el dialogo social como herramienta crucial para poder trabajar sobre las diferencias y promover la tolerancia entre el Estado, los sindicatos y los ciudadanos.

III) Consejo Económico y Social de Holanda

El Consejo Económico y Social de Holanda (SER por su nombre en idioma holandés) es el principal organismo consultivo de asesoramiento en materia económica y social de su país. El SER encabeza a las organizaciones que conforman el sistema de regulaciones sectoriales. Es un organismo central en Holanda para la creación y el diseño de políticas públicas en materia socioeconómica y laboral que de él emanan. En el SER están representados los trabajadores, el sector empresario y el Estado. Su función es esencial para fortalecer la estabilidad política mediante la crea-

[30] Sociaal-Economische Raad

ción de un espacio común de diálogo destinado a crear consenso entre los sectores que lo integran. Para ello, el SER se asienta sobre los siguientes principios:

- Respeto por el otro
- Planificación a largo plazo
- Fomento por la confianza mutua
- Fortalecimiento de las relaciones interpersonales
- Cumplimiento de los compromisos asumidos con las contrapartes

El SER tiene puesto su foco a largo plazo en los siguientes temas:

- Dinamismo del mercado laboral
- Capacitación para el crecimiento y el ahorro
- Equilibrio entre el trabajo y el tiempo libre
- Movilidad social
- Espacio de Holanda en un mundo globalizado
- Crecimiento económico sostenible e inclusivo
- Distribución justa de los ingresos

Vale destacar que si bien el SER fue creado por medio de una ley, éste no es un organismo gubernamental y su financiamiento es independiente del Estado. Son las industrias las que sostienen su funcionamiento.

Historia

El SER fue creado por ley en 1950. No tiene origen directo en la constitución holandesa, aunque responde al mandato que ella le hace al legislador para instituir comisiones asesoras en materia de elaboración normativa y en la posibilidad de crear organismos públicos para los profesionales. En ese entonces los dos partidos políticos mayoritarios de Holanda, el Popular Católico (KVD) y el Social-Demócrata (PvdA) tenían opiniones diferentes en cuanto a la manera de evitar que se repitiera la crisis de 1930. El PvdA prefería un fuerte intervencionismo estatal mientras que el KVD se inclinaba por permitir el libre juego de las reglas del mercado. Finalmente se llegó a una solución de compromiso mediante la adopción de un modelo corporativista en el cual tanto los trabajadores como sus empleadores en conjunto pudieran establecer sus regulaciones sectoriales.

Desde su creación en 1950 y hasta 1970 el SER tuvo un gran éxito asegurando el crecimiento económico gracias al espacio de diálogo

y la cooperación entre el gobierno, los sindicatos y el sector empresarial. Durante la década de 1970 su labor de se vio dificultada debido a la polarización política de la época y la crisis mundial del petróleo. Sin embargo a partir de 1980 el SER regresó al centro de la actividad de creación de políticas públicas socio-económicas gracias a su rol de plataforma de diálogo entre el gobierno, los trabajadores y los empleadores. En la actualidad las recomendaciones del SER no cuentan con poder vinculante, aunque su influencia en muy notoria en aquellas recomendaciones que emite por unanimidad de sus miembros. Por lo antedicho, su rechazo genera el deber de dar explicaciones al Consejo.

La importancia del SER es muy notoria cuando el escenario político holandés se ve, como ocurre actualmente, fragmentado por la coexistencia de muchos partidos políticos en el parlamento.

El SER cumple con los requisitos básicos que debe cumplir un consejo económico y social:

- Órgano asesor con personería jurídica pública
- Compuesto por representantes de los trabajadores, los empleadores y el Estado
- Órgano consultivo del parlamento y el gobierno

Composición

Como ya se ha adelantado, el SER está conformado por representantes de los trabajadores, representantes de los empleadores y por los miembros de la Corona. La Corona fija el número de miembros. Cada miembro titular puede nombrar un suplente. Duran en sus funciones dos años y pueden ser reelegidos. Actualmente el SER cuenta con 33 miembros (11 por grupo).

Los representantes de los trabajadores son:

- Federación Holandesa de Sindicatos (FNV)
- Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV)
- Federación de profesionales agremiados (VCP)

En representación de los empleadores figuran las siguientes organizaciones empresariales:

- Confederación Holandesa de Industria y Empleadores (VNO-NCW)

- Real Asociación Holandesa de Pequeñas y Medianas Empresas (MKB)
- Organización Holandesa por la Agricultura y la Horticultura (LTO)

Los miembros de la Corona son expertos independientes (no siguen instrucciones por parte del gobierno) con reconocida trayectoria y experiencia en los campos del derecho, la sociología, finanzas o economía. Ellos son nombrados por la Corona Holandesa[31] aunque no deben rendir cuentas ante el gobierno. Entre los expertos se encuentran los siguientes funcionarios:

- Presidente del SER
- Representantes del Banco Central de Holanda (DNB)
- Representantes de la Oficina para el Análisis de Política Económica de Holanda (CPB)

Todos los miembros del SER están obligados a guardar la confidencialidad respecto de las cuestiones comerciales y empresariales que se sometan a su conocimiento por el rol que envisten dentro del organismo.

En todas las reuniones que se llevan a cabo en el SER se cuenta con la presencia de representantes del gobierno. Dichos funcionarios asisten en calidad de observadores de acuerdo a sus conocimientos puntuales sobre los temas sobre los cuales luego se elaboran las políticas públicas de contenido socioeconómico.

Objetivos

El SER, en su carácter de cuerpo consultivo, de control, supervisión y estímulo conformado por representantes de los trabajadores y de los empleadores y por expertos independientes, colabora en la creación de consenso social en temas socio-económicos.
El fin último que persigue el SER es la prosperidad, tomada desde un punto de vista amplio que incluye lo siguiente:

- Progreso material
- Progreso social
- Calidad ambiental del entorno en el que se vive

[31] Holanda es una monarquía constitucional.

Para poder alcanzar los fines precedentemente enumerados el SER tiene tres objetivos principales:

- Crecimiento económico equilibrado y desarrollo sostenible
- Máximo nivel de empleo y participación
- Distribución justa de los ingresos

A partir de los objetivos trazados, las temáticas abordadas por el SER en sus proyectos de asesoramiento en materia socio-económica son, entre otras:

- Situación macroeconómica de Holanda
- Condiciones de la seguridad social
- Funcionamiento del mercado laboral
- Condiciones de trabajo (salud, higiene y seguridad)
- Participación del trabajador
- Sistema de salud
- Políticas europeas en materia socioeconómica
- Desarrollo sostenible
- Política energética
- Derecho laboral e industrial
- Derechos del consumidor

Funcionamiento

La metodología de trabajo que desarrolla en SER está diseñada para poder llevar a cabo sus tareas (asesoramiento, control, supervisión y estímulo) y dar su asistencia respecto de materias sobre las que tiene conocimiento. En tal sentido el SER está conformado por:

- Presidente y dos vicepresidentes (duran dos años y pueden ser reelegidos)
- Pleno del Consejo conformado por todos los miembros del SER. Se reúne una vez al mes.
- Comité ejecutivo: conformado por 12 miembros (4 por grupo). Aprueba presupuestos y dicta reglamentaciones internas del SER. Indica qué comisión interviene en cada tema a tratar.
- Comisiones: se trata de varios grupos de trabajo conformados por representantes de los trabajadores, representantes de los empleadores y expertos independientes. Los comités son presididos por un miembro de la Corona.
- Secretaría: está dirigida por un Secretario General. Su labor consiste en asistir en las variadas actividades que desarrolla el SER.

El asesoramiento que brinda el SER puede tener diferentes orígenes.

- Carta anual del gabinete de gobierno
- Moción parlamentaria o de los ministerios
- Iniciativa propia del SER

La preparación de los documentos de asesoramiento se hace en las comisiones de trabajo.

- Comisiones pre establecidas (por ejemplo de Mercado de Trabajo y la de Educación)
- Comisiones ad hoc creados para temas puntuales (por ejemplo la de Salario de los Jóvenes)
- A las comisiones pueden asistir personas ajenas al SER que por sus conocimientos pueden hacer intervenciones sobre los temas tratados

El Pleno del Consejo se constituye para sesionar con la presencia de más de la mitad de sus miembros. Si la convocatoria se hace para dos reuniones sucesivas, frustrada la primera por falta de quórum, se puede convocar a la segunda de ellas independientemente del número de miembros presentes.

El dictamen de las comisiones se traslada al Pleno del Consejo en el cual se vota (a viva vos o mediante papeleta firmada en sobre cerrado) la aprobación de los acuerdos. Cada miembro tiene un voto pero debe abstenerse en los casos en que se tenga un interés personal o familiar en el asunto bajo análisis. Los asuntos se aprueban con mayoría absoluta de los votos emitidos, salvo las cuestiones que afectan al reglamento del SER que requieren una mayoría de dos tercios de los votos emitidos. En caso de empate, la decisión es rechazada salvo que el asunto afecte a las personas. En tal caso el empate se dirime por sorteo.

El carácter de las recomendaciones del SER y esfuerzo que demanda su elaboración, le dan sustento sólido a las políticas públicas que se elaboran a partir de ellos.

Los grupos externos al SER pueden participar durante el proceso de elaboración de los dictámenes. Dicha participación suele darse mediante los siguientes mecanismos:

- Reuniones de expertos
- Audiencias públicas

- Espacios de diálogo
- Consultas on line
- Estudios de casos
- Trabajos de campo

Las conclusiones de los informes de asesoramiento pueden tener discrepancias en sus resultados, no obstante lo cual, el 90% de ellos es aprobado por unanimidad, por tal motivo se pone especial énfasis en lograr esto último.

El SER busca que sus reportes de asesoramiento generen impacto positivo. Ello se alcanza a través de las siguientes acciones:

- Medios de comunicación (prensa, redes sociales, etc.)
- Presentación ante los ministerios
- Presentación en el Parlamento
- Conferencias y seminarios
- Visitas de pares extranjeros

Conclusiones

El SER, al igual que todos los organismos que en diferentes países se han conformado para crear espacios de diálogo y consenso entre los trabajadores y los empleadores, es una herramienta fundamental en el diseño de políticas públicas socioeconómicas. El SER es un buen ejemplo acerca de los beneficios que este tipo de organismos puede reportar. Entre las principales características con las que cuenta el SER, y que pueden ser emuladas por otros países, se destacan las siguientes:

- Foco en las negociaciones colectivas, seguridad social y políticas públicas de empleo
- Capacidad para sobreponerse a situaciones de crisis
- Adaptabilidad frente a los cambios
- Flexibilidad para superar diferencias en climas desfavorables para la negociación
- Aptitud para evolucionar como institución

IV) Diálogo social en Alemania

El diálogo social, conforme la definición de la OIT, incluye “todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cues-

tiones de interés común relacionadas con la política económica y social" (OIT, 2013a: 39). Por tal motivo, es un una forma de gobernanza con ventajas tales como la inclusión y la interacción en el proceso de formación de acuerdos y políticas públicas socioeconómicas.

El sistema alemán de relaciones laborales no se encuentra legislado, sino que está establecido en contratos y acuerdos mutuos entre los principales actores involucrados: las asociaciones de empleadores, los sindicatos y los comités de empresa.

En dicho esquema, las condiciones laborales y salariales de los trabajadores encuadrados dentro de un estatuto específico no se negocian, sino que las determina unilateralmente el Estado. Los Estados federados (Bundesländer) son los que establecen las condiciones de trabajo y empleo de los funcionarios con un régimen especial (docentes, policías o empleados judiciales) a través de un reglamento, sin previa negociación. Sus condiciones de empleo y trabajo suelen ajustarse a las de otros empleados cuyas condiciones son determinadas mediante negociación colectiva. Sin embargo, puede darse el caso de que los Estados federados ejerzan su derecho a fijar las condiciones de empleo y trabajo de los funcionarios con un régimen especial.

En Alemania existen además los órganos locales (Personalräte) que representan los intereses de los trabajadores a nivel local y se les debe consultar sobre una serie de temas, aunque no existe una estructura nacional que loa reúna.

Alemania es un país con una larga tradición en temas vinculados a la asociación social, por lo que podría suponerse que el diálogo social debería estar firmemente arraigado en instituciones tripartitas. Sin embargo, hasta el establecimiento de la Alianza Nacional para el Empleo de 1998, este no fue el caso. Dicha alianza plantea la asociación social, aunque supera a la forma tradicional.

En Alemania no existe una institución nacional tripartita de dialogo social, sin embargo, en 2008 y 2009 los interlocutores sociales participaron en el debate para la adopción de medidas de crisis y respuestas políticas. Dicha participación tuvo lugar en "cumbres de crisis" a las que asistieron funcionarios del gobierno, los sindicatos y representantes de los empleadores. En ellas analizaban la economía y el consumo a fin de desarrollar

políticas que permitieran salvaguardar el empleo. La estructura de diálogo ad hoc así creada fue complementada por las denominadas relaciones industriales. Éstas son un sistema basado en el principio de libre negociación colectiva entre las organizaciones de empleadores y las uniones obreras.

Consejo de expertos económicos

El Consejo de Expertos Económicos es un organismo de asesoramiento sobre política económica. Fue establecido con el objetivo de una evaluación periódica del desarrollo económico general en la República Federal de Alemania y para facilitar la formación de sentencias por parte de todos los organismos responsables de la política económica.

El Consejo de Expertos Económicos consta de cinco miembros que deben contar con experiencia económica y económica especial.

El Consejo de Expertos Económicos tiene las siguientes tareas:

- Presentación de la situación económica y su desarrollo previsible,
- Investigación de cómo puede garantizarse la estabilidad de los precios del mercado, los altos niveles de empleo y el equilibrio externo al mismo tiempo que un crecimiento económico constante y adecuado, incluida la formación y distribución de ingresos y riqueza,
- Identificar las causas de las tensiones actuales y potenciales entre la demanda agregada y la oferta agregada,
- Identificar desarrollos indeseables y formas de prevenirlos o eliminarlos, pero sin recomendaciones para políticas económicas y sociales específicas.

Alianza Nacional para el Empleo

La Alianza Nacional para el Empleo desempeña un rol esencial en el desarrollo de conversaciones de alto nivel entre los sectores involucrados. Cuenta con un cuerpo directivo, un equipo de evaluación comparativa y grupos de trabajo sobre diversos temas vinculados a la materia laboral. A las negociaciones de alto nivel, celebradas entre los principales representantes de las tres partes (gobierno federal, asociaciones de empresas y empleadores y sindicatos) asisten el Canciller Federal, el Ministro de la Cancillería, los Ministros de Comercio e Industria pertinentes, los presiden-

tes de las asociaciones empresariales y de empleadores y los dirigentes sindicales.
Objetivos:

- Reducir permanentemente los costos laborales no salariales y reformar la estructura del sistema de seguridad.
- Promover el empleo flexible
- Introducir reformas tributarias ventajosas para las empresas, en particular las PYME.
- Mejorar las capacidades de innovación y la competitividad de las empresas.
- Mejorar las posibilidades para utilizar la jubilación anticipada y parcial
- Desarrollar espacios de negociación colectiva en apoyo a la creación de empleo
- Mejorar las posibilidades para que las PYME obtengan capital de riesgo
- Mejorar los esquemas de participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas
- Desarrollar nuevos campos de empleo para trabajadores poco calificados

Para la discusión de los objetivos trazados, la Alianza Nacional para el Empleo cuenta con 8 grupos de trabajo compuestos por expertos de múltiples disciplinas. Dichos grupos son los que a continuación se enumeran:

- Formación profesional y continua
- Política fiscal
- Reforma de los regímenes de pensiones
- Jubilación anticipada y parcial
- Política de tiempo de trabajo
- Reforma de la asistencia sanitaria y el seguro
- Desarrollo económico en Alemania Oriental
- Evaluación comparativa

Asociaciones para el empleo a nivel de los Estados Federados

En Alemania, el éxito de una iniciativa federal como la Alianza para el Empleo depende en gran medida de la disposición y la capacidad de cada Estado Federado para adoptar las ideas y estrategias definidas por aquella. Ello encuentra su explicación en las diferencias y particularidades de cada Estado Federado. Un ejemplo de ello son los problemas relacio-

nados con la exclusión social que existen en el Este de Alemania, algo que no se observa en las regiones occidentales del país.

Por tales motivos en la mayoría de los Lander se han creado espacios que reúnen al Estado, los empleadores y los sindicatos.

Asociación social

La asociación social se refiere los acuerdos tripartitos salariales nacionales. La asociación social está enfocada en las relaciones industriales. Su característica esencial es la naturaleza exclusiva de la mencionada relación tripartita entre el Estado, los empleadores y los sindicatos.

La asociación social no se basa tanto en el supuesto de armonía, sino en la suposición de que el conflicto de intereses en la sociedad y en la empresa debe ser organizado para la defensa adecuada de los derechos. Este tipo de organización tiene lugar en Alemania dentro de aquellas estructuras que facilitan la resolución de conflictos en la construcción de consensos. Dicha estructuras incluyen pues la negociación colectiva integral y la co-determinación a nivel de cada empresa.

En la asociación social de Alemania se destacan dos procesos principales:

- Un sistema de negociaciones a nivel sectorial entre sindicatos y asociaciones de empleadores.
- Co-determinación del nivel de la compañía.

Co determinación

La co-determinación (Mitbestimmung) es el proceso mediante el cual los trabajadores o sus representantes forman parte de los consejos de administración de la mayoría de las empresas. Es un ejemplo clásico de cómo el sistema alemán concilia las posiciones de quienes se hallan en aparente oposición para trabajar en una dirección común.

La co-determinación se originó en Alemania Occidental en 1951 y en la actualidad el 85% de los trabajadores alemanes ahora están incluidos en alguna de sus formas.

La co-determinación se lleva a cabo a través de dos subespecies de acuerdo a las dimensiones de las empresas en las que tienen lugar:

- Consejo de fábrica en la mayoría de las empresas.
- Consejo de supervisión en las grandes empresas.

Aproximadamente dos tercios del total de las empresas de Alemania tienen un consejo de fábrica. Solo alrededor de una cuarta parte tiene un consejo de supervisión. Muchas grandes empresas tienen ambas. Si una empresa es lo suficientemente grande como para tener ambas, los trabajadores están representados dos veces. El consejo de fábrica está compuesto en su totalidad por representantes de los trabajadores.

Conclusiones

En Alemania no existe una estructura formal de dialogo social. Sin embargo, hay reuniones regulares entre el Gobierno y los interlocutores sociales.

El futuro de los mecanismos tripartitos de diálogo social y la negociación multi empresarial podría estar influenciado por nuevas leyes que alteran el marco legal alemán para la negociación colectiva.

La cooperación bilateral entre sindicatos y empleadores tiene una larga tradición y continúa funcionando de manera eficiente. Esto limita la necesidad de intervención y participación del gobierno.

El ejemplo alemán demuestra que es posible promover el consenso y la part

icipación democrática de los principales interlocutores que interactúan en el mundo del trabajo. Solo hace falta tener objetivos en común y valorar el poder del diálogo entre las partes involucradas.

V) Reflexiones finales

Como se puede apreciar, resulta de suma utilidad que los países cuenten con organismos que faciliten el diálogo entre los actores involucrados en el diseño de las políticas con contenido socioeconómico. Gracias a ellos, las políticas públicas orientadas hacia el desarrollo sostenible contarán, no solo con el análisis exhaustivo llevado a cabo por los expertos en las diversas materias propias de la órbita de los CES, sino que además, contarán con el aval público fruto de los consensos que gracias a ellos se alcanzan.

Los CES permiten que los temas socioeconómicos que afectan a la sociedad, como así también sus soluciones, sean enfocados desde diversas perspectivas y con la participación de todos los sectores de la sociedad. Dicha característica de los CES hace que los programas e iniciativas que de ellos surgen, cuenten con la solidez propia de las estructuras edificadas por quienes saben de la materia y vuelcan su visión particular en pos de concretar metas comunes, en lugar de contentarse con los logros meramente sectoriales. Gracias a ello se pueden trazar planes a largo plazo en los cuales todos los interesados han aportado lo suyo. En definitiva, podemos decir que los CES son instrumentos básicos para alcanzar el bien común y cimentar la concordia de una sociedad civilizada y democrática.

Es momento de que los tomadores de decisión de la República Argentina, entre los que se cuentan los gobernantes, sindicatos, empresarios y representantes de los consumidores, apelen a los ejemplos exitosos y, mediante su adaptación a nuestra realidad, tracen las bases para la creación de un consejo económico y social con alcance nacional que beneficie a todos los argentinos.

6

MARCO REGULATORIO DE LA EQUINOTERAPIA

Resumen ejecutivo

La equinoterapia ha demostrado ser un efectivo método para el tratamiento y la rehabilitación de diversas dolencias y afecciones físicas, motoras, neurológicas y psiquiátricas. En el presente informe se propone la creación de un marco regulatorio para el desarrollo de la equinoterapia a fin de que ella esté al alcance de quienes la necesitan.

I) Introducción

En los últimos años varias legislaturas provinciales de la República Argentina han sancionado leyes que regulan la disciplina de la equinoterapia como actividad terapéutica para personas con discapacidad o en proceso de rehabilitación. Tal es el caso de las provincias de Buenos Aires, Salta[32], Chubut, Rio Negro, entre otras. Por medio de la sanción de dichas leyes se han logrado promover los derechos que se encuentran en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y su protocolo facultativo, ratificados en Argentina por medio de la ley 26.378 de 2006.

II) Antecedentes de la equinoterapia

Históricamente, los orígenes de la equinoterapia, según algunos expertos, se remontan, valga la expresión, a la antigua Grecia. En dicho entonces, quienes ejercían la medicina, se valieron de los caballos para tratar determinadas afecciones. Orbasis documentó en el 600 AC el valor terapéutico de la equitación. Ya en ese entonces, se veía al hecho de cabalgar no solo como un medio de transportarse, sino además, como una manera de mejorar la salud y la calidad de vida de las personas con discapacidad. Más cerca en el tiempo, el médico francés Cassaigne realizó el primer estudio científico sobre el valor de la equitación para el tratamiento de afecciones neurológicas y psiquiátricas. Sin embargo, la práctica extensiva de la equinoterapia empezó a desarrollarse en Gran Bretaña a partir

[32] https://www.eltribuno.com/salta/nota/2016-11-12-1-30-0-en-salta-la-equinoterapia-fue-aprobada-como-metodo-terapeutico

1919 después de la Primera Guerra Mundial. En ese entonces, el hospital de Oxford descubrió la utilidad de los caballos para la rehabilitación de pacientes que habían sufrido daños físicos o psíquicos en los campos de batalla durante el conflicto bélico[33].

En Argentina, este método fue introducido hace más de 30 años por María de los Ángeles Kalbermatter quien fundó la primera escuela de equinoterapia en América Latina. Hasta ese entonces, esta modalidad sólo era conocida en Europa y Estados Unidos[34]. A raíz de ello, Argentina se convirtió en un país precursor de la equinoterapia en la región. Actualmente en nuestro país hay más de 100 centros que llevan a cabo actividades con equinos para el tratamiento de pacientes.

III) Ventajas de la equinoterapia

Esta modalidad terapéutica comenzó a ser utilizada para el abordaje de enfermedades ligadas a trastornos motores y neurológicos graves. En dicho sentido ha demostrado lograr excelentes resultados en el tratamiento del autismo entre otras afecciones mentales.

Para comprender mejor en qué consiste la equinoterapia, valen destacar los tres principios sobre los que ella se sustenta: calor, ritmo y locomoción.[35]

La transmisión del calor corporal del caballo al jinete ayuda a relajar y distender la musculatura espástica del paciente.

Los impulsos rítmicos que el caballo transmite al jinete, a razón de entre 90 y 110 por minuto, estimulan los reflejos del equilibrio. Al mismo tiempo producen una agradable sensación por su efecto mecedor, lo que contribuye además al bienestar psíquico y emocional del paciente.

La transmisión de un patrón de locomoción, semejante al de la marcha humana, beneficia al paciente con dolencias físicas y a quienes no pueden movilizarse por medios propios.

---

[33] http://www.zooterapia.org/c/terapia-animal/equinoterapia/
[34] Diario La Nación: https://www.lanacion.com.ar/1759354-caballos-que-sanan-la-equinoterapia-una-alternativa-para-curar
[35] http://actividades.uca.es/compromisoambiental/2011/C02/3

Por consiguiente, la combinación de un caballo entrenado en los tres principios, un terapeuta idóneo y formado en equinoterapia, un entorno tranquilo, tiempo, objetivos terapéuticos y una buena tarea de seguimiento hacen de este tratamiento una herramienta importante en el campo de la discapacidad, los trastornos emocionales y los problemas socio-conductuales. Asimismo, y debido a que el vínculo con el caballo promueve las relaciones sociales de bajo estrés, mediante la equinoterapia se logran resultados positivos en la autoestima del paciente y su capacidad de comunicación y sociabilización.

Esta terapia alternativa ha demostrado aumentar el sentido de responsabilidad del paciente a través del cuidado al caballo y a la interacción con éste[36]. Es por ello que se ha mostrado útil para tratar la depresión, ansiedad, fobias sociales, trastorno bipolar, estrés post traumático y las adicciones, como así también otras afecciones que atacan el estado anímico de la persona.

La equinoterapia puede ser aplicada también para el tratamiento de dolencias físicas gracias a los ejercicios que se realizan con los caballos. Entre dichas dolencias se pueden mencionar los problemas de equilibrio y posturales, como así también afecciones motoras originadas en cuadros de parálisis y autismo[37]. En dichos casos la equinoterapia es ideal para jóvenes o niños con las dolencias mencionadas precedentemente ya que ayuda a desarrollar fuerza muscular y control del cuerpo.[38]

Otra de las bondades de la equinoterapia radica en que, al llevarse a cabo con un animal entrenado, el ambiente terapéutico es más desestructurado y amigable. Lo antedicho reporta grandes beneficios por sobre otros métodos.

IV) Necesidad de establecer un marco jurídico a la equinoterapia

Por todo lo mencionado anteriormente creemos que es necesario reconocer y regular la actividad de la equinoterapia para que pueda ser ejecutada correctamente en la República Argentina. Para ello resulta indispensable dar un marco normativo que permita definir las obligaciones y

[36] https://www.psychologytoday.com/us/blog/ending-addiction-good/201708/the-therapeutic-value-horses
[37] https://www.goodtherapy.org/learn-about-therapy/types/equine-assisted-therapy
[38] http://www.zarebasystems.com/articles/equine-assisted-therapy

responsabilidades a las que deben ajustarse todos los actores involucrados.

Resulta imperioso, antes que nada, establecer los requisitos con que deben contar los centros donde se realizan las actividades de equinoterapia. Ello será crucial para garantizar el éxito de los tratamientos y la seguridad de los pacientes y del personal afectado.

El primero de los requisitos que deberán cumplir los centros de equinoterapia es el de contar con personería jurídica de acuerdo a lo establecido por la legislación vigente. A partir de ello se podrán asignar los derechos y obligaciones que correspondan y atribuir la debida responsabilidad legal por sus acciones.

Una vez constituidos formalmente, los centros de equinoterapia deberán contratar un seguro que cubra los daños que puedan sufrir tanto los pacientes como sus dependientes. Asimismo, deberán contar con un servicio de emergencias médicas. De la misma manera, los establecimientos deberán estar correctamente equipados para la aplicación de primeros auxilios y contar con las habilitaciones que tanto la autoridad de aplicación como el municipio les exijan.

En lo que al personal respecta, consideramos que los equipos profesionales que realicen actividades de equinoterapia deben ser interdisciplinarios y sus miembros contar con experiencia y conocimiento comprobables en la materia. Consideramos que es indispensable entonces que los centros cuenten con un psicoterapeuta, un terapeuta físico o kinesiólogo y cualquier otro profesional que sea requerido para tratar casos especiales. Además, en lo que hace al cuidado de los caballos destinados a este tipo de terapias, los centros deben contar con un médico veterinario y personal de cuadra para su manutención e higiene.

Un aspecto clave que debe ser tenido en cuenta para el correcto funcionamiento de los centros de equinoterapia, es el que hace a la infraestructura con la que éstos deben contar. En primera instancia estimamos necesario que dichos establecimientos tengan instalaciones tales como caballerizas, pistas y zonas de descanso para los equinos. Asimismo, deberán estar equipados con elementos que faciliten la accesibilidad de las personas con movilidad reducida.

Los caballos destinados a las actividades de equinoterapia deberán ser aptos y estar adiestrados para dicho fin. Para ello, entendemos, es indispensable que reciban el entrenamiento que, de acuerdo a lo que establezca la autoridad de aplicación, resulte adecuado. Dichos animales deberán ser mansos, dóciles y contar con buen estado de salud. Para garantizar esto último, deberán contar un certificado de aptitud médica extendido por un médico veterinario o por la autoridad competente en materia de sanidad animal que la autoridad de aplicación determine. Deberán asimismo ser sometidos a los controles periódicos que aseguren que no tienen enfermedades. Nunca está de más dejar en claro que a los caballos destinados a la equinoterapia deberán dispensárseles buenos tratos y una dieta y cuidado adecuado.

La equinoterapia debe poder ser aprovechada por todos aquellos quienes la necesitan. Para lograr que sea utilizada por ellos, debe ejecutársela en forma responsable. La equinoterapia no es una actividad recreativa, sino una terapia alternativa. Para que no se haga un mal uso de ella, consideramos que la equinoterapia debería ser indicada mediante prescripción médica. En igual sentido, cuando se trate de menores o personas con discapacidad, resulta imperativo que se informe a quienes tengan a su cargo el cuidado paciente acerca de las características, del funcionamiento, de las ventajas y de los resultados esperados de la equinoterapia.

Entendemos que la equinoterapia debe estar al alcance de todos los pacientes que requieren de ella para mejorar su calidad de vida. No obstante ello, debemos señalar que se trata de una práctica onerosa y fuera del alcance de muchos que la necesitan. El costo aproximado de una sesión de entre 30 y 45 minutos es de entre $900 y $1.200 por persona. Lo mínimamente recomendable para lograr resultados palpables es concurrir a una sesión por semana. Ello que implica un desembolso de $3.600 a $4.800 al mes. Por tal motivo, estimamos necesario que la equinoterapia sea incorporada al Plan Médico Obligatorio (PMO) y que sus costos sean afrontados por el Estado, las obras sociales y los servicios de medicina prepaga.

Para que todo lo explicado precedentemente sea posible es necesario que la autoridad de aplicación, definida por el Poder Ejecutivo Nacional, reglamente sobre la materia. Es imperioso asimismo, para no vulnerar la autonomía de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, que cada una de ellas adhiera a la presente norma y designe a sus respectivas autoridades de aplicación.

VI) Conclusiones

La equinoterapia cuenta con muchas bondades y está demostrado que mejora la calidad de vida de los pacientes que recurren a ella. Varias provincias argentinas, tal como se menciona al comienzo de estos fundamentos, han regulado ya la equinoterapia. No obstante ello, entendemos que es hora de que a nivel nacional haya una norma que regule esta práctica y facilite su acceso a quienes dependen de ella para mejorar su calidad de vida.

IV) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1º- Reconózcase a la equinoterapia como medio alternativo y complementario a los métodos tradicionales para el tratamiento de aquellas afecciones que la autoridad de aplicación de la presente ley determine. Su aplicación deberá ser recetada por prescripción médica.

ARTÍCULO 2º- A los efectos de la presente ley se entenderá por:

a) Equinoterapia: es todo tratamiento terapéutico que utiliza a la equitación y/o a las actividades con caballos para mejorar el desarrollo cognitivo, físico, psicomotor y emocional, de los pacientes.
b) Centro o institución de equinoterapia: es el lugar físico destinado a brindar tratamientos de equinoterapia de acuerdo a lo establecido en la presente ley y lo que reglamente su autoridad de aplicación.
c) Equinoterapeuta: profesional y/o técnico terapeuta con los conocimientos necesarios de equinoterapia y título o certificación habilitante otorgado por la autoridad de aplicación de la presente ley o quien ésta designe o delegue.
d) Equinos: es la denominación genérica que se da los animales destinados a la equinoterapia sin importar su género, raza y ni cualquier otra particularidad.

ARTÍCULO 3º- El objeto de la presente ley será regular el ejercicio de la equinoterapia y asegurar el libre acceso a ella para las personas que lo necesiten.

ARTÍCULO 4º - La autoridad de aplicación determinará los contenidos y conocimientos con que deberán contar los equinoterapeutas para poder

ser registrados como tales en sus respectivas jurisdicciones.

ARTÍCULO 5º- La autoridad de aplicación de la presente ley determinará los requisitos formales, de seguridad e higiene, profesionales e infraestructura que deberán cumplir los centros de equinoterpia. No obstante ello, dichos centros deberán cumplir con las siguientes obligaciones básicas:

a) Formales y seguridad e higiene
   - Contar con personería jurídica
   - Estar debidamente habilitados
   - Estar inscriptos en el registro de centros de equinoterapia que la autoridad de aplicación creará a tal efecto
   - Contratar un seguro de responsabilidad civil vigente con cobertura para su personal, los pacientes y terceros.
   - Contar con equipamiento para la atención de emergencias médicas

b) Profesionales
   - Contar con equinoterapeutas habilitados para el ejercicio de su profesión por la autoridad de aplicación.
   - Contar con al menos un médico veterinario para la atención de los equinos

c) Infraestructura
   - Contar con espacio suficiente en el cual desarrollar las actividades equinoterapéuticas
   - Disponer de medios de accesibilidad para personas con movilidad reducida

ARTÍCULO 6º- Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán contar con sus respectivos registros en los cuales se deberán inscribir los equinoterapeutas y los centros de equinoterapia.

ARTÍCULO 7º- Los animales utilizados en los tratamientos de equinoterapia deberán ser adiestrados para tal fin. Asimismo, dichos animales deberán gozar de buena salud, contar con los cuidados y alimentación adecuados y no ser sometidos a malos tratos.

ARTÍCULO 8º- La autoridad de aplicación deberá llevar adelante campañas de difusión sobre las ventajas que la equinoterapia reporta para las personas con discapacidad.

ARTÍCULO 9º- El sector público de salud, las obras sociales enmarcadas

en las leyes 23.660 y 23.661, la Obra Social del Poder Judicial de la Nación, la Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso de la Nación, las entidades de medicina prepaga y las entidades que brinden atención al personal de las universidades, así como también todos aquellos agentes que brinden servicios médico-asistenciales a sus afiliados independientemente de la figura jurídica que posean, incorporarán como prestaciones obligatorias y a brindar a sus afiliados o beneficiarios, la cobertura de la equinoterapia. La equinoterapia queda incluida en el Programa Médico Obligatorio (PMO).

ARTÍCULO 10º - La autoridad de aplicación será determinada por el Poder Ejecutivo Nacional. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designarán a sus respectivas autoridades de aplicación.

ARTÍCULO 11º - La presente ley deberá ser reglamentada dentro de los 60 días contados a partir de su sanción.

ARTÍCULO 12º - Invítese a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

ARTÍCULO 13º - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

7

POLÍTICA DE PEATONALIZACIÓN DE CENTROS URBANOS

Resumen ejecutivo

En la actualidad, tanto nacional como internacionalmente cada vez es más dificultoso para los peatones desplazarse por las calles de las grandes ciudades. Cabe destacar además que la proliferación del uso del automóvil genera inconvenientes tales como la congestión de las zonas céntricas y un aumento de la contaminación ambiental. Los problemas citados precedentemente pueden ser solucionados mediante el establecimiento de áreas para uso exclusivo de los peatones en los cuales la circulación vehicular es nula o limitada exclusivamente a casos de excepción.

Introducción

Los espacios peatonales son aquellos en los que sólo puede circular a pie, por ello el acceso de los vehículos (automóviles, camiones, motocicletas, etc.) se encuentra prohibido o limitado temporalmente.

A partir de 1920 comenzaron a erigirse en Estados Unidos de Norteamérica las primeras calles peatonales. Estas iniciativas surgieron a raíz del conflicto que estaba comenzando a generarse en la vía pública debido al incremento en el uso de los vehículos motorizados en desmedro de los peatones.

Décadas más tarde medidas similares fueron adoptadas en otros países con la idéntica intención de armonizar la convivencia entre el automóvil y el peatón. A dicho objetivo se sumaron otros como por ejemplo mejorar la calidad ambiental de las ciudades, disminuir la contaminación atmosférica y sonora, aumentar la seguridad vial y fomentar la instalación de nuevos locales comerciales en beneficio del desarrollo económico local.

Para que las iniciativas de peatonalización sean implementadas eficiente y responsablemente es necesario que cumplan con determinados requisitos:

- Área a peatonalizar de una extensión suficiente como para albergar actividades diversas y complementarias entre sí, de manera tal que no se generen zonas muertas a determinadas horas.

- Capacidad para atenuar el tráfico vehicular sin que ello provoque el colapso de las vías periféricas.
- Permiso de acceso excepcional a determinados vehículos en razón de necesidades puntuales, del servicio que prestan, cuestiones de seguridad, etc.

El presente informe se ha organizado bajo el siguiente esquema:

I) Experiencia internacional
II) Experiencia local
III) Propuesta
IV) Conclusión

I) Experiencia Internacional

Málaga, España

Varias ciudades de España cuentan con esquemas de peatonalización. Entre dichas ciudades se destaca Málaga. Esta ciudad adoptó la peatonalización a través del desarrollo de "*un modelo de movilidad sostenible, respetando los derechos ya consolidados, optimizando el uso de las vías públicas y priorizando favorecer el complejo e interactivo mundo de las relaciones ciudadanas*"[39]. Al momento de idear esta iniciativa, las autoridades malagueñas estudiaron y tuvieron en cuenta los beneficios ambientales, de movilidad, económicos y turísticos que ello acarrearía a la ciudad. No obstante lo antedicho, su desarrollo se enfocó especialmente en la idea de crear espacios de identificación colectiva. Gracias a la peatonalización se revalorizo el casco histórico de la ciudad y Málaga paso a ser una ciudad ejemplo en la materia.

Palmira, Colombia

La Municipalidad de Palmira, por medio el Plan Vial 2007[40], estableció la peatonalización y semi peatonalización de su zona céntrica. Este plan se desarrolló con la finalidad de evitar los accidentes de tránsito que se producían debido al gran flujo de peatones y vehículos que caracteriza a dicha zona de la mencionada ciudad. Como resultado del plan municipal se pudo brindar mayor seguridad a los peatones y lograr un tránsito de vehículos motorizados más organizado.

---

[39] Fuente: Centro de Estudios Andaluces https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/ifo2_09.pdf
[40] Fuente: Gobierno de la Ciudad de Palmira https://www.palmira.gov.co/attachments/article/869/2.%20Informe%20de%20Diagnostico.pdf

México DF, México

De igual modo, la Ciudad de México ha optado por la peatonalización de la Calle Madero que recorre su centro histórico. La iniciativa se llevó a cabo a través del "Proyecto de mejoramiento y renovación integral de imagen urbana de la calle Francisco I. Madero" y gracias a ella se logró mejorar la movilidad y la accesibilidad en la zona que ocupa y sus alrededores. Además de la mencionada peatonalización, se llevó a cabo la renovación del área con el fin de dotarla de una imagen urbana con comercios y edificios que han sido puestos en valor. Gracias a ello se reactivó la actividad comercial y se logró la armonización entre los edificios históricos y los nuevos proyectos y se promovió el uso del espacio público como un área para la convivencia de la población.[41]

Seúl, Corea del Sur

Seúl, la capital de Corea del Sur, por medio de diferentes iniciativas municipales y con la mira puesta en la protección del medioambiente y la reducción de gases contaminantes tomó la decisión de ceder más espacio a los peatones. Ello se complementó con la creación de parques, y jardines verdes. Uno de los ejemplos más claros que ilustran la iniciativa surcoreana es la llamada "Shared Spaces" de la calle Isadong, que pasó a ser una peatonal y punto de encuentro para los residentes y turistas de Seúl. Gracias a la peatonalización los terrenos aledaños crecieron en valor ya que se logró crear un ambiente más limpio y pacífico.[42]

II) Experiencia local

En nuestro país, uno de los municipios que han hecho de la peatonalización su sello distintivo es La Cumbrecita, provincia de Córdoba. En este pueblo está completamente prohibida la circulación en vehículos automotor. Si bien sus habitantes pueden llegar hasta el pueblo en auto no pueden ingresar dentro de él y por lo tanto deben dejarlo estacionado fuera se sus límites. La Cumbrecita es un ejemplo a pequeña de escala de los beneficios que ofrece la peatonalización para aquellos lugares en los que se pretende mantener la identidad original del pueblo y preservar la calidad de vida de sus habitantes.

41

42 Fuente: Diario el País https://elpais.com/elpais/2017/07/10/seres_urbanos/1499708666_642542.html

La ciudad de Córdoba, por su lado, cuenta con casi 3 km de peatonales en sus calles céntricas. Gracias a ello se ha creado un entorno más amigable para el peatón. Los beneficios que ello conlleva no son sólo estéticos. En virtud de esta iniciativa disminuyó el índice de siniestralidad vial, aumentó el valor de las propiedades aledañas a las peatonales y se redujo la contaminación del aire y acústica. Asimismo los comercios que formaron parte de estos procesos también se vieron recompensados obteniendo, en algunos casos, un incremento en sus ganancias de hasta el 80 por ciento.[43]

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con dos calles peatonales emblemáticas: Florida y Lavalle. Por ellas transitan a diario miles de ciudadanos y turistas. Florida es peatonal desde 1913 mientras que Lavalle lo es desde 1978. Además de esos dos casos, en la actualidad el gobierno porteño lleva al cabo el programa "Prioridad Peatón". En el año 2002 se sancionó la ley 954 que estableció la prohibición del paso de vehículos de transporte público de pasajeros por el casco histórico de la ciudad. En 2010, una nueva ley restringió el acceso de todo vehículo a dicha zona. Tales medidas se tomaron con el fin de preservar los edificios históricos, aliviar el flujo peatonal e incentivar el turismo. Iniciativas similares fueron adoptadas en otras zonas de la ciudad altamente concurridas como por ejemplo Once, Constitución y Retiro. Gracias a ello se logró revertir el deterioro edilicio y la degradación ambiental de dichos sectores urbanos y lograr, tal como el Gobierno de la Ciudad lo expresa, "la humanización del espacio público". Los proyectos mencionados se han realizado bajo la consigna de "Buenos Aires Ciudad Verde" y sus objetivos fueron luchar contra la contaminación y colocar al ciudadano no motorizado como protagonista del espacio público, asegurándole la accesibilidad y la movilidad. Para 2019, el Gobierno de la Ciudad se ha comprometido a sumar cinco nuevos espacios peatonales. Entre ellos ya se finalizó la peatonalización de la zona cercana a los tribunales y el Pasaje 5 de julio.[44]

En idéntico sentido, el municipio bonaerense de Tigre ha desarrollado la iniciativa llamada "ciudad para la gente". El objetivo tigrense fue el rediseño urbano por medio de proyectos de peatonalización y bordeo del Rio Luján con el fin de generar un ambiente más amigable con los vecinos

[43] Fuente: La voz del Interior http://www.lavoz.com.ar/espacio-de-marca/cordoba-la-ciudad-mas-peatonal-del-interior-del-pais
[44] Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires http://www.buenosaires.gob.ar/compromisos/5-nuevas-areas-con-prioridad-peatonal

y mejorar su calidad de vida.[45]

III) Propuesta

Como fue expuesto previamente, las políticas de peatonalización generan externalidades positivas innegables, entre las que se destacan la reducción de la contaminación del aire y sonora, el aumento de la seguridad vial, la creación de espacios comunes mejorando así el desplazamiento de los peatones. Lo antedicho redunda en una amplia mejora de la calidad de vida de los vecinos. Si su implementación va además acompañada de la implementación de otras medidas como ser la creación de espacios comerciales se logra un impulso a la actividad económica local y crea actividades y atracciones turísticas realzando la identidad de la ciudad.

En base a todo lo explicado precedentemente, entendemos que resulta indispensable que toda ciudad, sin importar su tamaño ni su cantidad de habitantes, cuenten con espacios libres de tránsito vehicular y a los que solamente se pueda acceder a pie. Dichas zonas deben contar además con un diseño que resulte atractivo e incentive ser visitado y transitado. De ser posible, tales zonas deberían resaltar las características locales para destacar la identidad y los rasgos distintivos del barrio o ciudad en que se encuentren. Asimismo, en paralelo, tendrían que desarrollarse programas que pongan en valor las zonas aledañas y generen espacios de interacción entre los habitantes del lugar y los turistas. Esto último se podrá lograr fomentando la instalación de comercios, establecimientos gastronómicos y sitios de interés cultural e histórico.

Es posible desarrollar este tipo de iniciativas sin necesidad de incurrir en grandes gastos para el fisco municipal. No obstante ello, en aquellos casos en la escasez de recursos de recursos pueda resultar una barrera para el desarrollo de estas zonas, siempre será posible recurrir al mecenazgo del sector privado o bien a través de la participación público-privada. Esto último podría conseguirse mediante el otorgamiento de concesiones para la instalación de bares, restaurantes y puestos de venta callejeros debidamente habilitados.

[45] Fuente: Municipio de Tigre http://www.tigre.gov.ar/noticias/tigre-avanza-en-el-desarrollo-de-su-politica-de-ciudades-para-la-gente/

Por último, quienes en los gobiernos municipales decidan llevar adelante proyectos como el que aquí se propone, deberán tener en cuenta que éstos no generen problemas en el tránsito en las zonas cercanas a las áreas peatonales.

IV) Conclusión

Teniendo en cuenta la experiencia nacional e internacional que se ha mencionado en el presente trabajo, podemos concluir que la implementación de áreas peatonales puede generar varios beneficios para los habitantes de ciudades.

Es uno de roles principales del Estado asegurar que los habitantes del mismo vivan en un entorno amigable, limpio y sano. Así está plasmado en la Constitución Nacional. Por su lado, corresponde a los gobiernos municipales la planificación de su espacio público. Por lo tanto queda en manos de éstos últimos la decisión de elegir qué tipo de ciudad quieren para sus vecinos. Si la opción se inclina por la de establecer para sus vecinos un entorno armónico en el cual los peatones y los visitantes puedan desplazarse tranquilamente y acceder a espacios amigables para admirar y disfrutar de la ciudad, la peatonalización de ciertas áreas debe ser llevada a cabo.

8

REDUCCIÓN DE LA PUBLICIDAD Y PROMOCIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN ESPACIOS PÚBLICOS Y ZONAS DEPORTIVAS

Resumen ejecutivo

Según el último informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Argentina se ubica tercera en el ranking de consumo de alcohol per cápita del continente americano. La preceden sólo los Estados Unidos y Canadá. Los especialistas coinciden en que el aumento del consumo de alcohol puede atribuirse a diversos factores, entre los que se encuentran la amplia disponibilidad, los precios accesibles y la vasta promoción y publicidad de este tipo de bebidas. En el presente trabajo se identifican las políticas implementadas por diversos gobiernos locales con el objetivo de limitar la promoción y publicidad del alcohol específicamente en espacios públicos y zonas deportivas. Estas políticas procuran reducir el consumo de bebidas alcohólicas, fundándose en los graves perjuicios que su ingesta genera en la salud humana.

Introducción

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) cada año se producen 3,3 millones de muertes en el mundo debido al consumo de alcohol. Ello representa un 5,9% del total de defunciones [46].

Según especialistas de la salud, las bebidas que contienen alcohol están vinculadas a más de 60 enfermedades. Entre estas se encuentran: la diabetes, los problemas óseos, la hipertensión, las patologías cardiovasculares, el accidente cerebro vascular hemorrágico, cirrosis, hepatitis, la obesidad y la depresión. Ello significa que el efecto del consumo de bebidas alcohólicas se encuentra alejado del escenario que las acciones de marketing proponen.

Ricardo Pautassi, investigador del CONICET en el Instituto de Investigación Médica Mercedes, y Martín Ferreyra, docente de la Facultad de

[46] Fuente: Organización Mundial de la Salud: http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs349/es/

Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba indican que las bebidas alcohólicas son “el principal desencadenante de lesiones, accidentes, suicidio, homicidio, violencia intrafamiliar y conducta sexual no deseada”.

No obstante lo antedicho en relación a los efectos nocivos que el consumo de alcohol en exceso causa en la salud, cotidianamente vemos como las publicidades y promociones de este tipo de bebidas suelen vincularlas con la amistad, el entretenimiento, la “buena vida” y, en algunos casos, incluso con el deporte.

En el presente trabajo se identifican, a modo de ejemplo, diversas políticas públicas llevadas a cabo, tanto en el ámbito nacional como internacional, con el objetivo de restringir la publicidad y promoción de bebidas alcohólicas en determinados espacios y en zonas deportivas, y limitar de ese modo la incidencia del marketing en los hábitos de consumo de quienes concurren a eventos multitudinarios. De ese modo se busca reducir el consumo excesivo de alcohol y, en consecuencia, disminuir las afecciones y trastornos que éste genera.

El presente informe se ha organizado bajo el siguiente esquema:

V) Experiencia internacional
VI) Experiencia local
VII) Propuesta
VIII) Conclusión

I) Experiencia Internacional

La prohibición de efectuar cualquier tipo de publicidad, directa o indirecta, o promoción de bebidas alcohólicas se encuentra vigente, desde hace varios años, en diversas partes del mundo. A continuación se analizará la normativa al respecto que rige en España, Perú, Ecuador y Canadá.

<u>España</u>

Determinadas ciudades españolas cuentan con ordenanzas que regulan y limitan la publicidad de bebidas alcohólicas. Entre dichas ciudades se encuentra Cuenca que, mediante la ordenanza reguladora de la venta, publicidad, distribución y consumo no responsable de bebidas alcohólicas[47] de 2009, prohibió el patrocinio y el financiamiento de actividades deportivas y culturales a quienes fabriquen, promocionen o distribuyan bebidas alcohólicas, cuando ello lleve aparejada la publicidad o la difusión

de marcas, símbolos, imágenes o sonidos relacionados con tales bebidas. Además, se restringió toda publicidad directa o indirecta de bebidas alcohólicas en locales destinados predominantemente a menores de 18 años. Dicha restricción alcanza también a las dependencias de la Administración Municipal y, en especial, a los centros de acción social; espacios culturales; hospitales y demás centros de salud; instalaciones deportivas de cualquier clase, como así también en los medios de transporte público municipal. Vale destacar que el ayuntamiento de Cuenca fundamentó la sanción de dicha ordenanza en la protección de la salud de los habitantes y el tratamiento y prevención de futuras patologías vinculadas al consumo de alcohol.

En igual sentido, el Ayuntamiento de la Ciudad de San Roque, a través de su ordenanza reguladora de la publicidad, venta y consumo de alcohol y tabaco[48] del año 2003, limitó la publicidad de alcohol y tabaco y se encargó de que aquella diera un mensaje adecuado. Para ello, la ordenanza prohíbe "*que los mensajes publicitarios de las bebidas alcohólicas y tabaco se asocien a una mejora del rendimiento físico o psíquico, al éxito social, a efectos terapéuticos, a la conducción de vehículos y a manejo de armas. Asimismo, queda prohibido ofrecer una imagen negativa de la abstinencia o de la sobriedad*."[49] El objetivo de esta normativa es cuidar la salud física y mental de los habitantes y generar un cambio cultural en relación a las bebidas alcohólicas.

Perú

El consejo distrital de San Martín de Porres, mediante la ordenanza Nº 384, restringió la publicidad de bebidas alcohólicas en espacios deportivos. Incorporó además nuevas exigencias a quienes publiciten este tipo de bebidas. Entre ellas se destaca la obligatoriedad de instalar carteles en idioma español en lugares visibles con las siguientes inscripciones:

a) *"prohibida la venta y/o entrega de bebidas alcohólicas a menores de 18 años"*
b) *"si has ingerido bebidas alcohólicas, no manejes"*

---

[47] Fuente: Ayuntamiento de Cuenca, España, Ordenanza reguladora de la venta, publicidad, distribución y consumo no responsable de bebidas alcohólicas http://ayuntamiento.cuenca.es/portal/lang__es/rowid__133615,21427/tabid__8973/Default.aspx

[48] Fuente: Ayuntamiento de San Roque, España, Ordenanza reguladora de la publicidad, venta y consumo de alcohol y tabaco https://www.sanroque.es/sites/default/files//files_documentacion/2013/08/Ordenanza%20de%20Publicidad%2C%20Venta%20y%20Consumo%20de%20Alcohol%20y%20Tabaco.pdf

[49] Fuente: Ayuntamiento de San Roque, España, Ordenanza reguladora de la publicidad, venta y consumo de alcohol y tabaco http://www.sanroque.es/sites/default/files//files_documentacion/2013/08/Ordenanza%20de%20Publicidad%2C%20Venta%20y%20Consumo%20de%20Alcohol%20y%20Tabaco.pdf

c) "tomar en exceso es dañino para la salud" [50]

Esta medida fue tomada por la autoridad municipal luego de que los vecinos efectuaran reiteradas denuncias en relación al elevado consumo de bebidas alcohólicas en el espacio público. Asimismo, incidió en la decisión la alta tasa de accidentes de tránsito producidos por personas alcoholizadas y el aumento del delito en dicho municipio.

Ecuador

En la ciudad de Quito la señalización del espacio público está regulada por la ordenanza Nº 186 del año 2006. Dicha norma establece las características que deben tener tanto las señales de tránsito como las publicidades de bienes y servicios. En relación al tema que estamos abordando, la ordenanza indicada establece la prohibición de las publicidades de bebidas alcohólicas y de tabaco en la vía pública[51]. Dicha normativa fue complementada con una campaña nacional de concientización sobre el peligro del consumo excesivo del alcohol y el efecto que pueden tener las publicidades que relacionan al alcohol y el tabaco con el alto rendimiento económico, el éxito o la felicidad.

Otro argumento del que se valió el Consejo Metropolitano de Quito al momento de dictar esta ordenanza se relaciona con la contaminación visual y ambiental que genera la publicidad pública en general, más aún cuando ésta se hace para promocionar productos que, como el tabaco y el alcohol, causan daño a la salud.

Canadá

En Canadá existen numerosos ejemplos de restricciones a la publicidad de bebidas alcohólicas en la vía pública. Un ejemplo a destacar es el de la ciudad de Kitchener que, en 2014, prohibió la publicidad de este tipo de bebidas en espacios deportivos y en eventos públicos o privados a los cuales puedan acudir menores de edad[52]. Por otro lado, la ciudad de North Bay[53] estableció estándares similares a los que rigen en Kitchener.

---

[50] Fuente: Diario El Peruano http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-regimen-municipal-que-regula-la-comercializacion-ordenanza-no-384-mdsmp-1295226-1/

[51] Fuente: Ordenanza Municipal Quito, Ecuador: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-186%20-%20PUBLICIDAD%20EXTERIOR.pdf

[52] Fuente: Condado de Kitchener, Canadá https://www.kitchener.ca/en/resourcesGeneral/Documents/CSD_BYLAW_municipal_alcohol_policy_booklet.pdf

[53] Fuente: Ciudad de North Bay, Canadá: https://www.cityofnorthbay.ca/media/1767/municipal-alcohol-policy.pdf

Asimismo, sumó la prohibición de publicitar bebidas alcohólicas y tabaco en edificios gubernamentales. Ambas ciudades delegaron la regulación y las sanciones sobre la publicidad en la Comisión de Juego y Alcohol de Ontario, cuyas regulaciones y reglas se caracterizan por su probada rigidez.

II) Experiencia local

En nuestro país, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictó, en el año 2016, la ley 5.708. Dicha norma establece, en su artículo sexto, que "q*ueda prohibida toda forma de publicidad, promoción, patrocinio o financiación de actividades culturales, deportivas o educativas con acceso libre y gratuito, por parte de las marcas de bebidas alcohólicas*"[54]. La sanción de dicha norma fue consecuencia de la labor llevada a cabo por la mesa de diálogo que el gobierno porteño convocó luego de la tragedia ocurrida en el 2016, en la cual 5 jóvenes murieron por la ingesta de drogas y alcohol en una fiesta de música electrónica[55]. De esta iniciativa surgieron no solo la ley 5.708 sino además varias estrategias orientadas a concientizar a los jóvenes acerca los riesgos del consumo excesivo de alcohol y otras sustancias.

Uno de los ejes sobre los que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se centró fue generar un cambio cultural para que no se asocie al alcohol con la diversión, de manera tal que se pueda disfrutar de una reunión entre amigos sin la necesidad de consumir sustancias perjudiciales para la salud.

En Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, se propuso la adopción de medidas similares a las anteriormente descriptas. En dicha ciudad la concejal Marta Brusa presentó un proyecto de ordenanza proponiendo la prohibición de "l*os anuncios publicitarios de bebidas alcohólicas y afines, ya sea para su venta, promoción, entrega u oferta en forma gratuita, y cualquiera fuera su mensaje, contenido, finalidad o consigna*". El proyecto continúa diciendo que "*todos los permisos de publicidad de bebidas alcohólicas y afines en vigencia caducan en la fecha por ellos fijada. En el caso en que ésta sea posterior a la publicación de la presente Ley, caducarán en el plazo máximo de seis (6) meses, cualquiera fuera el plazo por el que*

[54] Ley 5708 de la Legislatura Porteña: http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5708.html
[55] Fuente: Diario la Nación https://www.lanacion.com.ar/1893572-time-warp-el-paso-a-paso-de-la-tragedia-y-la-investigacion

hubieran sido concedidos" [56]. Según la autora, las empresas que producen bebidas alcohólicas no solo venden físicamente el producto, sino además convencen al público que compran diferenciación, ilusiones, belleza, juventud, aventuras, etc. Todo ello, sostiene la legisladora, tiene como objetivo movilizar falsos sentimientos, emociones y valores vinculados al consumo de una bebida de determinada marca sin ser suficientemente claros en relación a los daños que su consumo causa en la salud, en especial la de los jóvenes. Lamentablemente el proyecto no fue sancionado y la ciudad de Bahía Blanca desperdició una buena oportunidad para profundizar en la concientización sobre los efectos nocivos que puede generar en las personas la publicidad engañosa de ciertos productos.

III) Propuesta

Como se puede apreciar, en base al análisis de las iniciativas municipales descriptas precedentemente, la limitación de la publicidad y la promoción de las bebidas alcohólicas en la vía pública y espacios deportivos genera externalidades positivas innegables. Entre los beneficios alcanzados se destacan el cambio en los hábitos de consumo que adoptan las personas y la mejora estética de los espacios públicos. Lo antedicho repercute directamente en la calidad de vida de la sociedad, en especial la de los más jóvenes, más aún si tales acciones son complementadas con la adopción de otras medidas como la concientización ciudadana o la creación de espacios de contención para quienes sufren adicciones. En base a lo explicado precedentemente, entendemos que resulta conveniente que los gobiernos municipales adecuen sus políticas de publicidad y promoción de bebidas alcohólicas tanto en los espacios de actividad deportiva como en aquellos en los que suele haber presencia de menores. Dichas medidas generarán, con muy bajo costo en el fisco local, un cambio de cultura, especialmente entre los niños y los adolescentes. De este modo, los más jóvenes se verán resguardados de los mensajes que transmiten las publicidades de estos productos en los que se naturaliza su consumo.

IV) Conclusión

Es uno de principales roles del Estado asegurar que los ciudadanos vivan en un entorno amigable, limpio y sano. Así está plasmado en

[56] Honorable Consejo Deliberante Bahía Blanca: http://hcdbahiablanca.gov.ar/index.php/concejales/proyectos/proyecto/918/

la Constitución Nacional. La temática analizada en el presente trabajo, es decir, la eliminación de las publicidades de bebidas alcohólicas pretende contribuir con dicho objetivo.

Por su lado, corresponde a los gobiernos municipales la planificación de su espacio público y la determinación de medidas destinadas a resguardar la salud de sus ciudadanos. Como se estableció anteriormente, los especialistas coinciden en que el aumento del consumo de alcohol y tabaco puede adjudicarse a la vasta promoción y publicidad de este tipo de bebidas. El municipio debe intervenir a fin de establecer un entorno en el cual no se publiciten bebidas alcohólicas sino, por el contrario, hábitos y actividades salubres. De esta manera, al erradicar la idea de que el alcohol es “necesario para divertirse” o un “signo de estatus”, nuestros jóvenes, en particular, y la sociedad, en general, se verán beneficiados. Es probable que las modificaciones propuestas impacten positivamente y generen, a mediano y largo plazo, una reducción de las adicciones, una disminución de accidentes viales y de casos de violencia suscitados por el consumo excesivo de alcohol y, en definitiva, una mejora en la salud y la calidad de vida de los ciudadanos.

9

RED DE CONTENEDORES DE ROPA USADA, TEXTIL Y CALZADO

Resumen ejecutivo

Entre las múltiples carencias que el segmento más pobre de la población padece se destaca la falta de vestimenta. Con el objetivo de satisfacer dicha necesidad, en el presente trabajo se propone la implementación, a nivel municipal, de una red de contenedores en la vía pública para que los ciudadanos depositen en ellos de manera voluntaria ropa y calzado en buen estado que ya no utilizan. Si bien esta iniciativa se centra en la generosidad de los particulares, resulta asimismo fundamental la participación del Estado municipal para garantizar el buen funcionamiento y las medidas de higiene en el proceso de instalación de contenedores y en el retiro y distribución de las prendas recolectadas.

Introducción

La pobreza es uno de los problemas más graves del mundo actual. Ante dicha realidad, cobran cada vez mayor fuerza las iniciativas solidarias de los particulares tendientes a proveer de aquellos bienes indispensables a quienes más lo necesitan: alimentos, vivienda, medicamentos, vestimenta, etc. En el presente trabajo se describirán aquellas políticas implementadas a fin de facilitar en cada municipio el acceso a la ropa, calzado y textiles a las personas económicamente más vulnerables de la sociedad.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 25 inciso 1 que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios…”

En base a lo antedicho, los Estados deben asegurar que todas las personas tengan acceso a los bienes necesarios para satisfacer el cumplimiento de tales derechos fundamentales. Esto puede ser hecho directamente por los Estados o en colaboración con las personas y las organizaciones de la sociedad civil. En este último sentido, la sociedad es cada vez más

consciente de las desigualdades existentes, tanto entre individuos como entre naciones. En consecuencia, han surgido numerosas iniciativas que promueven la donación y entrega de ropas usadas, calzados y textiles en buenas condiciones. Por tal motivo, entendemos, el Estado debe facilitar la implementación de aquellos mecanismos que permitan que la mayor cantidad de personas en condiciones de extrema vulnerabilidad accedan a ropa, calzado y textiles, elementos indispensables para llevar adelante su vida de manera digna.

Vale agregar que, además de enfrentar las problemáticas sociales del mundo actual, esta propuesta - reutilizar y reciclar las prendas y textiles- tiene como segunda ventaja su impacto positivamente sobre el medio ambiente ya que gracias a ello se reduce la cantidad de residuos a disponer.

El presente informe se ha organizado bajo el siguiente esquema:

I) Experiencia internacional
II) Experiencia local
III) Propuesta
IV) Conclusión

I) Experiencia internacional

La existencia de un determinado segmento de la sociedad que vive en la pobreza, e incluso en la indigencia, dio origen a que en determinados países, principalmente de Europa, se desarrolle un innovador esquema mediante el cual ropa, calzado y textiles son puestos a disposición de los más postergados.

La Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) de España indica que en dicho país la población se deshace anualmente de siete kilogramos de ropa. Ello supone cerca de 160 millones de kilogramos al año. Un ejemplo de este tipo de iniciativas funciona en el Ayuntamiento de Salamanca[57]. En dicha ciudad se han instalado contenedores en determinados espacios públicos para que dentro de ellos se deposite todo tipo de indumentaria, principalmente en desuso, que luego es distribuida entre quienes lo necesitan. Según las autoridades locales, el suministro de vestimenta a través de dicho mecanismo ha sido de gran utilidad para los sectores con menos recursos.

[56] http://www.aytosalamanca.com/es/tuayuntamiento/actualidad/medioambiente/noticia_0029?buscador=ropa&searchPage=null&search=true

Según la información difundida, el servicio de recogida de ropa usada, textil y calzado alcanzó en Salamanca los 335.475 kilos durante el 2017. Vale mencionar que se trata de un servicio gratuito que se presta la Cooperativa de Iniciativa Social y Centro Especial de Empleo Porsiete.

En la actualidad, la ciudad cuenta con 69 contenedores de ropa y calzado usados de origen domiciliario, distribuidos estratégicamente en toda la ciudad. Dichos contenedores son fácilmente identificables por sus colores morado y blanco. Tienen 1,25 metros de ancho por 1,5 de largo y 1,60 metros de alto, aproximadamente. Cada uno de ellos cuenta, en su parte delantera, con un hueco para depositar las donaciones.

Los funcionarios locales sostienen que, en paralelo a la ayuda que se brinda a los más vulnerables, la iniciativa es muy útil además para gestionar este tipo de residuos de forma diferenciada al del resto de los desechos urbanos. Asimismo, agregan, que mediante la recogida selectiva de la indumentaria descartada y su posterior tratamiento, queda ésta lista para su reutilización, reciclado y valorización.

Lamentablemente nunca faltan los inescrupulosos. En este caso puntual, aprovechándose de las iniciativas solidarias, existen quienes instalan buzones haciéndose pasar por ONG´s, filantrópicas y venden posteriormente la ropa donada lucrando a expensas de los bienhechores y privando a los pobres de la vestimenta que necesitan. Por tal motivo, es importante que el Estado controle y certifique tanto la instalación de los contenedores como el destino de las donaciones, a fin de evitar que oportunistas puedan valerse de esta iniciativa en beneficio propio.

La autoridades del Ayuntamiento de Madrid ha retirado 6.000 contenedores sin licencia en los últimos cinco años. Ello ha generado un gasto de más de 100.000 euros. Según la OCU, uno de cada tres contenedores de España son ilegales. Para combatir tal situación el Ayuntamiento madrileño ha establecido sanciones de 1.500 euros para quienes instalen dichos contenedores sin la autorización requerida.

Estos casos de fraude se han repetido en otras ciudades de España, como por ejemplo en Vigo y Zaragoza. Como consecuencia de ello, los ayuntamientos han decidido advertir a los ciudadanos, a través de sus portales web, para que no dejen sus donaciones en cualquier contenedor. En paralelo, dichas ciudades han localizado y geo-referenciado aquellos sitios

que están habilitados y certificados para recibir las prendas en desuso.

En Alemania, la sucursal de la Cruz Roja en Múnich instaló una red de contenedores para ropa usada. La organización cuenta, actualmente, con 135 contenedores distribuidos en la ciudad germana. En ellos se recomienda colocar las donaciones en bolsas plásticas selladas con el objetivo de asegurar que estas no se mojen o dañen. Una vez recogida, la ropa es ordenada y distribuida entre quienes más la necesitan. Los contenedores suelen encontrase próximos a otros destinados a la recepción de productos reciclables como por ejemplo el aceite vegetal o los plásticos.

Un caso particular es el de Australia. Allí se encuentra una de las cadenas recicladoras de ropa más grandes del mundo. Estamos hablando de The Smith Family, la que posee más de 100 contenedores distribuidos en todo en el país con el fin de recibir donaciones de ropa y calzado. El objetivo de dicha organización sin fines de lucro es similar al que se describió con anterioridad, aunque con una dinámica diferente. Fundada en 1963, esta organización colecta, clasifica y vende en sus propios locales más de 10 millones de prendas cada año. Lo recaudado es destinado finalmente a financiar programas de estudios para jóvenes.

The Smith Familiy cuenta con la colaboración del Estado y de empresas, escuelas y otras ONG´s. En adición, tal como se mencionó anteriormente, esta iniciativa impacta además positivamente sobre el medio ambiente dado la reducción de residuos que logra.

En Inglaterra, existen diversas alternativas que apuntan diferentes objetivos.

Algunas fibras pueden reciclarse y ser utilizadas para fabricar nuevas prendas, o bien ser usadas para la confección de productos de menor calidad textil. Por tal motivo, y con la mira puesta en la reducción de residuos, algunas de las más reconocidas marcas de indumentaria han instalado en sus locales contenedores para depositar ropa usada. Gracias a ello se promueve el reciclado y la reutilización de las prendas, colaborando así con el cuidado del medio ambiente.

Desde la perspectiva de la caridad, un actor importante es el Ejército de Salvación (The Salvation Army), organización filantrópica de reconocida reputación a nivel mundial. Esta ONG recibe ropa y calzado usados

que luego de ser limpiada y clasificada es comercializada en sus tiendas. La recepción de las donaciones se realiza tanto a través de contenedores distribuidos por la ciudad y mediante la recolección puerta a puerta. Lo recaudado por la venta de los bienes donados es destinado a acciones de caridad, sin embargo, en determinadas ocasiones, como por ejemplo inundaciones u olas de temperaturas extremadamente bajas, las prendas son entregadas directamente a los más afectados.

Todas las acciones mencionadas precedentemente impactan además positivamente sobre el medio ambiente. Según el Ejército de Salvación, aproximadamente 350 mil toneladas de ropa usada es desechada cada año en Inglaterra, lo que equivale a 140 billones de libras. Extender entonces la vida útil de la ropa durante nueve meses, por ejemplo, genera un ahorro de 5 billones de libras. Asimismo, por cada tonelada de textiles reutilizados se evita además que 7 toneladas de dióxido de carbono sean liberados, contribuyendo de esta forma a la lucha contra el calentamiento global.

II) Experiencia local

Las diversas iniciativas descriptas precedentemente no han sido replicadas de forma exacta en Argentina. Sin embargo, hay en Argentina numerosas organizaciones benéficas que persiguen idénticos objetivos y recolectan, clasifican y distribuyen ropa entre los segmentos más vulnerables de la población. La mayoría de ellas recibe las prendas en sus sedes, sin embargo, algunas de ellas realizan retiros a domicilio. Estas ONG´s se encuentran distribuidas en todo el país. Entre las más reconocidas se encuentran:

- Ejército De Salvación: se trata de la misma institución que se mencionó en el ejemplo británico. Opera en nuestro país desde 1890 con apoyo y experiencia internacional. La primera obra de esta organización en nuestro país fue la creación de un “asilo para hombres sin techo”. La institución cuenta en la actualidad con diversos programas para asistir a las poblaciones más vulnerables. Además, presta servicios de emergencia entre los que se incluyen la evacuación de damnificados; programas de alimentación; distribución de alimentos; albergue temporario y distribución de ropa, entre otros.
- Emaús: Se trata de un movimiento fundado por un sacerdote francés al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo

de colaborar con las familias que quedaron sin techo y empobrecidas durante el conflicto bélico. La institución se instaló en Buenos Aires en 1952. En pocos años se extendió a las zonas aledañas a la Capital Federal y comenzó a vender entre los sectores más humildes, a precios muy bajos, ropa y elementos de primera necesidad recibidos en donación. En 1957 inició un programa de construcción de barrios por el sistema del "esfuerzo propio y la ayuda mutua". Más tarde, creó la "trapería", es decir, un taller de reparación y reciclaje de muebles, electrodomésticos y demás artículos que se reciben en donación. Estos luego son vendidos para cubrir las necesidades de personas de muy bajos recursos. Con lo recaudado, no solo se mantiene a la institución sino que también se ayuda a más de 60 escuelas, albergues, hogares de ancianos, hogares de discapacitados, comunidades indígenas, salas de primeros auxilios, en diversas provincias.

- Hermanad de Don Orione: se trata de una institución de alcance mundial. Tiene presencia en América del Sur, Asia, África y Europa. Se dedica a atender y cuidar tanto a chicos con discapacidad como a niños vulnerables. Se puede colaborar con ella mediante donaciones de ropa, juguetes y muebles. Estos son entregadas a los chicos o se destinan a equipar los hogares o vender en ferias para recaudar fondos y mejorar las condiciones de vida de la gente a su cuidado.
- Cáritas: es el organismo oficial de la Iglesia Católica que lleva adelante la pastoral caritativa. Su objetivo es el desarrollo integral de todos los hombres, con especial preferencia por las personas y las comunidades más pobres y marginadas. Realiza tareas de prevención y atención de emergencias climáticas y trabaja con personas en situación de calle, junto a otras acciones de tipo asistencial, conforme a necesidades y lugares específicos. Realiza a nivel parroquial colectas de indumentaria que luego vende a precios muy bajos, e incluso simbólicos, entre las personas con escasos recursos. El hecho de cobrar por la ropa que recolectan tiene su justificación en el hecho de que de ese modo, quien la recibe, la valora más y, por ende, la cuida con mayor celo.
- Fundación Sí: Es una ONG cuyo principal objetivo es promover la inclusión social de los sectores más vulnerables de nuestro país. Cuenta con un gran número de voluntarios, quienes brindan

asistencia, contención, capacitación y educación. Para poder llevar a cabo esta tarea, la organización recibe donaciones en especie en su sede la Ciudad de Buenos Aires.

- Camino A Jericó: Esta organización asiste a personas en situación de calle y estado de vulnerabilidad. Su prioridad son los más pobres y abandonados. Reciben, cuidan y acompañan a todas aquellas personas adultas que se encuentran en estado de exclusión, con el objetivo de lograr su recuperación y el fortalecimiento para llevar adelante una vida digna. No solo ofrecen alojamiento, higiene personal y alimento, afecto, apoyo personal y orientación sino que también fomentan el hábito y el valor del trabajo a través de actividades como la restauración, acondicionamiento y reciclado de muebles. Posteriormente, venden lo producido a la sociedad, actividad que les permite obtener ingresos para mantener a los asistidos y colaborar con otras obras de caridad.

Un caso que merece la pena destacar es el de Quiero Ayudar. Se trata de una asociación civil sin fines de lucro formada por jóvenes de variadas profesiones con vocación solidaria y experiencia en el campo social que canaliza los impulsos solidarios en acciones concretas. A través de su página web conecta con personas que están dispuestas a ayudar con aquellos que lo necesitan. Cuenta con un mapa interactivo en el cual se identifican los actores involucrados y los clasifica en función de los bienes que reciben, es decir, si se trata de alimentos, ropa, muebles, tecnología, asistencia, entre otros. Por ejemplo, en la zona del barrio de la Recoleta de la Ciudad de Buenos Aires, Quiero Ayudar identifica más de 20 organizaciones que reciben donaciones de ropa, calzado y textiles. Entre ellas se encuentran las que a continuación se mencionan:

- Parroquia Virgen De Los Milagros De Caacupe: dedicada a la prevención y promoción social para personas en situación de extrema vulnerabilidad social.
- Fundación Juanito: dedicada desde 1995, a la protección de la infancia y adolescencia en riesgo.
- Incluir - Instituto Para la Inclusión Social y el Desarrollo Humano: colabora con organizaciones que trabajan en la inclusión social de personas y familias en situación de calle, organizaciones campesinas, comunidades aborígenes, entre otros.
- Botines Solidarios: promueve, desde 2009, la inclusión social a través del deporte y sus valores.

- Hogar Niño Jesús: albergue madres y niños en situación de calle y riesgo social, violencia, abandono, trata.
- Manos Que Ayudan: voluntarios que buscan mejorar la calidad de vida de las personas en situación de calle. Reparte semanalmente viandas de comida, bebida y abrigo, tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como en las provincias de Buenos Aires, Corrientes y Salta.
- COPATE (Construyendo Para Todos Esperanza): esta institución realiza varias actividades solidarias alrededor del año, tiene como único genérico ayudar a la gente necesitada.

Otra experiencia innovadora que ha tenido lugar en nuestro país es la de los denominados “percheros solidarios”. Dicha iniciativa consiste en colocar a la entrada de un local comercial percheros para que aquellos que quieran desprenderse de sus prendas las coloquen allí y, por otro lado, las retiren quienes las necesiten. Esta modalidad se ha replicado con éxito en diversos lugares del país.

Es evidente que en Argentina abundan los casos solidarios que brindan ayuda a los sectores más vulnerables de la sociedad. No obstante ello, ninguna de las modalidades implementadas en Argentina contempla la instalación de contenedores especiales que faciliten la entrega, recolección y selección de ropa donada para su posterior entrega entre los necesitados. Por tal motivo, a continuación se delinea una propuesta para solucionar dicha falencia.

III) Propuesta

Tal como lo demuestran los casos hasta aquí analizados, la instalación de contenedores para depositar ropa usada, calzado y otros textiles en lugares estratégicos es una excelente propuesta. Gracias a ello, la población más vulnerable accede fácilmente a la vestimenta y abrigo a muy bajos costos, e incluso, de forma gratuita. Esto puede ser llevado a cabo por iniciativa de los particulares sin que medien grandes estructuras burocráticas que lo tornen poco ágil y oneroso para el Estado. Sin embargo, creemos que es prioritario evitar el aprovechamiento por parte de los inescrupulosos que quieren lucrar a partir de la generosidad del público y las necesidades de los necesitados. Por tal motivo resulta crucial velar por la correcta recepción, guarda, desinfección y distribución de las donaciones recibidas. En tal sentido, proponemos que a los proyectos en marcha se les

apliquen determinados controles propios del poder de policía que detentan los gobiernos municipales. Dicho control deberá, al mismo tiempo, evitar que el Estado incurra en gastos excesivos que desnaturalicen el principio de subsidiaridad que inspira a la presente iniciativa. Por lo tanto, las organizaciones que lleven adelante las iniciativas para recibir ropa usada deben estar identificadas, contar con la autorización correspondiente e indicar las condiciones en que deben ser hechas las donaciones y el fin que se les dará. El gobierno municipal deberá a su vez realizar las tareas de control para velar por el cumplimiento de dichas condiciones y verificar que las organizaciones cumplan con los objetivos previstos y no lucren en beneficio propio. Es importante además reglamentar y supervisar la instalación de los percheros, depósitos y contenedores de ropa donada para que sean efectivamente dispuestos en los espacios asignados por las autoridades y estar sujetos a la certificación local.

IV) Conclusión

No existen dudas en que toda medida tendiente a solucionar, aunque sea mínimamente, las dificultades a las que se enfrentan quienes se encuentran en condiciones de extrema pobreza, debe ser promovida. Más aún si se considera el impacto positivo que generan sobre el medio ambiente. Por dicho motivo, los centros o espacios para la recepción de ropa usada, calzado y textiles han sido efectivos en aquellas ciudades donde se los ha implementado. Ellos facilitan el espíritu caritativo de la gente y permiten que determinados segmentos de la población pueda acceder a bajo o nulo costo a elementos necesarios para su subsistencia. El impacto de esta acción es doblemente positivo. Por un lado, le permite a la población más vulnerable acceder a ropa usada, calzado y textiles, es decir, bienes considerados indispensables para poder llevar a cabo una vida digna. Por otro lado, evita que se viertan miles de toneladas de desechos a aguas y suelos y reduce la emisión de gases que generan el denominado “efecto invernadero”, de forma tal que esta práctica contribuye a lucha contra el calentamiento global.

La forma de implementar este tipo de acciones, sea gracias a la labor de las ONG o mediante la participación de empresas privadas con sensibilidad social, requiere, como hemos mencionado, de la participación del gobierno municipal, el cual, a través del ejercicio del poder de policía, debe asignar espacios para la instalación de los contenedores, supervisar su correcto funcionamiento y garantizar que quienes recolectan le asignen

el destino previsto. De esta manera se restringe la instalación de contenedores “piratas” y la comercialización en beneficio propio.

Es importante que el Estado acompañe estas acciones particulares a través de campañas de concientización ciudadana y publicidad efectivas, a fin de maximizar el impacto positivo de la propuesta y fortalecer el compromiso solidario de los ciudadanos en beneficio de aquellos con mayores carencias y con el medio ambiente.

10

CREACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO MUNICIPAL

Resumen ejecutivo

La figura del Defensor del Pueblo fue creada en Suecia a principios del siglo XIX. A lo largo de los años, gracias a su evidente eficacia, dicha figura ha sido adoptada por numerosos sistemas jurídicos del mundo. Los principales objetivos del Defensor del Pueblo comprenden tanto la defensa y protección de los derechos humanos como el control de la actividad administrativa en su relación con los ciudadanos. En el presente trabajo, se propone la creación de esta figura a nivel local en virtud de las ventajas que aporta para la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Introducción

La figura del ombudsman o defensor del pueblo tiene su origen en el derecho sueco. Etimológicamente, ombud – es quien actúa como vocero o representante del otro- y man significa hombre). Dicho término fue institucionalizado en 1809 tras una disputa entre el rey de Suecia y el parlamento. Esta institución, a la cual el país nórdico otorgó rango constitucional, ha brindado a lo largo de su historia innumerables muestras de eficacia. Luego de Suecia, fue adoptada por Finlandia e incluida en su Carta Magna de 1919. Con el paso del tiempo, la figura del Ombudsman demostró que podía adaptarse a diversos sistemas jurídicos. Más tarde, Dinamarca la incorporó en su Constitución de 1953. Podemos encontrar diferentes acepciones para dicha institución: En Suecia es el “Ombudsman”; en Israel, “El Contralor del Estado”. Portugal lo llama “Proveedor de Justicia”; en Francia, “Mediador”; “Defensor Cívico” en Italia; “Comisionado Parlamentario” en Gran Bretaña y “Defensor del Pueblo” en España y Argentina, y los ejemplos siguen.

El Ombudsman, o Defensor del Pueblo, es una institución cuyo fin es proteger a las personas contra los abusos o actos arbitrarios de la administración pública que afectan sus derechos y garantías fundamentales.

Argentina es uno de los países de Iberoamérica en los que más han abundado los estudios doctrinarios y las iniciativas legislativas vincu-

ladas al Defensor del Pueblo[58]. Sin embargo, no ha sido el ámbito nacional el primero en receptar dicha institución sino los municipios. Los primeros de ellos lo hicieron de diez años antes de la presentación del primer proyecto de ley ante el Congreso Nacional,.

La figura del Defensor del Pueblo de la Nación fue incorporada al ordenamiento jurídico argentinopor la reforma constitucional de 1994. Los artículos 86 y 43 de la Constitución Nacional y la Ley Nº 24.284, modificada por la Ley Nº 24.379 establecen sus competencias.

El Defensor del Pueblo *"es una institución de la Nación que actúa con plena independencia y autonomía funcional, cuya misión es la defensa y protección de los derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución Nacional y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas*[59]*"*.

El Defensor del Pueblo, como se puede apreciar, es una institución republicana que complementa las funciones de otros órganos y procedimientos de control existentes. Su perfil es el de "colaborador crítico" de la administración. A esos fines, y siempre que las circunstancias lo permitan, el Ombudsman agota sus esfuerzos para perseverar en una gestión mediadora, ayudando al ciudadano en la solución de los problemas que tenga con la Administración.

En el ejercicio de las funciones que la Constitución Nacional y la ley le encomiendan, el Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado, cualquier investigación de casos originados por la Administración Pública Nacional y las empresas prestadoras de servicios públicos, en relación al mal funcionamiento; ilegitimidad; falta de respuesta ante los reclamos efectuados; mala prestación, atención o trato; insuficiencia de información; violaciones a los derechos humanos, del usuario y del consumidor; cuestiones atinentes a la preservación del medio ambiente; y casos de incumplimiento de sentencias judiciales por parte del Estado.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo de la Nación no puede intervenir en los conflictos entre particulares ni cuando la cuestión planteada se encuentre pendiente resolución administrativa o judicial, ni hubiera trans-

---

[58] VENEGAS ALVAREZ, Sonia. Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?, pág. 98. México, 1988.
[58] http://www.dpn.gob.ar/

currido más de un año calendario contado a partir del momento en que hubiere ocurrido el hecho, acto u omisión que motiva la queja.

El Defensor del Pueblo de la Nación, vale destacar, cuenta para llevar adelante su misión con la ayuda de un equipo interdisciplinario conformado por abogados, ingenieros, contadores, asistentes sociales, psicólogos, biólogos, ecólogos y geólogos, etc. que analiza las actuaciones promovidas y elabora propuestas sobre los cursos de acción a seguir mediante técnicas modernas de gestión y procesamiento de la información.

El presente informe se ha organizado bajo el siguiente esquema:

I) Experiencia internacional
II) Experiencia local
III) Propuesta
IV) Conclusión

I) Experiencia internacional

Naciones Unidas

En 2002 La organización de la Naciones Unidas (ONU) creó la Oficina del Ombudsman. Dicha oficina es compartida por otros tres órgano de la ONU:, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

Dentro de la ONU la función del Ombudsman equivale a la que desempeña el defensor de una organización. Esto quiere decir que, como parte de su misión de carácter neutral e independiente, el Ombudsman ayuda a los funcionarios de las Naciones Unidas a abordar las inquietudes y resolver conflictos que puedan surgirles con relación al trabajo, que desarrollan.

Tanto los servicios de mediación de la ONU como los de su Oficina de Ombudsman son desarrollados por un grupo de funcionarios del cuadro orgánico con formación académica y profesional única en su género. La Oficina del Ombudsman funciona en la sede de la ONU en Nueva York y en las filiales de Bangkok, Entebbe, Ginebra, Kinshasa, Nairobi, Santiago de Chile y Viena.

King County, Washington (Estados Unidos de Norteamérica)

La Oficina del Ombudsman del Condado King fue creada en 1968

y funciona como una oficina independiente dentro de la rama legislativa del gobierno municipal.[60]

El Defensor del Pueblo del Condado King tiene jurisdicción para investigar las quejas sobre la conducta administrativa de las agencias del poder ejecutivo local, entre los que se cuentan los Departamentos de Evaluaciones y Elecciones y la Oficina del Alguacil. El ombudsman investiga además las quejas interpuestas por casos de injusticia arbitraria, inconsistente o contraria a la ley.

De acuerdo a la naturaleza de las quejas que le son planteadas al Ombudsman sus resoluciones pueden ser brindar información y eferencias, o prestar asistencia y facilitación. Las quejas que no pueden ser resueltas por el personal de la Oficina son derivadas a su director para su revisión y respuesta.

Los profesionales que trabajan en la oficina del ombudsman del Condado King están especializados en diversas materias y disciplinas.

Lleida (Reino de España)

El municipio español de Lleida eligió en 1990 a su primer ombudsman. Dicho cargo es elegido por el plenario municipal por un período de cinco años. El Ombudsman de Lleida es totalmente independiente y sus funciones están separadas de las responsabilidades políticas del estado municipal. Lleida fue la primera de España en contar con un ombudsman para proteger y defender los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con la administración local.

El procedimiento para instar la intervención del Ombudsman, puede interpuesto por cualquier persona o colectivo que considere que la Administración impide o dificulta el ejercicio legítimo de sus derechos constitucionales. Además, se puede presentar una queja después de haber reclamado al órgano o servicio implicado y no haber obtenido respuesta o solución.

El defensor del pueblo se encarga de supervisar si los órganos y servicios del Ayuntamiento han actuado correctamente o si han cometido algún error o arbitrariedad. Asimismo, tiene la facultad de hacer las reco-

[60] Fuente: https://www.kingcounty.gov/independent/ombudsman.aspx

mendaciones que considere oportunas ante las dependencias y servicios de la Administración municipal que no respeten los derechos legítimos de los ciudadanos.

El Ombudsman puede también proponer fórmulas de conciliación para que las partes afectadas lleguen a la solución del asunto que haya motivado la queja. Del mismo modo, el Ombudsman interviene cuando se considere que una respuesta de la Administración no tiene una motivación suficiente o se hubiere cometido un error o arbitrariedad en la aplicación de las normas legales.

El Ombudsman de Lleida es asistido en sus labores por las personas adscritas a las dependencias y los servicios municipales.

No podemos dejar de mencionar que actualmente en Cataluña hay 43 municipios que disponen de la institución del defensor del pueblo. A pesar de que la proporción en relación al número total de municipios es baja, pues sólo un 4,5% de los municipios del país poseen esta figura, en términos de población la realidad se muestra bastante más significativa, dado que un 52,2% de la población de Catalunya (3.945.400 personas) pueden acceder, directamente desde sus municipios a ser atendidos por un defensor del pueblo local.

Ámsterdam (Holanda)

En la ciudad capital de Holanda se creó la figura del Ombudsman a fin de que atendiera las quejas efectuadas contra las personas de las que el municipio es responsable y sus autoridades.[61]

Para efectuar su reclamo el ciudadano debe acudir primero a la autoridad municipal. Ello quiere decir que el recurso ante el ombudsman es un procedimiento de queja de segunda línea. Si la queja no ha sido tratada satisfactoriamente por la autoridad municipal, el ciudadano puede recurrir al ombudsman.

El ombudsman verifica si la Administración ha ayudado al ciudadano de la manera correcta. Dicha labor es llevada a cabo de forma independiente e imparcial ya que no está subordinado a nadie.

[61] https://www.ombudsmanmetropool.nl/

El ombudsman no se ocupa de las quejas de los consumidores, ni de las las quejas sobre las corporaciones de vivienda o las quejas que pesan sobre las autoridades no municipales como por ejemplo la policía. Tampoco posee la facultad para investigar el desempeño de los jueces.

En Ámsterdam, el Ombudsman no cumple el rol de mediador, como ocurre en otros lugares. Por tal motivo sus resoluciones no son vinculantes, sin embargo, en el 95% de los casos, la autoridad las toma en cuenta.

Un dato a destacar es el informe que trimestralmente publica el Defensor del Pueblo para informar a los ciudadanos y los funcionarios sobre las solicitudes por él recibidas.

II) Experiencia local

Municipalidad de Vicente López[62]

En el caso del municipio de Vicente Lopez, la necesidad de crear la figura del defensor del pueblo surge en 1984 a instancias del proyecto presentado por el Bloque de la Unión Vecinal. Posteriormente en 1993 la Agrupación de Vecinos de Vicente López presentó un nuevo Proyecto de Ordenanza ante el Concejo Deliberante y lanzó una Campaña de Difusión y Concientización social respecto de la importancia de la creación de la institución mencionada.

La Institución del Defensor del Pueblo fue finalmente creada en 1998. Ello significó que el municipio se ubicara al frente en relación a la defensa y promoción de los derechos e intereses constitucionales de sus habitantes, frente a actos, hechos u omisiones de la administración pública municipal.

Dicha institución es un órgano unipersonal, independiente y con autonomía funcional administrativa. Tiene la misión de atender reclamos o denuncias en defensa, protección y promoción de los derechos e intereses legítimos, individuales y colectivos de los vecinos del municipio. Debe asimismo elaborar un informe anual indicando ante el Honorable Concejo Deliberante los resultados de su gestión.

El Defensor del Pueblo fortalece el sistema democrático, conduce la participación popular y se convierte en una efectiva herramienta de garantía

[62] Fuente: http://www.defensorvlopez.gov.ar/historia.php

de los derechos de la población. Éste órgano permite poner de manifiesto aquellos incumplimientos, irregularidades, disfuncionalidades o discriminaciones, cometidos por los funcionarios municipales.

El Defensor del Pueblo es designado por el Honorable Concejo Deliberante mediante el voto de las 2/3 partes de sus miembros. Ejerce su función por un período de cinco años, pudiendo ser reelecto por un período igual.

Es importante mencionar que el Defensor del Pueblo de Vicente López no actúa exclusivamente ante la denuncia o reclamo de los vecinos sino que puede además investigar de oficio aquellas cuestiones en las que advierte la potencial vulneración de un derecho.

Ésta institución ha sido hasta el momento de gran efectividad gracias a la colaboración prestada a la gestión municipal mediante el incremento de la transparencia y el control ciudadano en dicha jurisdicción.

Municipalidad de General Pueyrredón[63]

La Defensoría del Pueblo de General Pueyrredón fue creada por la Ordenanza 13663 en el año 2000. Se trata de un órgano colegiado integrado por 3 miembros. Dicha ordenanza establece en su artículo 15º (modificado por la Ordenanza nº 21430), que su actuación no se encuentra sujeta a formalidad alguna; en virtud de ello, el procedimiento implementado permite – en una primera atención – la evaluación respecto a la incumbencia del tema traído a consulta. En caso de que su intervención no corresponda, el caso debe ser derivado al organismo competente.

El objetivo de dicha institución es velar por la protección de los derechos de toda persona física o jurídica del Partido de General Pueyrredón, que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna.

La designación de los miembros de la Defensoría del Pueblo depende de la aprobación de las 2/3 partes del Concejo Deliberante. Asimismo, el término de sus funciones es de cinco años pudiendo ser reelegidos por otro período consecutivo.

Existen distintos procedimientos previos a la formalización de su

[62] Fuente: http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/que-hacemos/

actuación:

1. En caso de que el ciudadano afectado no haya efectuado previamente su queja a la dependencia municipal directamente involucrada y/o a la empresa prestadora de servicios públicos, se le solicita que cumplimente con ello y – de no mediar respuesta favorable- vuelva a la Defensoría para iniciar la actuación correspondiente.
2. Si el caso traído a consulta requiere de una respuesta rápida, y permite un tipo de gestión directa, se procede a viabilizar tal procedimiento a través de la intervención telefónica o derivación directa a la persona que podrá darle la solución. Esta modalidad permite el ahorro del costo en tiempo y dinero que demanda la puesta en marcha de los mecanismos burocráticos tradicionales de la administración pública.
3. Finalmente, cuando ninguno de los procedimientos precedentes puede instrumentarse, se inicia la tramitación de un expediente bajo las normas y procedimientos administrativos vigentes.

En síntesis, el defensor del pueblo desarrolla actividades tendientes a cumplir con el mandato constitucional de la defensa de los derechos de los ciudadanos, colaborando de esta manera con la transparencia municipal.

Municipalidad de la ciudad de Neuquén[64]

El Defensor del Pueblo fue creado por la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Neuquén en 1995. El objetivo de dicha creación fue proteger los derechos, garantías e intereses de los vecinos frente a actos u omisiones de la administración municipal. En 1998 el Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza 8316 que regula el funcionamiento de la institución.

La Defensoría del Pueblo actúa con plena autonomía funcional y sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Entre sus funciones se encuentran las de defensa y protección los derechos, garantías e intereses, concretos y difusos, de los individuos y de la comunidad tutelados por la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y por la Carta Orgánica, originados en actos u omisiones sobre los que recaiga la competencia municipal.

Dicha institución posee independencia, informalidad en los procedimientos, amplitud de poderes de investigación y obligación de informar su

[64] Fuentes: http://www.cdnqn.gov.ar/inf_legislativa/digesto/digesto/ordenanzas/8316.htm

gestión anual al Cuerpo Deliberativo. Su labor no se limita al control de la gestión de la administración pública, sino que se hace extensiva al control del ejercicio de las funciones de los entes que prestan servicios públicos municipales.

El defensor del pueblo de la Ciudad de Neuquén dura seis años en la función y puede ser reelecto.

En conclusión, esta institución ha resuelto la imperante necesidad de atender los reclamos vecinales y que ellos obtengan un procedimiento justo y transparente.

III) Propuesta

Tal como demuestran los casos analizados, consideramos necesaria la creación de la figura del Defensor del Pueblo municipal para atender los reclamos de los vecinos ante la administración local. La falta de dicha institución provoca carencia de respuestas adecuadas a los planteos y reclamos de los vecinos. Resulta, por lo tanto, ineludible su creación a fin de resolver en debido tiempo y forma las quejas vecinales que en definitiva posibilitan una correcta administración municipal.

Cabe mencionar que la Ley 24.284, sancionada en diciembre de 1993, creó la Defensoría del Pueblo de la Nación, estableciendo sus estructuras y reglas de funcionamiento. En la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se le otorgó al Defensor del Pueblo status constitucional, según lo establecido en el artículo 86. El mismo principio fue receptado por la reforma de la Constitución bonaerense de 1994 la cual a su vez invita a los municipios a crear sus propias defensorías.

Por ello, creemos que es imprescindible la creación del ombudsman municipal, que como funcionario unipersonal e independiente de la Administración Pública pueda investigar y resolver las quejas de los ciudadanos cuando han sido tratados injustamente por alguna dependencia gubernamental.

Entendemos que su creación debe darse por los medios democráticos, sea por el voto directo de los vecinos o a través del órgano legislativo municipal.

El conocimiento que el Defensor del Pueblo pueda tener de los casos que se le sometan puede derivar de la acción de los vecinos, de oficio o por ambas vías. Puede también ser una instancia originaria para la solución de los problemas vecinales o actuar cuando las vías administrativas hubieren sido agotadas.

Creemos también que el cargo debe ser limitado en el tiempo, pudiendo establecerse su reelección por un solo período para dotarlo de la alternancia propia de todo régimen democrático.

El Defensor del Pueblo debe contar con la independencia suficiente respecto de la administración local para que su accionar aporte la transparencia y beneficios para el que fue creado. Caso contrario, se trataría de una mera pantomima de republicanismo que denigraría el espíritu de la institución del Ombudsman.

IV) Conclusión

La sociedad moderna reclama justicia y predomina en ella la idea de que el ciudadano debe ser protegido con eficacia frente a la actuación irregular o insuficiente de la Administración. Para evitar que el ciudadano se convierta en un moderno súbdito del Estado, la institución del Ombudsman es uno de los fenómenos jurídico-político más notable de los últimos cincuenta años.

La figura de Ombudsman, el ciudadano que vela por los demás ciudadanos, es de una necesidad evidente de todo Estado de Derecho e inherente a una democracia de avanzada. Los ciudadanos deben contar con dicha institución como medio efectivo para la defensa de sus derechos y garantías establecidos en la Constitución y en las leyes.

El gran poder y protagonismo que reconoce la Democracia Constitucional a los ciudadanos se encuentra en la opinión, la queja, la denuncia o cuando hacen valer sus derechos y no solamente cuando votan. La figura del Ombudsman potencia el ejercicio de dichas facultades.

En conclusión, una característica primordial del Estado Democrático es la transparencia de la administración estatal en la gestión de los asuntos públicos. El defensor del pueblo, contribuye a garantizar la transparencia municipal. A través de sus funciones en la gestión pública vela

por la prevención de la corrupción, el fortalecimiento del vínculo entre el Estado municipal y los vecinos, y la promoción de la vigilancia ciudadana.

Proponemos que se efectúe un control adecuado en las funciones del defensor del pueblo de prevención de la vulneración del derecho de acceso a la información, supervisión de los portales de transparencia del gobierno regional y promoción de audiencias públicas de rendición de cuentas.

11

LOS ESTACIONAMIENTOS DE BICICLETAS COMO HERRAMIENTAS PARA INCENTIVAR LA MOVILIDAD SUSTENTABLE EN LAS CIUDADES

Resumen ejecutivo

El aumento del tráfico vehicular en las ciudades, y la contaminación que ésta genera, han motivado la adopción de políticas públicas de movilidad sustentable. Entre dichas políticas se destacan, entre otras, aquellas que promueven el uso de la bicicleta. Sin embargo, resulta necesario brindarle al ciudadano nuevas herramientas y servicios que se adapten a sus necesidades y conveniencias. A tal efecto, en el presente informe se analiza la conveniencia y viabilidad de instalar guarderías de bicicletas en lugares estratégicos de los centros urbanos a fin de combinar el uso de dicho medio de locomoción con las variantes que ofrece el transporte público.

Introducción

Dentro de las políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida en las ciudades por cuestiones de movilidad y contaminación se implementó el trazado de ciclovías, estaciones de alquiler o préstamo de bicicletas, créditos blandos para que los particulares las adquieran, entre otros.

Mundialmente el uso de la bicicleta ha cobrado gran popularidad. Por ejemplo, en la ciudad de Ámsterdam se popularizó su uso en 1968, en virtud del nacimiento de un movimiento contracultural llamado ‘Provo’. Una de las acciones que este movimiento llevó a cabo, consistió en ocupar las calles con miles de bicicletas a la vez. Desde entonces, en Holanda conciben a la bicicleta como el medio de transporte fundamental ya que facilita la circulación de las personas, reduce la contaminación ambiental y, en definitiva, mejora la calidad de vida tanto del usuario como del resto de los habitantes.

En el mismo sentido, en Berlín se ha construido un total de 890 kilómetros de ciclovías. Otro ejemplo alemán respecto de la promoción de la bicicleta es Münster. Dicha ciudad, conocida como ‘la capital de la bicicleta’, cuenta con la red más extensa de carriles para bicicletas del país.

Argentina es uno de los países iberoamericanos que cuenta entre su población con una gran población de ciclistas. Por tal motivo, varias ciudades de nuestro país han adoptado medidas para promover ésta tendencia cada vez más creciente. Cada vez son más comunes, tanto en grandes centros urbanos como en ciudades más pequeñas, las ciclovías, los espacios exclusivos para ciclistas y peatones, el alquiler y préstamos de bicicletas, etc.

En virtud de lo expuesto, en las distintas ciudades del país y del mundo aumentó el uso de la bicicleta como medio de transporte. Actualmente, se ha convertido, podría decirse, en un estilo de vida. La bicicleta representa una alternativa de movilidad rápida, saludable, ecológica, económica y sustentable. Debido a dichos beneficios, muchas ciudades promueven su uso.

Las políticas públicas implementadas por las ciudades para estimular el uso de la bicicleta, requieren ahora de nuevas medidas que las potencien. En tal sentido, es ahora el turno de armonizar las necesidades de los ciclistas que además opten, llegado el caso, por usar los medios públicos de transporte. En la actualidad, además de permitirse el ingreso a determinados medios de trasporte con bicicletas, por ejemplo en los vagones furgón de los ferrocarriles, se han establecido sitios de aparcamiento o guarderías para bicicletas. En dichos espacios, situados en puntos estratégicos de las ciudades como ser plazas céntricas, estaciones de ferrocarril o subterráneo, etc. el usuario que se ha desplazado hasta allí en su bicicleta, la puede dejar en custodia para movilizarse por la zona a pie o en medios públicos. Terminadas sus actividades en esa zona, o finalizada la jornada laboral, esa persona retira su bicicleta de la guardería y regresa a su hogar o dirigirse hacia otro punto distante.

A continuación se exponen algunos casos exitosos de implementación de aparcamientos de bicicletas que podrán ser adaptados a las realidades de diferentes ciudades para su adopción.

El presente informe se ha organizado bajo el siguiente esquema:

I) Experiencia internacional
II) Experiencia local
III) Propuesta
IV) Conclusión

I) Experiencia Internacional

Antofagasta

En la ciudad chilena de Antofagasta el 40% de los viajes en automóvil abarca distancias menores a 7 km. Dichas distancias permiten, en la mayoría de los casos, ser cubiertas en bicicleta. Por tal motivo, en 2016 dicho municipio sancionó una ordenanza en la cual se propone instalar estacionamientos para bicicletas en los edificios de uso público. Mediante dicha norma se define al estacionamiento de bicicleta como "*el mobiliario instalado en bien público o privado destinado exclusivamente al estacionamiento de bicicletas y que debe contar con los requerimientos técnicos necesarios técnicos señalados en el Manual de Diseño e Instalación de Bici estacionamientos elaborado por el MINVU y organizaciones ciudadanas especializadas y otras instituciones públicas interesadas en el uso de medios sustentables de transporte*".[65] Lo antedicho demuestra que Antofagasta ha sido pionera en este tipo de políticas públicas.

La finalidad de la ordenanza dictada en Antofagasta no solo fomenta el uso de la bicicleta, sino que además, les brinda otras herramientas a los usuarios. Gracias a ello quienes usan estos medios de locomoción, cuentan con lugares seguros en los cuales dejarlos a resguardo mientras llevan a cabo sus trámites en los edificios públicos que, en la mayoría de los casos, se encuentran en las zonas céntricas de las ciudades.

Utrecht

Holanda el país con más bicicletas por número de habitantes en el mundo. Se calcula que allí hay 1,11 bicicletas por persona. El éxito en las políticas que promocionan el uso de dicho medio de locomoción ha generado un nuevo problema: la falta de espacio para estacionar las bicicletas cerca de los puntos clave de las grandes ciudades. Para solucionar este contratiempo el municipio de Utrecht construyó en su estación central de tren, un gran estacionamiento gratuito para bicicletas. Éste cuenta con espacio para aparcar 6 mil bicicletas y se proyecta expandir su capacidad para recibir 33 mil unidades más a finales del año 2020. A través de esta inversión en infraestructura, el ayuntamiento local pretende aliviar considerablemente la congestión ocasionada por los miles de ciclistas que a

[62] Fuente:https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/ORDENANZA+BICICLETAS.pdf/5e79b7da-75f5-4f17-882d-df6d3e4c18c4?version=1.0

diario llegan a la estación de Utrecht Central[66]. Gracias a ello se reducirá el desorden que provocan las bicicletas en las inmediaciones de la principal estación de tren de dicha ciudad ya que hoy no cuentan con espacio suficiente donde ser aparcadas.[67]

Tokio

En la capital nipona, debido a la falta de espacio para estacionar las bicicletas cerca de las estaciones de tren, el gobierno local ha construido en colaboración con empresas privadas una innovadora red de estacionamientos subterráneos. El sistema, llamado Eco Cylce, es rentado y consta de cápsulas destinadas a estibar los rodados bajo tierra. Cada una de las cápsulas puede guardar hasta 204 bicicletas y están distribuidas en diferentes puntos de la ciudad[68]. Para poder utilizar Eco Cycle, los usuarios deben registrarse de manera *on line*. Cuando el ciclista arriba a la cápsula es identificado mediante un ID y el sistema le cobra el día de estacionamiento mediante el débito en su tarjeta de crédito. A continuación la bicicleta es descendida al depósito y allí permanece hasta que su dueño la retire. Este novedoso sistema permite a la gente dejar a resguardo sus bicicletas en las inmediaciones de las estaciones de transporte público para luego desplazarse en éste último hacia sus respectivos destinos.

Barcelona

En esta ciudad española se han implementado diferentes tipos de estacionamiento para bicicletas según la necesidad del usuario. Actualmente, el ayuntamiento de Barcelona cuenta con puntos de anclaje en toda la ciudad para el amarre de bicicletas de forma gratuita. Este sistema, no obstante sus bajos costos y facilidad de instalación ha probado no ser seguro contra los robos o la destrucción de la propiedad. Debido a ello, se creó un sistema de aparcamiento subterráneo que brinda mayor protección. Barcelona está trabajando además en el desarrollo de nuevos sistemas rentados para el aparcamiento seguro de bicicletas. Uno de dichos sistemas es el Vadebikebcn. Este se encuentra aún en etapa piloto por lo que cuenta solamente con 16 estaciones de aparcamiento. Para poder ser utilizado el usuario debe inscribirse en la página del programa Vadebikebcn. Luego al llegar al puesto de aparcamiento que se encuentra en la calle se

[66] Fuente: http://www.themonopolitan.com/2017/08/utrecht-central-el-estacionamiento-de-bicis-mas-grande-del-mundo/
[67] Fuente: https://lta.reuters.com/article/entertainmentNews/idLTAKCN1B12C1-OUSLE
[68] Fuente: CNN https://edition.cnn.com/style/article/japan-underground-bike-vaults/index.html

identifica con su ID, introduce su bicicleta y su casco en un compartimiento y son trabados automáticamente con unos candados[69]. Este sistema es gratuito las primeras 6 horas y luego se cobran 0.09 Euros por hora.

II) Experiencia local

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires ha sido pionera en la promoción del uso de la bicicleta. Ello se ve reflejado en la cantidad de kilómetros que cubre la vasta red de bicisendas y en la proliferación de puestos para la provisión gratuita de bicicletas. Gracias a ello el uso de este medio de locomoción ha aumentado exponencialmente en estos últimos años. Dicho crecimiento requirió que se faciliten zonas en los cuales estacionar las bicicletas para así evitar que éstas sean dejadas en la vía pública donde entorpecen el paso de los peatones y estorban en las entradas de los edificios. Para ello, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires estableció mediante el Decreto 485/05[70] que aquellas playas de estacionamiento para automóviles deberán contar con un mínimo de ocho espacios para bicicletas, ciclomotores y/o motocicletas cada cincuenta cocheras. Asimismo, dicho decreto establece que la tarifa para estacionar bicicletas en dichas playas no podrá superar el 10% del valor de la que corresponda para los automóviles.

Neuquén

La ciudad de Neuquén se ha enrolado dentro de las ciudades con políticas públicas para promover el uso de la bicicleta. Para ello trazó una red de ciclo vías e instaló puestos de provisión gratuita de bicicletas. En 2015, dentro de un plan para ampliar los servicios al ciclista, el municipio habilitó una guardería de bicicletas en el parque central de la ciudad[71]. Se trata de un servicio gratuito con una capacidad para albergar hasta 30 rodados, aunque con la posibilidad de expandirla mediante el agregado de módulos. El servicio funciona de lunes a sábado entre las 8 a 21 horas y los domingos de 14 a 21 horas. El procedimiento para su utilización es muy sencillo.

Rosario

La municipalidad de Rosario, con el fin de facilitar el uso de las bici-

[69] Fuentes: Ayuntamiento de Barcelona http://ajuntament.barcelona.cat/bicicleta/es/servicios/aparcamiento
[70] Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires http://www.buenosaires.gob.ar/ecobici/red-ciclovias/estacionamiento
[71] Fuente: Ciudad de Neuquén http://www.ciudaddeneuquen.gob.ar/prensa/2015/05/29/quiroga-habilito-la-primera-guarderia-gratuita-de-bicicletas-en-el-parque-central/

cletas en su territorio, sancionó la Ordenanza 4052/1986[72]. Mediante dicha norma se destinó un sitio para el estacionamiento gratuito de bicicletas sobre las veredas de los edificios de los organismos oficiales nacionales, provinciales y municipales, empresas del estado, hospitales y escuelas, en cantidad adecuada a las necesidades de cada caso. Asimismo, la ordenanza obliga a que las playas de estacionamiento y cocheras, tanto municipales como privadas, dispongan de lugares para el estacionamiento gratuito de bicicletas con una superficie equivalente al espacio que ocupa un automóvil grande. Esta disposición rige para aquellas playas de estacionamiento con capacidad superior a treinta coches.

Córdoba

Córdoba es una de las municipalidades que ya cuenta con varias guarderías de bicicletas instaladas. En el primer semestre de 2018 se resolvió agregar nuevos espacios para estacionar bicicletas en las calles peatonales céntricas y en las estaciones de transporte público más importantes. La idea de esta medida es facilitar la llegada de los usuarios al centro urbano y desplazarse una vez allí a pie o en transporte público. El primero de estos aparcamientos ya se encuentra en funcionamiento y se encuentra en las inmediaciones de la peatonal central de la ciudad[73].

III) Propuesta

En base a los antecedentes y los ejemplos analizados precedentemente, entendemos que, a fin de darle mayor incentivo al uso de la bicicleta en las ciudades, hace falta dotar al ciclista de continuas mejoras en infraestructura y servicios adecuados a sus demandas. Una vez logrado cierto nivel de aceptación, no le alcanza al usuario contar con bicicletas de uso público a su disposición ni el aumento de la red de ciclovías. Llega un momento en que la bicicleta requiere, para no convertirse en un estorbo para su dueño o para terceros, ser integrada como una pieza más del entramado del transporte urbano. La posibilidad de poder ingresar a determinados medios con la bicicleta, como por ejemplo el tren[74] o el subterráneo[75], se enrola den-

[72] Fuente: Municipalidad de Rosario http://www.rosario.gov.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=69271#

[73] Fuente: Municipalidad de Córdoba https://www.cordoba.gob.ar/2017/08/30/continua-la-instalacion-estacionamientos-bicicletas-area-central-la-ciudad/

[74] Los trenes de pasajeros de corta y media distancia cuentan en la zona metropolitana con vagones especiales, conocidos como furgones, en los cuales los pasajeros que viajan con bicicletas las pueden transportar. Dichos vagones cuentan con ganchos para que las bicicletas puedan ser colgadas y con ranuras donde poder trabar las ruedas.

[75] En la Ciudad de Buenos Aires solo se permite ingresar al subterráneo con bicicletas plegables.

tro de las medidas tendientes a lograr dicha integración. No obstante ello se pueden adoptar, tal como hemos visto, otras iniciativas que permitan al ciclista dejar sus rodados a resguardo mientras se desplaza por la ciudad a pie o en medios de transporte en los que no se permite viajar con la bicicleta[76]. Dichos aparcamientos para bicicletas deberán pues estar emplazados en puntos estratégicos como ser las estaciones de ferrocarril, ómnibus y subterráneo en los que converjan diferentes ramales y servicios de trasporte público; en los sectores de las ciudades estrictamente peatonales; las zonas aledañas al casco céntrico donde se concentra mayor cantidad de gente; etc. El servicio de guardería deberá estar adaptado a las particularidades y necesidades de cada ciudad. En dicho sentido, los estacionamientos podrán ser techados o al aire libre; rentados, gratuitos o una combinación de ambos en base al tiempo de permanencia la bicicleta en ese lugar; automatizado o asistido por personal; público, privado o mixto; exclusivos para bicicletas o compartidos con otro tipo de vehículos; contar o no con servicios de gomería, mantenimiento y reparación; etc. Las opciones que se pueden tener en cuenta, como se puede apreciar, son numerosas. Simplemente basta con analizar qué es lo que a cada municipio le hace falta.

Para conseguir los avances propuestos, los concejos deliberantes de los municipios deberán sancionar las ordenanzas que a su criterio, y en base a sus necesidades, hagan falta para mejorar el desplazamiento de sus vecinos en bicicleta.

IV) Conclusión

La instalación de guarderías para bicicletas en aquellos lugares donde haga falta, significará sin dudas una mejora para las ciudades que cuenten con políticas públicas de movilidad sustentable. Gracias a la adopción de este tipo de medidas, al estimular el uso de la bicicleta, logran que cada vez más vecinos se desplacen en este tipo de medio de locomoción. Ello trae, en definitiva mejoras en la calidad de vida en el municipio gracias a la reducción del tráfico vehicular; la menor emisión de gases y ruidos contaminantes; mejoras en la salud gracias a la disminución del sedentarismo; mejor aprovechamiento del tiempo gracias a un más rápido desplazamiento en horas pico; etc. Por dichos motivos, es recomendable evitar que la bici-

[76] En la zona metropolitana de Buenos Aires se trata principalmente de los colectivos y los taxímetros, a los que se suma el subterráneo en el caso de las bicicletas no plegables.

cleta se convierta en una molestia para su usuario al momento de necesitar combinarla con otras formas de desplazamiento. Es ahí donde deben entrar en escena las guarderías o estacionamientos para bicicletas.

12

EDUCACIÓN VIAL PARA CICLISTAS

Resumen ejecutivo

En los últimos tiempos, el uso de la bicicleta ha aumentado exponencialmente y se ha convertido en una alternativa de movilidad rápida, saludable, ecológica, económica y sustentable. Debido a ello, es necesario el desarrollo de nuevas políticas públicas que aumenten la seguridad de los ciclistas. En dicho sentido, en el presente trabajo, se propone brindar cursos de formación vial para ciclistas a nivel local con el objetivo de que puedan circular con mayor seguridad y evitar accidentes con automovilistas y peatones.

Introducción

La bicicleta es un transporte ecológico y económico, y contribuye al bienestar de las personas. Por lo tanto sus beneficios personales y colectivos, ya que promueve la práctica de ejercicio, el cuidado de la salud y el cuidado del medio ambiente.[77]

El número de ciclistas ha aumentado considerablemente durante los últimos años en nuestro país, y si bien la promoción del uso de la bicicleta se ha convertido en un tema transcendental para los gobiernos locales, sin embargo, es importante recordar que su utilización se encuentra condicionada al uso compartido de la vía pública con otros vehículos, lo que implica innumerables situaciones conflictivas. En tal sentido, es necesario lograr una adecuada educación y seguridad vial, y los cursos de capacitación gratuita y obligatoria para ciclistas son una herramienta fundamental para aumentar la comprensión del entorno urbano en el que se circula y evitar que ocurran accidentes de tránsito.

Por dicho motivo, es importante no solo promover este medio de transporte, sino además, otorgar a los ciclistas las herramientas necesarias para que circulen de manera responsable, segura y en convivencia pacífica con el resto de los transeúntes.[78]

---

[77] Fuente: http://acu.org.ar/curso-virtual-nacional-de-conduccion-responsable-de-la-bicicleta/
[78] Fuente: http://www.traficoytransito.com/seguridad-vial-para-ciclistas/

En virtud de lo expuesto precedentemente, es primordial que los municipios desarrollen planes de educación vial para los ciclistas, ya que son actores relevantes del tránsito urbano.[79]

El presente informe se ha organizado bajo el siguiente esquema:

I) Experiencia internacional
II) Experiencia local
III) Propuesta
IV) Conclusión

I) Experiencia internacional

París

En la capital de Francia se lleva a cabo un programa llamado APER (atención primaria de educación en la calle) con el objetivo de brindar educación vial al ciudadano desde la infancia. Dicho programa se desarrolla en la escuela primaria donde los niños obtienen un certificado de educación vial (de bicicletas). Dicho curso es desarrollado con el apoyo del Estado Nacional, MAIF Prevención, Seguridad Vial, ADEME, la Policía y la Gendarmería Nacional de la Prefectura de la Policía de París.

El APER forma parte de la educación continua, por lo que en cada boletín de notas que reciben los alumnos hay tres casillas en los que son evaluados como peatones, pasajeros y conductores de bicicletas. A lo largo de los tres ciclos escolares, los estudiantes adquieren conocimientos sobre las normas viales y se fomentan en ellos las conductas responsables y solidarias como así también la prevención de siniestros viales. Luego de un examen práctico realizado en tráfico real con asistencia de la policía, los niños pueden obtener un carnet que les permite ir en bicicleta solos al colegio.

Las escuelas se encuentran muy comprometidas en la temática. Todas disponen de programas escolares para que los alumnos tomen conciencia vial. El espíritu de estas campañas promueve que, dada su condición de usuarios de bicicletas, los niños adquieran la experiencia de ser conductores conscientes mucho antes de llegar a la edad de conducir un vehículo a motor.[80]

[79] Fuente: https://www.unoentrerios.com.ar/pais/curso-virtual-nacional-conduccion-responsable-la-bicicleta-n1489849.html

En conclusión, el objetivo primordial de dichos programas es la promoción del desarrollo de acciones de seguridad vial en las escuelas para que aprendan desde pequeños las normas de tránsito.

Donostia - San Sebastián[81]

En el ayuntamiento de Donostia - San Sebastián, se decidió sistematizar el seguimiento de la movilidad de ciclistas por medio de la creación del Observatorio de la Bicicleta. Dicho observatorio tiene como fin lograr una circulación más segura y evitar accidentes. Además, sirve como herramienta de comunicación, reflexión y divulgación de aspectos relacionados con dichos medios de desplazamiento. En el observatorio se llevan a cabo relevamientos sobre la movilidad en bicicleta, como por ejemplo los conteos de ciclistas; exámenes periódicos de las condiciones de ciclabilidad existentes; evolución y estado de la red ciclista; evolución, estado de conservación y niveles de ocupación del parque de aparcamiento de bicicletas, siniestralidad, sustracciones, etc.

El observatorio es coordinado por el Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de San Sebastián, la Cristina Enea Fundación y la Asociación de Ciclistas Urbanos. Su principal objetivo es facilitar, fomentar y mejorar las condiciones del uso de la bicicleta en la ciudad y en disminuir los casos de siniestralidad que involucran a ciclistas mediante la impartición de cursos de educación vial. Asimismo, realizan el seguimiento y análisis de la movilidad ciclista, atendiendo también a las quejas y sugerencias ciudadanas.[82]

Fort Collins – Colorado[83]

La ciudad de Fort Collins tiene una larga historia de promoción del uso de la bicicleta. En 1970 construyeron su primera ciclovía. Desde ese entonces el número de ciclistas no ha dejado de aumentar.

En 2014 la ciudad decidió formular un plan de educación vial para brindarles más seguridad a los ciclistas con el fin de armonizar la convivencia entre ellos y los demás vecinos que transitan por ella. Dicho programa,

---

[80] ROMÁN, M. y SALÍS, I., (2010): Camino Escolar. Pasos hacia la autonomía infantil. Ministerio de Fomento - Ministerio de Medio Ambiente. http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/_especiales/camino_ escolar/

[81] IDAE (2009): Manual de aparcamientos de bicicletas. http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_Manual_de_ aparcamientos_de_bicicletas_edf1ed0e.pdf

[82] IHOBE (2004): Guía práctica para la elaboración de Planes Municipales de Movilidad Sostenible. Gobierno Vasco. http://www.ihobe.eus/inicio

[83] FORT COLLINS, Colorado; https://www.fcgov.com/transportationplanning/pdf/besp-doc.pdf

llamado Plan de Educación de Seguridad para Ciclistas se enfoca en las interacciones entre quienes se desplazan en bicicleta, peatones y quienes conducen vehículos a motor. El plan está estructurado en diferentes etapas atendiendo a la edad del ciudadano, por tal motivo los cursos se organizan en forma especializada de la siguiente manera:

- Jóvenes Ciclistas: dividido en tres etapas;
  - A partir de los 5 años de edad y hasta el tercer grado de escolaridad
  - Para niños de cuarto y quinto grado de escolaridad
  - Para alumnos en la escuela secundaria
- Ciclistas adultos:
  - Estudiantes Universitarios
  - Familias
  - Ciudadanos mayores

Gracias a este programa los ciudadanos cuentan con la educación vial y las herramientas necesarias para poder utilizar la bicicleta de manera segura y de acuerdo a su edad.

Los resultados del programa han sido muy positivos, ya que ha permitido reducir sustancialmente la siniestralidad vial en Fort Collins.

Ámsterdam[84]

Holanda es el país con más ciclistas en el mundo. Por tal motivo la promoción de la seguridad vial se ha convertido allí en una política de estado. Dicha realidad ha llevado a que en Ámsterdam, los niños en edad escolar reciban educación sobre las normas de tránsito y el uso seguro de la bicicleta desde temprana edad. Anualmente, previo al ingreso a la escuela secundaria, los niños toman un examen llamado “Verkeersexamen”, enmarcado dentro de un acuerdo de colaboración entre el municipio y el gobierno nacional. Mediante dicho examen se evalúan los conocimientos teóricos y prácticos que el niño posee sobre seguridad vial. A quienes lo aprueban se les otorga un certificado que los habilita a concurrir a la escuela en bicicleta sin necesidad de ser acompañados por un mayor.

[79] Amsterdamhttps://www.iamsterdam.com/en/plan-your-trip/getting-around/cycling/cycling-safely https://bicycle-dutch.wordpress.com/2010/04/19/bicycle-training-in-the-netherlands/

II) Experiencia local

Municipalidad de Mendoza

En la Ciudad de Mendoza, desde el año 2013, se impulsa la iniciativa “Día al Trabajo en Bici” con el fin de promover el uso de la bicicleta como medio de transporte sustentable. La jornada fue declarada de “Interés Provincial” por la Honorable Cámara de Diputados de la provincia y de “Interés Departamental” por diferentes municipios del Gran Mendoza.

Además, se comenzó a trabajar con las escuelas la articulación del Programa “En la Bici” mediante el cual se promueve a la bicicleta como medio de transporte saludable y no contaminante. Dicho programa incluye, desde el desarrollo curricular, los valores que propone la movilidad sustentable y la creación de conciencia vial. En el marco del programa “En la Bici”, se han implementado programas de educación vial con el foco puesto en los ciclistas, y de formación auxiliar mecánico de bicicletas, con el objetivo de capacitar a las personas en nociones básicas de reparación y armado de sus rodados. Dicho programas se realizan en forma gratuita.

Municipalidad de Rosario

La Municipalidad de Rosario es pionera en el desarrollo de múltiples políticas en relación a las bicicletas, posicionándola como referente en materia de promoción de la movilidad sustentable.

En 2015 se creó la iniciativa “Mi bici tu bici”, el primer sistema de bicicletas públicas automatizado del país. Actualmente, cuenta con más de 20.000 inscriptos, más de 350.000 viajes acumulados y un tiempo promedio de uso por viaje de 18 minutos, lo que refleja un resultado más que positivo.

Entre otras políticas de movilidad sustentable, se han construido en Rosario más de 120 km de carriles exclusivos de circulación ciclista, lo que la hace la ciudad con mayor cantidad de kilómetros de ciclo vías por habitante del país.

En la materia de análisis, el Municipio de Rosario ofrece un espacio gratuito de capacitación vial para ciclistas mayores de 12 años. Además, desarrollan talleres dirigidos a personas que pretenden afianzarse en el uso de las bicicletas y a aquellos que quieren incorporarla como medio de transporte. El objetivo de este espacio es que los participantes transiten con confianza y de manera responsable por la ciudad. En los cursos se

abordan temas relacionados con la circulación, las normas de tránsito, los elementos de seguridad y por último se brindan consejos para de circular con mayor seguridad.

Dichos cursos y talleres se dictan en el centro de la ciudad y se encuentran divididos en dos partes, una primera de iniciación, para aquellos que desean aprender a andar en bicicleta o que hace mucho no la utilizan. Y una segunda parte de afianzamiento para personas que ya saben utilizar bicicletas pero necesitan confianza para circular en el espacio urbano. Los talleres se brindan de manera personalizada y se analiza cada caso en particular. Se puede incluso participar aunque el ciudadano no cuente con bicicleta propia, ya que se le otorga un rodado provisto por la municipalidad.

Municipalidad de Bahía Blanca

Bahía Blanca es también un municipio pionero en el tema de bicicletas. En 2015 se creó una red de ciclo vías en el marco del Programa de Movilidad Sostenible, para acompañar y articular, con medidas concretas, la expansión del uso de la bicicleta en la ciudad y lograr así un desplazamiento más seguro, sostenible y confortable.[85]

En 2016 el Municipio de Bahía Blanca comenzó a realizar actividades en la escuela municipal de ciclismo destinada a niños de 6 a 12 años. Dichas actividades son libres y gratuitas y se realizan en conjunto con la Federación Bahiense de Ciclistas.

Por otro lado, la Municipalidad a fin de promocionar el uso de la bicicleta, presentó un proyecto de ordenanza[86] proponiendo un plan estratégico de transporte urbano tendiente a promocionar el uso de la bicicleta y lograr mayor accesibilidad a los lugares estratégicos de la ciudad. Dicho fomento garantiza puestos de trabajo para la industria, el comercio y los distintos ámbitos de servicio de la bicicleta, realizando de esta forma un gran aporte al fomento y a las pequeñas y medianas empresas. Dicho programa incluye además educación vial para que los ciudadanos aprendan desde temprana edad a circular en bicicleta respetando las normas.

[85] http://www.bahiablanca.gov.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-Informe-Tecnico-UTN-Web.pdf
[86] http://hcdbahiablanca.gov.ar/index.php/concejales/proyectos/proyecto/94/

III) Propuesta

No hay dudas respecto de las ventajas que reporta, tanto a nivel individual como comunitario, el uso de la bicicleta. Se trata de un medio de transporte ágil, económico, saludable y amigable con el medio ambiente. Sin embargo, dichas bondades tienen su correlato negativo en los problemas de siniestralidad que se generan por el desconocimiento o falta de respeto por las normas viales. En ocasiones, las víctimas son los ciclistas, en otras los peatones. Otras veces quienes pagan las consecuencias son los conductores de vehículos motorizados. Ello ocurre porque muchas veces los ciclistas no son conscientes acerca del grado de responsabilidad que requiere la conducción de un vehículo que transita a alta velocidad, por más que no cuente con un motor que lo propulse. Existe la falsa noción de auto considerarse una especie de peatón sobre ruedas, lo que los lleva a no respetar los semáforos, los cruces peatonales, los derechos de paso, etc. Para solventar ese problema proponemos en el presente trabajo la impartición por parte de los municipios de conocimientos viales a quienes deseen usar la bicicleta como medio de transporte habitual.

Existen tres ámbitos de la legislación que inciden en la configuración de ciudades en las que se pueda circular tranquilamente con la bicicleta: el urbanístico, el de la accesibilidad y supresión de barreras, y el de la seguridad vial.

El impulso de la movilidad ciclista se complementa con otras políticas sectoriales que se impulsan en los municipios, como los espacios exclusivos y los programas de movilidad saludable, entre otras.

Tal como demuestran los casos analizados precedentemente, consideramo

s que resulta necesario crear programas municipales de educación vial en el que prime la tolerancia, la seguridad y la independencia. Dicho espacio, debe permitir al ciudadano, desde la más temprana edad, el disfrute del espacio público, facilitando la accesibilidad y el desplazamiento. Por lo tanto, proponemos avanzar en la creación normativa que establezca programas de educación vial y provean seguridad a los ciclistas y demás vecinos que transitan por las calles de una ciudad.

El objetivo principal de los cursos será promover la seguridad vial en los ciclistas a través de la educación. A ellos podrá acceder la población en general, con el foco puesto en los niños y adolescentes. Por dicho

motivo, los municipios deberán tener en cuenta a todas las franjas etarias de su población.

La ventaja de llevar a cabo estas iniciativas desde la niñez tiene la ventaja de que los conocimientos adquiridos son ejercitados luego de manera casi automática. Otra ventaja de la educación vial temprana, es el refuerzo que gracias a ella se logra en los menores sobre dos aspectos fundamentales: la seguridad y la autonomía. La promoción de formas seguras de desplazamiento a los centros educativos es primordial en el momento en que los jóvenes empiezan a desplazarse por sí mismos. Esto es más importante aún si además se tiene en cuenta que la educación vial promueve la solidaridad, el respeto y la responsabilidad de los ciudadanos en la circulación por el espacio público.

Previo a la implementación de los cursos será necesario considerar las características y el tamaño del municipio ya que tales aspectos incidirán en la complejidad del diagnóstico y de las propuestas más adecuadas.

Los cursos de educación vial para ciclistas podrán, de acuerdo a las particularidades de cada caso, ser obligatorios u optativos; ser uniformes o adecuados a cada segmento de la sociedad; ser impartidos directamente por el municipio o a través de la escuela, ONG´s, clubes, etc. En base a lo que las autoridades decidan, podrán incluso ser determinantes al momento de decidirse adoptar una licencia para conducir bicicletas para circular en determinados sectores de una ciudad.

Además de los conocimientos teóricos, deberá contemplarse la posibilidad de brindar cursos prácticos. Sean o no obligatorios, entendemos que resultaría conveniente que los ciclistas reciban instrucción vial periódicamente, como ocurre cada vez que un conductor de automóviles renueva su permiso. Respecto de esto último, puede incluso plantearse la obligatoriedad de realizar exámenes.

Los cursos de educación vial para ciclistas, además de abarcar las normas de circulación, señalización y tránsito, deberían contemplar el uso de los accesorios que dotan de mayor seguridad a las bicicletas. En dicho sentido deberá hacerse hincapié en la utilización del casco, el chaleco foto refractario, luces, balizas estroboscópicas, etc.

Un aspecto que, por más que escape al alcance del presente trabajo y que incide en la seguridad vial, es el de los ciclistas que circulan alcoholi-

zados o bajo efecto de las drogas. Este tema no está legislado en nuestro país pero no vemos motivo por el cual no deba prestarse debida atención. No obstante existir dicho vacío legal, creemos que la impartición de los conocimientos viales a los que aquí hacemos referencia, debería contemplar los peligros que implica circular con alcohol en sangre para un ciclista.

A lo antedicho debería agregarse lo que respecta a la utilización mientras se circula en bicicleta de factores que distraen a su usuario. Entendemos que los ciclistas tienen que saber que usar el celular o circular con auriculares mientras de pedalea, pone en riesgo su salud y su vida, como así también la de los transeúntes.

IV) Conclusión

La propuesta aquí presentada propicia la circulación segura y cómoda de los ciclistas. En virtud del análisis efectuado tanto a nivel nacional como internacional, se puede llegar a la conclusión de que es necesario brindar educación vial a los ciclistas para que puedan circular con mayor seguridad. Por medio de la educación, los usuarios tendrán mayor comprensión del espacio urbano. Asimismo, concientizando a la población de los problemas existentes en la movilidad urbana se podrán evitar accidentes.

A fin de que la política implementada sea integral se requiere además la información, comunicación y estímulo del uso seguro de bicicleta.

Por los motivos expresados anteriormente, el dictado de cursos de educación vial a ciclistas a nivel local conlleva muchos beneficios, entre los cuales disminuir la siniestralidad es el principal.

POLÍTICAS PÚBLICAS

La **Fundación Nuevas Generaciones** es una joven institución de la política argentina, que trabaja pensando en el mediano y largo plazo. Por ello genera programas de gobierno consensuados, promueve acuerdos políticos que se sostengan en el tiempo, e invierte en la formación de los equipos de profesionales que serán esenciales para los gobernantes de los próximos años.

Nuevas Generaciones tiene su sede central en la Ciudad de Buenos Aires y cuenta con oficinas en varias provincias argentinas. Nuevas Generaciones trabaja dentro de una concepción completamente innovadora que combina academia, juventud, federalismo, vínculos internacionales, experiencia y voluntad transformadora. Dichos elementos son necesarios para desarrollar e impulsar las políticas concretas que llevarán a la Argentina a un mayor grado de desarrollo y bienestar social.

La **Fundación Hanns Seidel** (HSS), fundada en 1967 y cercana a la Unión Social Cristiana de Baviera/CSU, es una fundación política alemana con sede en Múnich que trabaja al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo, a través de la formación política en el ámbito nacional e internacional. Sus objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública. Sostiene ideales sociales y cristianos, promoviendo una mejora de las condiciones de vida dignas, el desarrollo sustentable y la economía social de mercado.
Desde hace más de 30 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 90 proyectos en más de 60 países en todo el mundo.

Nuevas Generaciones y Hanns Seidel llevan a cabo en cooperación internacional los programas de **Asesoría Parlamentaria y de Desarrollo Municipal**, que a través de un equipo de jóvenes profesionales brinda asesoramiento, promueve nuevas iniciativas, responde consultas, prepara discursos y estudia las políticas públicas que los legisladores nacionales, provinciales y municipales precisan para su función.

En todos los trabajos realizados dentro de los programas de Asesoría Parlamentaria y Desarrollo Municipal se brindan propuestas de políticas públicas realistas y viables a través de los instrumentos necesarios para su aplicación inmediata. El trabajo de Nuevas Generaciones se desarrolla en permanente consulta con las cámaras empresariales, los sindicatos, y otras organizaciones de la sociedad civil, intercambiando información y opiniones, para lograr propuestas que potencien a cada sector económico nacional.
Los resultados del trabajo procuran promover el debate de cada temática entre los líderes políticos y los formadores de opinión, destacando el hecho de los consensos ya obtenidos, y de la viabilidad política de su aplicación.
Cada semestre los documentos elaborados son compilados en la presente publicación.