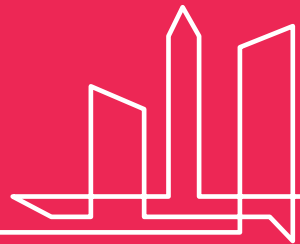


**DIAGNÓSTICO DE
CRECIMIENTO
CON EQUIDAD**
DE LA CIUDAD DE
BUENOS AIRES



CESBA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Presidente Sergio Abrevaya

Vicepresidente 1º Alejandro Borensztein **Vicepresidente 2º** Víctor Santa María

Organizaciones que lo componen

CGT | Ómar Viviani

CTA | José Peralta

SUTERH | Víctor Santa María

UTHGRA | Dante Camaño

UOCRA | Gerardo Martínez

SUTECBA | José Luis Pirraglia

ADEBA | Jorge Horacio Brito

CEAP | Daniel Héctor Millaci

AHRCC | Camilo Suárez

CAPIT | Alejandro Borensztein

FECOBA | Vicente Lourenzo

CGE | Guillermo Gómez Galizia

UBA - Ciencias Sociales | Glenn Postolski

UBA - Ciencias Económicas | José Luis Giusti

USAL | Eduardo Suárez

UADE | Ricardo Felipe Smurra

Consejo Profesional de Ciencias Económicas | Humberto Bertazza

Colegio Público de Abogados Capital Federal | Eugenio Horacio Cozzi

CEPUC | Gerardo Celsi Luppi

ADECUA | Sandra Gortález

CEC | Susana Andrada

Cooperativa Milagros Ltda | Laura González Volasco

Pastoral Social | Carlos Accaputo

AMIA | Leonardo Jmelnitzky

Centro Islámico | Fabián Ankah

**DIAGNÓSTICO DE CRECIMIENTO CON EQUIDAD DE LA CIUDAD AUTÓNOMA
DE BUENOS AIRES**

INFORME FINAL

Para:

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CEyS)

De:

Área de Desarrollo Económico (ADE) de **CIPPEC**

Octubre 2014

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CEyS) es un organismo constitucional con iniciativa parlamentaria e integrado de modo colegiado por las entidades más significativas de la sociedad civil. Es una institución pública no estatal, con autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines respecto de los poderes gubernamentales de la Ciudad.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartadaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina.

Durante este año, el CEyS ha solicitado a reconocidas instituciones de distinto perfil político, económico y técnico la elaboración de estudios de profundización sobre sectores productivos con potencialidades de crecimiento y desarrollo en la Ciudad. En este sentido, se ha solicitado a CIPPEC un estudio de diagnóstico de análisis del crecimiento inclusivo de largo plazo de la economía porteña, a través de la identificación de las restricciones a los principales motores de crecimiento con equidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Las opiniones expresadas en el documento que se presenta a continuación no reflejan necesariamente la posición oficial del Consejo Económico y Social o de sus integrantes.

INTRODUCCIÓN AL INFORME “DIAGNÓSTICO DE CRECIMIENTO CON EQUIDAD DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES”

Por Sergio Abrevaya

Desde su creación, el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, ha elaborado y aprobado informes de diagnósticos y propuestas sobre temas económicos y sociales, por ejemplo, informes acerca de la situación del mercado de trabajo, el perfil industrial y productivo de la ciudad, las perspectivas del comercio en la configuración barrial porteña, el déficit de vivienda con sus respectivas propuestas para solucionarlo, entre otros.

Todos ellos han sido entregados de manera oficial a las autoridades del Poder Ejecutivo y del Legislativo de la Ciudad, cumpliendo con el carácter consultivo que le otorga el mandato constitucional al Consejo.

A su vez, desde el Consejo se ha trabajado junto a reconocidas instituciones de distinto perfil político, económico y técnico diversos estudios e investigaciones, dentro de los cuales se encuentra el presente trabajo.

El informe elaborado por el Área de Desarrollo Económico (ADE) de CIPPEC nos brinda un atractivo análisis sobre las posibilidades de crecimiento inclusivo de largo plazo de la economía porteña, a través de la identificación de las restricciones a los principales motores de crecimiento con equidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Este Informe, a su vez, será utilizado como referencia para estudios tanto de diagnóstico como propositivos que de aquí en adelante desarrollen las Comisiones del Consejo.

Abreviaturas utilizadas

AD: Árbol de Decisiones

ADE: Área de Desarrollo Económico

CIPPEC: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

ECADELA: Encuesta de Clasificación y Demanda Laboral

GBA: Gran Buenos Aires

GCBA: Gobierno de la CABA

ICG: Índice de Ciudades Globales

ICI: Índice de Ciudades Innovadoras

ICV: Índice de Calidad de Vida

I+D: Investigación y Desarrollo

MDC: Metodología de Diagnóstico de Crecimiento

MDCE: Metodología de Diagnóstico de Crecimiento con Equidad

PISA: Programme for International Student Assessment

PBA: Provincia de Buenos Aires

PBG: Producto Bruto Geográfico

PIB: Producto Interno Bruto

PTF: Productividad Total de los Factores

PyME: Pequeña y Mediana Empresa

AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires

TIC: Tecnología de la Información y Comunicación

ÍNDICE TEMÁTICO

MENSAJES PRINCIPALES	17
INTRODUCCIÓN	18
1. LA METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO DE CRECIMIENTO CON EQUIDAD	19
2. UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO DE LA ECONOMÍA Y EL PATRÓN DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	25
3. PRINCIPALES RESTRICCIONES AL CRECIMIENTO CON EQUIDAD DE LA CABA EN EL LARGO PLAZO	40
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	54
REFERENCIAS	61
ANEXO I. ENTREVISTAS REALIZADAS	63
ANEXO II. ÍNDICE DE CIUDADES GLOBALES	64

MENSAJES PRINCIPALES

Buenos Aires, ciudad global. Por su peso en el producto y la población nacionales, la Ciudad de Buenos Aires (CABA) es uno de los principales centros urbanos mundiales. Sumando al resto de los distritos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la CABA representa un tercio de la población y un quinto del producto de la Argentina.

La CABA como una economía del conocimiento en transición. En los últimos 20 años, la CABA experimentó un cambio productivo estructural, signado por el aumento de la importancia relativa de sectores intensivos en conocimiento. Al mismo tiempo, la economía porteña enfrenta el desafío de integrar a los menos calificados al mercado laboral formal, en un contexto de caída de la participación relativa de los sectores más intensivos en empleo de menor calificación.

Una economía volátil y expuesta a los shocks macroeconómicos nacionales. El ciclo económico porteño se encuentra fuertemente correlacionado con el comportamiento de la economía argentina. Como resultado, la economía de la CABA presenta un desempeño económico volátil, donde los shocks macroeconómicos que experimenta la Argentina son amplificados por una estructura productiva íntimamente vinculada al resto del país y instrumentos limitados de política.

El desafío de la cuestión metropolitana. Desde el punto de vista económico, la CABA forma parte un espacio geográfico continuo con mercados de trabajo y capitales integrados: el AMBA. Por un lado, la CABA se beneficia de la posibilidad de satisfacer la demanda de puestos de trabajo porteña con la oferta de trabajadores del resto del AMBA, e incluso del resto del país. Por el otro, la afluencia de trabajadores permanentes y temporarios, en su mayoría del resto del AMBA, genera, al mismo tiempo, una demanda adicional por bienes públicos, en parte financiada con recursos fiscales propios, en ausencia de arreglos fiscales de alcance metropolitano.

Adaptando la Metodología de Diagnóstico de Crecimiento con Equidad (MDCE) a la CABA. La MDCE parte del análisis de la economía y el patrón de crecimiento porteñas en el largo plazo, para luego identificar las principales restricciones al desarrollo sostenible con equidad. Con ese fin, CIPPEC combina dos enfoques metodológicos para aplicar la MDCE a la CABA: (a) el análisis de los datos estadísticos existentes sobre la CABA y el AMBA; y (b) la realización de entrevistas con más de 30 funcionarios porteños, representantes empresariales y gremiales, y especialistas.

El “síndrome” de la CABA: entre la volatilidad macroeconómica argentina y las restricciones microeconómicas porteñas. Además las limitaciones impuestas por la volatilidad macroeconómica argentina, la MDCE permite identificar **4 restricciones** principales al crecimiento con equidad en la CABA en el largo plazo: (i) una oferta de trabajo calificado acotada y dificultades para la incorporación de los trabajadores menos calificados al mercado laboral formal; (ii) la ausencia de mecanismos de coordinación de alcance metropolitano, que permitan potenciar las externalidades positivas y mitigar las externalidades negativas del AMBA para la economía porteña; (iii) acceso al financiamiento limitado, que afecta el surgimiento de nuevos emprendimientos productivos; y (iv) la presencia de economías de aglomeración insuficientemente explotadas.

Lineamientos para una estrategia de crecimiento con equidad de largo plazo para la CABA. CIPPEC propone una **estrategia basada en 6 pilares**: (i) el fortalecimiento de los vínculos educación-empresa-trabajo; (ii) la generación de capacidades para las industrias de servicios globales; (iii) la reconversión de industrias tradicionales; (iv) el impulso a la creación de un órgano metropolitano de regulación y coordinación; y (v) la conformación de un fondo mixto público-privado de inversión en empresas innovadoras.

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el informe final del proyecto *“Diagnóstico de Crecimiento con Equidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”* llevado a cabo por el Área de Desarrollo Económico (ADE) de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) para el Consejo Económico y Social (CEyS) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

El proyecto tiene como objetivo identificar las principales limitaciones institucionales y económicas a un mayor crecimiento con equidad en la CABA en el largo plazo, y contribuir al diseño de una estrategia integral de desarrollo para superar las barreras al crecimiento con equidad. De esta manera, el proyecto busca ofrecer una serie de lineamientos para el planeamiento estratégico del desarrollo económico y social en base a una visión de largo plazo de la economía porteña.

Con ese fin, CIPPEC aplica la Metodología de Diagnóstico de Crecimiento con Equidad (MDCE) al caso de la CABA, entendiendo que las razones por las cuales una economía puede no crecer, o desarrollarse a una velocidad menor de la esperada, difieren por países y regiones. La MDCE propone un abordaje que va de lo general a lo particular desde una perspectiva de largo plazo, que excede a una administración de gobierno en particular. Parte del análisis agregado de la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía porteña, para luego identificar las principales restricciones a los motores del crecimiento económico con equidad en la CABA.

Para aplicar la MDCE a la CABA, CIPPEC recurre a una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, armonizando el análisis de los datos estadísticos disponibles de la CABA y la AMBA, con entrevistas semi-estructuradas a más de 30 de los principales funcionarios del Gobierno de la CABA, representantes de asociaciones empresarias y gremiales y especialistas en innovación y desarrollo urbano.

En base a la MDCE, CIPPEC encuentra cuatro (4) restricciones principales a un crecimiento sostenible con equidad en la CABA en el largo plazo: (i) la presencia de limitaciones en la oferta de empleo calificado, en particular en algunos sectores dinámicos, y en la capacidad de absorción de los trabajadores de menor capital humano relativo en el mercado laboral formal; (ii) las externalidades negativas derivadas de la ausencia de un mecanismo de coordinación de políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA); (iii) el bajo nivel de acceso y un elevado costo del financiamiento, en particular, para la actividades productivas más innovadoras; y, (iv) la persistencia de marcadas asimetrías económicas y sociales en la CABA, que potencialmente limitan el aprovechamiento de las economías de aglomeración.

El resto del documento se estructura de la siguiente manera. La Sección 1 explica las características y la aplicación concreta de la MDCE a la CABA. La Sección 2 presenta un análisis de largo plazo de la economía y el patrón de crecimiento de la CABA. La Sección 3 aplica la MDCE para identificar las principales restricciones para el crecimiento con equidad en la CABA. Por último, la Sección 4 presenta algunos lineamientos generales como una contribución al debate de una estrategia de desarrollo sostenible de la CABA.

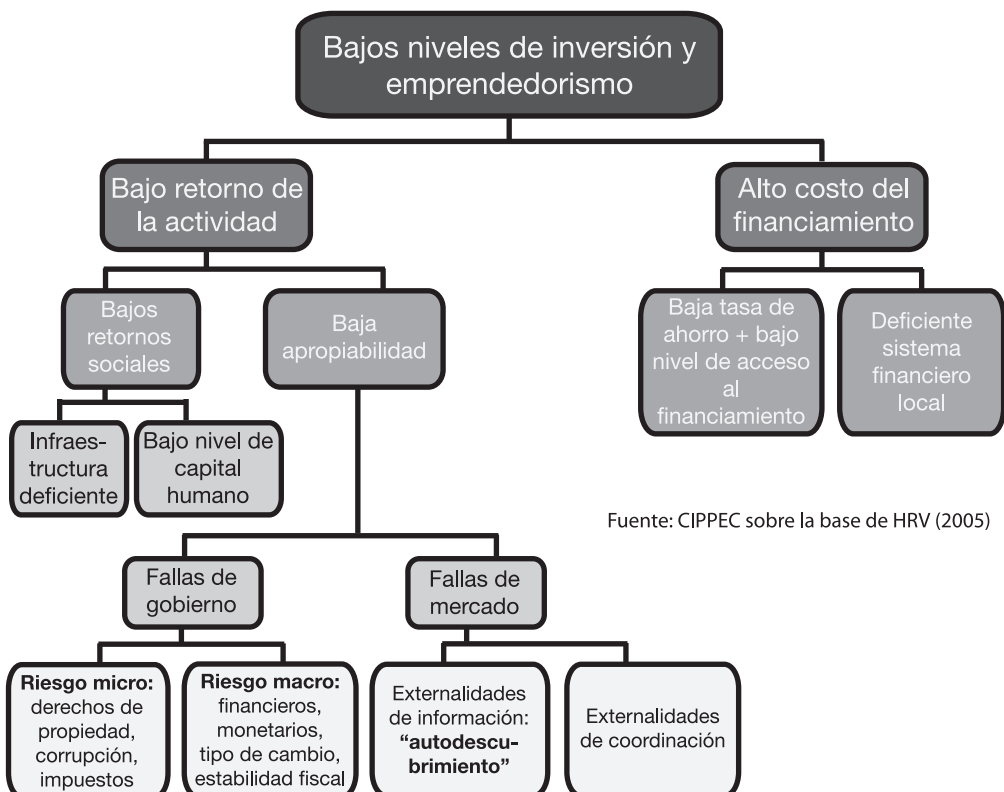
1. LA METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO DE CRECIMIENTO CON EQUIDAD

Este trabajo adapta y aplica la Metodología de Diagnóstico de Crecimiento (MDC) desarrollada por los economistas de la Universidad de Harvard, Ricardo Hausman, Dani Rodrik y Andrés Velasco (Hausman, Rodrik y Velasco, 2005) al caso de la CABA. La MDC identifica las restricciones a los principales motores del crecimiento de un país o región, en particular a la inversión y a la productividad, mediante una comparación en el tiempo y con otras regiones de las cantidades y los “precios” de esas limitaciones.

A diferencia de las recetas económicas tradicionales, la MDC sostiene que las razones por las cuales una economía puede no crecer -o crecer a una velocidad menor de la esperada- difieren entre países y regiones, y varían según el momento histórico. Supone que las políticas públicas adecuadas para una economía pueden no serlo para otra, y por eso propone un enfoque unificado y coherente, orientado a analizar y contemplar las particularidades de cada caso.

El punto de partida de la MDC para realizar el diagnóstico de crecimiento de largo plazo de la CABA es la construcción de un árbol de decisión (AD), que permite analizar en forma sucesiva los diferentes factores que pueden estar operando como obstáculos a la toma de decisión por parte de los distintos agentes económicos, e identificar así, las restricciones que aparecen como más costosas en términos de crecimiento. El Diagrama 1 presenta el AD del que parte la MDC.

Diagrama 1. El Árbol de Decisiones del Diagnóstico de Crecimiento



Fuente: CIPPEC sobre la base de HRV (2005)

El árbol de decisión comienza con el análisis de los usuales “sospechosos” detrás de un bajo o decepcionante crecimiento en toda economía: bajos niveles de inversión o reducidos niveles de emprendedorismo. A partir de allí, el AD de la MDC plantea dos escenarios posibles: uno donde existen innumerables oportunidades rentables de inversión pero escaso financiamiento y otro donde el financiamiento no es un problema pero la tasa de retorno de la inversión es baja.

A partir de ese nodo de decisión, el AD plantea cuales son las causas de esas situaciones. Si el problema es el reducido retorno de la inversión privada ¿es la baja calidad de los recursos humanos o una infraestructura deficiente la causa? ¿Es el Estado el problema, a través de una ineficaz protección de los derechos de propiedad, elevada corrupción, un ambiente de negocios perjudicial o excesivos impuestos? ¿O es, en cambio, un “falla” del mercado vinculada a dificultades de los empresarios innovadores para apropiarse de los beneficios de su innovación o a problemas de coordinación en los cuales la realización de una inversión en un sector depende de la concreción de inversiones en otros sectores?

Si el problema es, en cambio, el alto costo del financiamiento, ¿Cuál es el motivo? ¿Una baja tasa de ahorro privado? ¿Una insuficiente asignación de los fondos coparticipables o discrecionales por parte del Gobierno federal? ¿Es la incapacidad del gobierno local para acceder al financiamiento doméstico o internacional? ¿Es un problema del sistema financiero local en términos de costos y riesgos elevados o escasa competencia?

Mediante el árbol de decisión, la MDC permite organizar e identificar las restricciones por las cuales la economía de una región determinada podría estar creciendo por debajo de lo esperado en forma sistemática. Tal como un médico diagnostica a un paciente, esta metodología identifica todos los síntomas, desentraña las causas y señala el “síndrome” que puede estar afectando a la economía.

1.1. Adaptando la MDC a economías urbanas como la CABA

Aplicar la MDC a grandes centros urbanos como la CABA implica incorporar las particularidades de estas regiones al AD. En primer lugar, las jurisdicciones sub-nacionales como la CABA cuentan con instrumentos de política más limitados que los gobiernos nacionales, y por lo tanto, con una menor capacidad de influencia relativa sobre las fallas de gobierno del AD.

En particular, los gobiernos sub-nacionales no pueden utilizar la política económica para influir sobre variables macroeconómicas cruciales como la inflación o el tipo de cambio. A su vez, si bien los gobiernos locales administran ingresos propios y ejecutan gasto, los niveles de endeudamiento e inversión en infraestructura dependen, en gran medida, del gobierno nacional. De la misma manera, la importancia relativa de los impuestos locales suele ser inferior a los tributos nacionales en relación a la presión impositiva que enfrenta el sector privado. En contraste, las economías sub-nacionales suelen beneficiarse de la presencia de mecanismos de transferencias de fondos nacionales, por ejemplo, vinculados a programas sociales o la inversión pública, durante los períodos de recesión económica. De esta manera, estos mecanismos suelen, al menos en principio, mitigar las oscilaciones del ciclo económico local, reduciendo la volatilidad de las economías regionales. En el caso de la CABA, y en general de las provincias argentinas, la evidencia disponible sugiere que los mecanismos de redistribución horizontal de los recursos fiscales nacionales de la Argentina tienen, por el contrario, un marcado carácter pro-cíclico, y por lo tanto, magnifican los efectos contractivos o expansivos de los ciclos económicos locales (Iaryczower, Sanguinetti y Tommasi, 2000; Filc y otros, 2009).

En segundo lugar, las economías sub-nacionales tienden a ser más abiertas que las economías nacionales, con impactos directos sobre los alcances y efectos de las políticas de los gobiernos locales. La evidencia empírica muestra que la presencia de una moneda común y las menores distancias geográficas proveen un mayor estímulo al comercio inter-regional que al internacional (Rose y Van Wincoop, 2001; Deardoff, 1995). Otro factor a tener en cuenta es la libre movilidad de los factores productivos, como el capital y el trabajo, entre provincias de un mismo país. En general, las regulaciones laborales y financieras son definidas a nivel nacional, y existen menores restricciones al movimiento de personas entre unidades sub-nacionales que entre países, resultando en mercados integrados de trabajo y capitales a nivel nacional, y particularmente a escala regional.

De esta forma, la libre movilidad de los factores tiene implicancias en las decisiones de inversión y políticas públicas locales. Por ejemplo, cualquier intento por mejorar sistemáticamente la situación de los hogares más vulnerables pueden incentivar la entrada de población de menores recursos, y quizá la salida de parte de la población más pudiente (Brown y Oates, 1985). A su vez, aumentos de la inversión en servicios públicos locales, como escuelas u hospitales, pueden redundar en un aumento de la demanda por esos servicios, a través de movimientos poblacionales permanentes o transitorios provenientes de jurisdicciones vecinas, que debe ser financiado por recursos propios en ausencia de mecanismos de compensación fiscal interjurisdiccional (Banco Mundial, 2009).

Tercero, una cuestión vinculada a la anterior, de extrema relevancia para una ciudad de las dimensiones globales de la CABA, es el funcionamiento de las economías urbanas dentro de regiones metropolitanas integradas. Más allá de los límites políticos jurisdiccionales, las regiones metropolitanas generan, en la práctica, externalidades positivas, como la integración de los mercados de trabajo y capital y el estímulo a las economías de escala y aglomeración, y externalidades negativas, como problemas de congestión del tránsito, crimen, contaminación, residuos, entre los principales (Banco Mundial, 2009; OCDE, 2010).

En el marco de la MDC, la cuestión metropolitana afecta los retornos sociales de la actividad privada, a través de sus impactos sobre el capital humano, la infraestructura y la sustentabilidad fiscal. Por un lado, la presencia de mercados integrados de trabajo permite satisfacer la demanda de empleo con trabajadores permanentes o temporarios no residentes en los centros urbanos, generalmente provenientes de otras zonas de la región metropolitana, mitigando las limitaciones de la oferta de trabajo local. Por el otro, la afluencia de trabajadores no residentes genera demandas adicionales sobre la provisión de bienes públicos locales, como los sistemas de transporte, educación y salud, la recolección de residuos, y la seguridad pública.

En ausencia de arreglos fiscales interjurisdiccionales de alcance metropolitano, este aumento de la demanda de gasto e inversión pública debe ser financiado, al menos en parte, con los recursos fiscales del gobierno local, generando presiones sobre la sustentabilidad fiscal de largo plazo de esa jurisdicción, y afectando, de esta manera, el nodo de los riesgos micro-económicos del AD de la MDC. Asimismo, los movimientos migratorios plantean el desafío de la integración de los trabajadores de menores ingresos y niveles de calificación relativos a los mercados formales de trabajo e inmobiliarios en los grandes centros urbanos (Farole et al., 2012), con incidencia directa sobre la calidad del capital humano y la infraestructura económica y social.

A su vez, el aprovechamiento de las economías de aglomeración juega un rol crucial en grandes centros urbanos como la CABA. Pensar en economías urbanas implica pensar en los efectos económicos de la concentración espacial de la demanda y la actividad productiva. La aparición de las economías de aglomeración, o los aumentos de la productividad ligados al incremento en el número de empresas y hogares en un espacio geográfico delimitado, está fundamentalmente vinculada a los beneficios económicos generados por la cercanía espacial. La literatura económica identifica tres fuentes principales de estas economías de aglomeración: (a) la disponibilidad de proveedores de insumos especializados; (b) la presencia de mercados de trabajo adecuados y centros de demanda; y, (c) los derrames de conocimiento e información entre y al interior de los sectores productivos (Glaeser, 2008; Neumark y Simpson, 2014).

Desde un punto de vista estrictamente económico, las ciudades existen precisamente para aprovechar esas ganancias de la aglomeración geográfica (Glaeser, 2010). La economía urbana sugiere, sin embargo, que la concentración espacial tiene un límite a partir del cual los costos, asociados fundamentalmente a la suba del precio de los insumos y servicios, exceden los beneficios de la cercanía geográfica (Glaeser, 2007; Glaeser y Goottlieb, 2009; Neumark y Simpson, 2014).

Desde esa óptica, el aprovechamiento de las economías de aglomeración, vinculado a la incorporación plena del espacio geográfico porteño a la actividad económica, en particular de las zonas de menor desarrollo relativo, jugaría un rol crucial para inducir aumentos de la productividad, que contribuyan a la creación de empleos de calidad, y por lo tanto, a la reducción de la pobreza y la inequidad en la CABA.

Además del aprovechamiento de las economías de aglomeración, existen otras fallas de mercado que podrían justificar en principio políticas económicas geográficamente localizadas. Por ejemplo, la existencia de fricciones en los mercados de trabajo e inmobiliarios o costos elevados de movilidad puede estar asociada a la persistencia de bolsones de pobreza o niveles de desempleo elevados en algunas regiones. En particular, la presencia de costos de movilidad elevados puede impedir la relocalización de grupos vulnerables hacia regiones con una mayor oferta y productividad laborales (Neumark y Simpson, 2014).

De todos modos, cabe destacar que la evidencia disponible acerca de los efectos de largo plazo de las intervenciones de política geográficamente localizadas es ambigua. Si bien la evidencia sugiere que ciertas políticas localizadas, como la inversión en infraestructura y capital humano, tienen efectos positivos en las zonas intervenidas, poco se conoce sobre su efecto agregado en el largo plazo. En términos generales, la evidencia disponible sobre este tipo de intervenciones no permite identificar una “receta” única de política pública para fomentar el desarrollo de las regiones más deprimidas (Neumark y Simpson, 2014).

Finalmente, una dificultad adicional para aplicar la MDC a la CABA es la escasez de información estadística para períodos prolongados de tiempo sobre las economías sub-nacionales. Algunos indicadores socioeconómicos esenciales para la aplicación de la MDC lamentablemente no se encuentran disponibles para la CABA, como por ejemplo, información estadística sobre la inversión privada.

En particular, la falta de series de tiempo impide realizar un análisis econométrico relevante en cada uno de los nodos del AD de la MDC. En el caso de la CABA, también sería preciso contar con información sobre el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) para realizar un análisis integral de una región que opera en la práctica como un mercado laboral unificado y cuyos habitantes comparten una misma infraestructura de servicios (por ej. la red de transporte público, la salud pública, e incluso la educación).

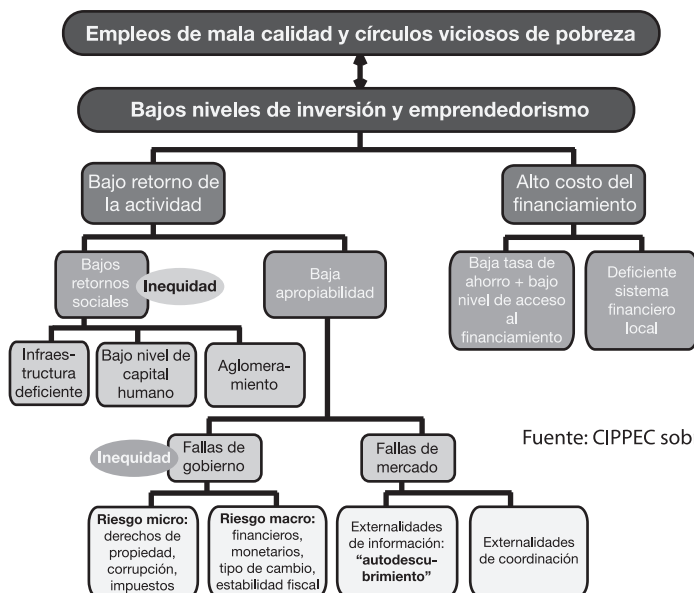
1.2. De la MDC a la MDC con Equidad (MDCE)

Dada la importancia estratégica de contribuir a reducir la pobreza y la inequidad en la CABA, la MDC debe también ser adaptada para incorporar en forma explícita el concepto de equidad y las posibilidades de creación de empleos de calidad para la mayoría de la población porteña. En particular, el AD de la MDC tiene que ser modificada para responder a dos preguntas centrales: ¿Cómo impacta la inequidad en las posibilidades de crecimiento de largo plazo de la economía porteña? ¿Cómo afecta el patrón de crecimiento de la CABA las posibilidades de generación de empleos de calidad para los sectores más vulnerables de la población porteña?

Si bien tradicionalmente la economía postulaba la presencia de un costo de oportunidad entre mayores niveles de crecimiento y mejoras en el nivel de equidad de ingresos, la evidencia empírica reciente sugiere, en contraste, que una mayor equidad puede incentivar un mayor crecimiento económico en el largo plazo. Por ejemplo, Ostry, Berg y Tsangarides (2014) encuentran una robusta correlación entre menores niveles de inequidad y una tasa de crecimiento del producto más elevada y sostenible. En la misma línea, los resultados de Ostry y Zettelmeyer (2012) sugieren que la desigualdad reduce el ritmo y la duración de los episodios de aceleración del crecimiento.

En el marco de la MDC, la inequidad impacta sobre las posibilidades de crecimiento a través de distintos nodos del AD, como presenta en forma esquemática el Diagrama 2. Primero, una sociedad más inequitativa tiende a experimentar niveles más elevados de inestabilidad social, generando menores retornos sociales. Por ejemplo, la presencia de protestas generalizadas, e incluso episodios de violencia social, puede afectar la provisión de bienes públicos esenciales. De la misma manera, la necesidad de atender demandas básicas insatisfechas puede generar incentivos a concentrar buena parte del presupuesto público en gasto social, y reducir así, la inversión en infraestructura física y capital humano (Ostry y otros, 2014).

Diagrama 2. El Árbol de Decisiones del Diagnóstico de Crecimiento con Equidad



Fuente: CIPPEC sobre la base de HRV (2005)

En segundo lugar, la inequidad puede vincularse a la presencia de **fallas de mercado**. Por un lado, una mayor demanda de servicios básicos puede generar incentivos a reducir la provisión de bienes públicos esenciales para resolver externalidades de coordinación, en particular en nuevos sectores productivos. Por otro lado, la presencia de individuos con menores niveles de capital humano y oportunidades de movilidad social disminuye la probabilidad de aparición de nuevas emprendimientos productivos, afectando las posibilidades de diversificación económica (Ostry y Zettelmeyer, 2012).

Finalmente, niveles elevados de inequidad suelen también estar asociados a la presencia de **fallas de gobierno**. Requerimientos significativos de necesidades insatisfechas básicas implican una mayor rigidez de las políticas públicas frente a shocks económicos inesperados, generando, a su vez, una mayor volatilidad. De la misma manera, la presencia de una sociedad inequitativa puede crear incentivos a la adopción de políticas redistributivas con impactos negativos sobre el crecimiento de largo plazo. Finalmente, una mayor inestabilidad social implica usualmente riesgos microeconómicos más elevados, vinculados, por ejemplo, a mayores niveles de inseguridad, presiones de confiscación de activos privados y amenazas a los derechos de propiedad privada (Ostry y otros, 2014).

Más allá de los niveles de inequidad y la tasa de expansión del producto, **las posibilidades de reducción de los círculos viciosos de pobreza y la inequidad también están íntimamente ligadas al patrón de crecimiento económico**. La evidencia y la experiencia internacionales sugieren que un sendero sostenible de reducción sostenida de la pobreza demanda la creación de oportunidades de empleos de calidad para los sectores más vulnerables. En particular, requiere identificar las necesidades de adaptación del capital humano y las habilidades laborales de esos sectores a los requerimientos de la demanda de trabajo privada, y operar sobre el tipo de oferta laboral necesaria para absorber a esos grupos en el mercado formal del trabajo (Banco Mundial, 2009b).

1.3. Aplicando la MDCE a la CABA

La MDC establece una serie de principios que permiten determinar las restricciones identificadas que realmente constituyen una barrera para un desarrollo económico sustentable y con equidad social. La Tabla 1 describe estos principios analíticos de la MDCE.

Tabla 1. Principios de Identificación de las Restricciones al Crecimiento con Equidad

1. El “precio sombra” de la restricción debe ser elevado (por ej. la insuficiencia de crédito debería traducirse en tasas de interés elevadas o la escasez de capital humano en salarios más elevados para los trabajadores más calificados)
2. La reducción o eliminación de la restricción debería producir un aumento significativo en el crecimiento.
3. Los “agentes” deberían estar intentando evitar o eliminar la restricción (por ej. si la infraestructura es deficiente, las empresas podrían estar invirtiendo en infraestructura privada).
4. Los “agentes” menos intensivos en la restricción deberían ser los más capaces de sobrevivir y

Para realizar el análisis de “precios sombra” y cantidades de las posibles restricciones al crecimiento con equidad de la CABA, CIPPEC aplicó una combinación de análisis económico y estadístico con entrevistas semi-estructuradas directas a los empresarios y funcionarios de gobierno, integrando estas fuentes de información disímiles en un marco analítico coherente y unificado.

De esta manera, CIPPEC realizó una exhaustiva tarea de recolección de los datos económicos y sociales existentes de la CABA y los principales estudios realizados anteriormente sobre la problemática económica y social porteña. Adicionalmente, CIPPEC contactó a la Dirección de Estadísticas y Censos porteña para obtener información socio-demográfica detallada a nivel de comuna y barrio de la CABA.

Asimismo, para analizar si es la escasez de oportunidades de inversión o la falta de financiamiento el principal limitante, la aplicación de la MDC requirió entrevistar a representantes de las principales asociaciones empresarias por parte de CIPPEC. Para analizar los problemas vinculados a “fallas de gobierno”, y el nivel del capital humano y la infraestructura, CIPPEC realizó también detalladas entrevistas con funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y especialistas. El Anexo I provee el listado completo de las más de 30 entrevistas realizadas por CIPPEC a funcionarios de primera línea del Gobierno de la CABA, asociaciones empresarias, especialistas en innovación y economía urbana y representantes sindicales de la CABA.

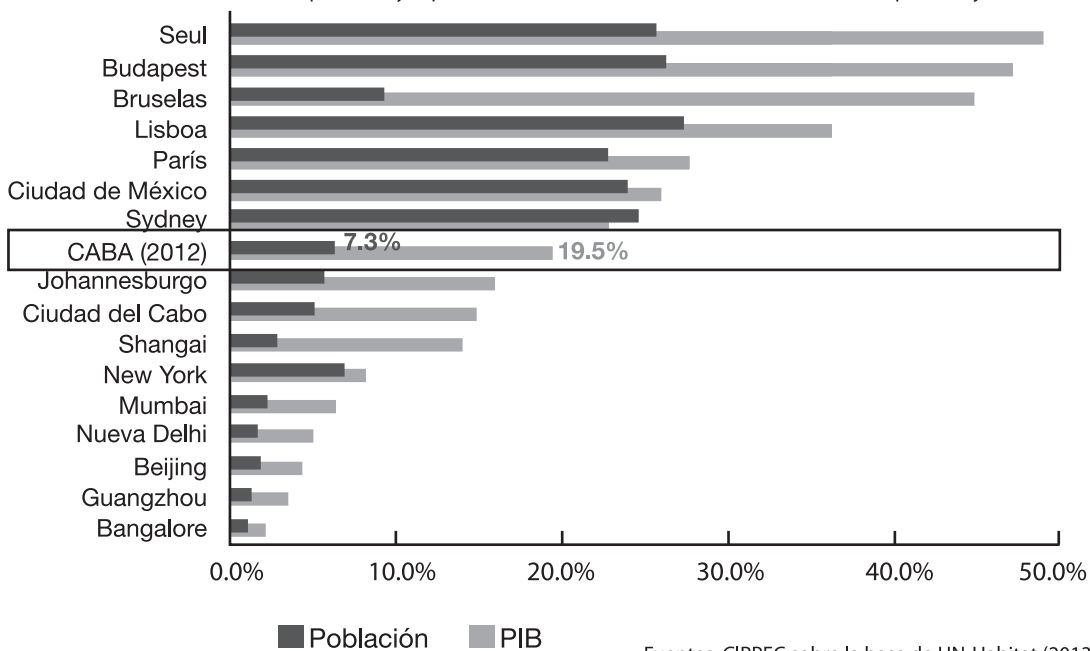
2. UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO DE LA ECONOMÍA Y EL PATRÓN DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Esta sección analiza las características estilizadas y la evolución de la economía porteña en las últimas dos décadas, como un marco general para la aplicación de la MDCE a la CABA en las siguientes secciones. La Sección 2.1 examina la ubicación relativa de la CABA en el contexto de otras ciudades globales, con foco en dos dimensiones centrales para los grandes centros urbanos: la capacidad de innovación y la calidad de vida. La Sección 2.2 indaga en el desempeño de la economía porteña en comparación con la Argentina y los principales centros urbanos latinoamericanos. La Sección 2.3 explora los principales cambios productivos experimentados por la CABA. La Sección 2.4 estudia la evolución de los niveles de inequidad y pobreza porteños. Finalmente, la Sección 2.5 inspecciona las implicancias de la cuestión metropolitana para las perspectivas de crecimiento con equidad de la CABA.

2.1. La CABA como ciudad global e innovadora

La CABA ocupa un lugar intermedio entre las ciudades de mayor peso en el producto y población nacionales a escala internacional. La CABA explica casi un quinto del producto bruto interno (PBI), y un 7% de la población de la Argentina. Tomando en cuenta al AMBA, los habitantes de la CABA y los municipios bonaerenses circundantes representan más de un tercio de la población del país, superando al resto de las grandes regiones metropolitanas del mundo (Gráfico 1). Este hecho resalta la importancia económica y social del AMBA y la CABA para la Argentina.

Gráfico 1. Peso en el producto y la población nacionales de ciudades seleccionadas. En porcentaje



Fuentes: CIPPEC sobre la base de UN-Habitat (2013)

La CABA como ciudad global: a mitad de tabla pero escalando rápidamente posiciones. En línea con el tamaño económico y poblacional relativo, el Índice de Ciudades Globales (ICG) de A.T. Kearney ubica a la CABA con un puntaje intermedio relativo a las principales metrópolis mundiales (Gráfico 2).

Gráfico 2. Ubicación relativa de la CABA en el Índice de Ciudades Globales, 2014



Notas: la ubicación relativa es la razón entre el puntaje de cada ciudad y la ciudad con el mejor puntaje en el índice (Nueva York) como porcentaje. El ICG califica a las ciudades de acuerdo a cinco criterios: (a) actividad empresarial; (b) capital humano; (c) intercambio de información; (d) intercambio cultural; y (e) compromiso político.
Fuente: CIPPEC sobre la base de A.T. Kearney (2014) y 2 think now (2014).

Cabe destacar, sin embargo, que la CABA es una de las ciudades que escalaron más posiciones en el ICG en los últimos cinco años. Tras posicionarse en el puesto 33 en 2008, la CABA obtuvo un lugar entre las primeras 20 ciudades globales en 2014, como resultado de significativas mejoras en los subíndices de intercambio cultural y capital humano (Anexo II).

La CABA es una de las ciudades más innovadoras a nivel internacional. El Índice de Ciudades Innovadoras (ICI) clasifica a los centros urbanos por su potencial como economías innovadoras. De acuerdo al ICI 2014, la CABA se ubica entre el 30% de las ciudades más innovadoras del planeta, cerca de centros urbanos de países de ingresos altos como Madrid, Roma o Milán, pero aún por debajo de otras metrópolis latinoamericanas, como México, San Pablo y Río de Janeiro. Sin embargo, exceptuando a esas tres ciudades, Buenos Aires es la ciudad mejor posicionada de América Latina en el ICI 2014 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Ubicación relativa de la CABA en el Índice de Ciudades Innovadoras, 2014



Notas: la ubicación relativa es la razón entre el puntaje de cada ciudad y la ciudad con el mejor puntaje en el índice (San Francisco) como porcentaje. El ICI pondera tres criterios básicos de innovación urbana: (a) la densidad y calidad de bienes culturales; (b) la infraestructura humana; y (c) los mercados en red.
Fuentes: CIPPEC sobre la base de A.T. Kearney (2014) y 2 think now (2014).

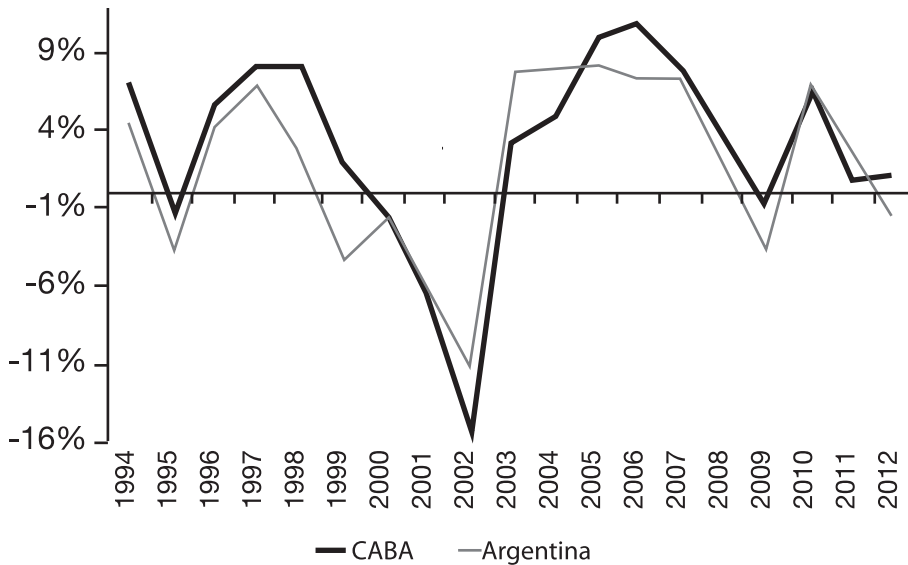
La CABA es una de las ciudades latinoamericanas con la mejor calidad de vida, solo superada por Santiago de Chile, pero aún lejos de las ciudades asiáticas emergentes o del primer mundo. De acuerdo al Índice de Calidad de Vida (ICV) elaborado por Mercer (2014)¹, la CABA se ubica en el puesto 81 de las 221 ciudades participantes. Solo Santiago de Chile (en el puesto 77) supera a la CABA en América Latina. Sin embargo, la CABA obtiene un puntaje inferior a ciudades asiáticas emergentes, como Singapur (25), Seúl (80) y Kuala Lumpur (80). La CABA obtiene el mejor puntaje relativo en el subíndice de infraestructura (Mercer, 2014).

1 El ICV evalúa cinco factores determinantes de la calidad de vida urbana: vivienda, salud, educación, servicios públicos, y ambiente socio-cultural (Mercer, 2014).

2.2. Crecimiento volátil y expuesto a shocks macroeconómicos nacionales

Marcada correlación entre los ciclos económicos de la CABA y la Argentina. Entre 1996 y 2012, la correlación entre el crecimiento del producto bruto geográfico (PBG) per cápita de la CABA y el producto interno bruto (PIB) argentino por habitante fue cercana a 1 (0.88) (Gráfico 4). La estructura productiva de la ciudad, sesgada hacia sectores fuertemente vinculados a la actividad productiva en el resto del país, como los servicios financieros y empresariales, explica en parte este marcado co-movimiento del producto por habitante (Sección 2.3).

Gráfico 4. Ingreso por habitante en la CABA y Argentina en pesos de 2004, 1993-2013. Tasa de crecimiento anual (%)



Fuente: CIPPEC sobre la base de Ministerio de Hacienda de la CABA (2014), INDEC (2014) y estimaciones privadas.

Asimismo, los recurrentes shocks macroeconómicos que experimenta la Argentina, como episodios de inflación elevada, colapsos de crecimiento o acceso limitado a los mercados voluntarios de capitales internacionales, también juegan un papel crucial, en el contexto de los limitados instrumentos de política económica de una administración sub-nacional como el Gobierno de la CABA, como detalla la Sección 1.1.

De esta manera, la economía de CABA exhibe un comportamiento más volátil que el promedio nacional durante los episodios de colapso y aceleración de la Argentina. Entre 1996 y 1999, la CABA experimentó un crecimiento del ingreso por habitante más acelerado que el promedio de la Argentina (6% vs. 3%, respectivamente). De forma similar, la economía porteña sufrió un colapso más pronunciado que la media nacional durante la crisis de 2001-2002 (-8% vs. -6%, respectivamente) (Tabla 2).

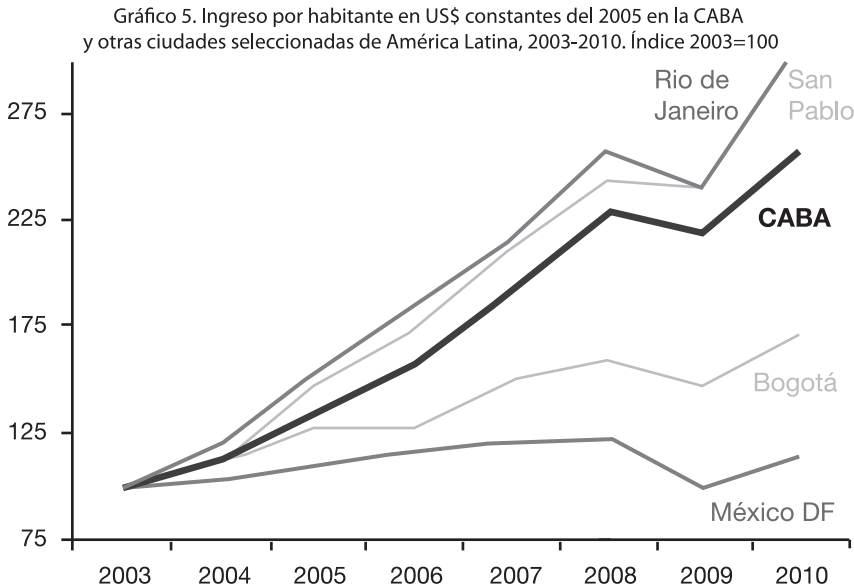
Tabla 2. Episodios de aceleración y colapso del crecimiento en CABA y Argentina, 1996-2012
Tasa de crecimiento del ingreso por habitante en pesos de 2004 (%)

Episodio	Período	Duración (años)	CABA (a)	Argentina (b)	Diferencia en puntos porcentuales (a)-(b)
Aceleración	1996-99	4	6.1%	2.5%	3.6%
Colapso	2000-02	3	-7.9%	-6.2%	-1.7%
Aceleración	2010-12	3	2.9%	3.0%	-0.1%

Notas: los episodios de aceleración son períodos de al menos 3 años consecutivos de crecimiento del ingreso por habitante. Los episodios de colapsos son etapas de contracción del producto per cápita de al menos tres años consecutivos.

Fuente: CIPPEC sobre la base del Ministerio de Hacienda de CABA (2014), INDEC (2014) y fuentes privadas.

En la misma línea, la CABA experimentó un crecimiento más acelerado y volátil que otras metrópolis latinoamericanas entre 2003 y 2010. En una óptica regional, y medido en dólares constantes del 2005, el producto por habitante de la CABA creció 157% en la última década, más que duplicando la performance de Bogotá (71%) y México D.F. (13%) (Gráfico 5)².

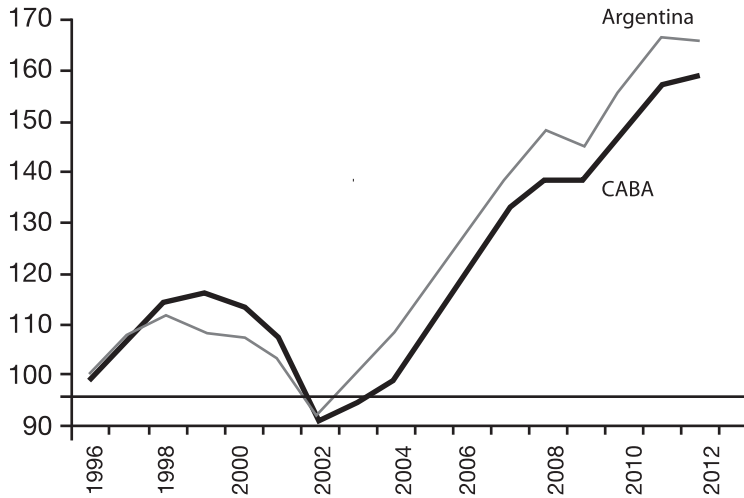


Fuentes: CIPPEC sobre la base de IBGE (2014), DANE (2014), INEGI (2014), Ministerio de Hacienda de la CABA (2014) y Banco Mundial (2014).

Sin embargo, el crecimiento del ingreso por habitante porteño fue más volátil que el de Bogotá y México D.F. Por ejemplo, el coeficiente de variación del producto per cápita en 2003-2010 fue 0.31 para la CABA, más que duplicando el obtenido por México y Bogotá, aunque por debajo de las ciudades brasileras (0.35 en promedio). En parte como resultado de estos niveles elevados de volatilidad macroeconómica, la CABA exhibe un decepcionante desempeño económico en el largo plazo. Entre 1996 y 2012, la economía porteña solo fue capaz de aumentar el producto por habitante un 60% en términos reales. En el mismo período, el producto per cápita real de la Argentina creció 66% (Gráfico 6).

² Estas comparaciones deben ser tomadas con cuidado, ya que medir el producto en dólares no permite aislar los efectos de las variaciones del tipo de cambio. Por ejemplo, el crecimiento de las ciudades brasileras esconde la fuerte apreciación experimentada por el real durante ese período.

Gráfico 6. PBG de la CABA y PIB de la Argentina en pesos constantes del 2004, 1996-2012. Índice 1996=100

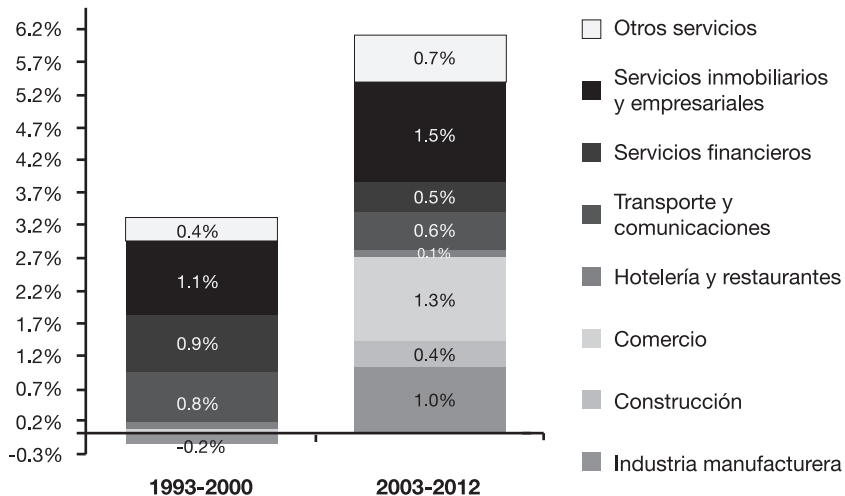


Fuentes: CIPPEC sobre la base del Ministerio de Hacienda de la CABA (2014), INDEC (2014) y estimaciones privadas.

2.3. El complejo camino de la CABA hacia a una economía del conocimiento

En los últimos veinte años la estructura productiva de la CABA se ajustó a la situación económica y a los regímenes económicos imperantes en la Argentina. En la década del 90, la apertura económica y la libre entrada de capitales favorecieron al sector de servicios (en particular a los servicios financieros) en detrimento de los bienes transables, perjudicados por el atraso cambiario. Luego de la crisis del 2001, la producción de bienes experimentó una marcada recuperación, y al mismo tiempo, floreció el sector servicios, liderado por los servicios inmobiliarios y empresariales (Gráfico 7).

Gráfico 7. Contribución sectorial privado al crecimiento anual acumulado del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la CABA en pesos de 2005, 1993-00 y 2003-12



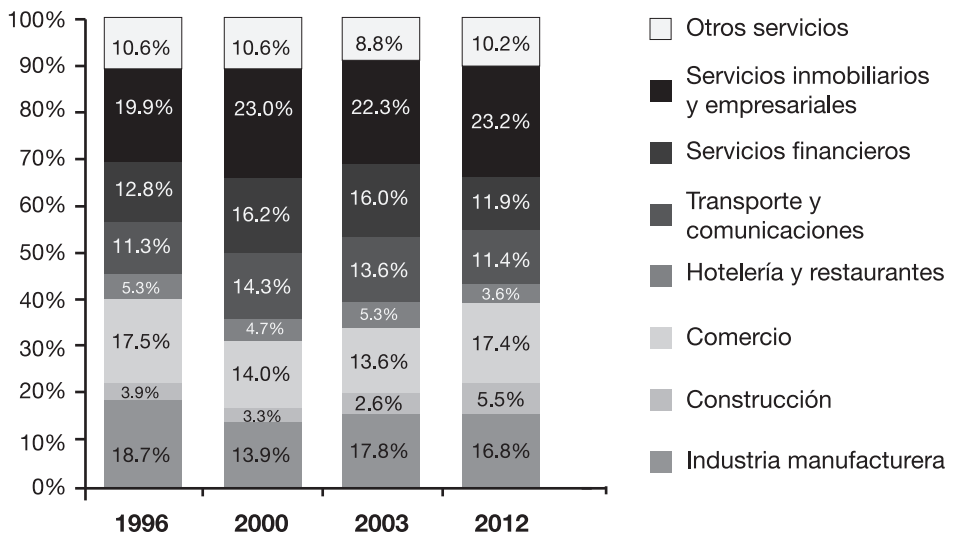
Notas: las estimaciones de la contribución sectorial al crecimiento del PBG excluyen a los siguientes sectores: administración pública, defensa y seguridad social obligatoria, servicios comunitarios, sociales y personales y hogares privados que contratan servicio doméstico. La contribución al crecimiento anual acumulado se obtiene multiplicando la participación de cada sector en el PBG por su tasa de crecimiento acumulada anual.

Fuente: CIPPEC sobre la base de CEP (2014) y Ministerio de Hacienda de CABA (2014).

Entre 1993 y 2001, el crecimiento de la economía porteña fue impulsado por los servicios y acompañado por una contracción del peso relativo de la construcción y la industria manufacturera. Mientras que los servicios financieros, inmobiliarios y empresariales explicaron alrededor de 2/3 del crecimiento de la CABA, la contribución de la industria y la construcción al producto fue negativa durante ese período (Gráfico 7). Las condiciones nacionales, marcadas por la apreciación del tipo de cambio real, y el elevado capital humano relativo de la CABA favorecieron, en términos generales, un patrón de crecimiento sesgado hacia sectores de servicios, en detrimento de las actividades vinculadas a la producción de bienes.

Como consecuencia de estos cambios productivos, la participación relativa de la industria manufacturera en el producto de la CABA cayó durante este período. Mientras en 1993 el sector industrial explicaba alrededor del 20% del producto porteño, en 2012 explicó menos del 17% (Gráfico 8). En parte, este proceso fue impulsado por mejoras en el transporte y la logística que fomentaron la relocalización de parte de la industria manufacturera hacia la provincia de Buenos Aires, y otras jurisdicciones provinciales (Llach, O'Connor y Rozemberg, 2012).

Gráfico 8. Composición del PBG de la CABA por sector, 1993-2012. Pesos de 2004 y porcentaje del total



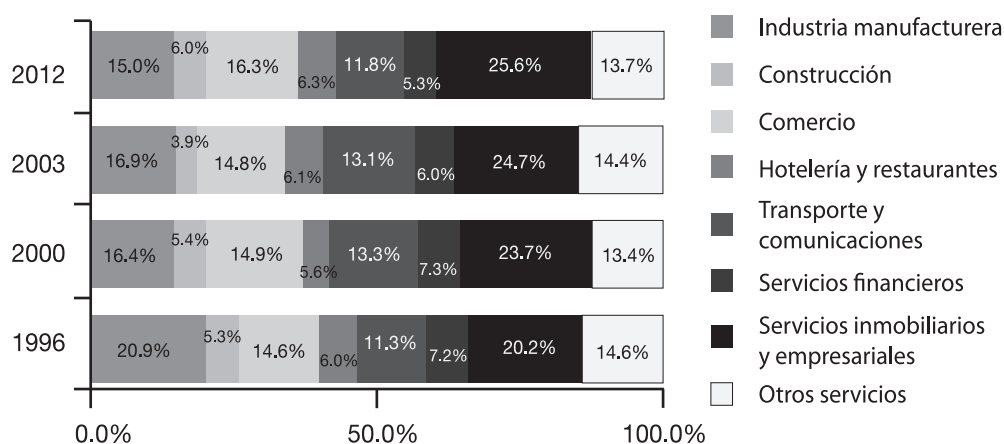
Notas: las estimaciones del peso sectorial en el PBG de la CABA excluyen a los siguientes sectores: administración pública, defensa y seguridad social obligatoria, servicios comunitarios, sociales y personales y servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico.

Fuente: CIPPEC sobre la base de CEP (2014) y Estadísticas y Censos de CABA (2014)

Reestructuración productiva del sector industrial hacia actividades más intensivas en conocimiento. Más allá de la pérdida en términos agregados de la importancia relativa de la industria, actividades industriales intensivas en conocimiento y/o capital, como la industria farmacéutica, los alimentos y bebidas y el hardware exhibieron un comportamiento dinámico en la última década. En contraste, el peso de actividades industriales tradicionales, más intensivas en trabajo de menor calificación, como los sectores metalmeccánico y frigorífico, experimentó una reducción significativa durante ese período, en manos de sectores de servicios más tradicionales como el comercio o la construcción (Llach y otros, 2012).

Recuperación de la producción de bienes y crecimiento de los servicios en la post-convertibilidad, con particular dinamismo de los sectores intensivos en conocimiento. Si bien el peso relativo de la industria en el empleo cayó entre 2003 y 2012 (Gráfico 10), el sector industrial explicó casi un sexto del crecimiento anual acumulado de la economía porteña en ese período (Gráfico 9).

Gráfico 9. Composición del empleo registrado por sector, 1994-2012. Porcentaje del total



Fuente: CIPPEC sobre la base de MTSS (2014).

Los sectores industriales más dinámicos fueron actividades intensivas en conocimiento como los medicamentos y los alimentos y bebidas. En paralelo, sectores de servicios tradicionales, como la construcción y el comercio, experimentaron también una marcada recuperación, impulsados por las elevadas tasas de crecimiento de la actividad económica (Llach et al, 2012).

Aumento del peso relativo de los servicios empresariales e inmobiliarios, en parte impulsados por la aparición de nuevos sectores “estrella” de servicios. Más allá de la industria manufacturera, los sectores más dinámicos de la economía porteña fueron los servicios inmobiliarios y empresariales, que aumentaron entre 1993 y 2012 su participación en el PBG alrededor de 3 puntos porcentuales (de 20% a 23%) (Gráfico 8) y 5 puntos porcentuales en el empleo (de 20% a 25%) (Gráfico 9). Este crecimiento fue impulsado, en parte, por el surgimiento de nuevos sectores “estrella” de servicios, como las industrias creativas, el software y la informática (Llach et al, 2012)

Sin embargo, los sectores dinámicos de servicios tienen un peso creciente pero aun relativamente reducido en el producto y el empleo de la CABA. De acuerdo a los últimos datos disponibles para 2012, las industrias creativas y los servicios de software e informática representan alrededor del 11% y el 5% del producto porteño, respectivamente (Gráficos 10 y 11).

Gráfico 10. Valor agregado de las nuevas industrias de la CABA sobre el PBG, 2004-2012. En porcentaje

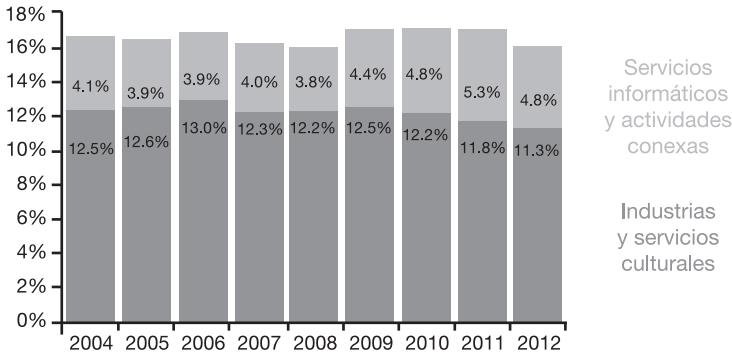
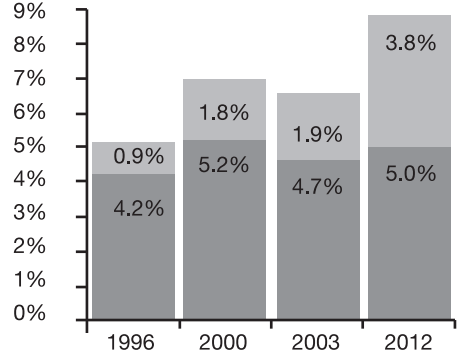


Gráfico 11. Empleo de las nuevas industrias sobre el empleo total de CABA, 1996-2012. En porcentaje



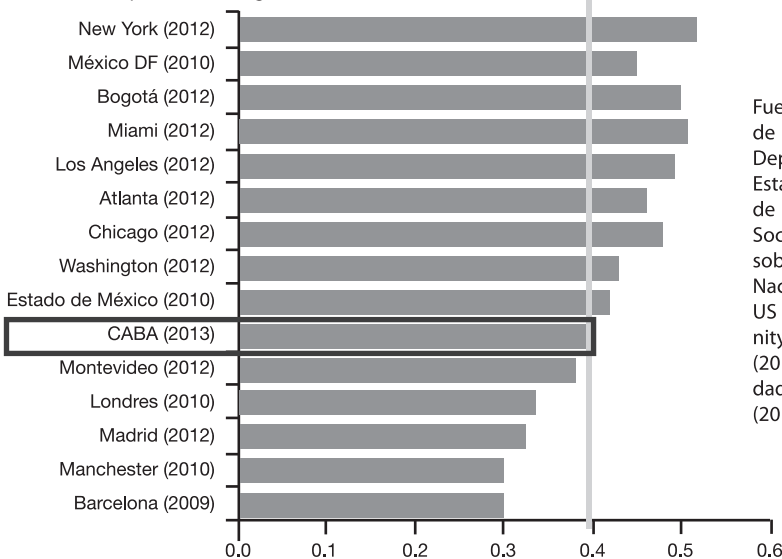
Fuentes: CIPPEC, sobre la base de Observatorio de Industrias Creativas (2014) y Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires (2014).

Asimismo, estos sectores explican el 5% y el 4% del empleo registrado de la CABA (Gráfico 11). De esta forma, el peso agregado de los nuevos sectores dinámicos en el PBG y en el empleo de la ciudad no supera el 20% y 10%, respectivamente (Gráficos 10 y 11).

2.4. Inequidad y pobreza en la ciudad global

La CABA presenta niveles de inequidad elevados en comparación con ciudades europeas. El coeficiente de Gini es una medida utilizada para medir la desigualdad en los ingresos dentro de una región; oscila entre 0 y 1, donde 0 implica una perfecta equidad y 1 una perfecta inequidad. Si bien la CABA presenta una menor inequidad que ciudades de los Estados Unidos o México, la desigualdad es mayor que en ciudades europeas. (Gráfico 12).

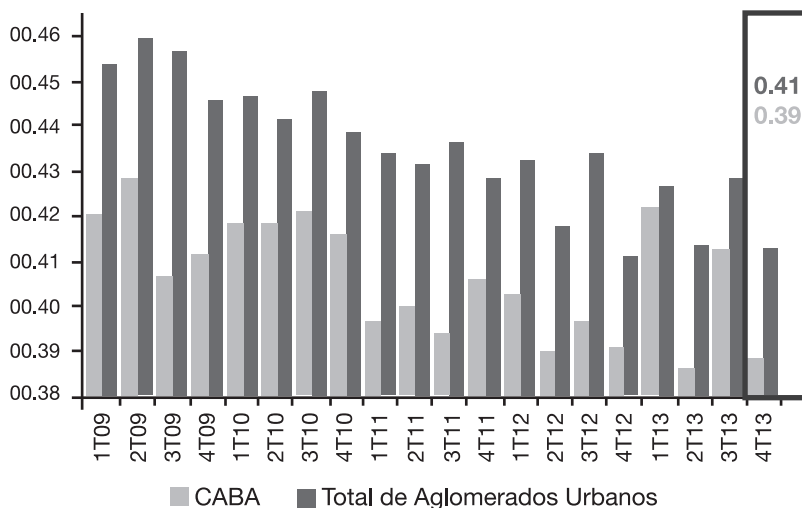
Gráfico 12. Inequidad en el ingreso en ciudades seleccionadas. Coeficiente de Gini



Fuentes: CIPPEC sobre la base de del Centro de Estudios para la producción (CEP), Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (2014), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014), Encuesta Nacional sobre Valores (ENVUD) (2014), Instituto Nacional de Estadística Uruguay (INE) (2014), US Census Bureau (2014), American Community Survey (2010), Barcelona City Council (2014), Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid (2014) y The Work Foundation (2014).

La CABA logró disminuir la inequidad en los últimos cuatro años. El Gini porteño cayó 8% entre 2009 y 2013, una caída apenas inferior al promedio nacional. La CABA también presenta niveles de inequidad de ingreso inferiores a la media argentina (Gráfico 13). Comparada con otras ciudades de América Latina y Europa, la CABA también exhibió una mayor disminución relativa de la inequidad. Por ejemplo, el Gini de Bogotá bajó 7% entre 2008 y 2012 y Barcelona logró una reducción cercana al 6% entre 2006 y 2010 (Cálculos de CIPPEC sobre la base de DANE, 2014 y Barcelona City Council, 2014).

Gráfico 13. Inequidad en la CABA y la Argentina, 2009-2013. Coeficiente de Gini



Notas: el coeficiente de Gini es una medida estadística utilizada usualmente para medir la desigualdad de ingreso, que varía entre 0, que corresponde a una perfecta igualdad, y 1, que corresponde a una desigualdad completa de ingresos.

Fuentes: CIPPEC sobre la base Dirección General de Estadística y Censos de la CABA (2014) e INDEC (2014).

Persistencia de marcadas heterogeneidades sociales en la CABA. Si bien es la jurisdicción con el producto por habitante más elevado de la Argentina, la CABA presenta significativas diferencias socio-económicas entre el sur y el norte porteños, como analiza la Sección 2.6. Asimismo, la proporción de la población porteña debajo de línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas, si bien inferior a la media nacional, continúa en niveles relativamente elevados. (Tabla 3).

Tabla 3. Población vulnerable en la CABA y Argentina, 2001 y 2010. Porcentaje del total

	CABA		Argentina	
	2001	2010	2001	2010
Población residente en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios	3,9%	5,4%	s.d.	s.d.
Población debajo de la línea de pobreza	9,8%	6,1%	38,3%	9,9%
Población con necesidades básicas insatisfechas	7,7%	7,0%	17,7%	12,5%

Notas: s.d. significa sin datos. El porcentaje de población residente en villas corresponde al año 2013 en vez de al 2010.

Fuente: CIPPEC sobre la base de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, INDEC (2014) y ODSA (2014).

En parte ligado a la persistencia de esta situación social aparece el crecimiento del porcentaje de la población residente en asentamientos precarios, que pasó de alrededor de 4% en 2001 a más del 5% en 2013. La dinámica demográfica que presenta la Ciudad podría incluso exacerbar esta situación en el futuro. En palabras de un funcionario del Gobierno de la CABA: *“el crecimiento demográfico de la Ciudad está encabezado por las familias de menores recursos; o más vulnerables. Por tanto, es factible pensar que la proporción de población ‘vulnerable’ se incremente en términos relativos en las próximas décadas”*.

De todos modos, la proporción de población en villas y asentamientos en el conurbano bonaerense duplica a la de la CABA (ODSA, 2013). A su vez, mientras la proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas equivalió al 6.3% en la CABA en 2013, en el Gran Buenos Aires alcanzó el 29% (ODSA, 2014).

2.5. La cuestión metropolitana

La CABA dentro de la región metropolitana. Desde el punto de vista económico, la CABA forma parte un espacio geográfico continuo con mercados de trabajo y capitales integrados: el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Si bien no hay consenso con respecto a una definición geográfica estricta, el AMBA comprende, además de la CABA, 24 partidos de la provincia de Buenos Aires (PBA) (Maceira, 2010).

El AMBA concentra casi el 40% de la población nacional en solo el 0.4% del territorio argentino. De acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda (2010), alrededor de 15 de los 40 millones de habitantes de la Argentina viven en el AMBA, de los cuales casi 3 millones residen en la CABA (Maceira, 2010). En cambio, la superficie del AMBA es apenas inferior a los 17 mil km², representando sólo el 0.4% del espacio territorial argentino (CAF, 2011).

Estancamiento poblacional en la CABA y explosión en la cantidad de habitantes en el resto del AMBA. Desde fines de la década de los cuarenta, la población de la CABA permanece estancada, mientras la cantidad de habitantes del GBA y el resto de las jurisdicciones del AMBA aumento casi tres veces (Gráfico 14). Estas dinámicas poblacionales tienen consecuencias directas sobre la demanda y el financiamiento de los servicios públicos en la CABA, como analiza la Sección 3.2.1.

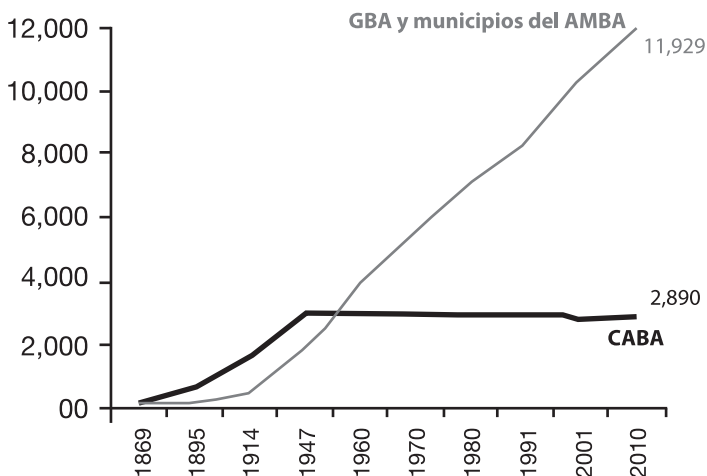
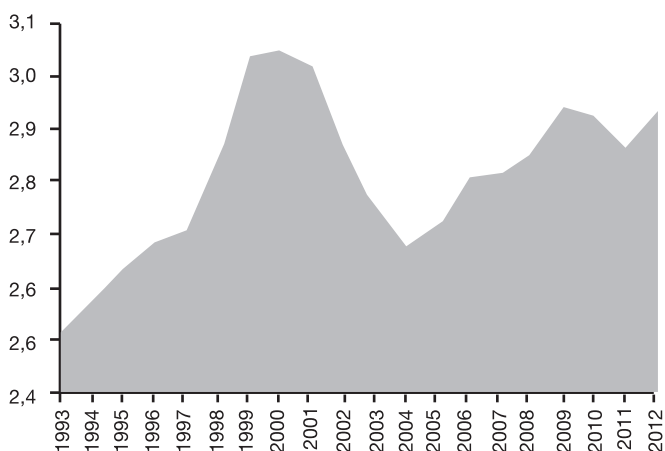


Gráfico 14. Cantidad de habitantes en la CABA y el resto del AMBA, 1869-2010

Fuentes: CIPPEC sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA, 2014), Atlas Ambiental Buenos Aires (2014) e INDEC (2014).

La CABA presenta una oferta de bienes públicos e ingresos salariales promedio superiores al resto del AMBA, e incluso otras provincias del país. Los hospitales públicos de la CABA cuentan con una cama cada 68 habitantes, mientras que en la provincia de Buenos Aires y el GBA esta cifra asciende a una cama cada 198 y 423 habitantes, respectivamente (Defensoría del Pueblo de la CABA, 2006)³. De esta forma, sólo el 40% de las consultas en hospitales porteños corresponden a habitantes de la CABA, de acuerdo a la última información disponible para 2011 (Ministerio de Gobierno de la CABA, 2013). Algo similar ocurre con los centros educativos porteños. En promedio, el 35% de los estudiantes matriculados en escuelas de la Ciudad reside en el GBA (Ministerio de Gobierno de CABA, 2013). Asimismo, la economía de la CABA ha ofrecido salarios entre 2 veces y medio y tres veces superiores al promedio de la Argentina en los últimos 20 años (Gráfico 15).

Gráfico 15. Salario relativo de la CABA y la Argentina en pesos de 2004, 1993-2012



Fuente: CIPPEC sobre la base de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (2014), INDEC (2014) y estimaciones privadas.

La CABA depende de la oferta de trabajo del resto del AMBA. Mientras la demanda laboral en la CABA supera los 2,6 millones de puestos de trabajo, la población económicamente activa (PEA) porteña apenas alcanza los 1,7 millones, de acuerdo a los últimos datos disponibles para 2010 (Llach y otros, 2012). Esta diferencia en la demanda y la oferta de puestos de trabajo en la CABA es compensada, al menos parcialmente, con la oferta de trabajadores proveniente del resto del AMBA. Por ejemplo, a diario ingresan a la CABA 3,5 millones de personas desde las jurisdicciones contiguas del GBA y otras municipalidades metropolitanas, mayoritariamente por motivos de trabajo (CAF, 2011).

La cuestión metropolitana plantea importantes desafíos de política pública a la CABA. Como enfatiza la Sección 1.1, la CABA se beneficia de la presencia de un mercado integrado de trabajo de escala metropolitana, al contar con la posibilidad de satisfacer la demanda de puestos de trabajo porteña con la oferta de trabajadores del resto del AMBA, e incluso del resto del país. Según el ODSA (2013), el 18% de la población de la CABA proviene del resto del país, el 8% del resto del AMBA y el 6% de países limítrofes y Perú.

³ La cantidad de habitantes corresponde a individuos que no cuentan con cobertura médica privada.

La contraparte de esta afluencia de trabajadores de otras jurisdicciones es una mayor demanda por los bienes y servicios públicos locales (como los sistemas de transporte, educación y salud, la recolección de residuos, y la seguridad pública) que debe ser mayormente financiada con recursos fiscales propios de la CABA. Otra problemática vinculada a la cuestión metropolitana es el desafío de integrar trabajadores de menor calificación al mercado formal de trabajo, en una economía crecientemente sesgada a actividades intensivas en empleos calificados como la CABA (Ver Sección 3.1).

La experiencia internacional indica que el aprovechamiento o la mitigación de estas externalidades demandan la provisión de bienes públicos regionales o, al menos, la coordinación de políticas públicas entre distintos niveles de gobierno. En ese marco, un tema central para toda región metropolitana es la determinación de los arreglos fiscales para financiar la oferta de bienes públicos de alcance regional o la mitigación de externalidades en áreas de política pública prioritarias como el transporte, la recolección de residuos, la salud, la educación y la seguridad, entre las principales. En otras palabras, la creación de esquemas institucionales sobre quien financia, y a través de qué instrumentos fiscales y financieros, el gasto, la inversión y el mantenimiento de distintos servicios, programas e infraestructuras físicas de alcance y uso regionales (OCDE, 2010).

La experiencia internacional muestra la presencia de una amplia variedad de arreglos fiscales horizontales –entre los mismos niveles de gobierno- y verticales –entre distintos niveles de gobierno, con distintas demandas institucionales y diferentes resultados en términos de incentivar el crecimiento con equidad en las regiones metropolitanas (OCDE, 2010; Banco Mundial, 2009). Un primer paso en este sentido es la creación de la Agencia de Transporte Metropolitano, en palabras de un funcionario del gobierno de la CABA: “la experiencia de la Agencia de Transporte tal como está actualmente concebida es muy positiva. Sería importante replicar este tipo de experiencia a otros sectores donde la conexión Ciudad-Provincia es muy fuerte y dinámica”.

2.6. El desafío de “la ciudad vacía”: las desaprovechadas economías de aglomeración de la CABA⁴

El aprovechamiento de las economías de aglomeración como motor de generación de empleos de calidad en la CABA. Como detalla la Sección 1.1, las economías de aglomeración permiten aumentar la productividad a partir del aprovechamiento de los beneficios económicos generados por la concentración geográfica de la actividad productiva y la demanda, contribuyendo a la creación de empleos formales con salarios elevados, y por lo tanto, a la reducción de la pobreza y la inequidad. Otro beneficio derivado de la explotación de los beneficios de la concentración económica hacia áreas de menor desarrollo relativo es la mitigación de los costos de congestión en las zonas de mayor densidad poblacional.

Desde ese punto de la vista, la CABA aparece como una “ciudad vacía”, signada por la presencia de economías de aglomeración inexploradas y signos de congestión en las zonas de mayor densidad poblacional. Por un lado, la densidad poblacional, o la cantidad de habitantes por metro cuadrado, es casi un 20% más elevada en el norte que en el sur de la ciudad. Por el otro, la oferta educativa, uno de las principales determinantes de las decisiones de localización de las familias, es casi un 60% más reducida en la zona sur, sumando establecimientos públicos y privados (Tabla 4).

⁴ Ver Gobierno de la CABA (2009) para un análisis en profundidad de la problemática urbana en la CABA, y en particular de la zona sur porteña.

Tabla 4. Indicadores socioeconómicos de las zonas Norte y Sur de la CABA para años seleccionados

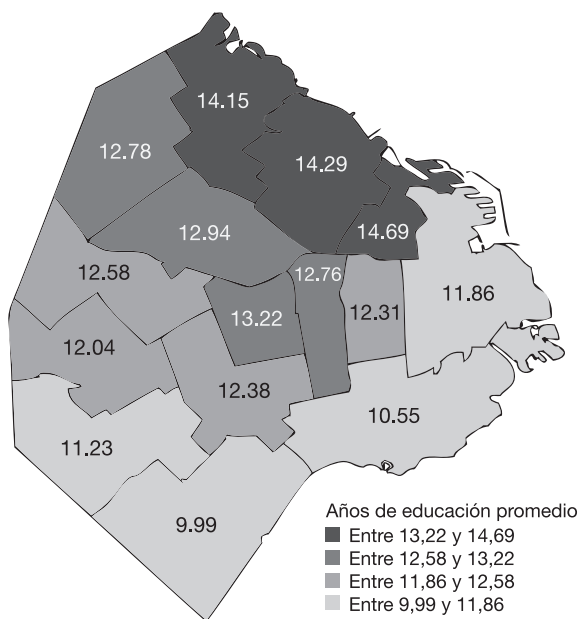
		Norte	Sur
Densidad poblacional por km2 (2010)		15,7	14,1
Puestos de trabajo por km2 (2012)		14,6	8,3
Precio promedio en U\$S (2011)	Departamentos	2,207	1,597
	Terrenos	2,126	1,106
Establecimientos educativos (2010)	Públicos	1,668	1,045
	Privados	1,025	5,15

Nota: El norte comprende a las comunas 1, 2, 6, 10, 11, 12, 13, 14 y 15; y el sur a las comunas 3, 4, 5, 7, 8 y 9.
Fuente: CIPPEC sobre la base de UADE (2014).

Estas diferencias en la densidad poblacional y la disponibilidad de bienes públicos se ven reflejadas en precios de la propiedad inmobiliaria un 70% más bajos y una densidad de oferta de puestos de trabajo casi un 60% más reducida en la zona sur (Tabla 4). De esta manera, la CABA podría estar desaprovechando las ganancias que podría generar un proceso de desconcentración productiva y poblacional hacia la zona sur de la CABA, en términos de creación de empleos de calidad en esa área de menor desarrollo relativo, y mitigación de los problemas congestión en la zona norte.

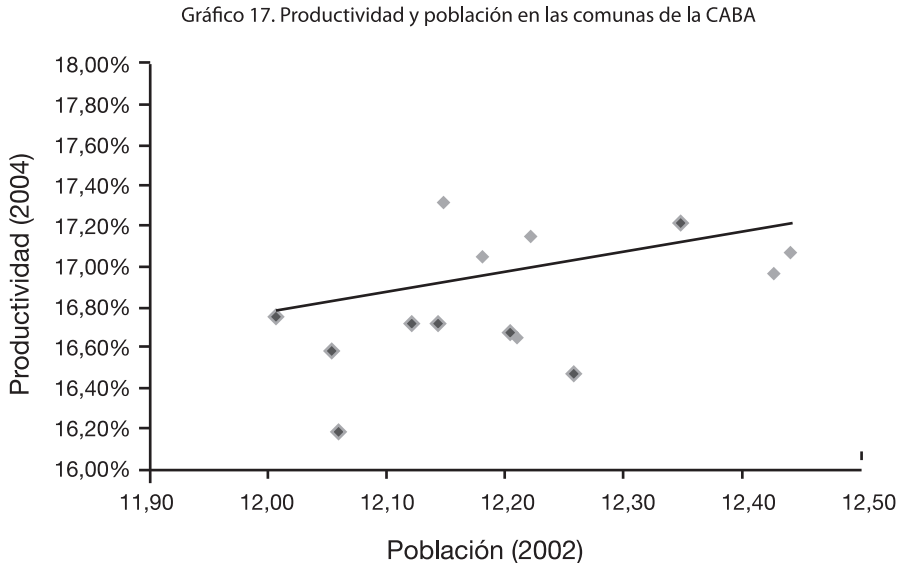
La zona sur de la CABA contiene un capital humano de menor nivel de calificación. De acuerdo a la experiencia y evidencia internacionales, un factor crucial para el aprovechamiento de las economías de aglomeración es la presencia o la atracción de trabajadores de alta calificación, que permiten aumentar los niveles de productividad del espacio geográfico en cuestión (Glaeser, 2007). Desde ese punto de vista, la zona sur porteña contiene un capital humano menos calificado que el resto de la CABA. De acuerdo a la Dirección de Estadísticas y Censos de la CABA (2012), la población de la zona sur tiene en promedio casi 2 años menos de educación formal que los habitantes de la zona norte (Gráfico 16).

Gráfico 16. Años de educación por comuna de CABA, 2011



Fuente: CIPPEC sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos del GCBA (2012).

Las comunas del sur presentan menores economías de aglomeración que el resto de la CABA. En principio, las economías de aglomeración deberían observarse cuando el crecimiento de la población en un espacio territorial es acompañado por mayores niveles de productividad (Gleaser y Gottlieb, 2009). En el caso de la CABA, la productividad, aproximada por el producto por habitante, esta negativamente correlacionada con la población en las comunas del sur de la Ciudad (Gráfico 17).



Notas: la productividad es definida como el PBG cada mil habitantes. La productividad y la población están expresadas en logaritmos. La zona Sur comprende a las comunas 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, y la zona Norte incluye a las comunas 1, 2, 11, 12, 13, 14 y 15. Por motivos de escala, la Comuna 1 fue removida del gráfico. Las comunas del Sur son representadas con color oscuro y las Comunas del Norte con gris claro.

Fuentes: CIPPEC sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos del GCBA (2014).

La CABA podría tener economías de aglomeración inexploradas en la zona sur. Si bien estimar la existencia de economías de aglomeración es difícil, existe un consenso que estas externalidades existen (Glaeser, 2008). La concentración geográfica del capital humano y la población, y la presencia de población con mayores ingresos y productividad en la Zona Norte apuntan a la existencia de estas economías en la CABA. Entre las externalidades positivas de las economías de aglomeración se encuentran la reducción en los costos de transporte, un mercado laboral más amplio y una transmisión más fácil de ideas y conocimiento. Fomentar las economías de aglomeración en el sur de la ciudad podría también contribuir a descongestionar las zonas más densamente pobladas del norte. De todos modos, como señala la Sección 1.1, los instrumentos de política utilizados para fomentar las economías de aglomeración pueden tener complejos efectos socio-económicos (Castro y Rubio, 2013). Si bien estas intervenciones pueden generar un “efecto riqueza” en las zonas promovidas, al menos en el corto plazo, es importante tener en cuenta el costo fiscal, los impactos sobre el bienestar agregado, y las posibles distorsiones a la localización de la actividad económica (Kline y Moretti, 2013; Castro y Rubio, 2013). Al mismo tiempo, es importante considerar los efectos en el largo plazo de estas políticas sobre la productividad de las zonas favorecidas (Neumark y Simpson, 2014).

3. PRINCIPALES RESTRICCIONES AL CRECIMIENTO CON EQUIDAD DE LA CABA EN EL LARGO PLAZO

Siguiendo el AD de la MDC presentado en la Sección 1, esta sección analiza las principales restricciones al crecimiento con equidad en la CABA desde una perspectiva de largo plazo. El punto de partida del análisis es el nodo central del AD: la presencia de bajos niveles de inversión y emprendedorismo, y las dificultades para generar empleos de calidad y eliminar los ciclos viciosos de pobreza e inequidad social.

La inversión conduce a la acumulación de capital físico y humano, cumpliendo un rol vital para el progreso tecnológico y la mejora de la productividad, y por lo tanto, sobre las posibilidades de crecimiento y generación de empleos de calidad. Las principales causas que pueden incidir en que los niveles de inversión observados sean inferiores a la inversión socialmente óptima es la presencia de bajos retornos de la actividad económica y/o un alto costo del financiamiento, tal como explica la Sección 1.

De esta manera, la Sección 3.1 analiza los posibles determinantes de los bajos retornos sociales de la inversión en la CABA. La Sección 3.2 examina la importancia relativa de los factores explicativos de la capacidad de apropiación de los beneficios de la inversión privada. La Sección 3.3 indaga los impactos de la presencia de fallas de mercado vinculadas a externalidades de coordinación y descubrimiento. Finalmente, la Sección 3.4 inquiriere sobre los potenciales efectos de las restricciones de financiamiento para la inversión privada.

3.1. Retornos sociales, capital humano, infraestructura y aglomeración

La falta de disponibilidad o la baja calidad de factores de producción, como el capital humano y físico, puede tener un impacto negativo sobre la inversión privada, al reducir la productividad, y por lo tanto la rentabilidad, de las inversiones. En esa línea, esta sección analiza la presencia de potenciales restricciones de capital humano e infraestructura en la CABA. Asimismo, examina la importancia de las economías de aglomeración para las perspectivas de crecimiento con equidad porteñas.

3.1.1. Los desafíos de una oferta limitada de trabajo calificado y la incorporación de los trabajadores de menor calificación al mercado formal de trabajo

Oferta laboral de mayor nivel de calificación que el promedio de la Argentina y América Latina. La importancia relativa de la población con alto nivel de calificación en la CABA supera ampliamente el peso relativo de los trabajadores calificados en el promedio nacional y de América Latina (35% vs. 30% y 17%, respectivamente), de acuerdo a los últimos datos disponibles para 2012 (Tabla 5).

Tabla 5. Nivel de calificación de la población de la CABA, la Argentina y América Latina, 2012

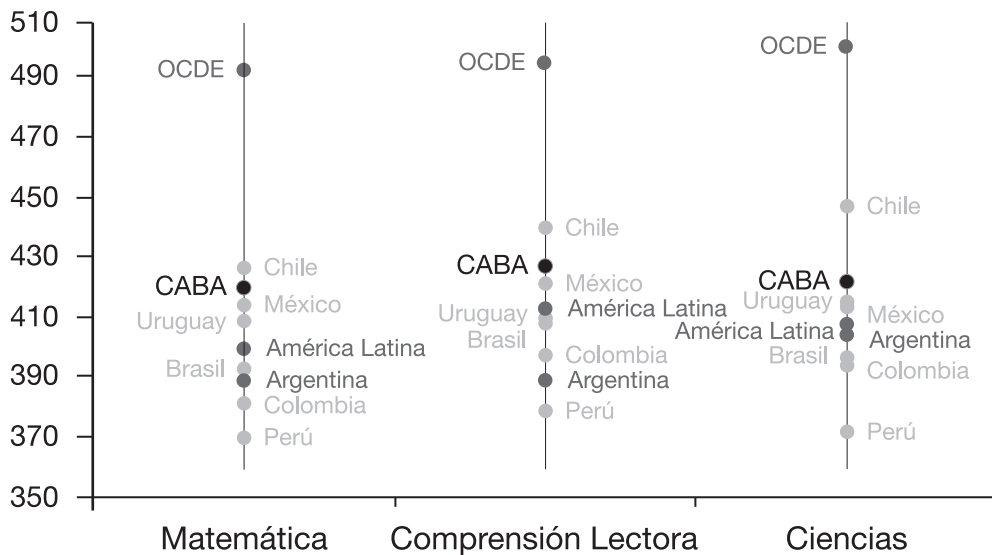
	CABA	Argentina	ALC-6
Altamente calificada	34.6%	29.7%	16.9%
Semi-calificada	25.7%	40.5%	35.8%
Poco calificada	39.6%	29.8%	47.3%

Notas: ALC-6 corresponde al promedio ponderado por población de Brasil (2011), Chile (2011), Colombia (2011), México (2010), Perú (2011) y Venezuela (2006). La categoría altamente calificada corresponde a la población con estudios terciarios o superior completos, semi-calificada a la población con estudios secundarios completos y poco calificada a la población con estudios primarios completos o inferior.

Fuentes: CIPPEC sobre la base de Gobierno de la CABA (2012), INDEC (2014) y SEDLAC (2014)

La calidad del capital humano en la CABA es superior al promedio de la Argentina y América Latina pero inferior a los países de la OCDE. La CABA superó los puntajes alcanzados por todos los países de la región en la pruebas PISA (por sus siglas en inglés, *Programme for International Student Assessment*) de 2012, con la excepción de Chile, incluyendo los puntajes promedio obtenidos por la Argentina. Sin embargo, la CABA aparece aún alejada de los puntajes obtenidos por los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (Gráfico 18).

Gráfico 18. Comparación del desempeño de CABA, Argentina, América Latina y OCDE en evaluación PISA de acuerdo a su puntaje, 2012

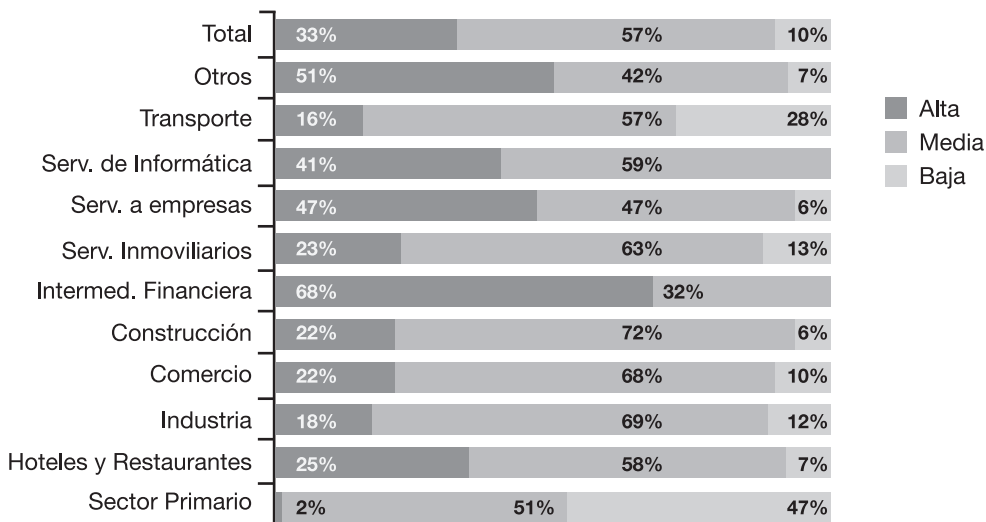


Fuente: CIPPEC sobre la base de OCDE (2014)

Los sectores más dinámicos de servicios financieros, empresariales e informáticos son más intensivos en trabajo de mayor calificación. De acuerdo a la Encuesta de Demanda Laboral (ECADELA) realizada por CIPPEC (2013)⁵, mientras los sectores de servicios de intermediación financiera, empresariales e informática demandan mayoritariamente trabajadores calificados (68%, 47% y 41% de su fuerza laboral, respectivamente), el transporte y el sector primario requieren principalmente trabajadores poco calificados (28% y 47%, respectivamente) (Gráfico 19).

⁵ La ECADELA es una encuesta que desarrolló CIPPEC entre enero y abril del 2013 sobre los requerimientos de empleo formal y su vinculación con los niveles de calificación en CABA. La encuesta relevó a los principales once sectores productivos de la economía porteña.

Gráfico 19. Nivel de calificación de la fuerza laboral por sector, 2013. Porcentaje del total

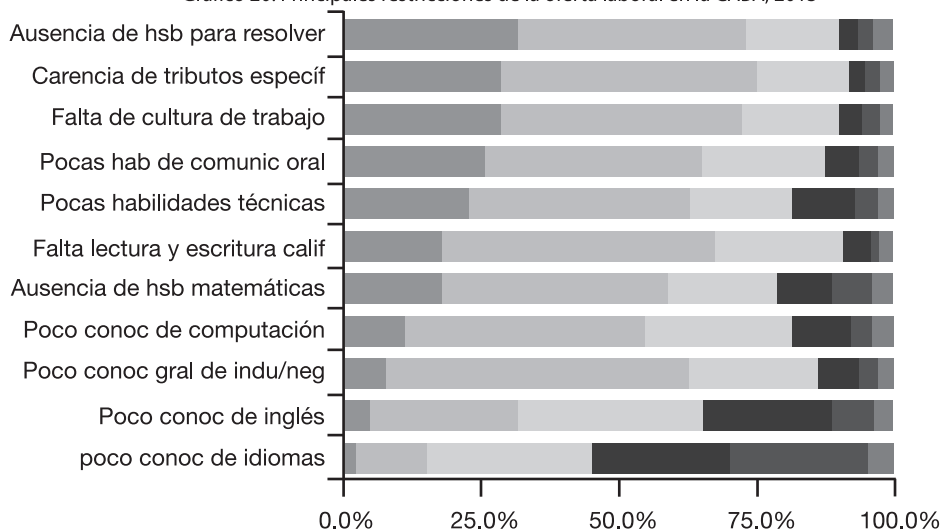


Notas: el nivel de calificación bajo comprende a trabajadores sin instrucción y hasta con la educación primaria terminada; el nivel de calificación medio comprende a trabajadores hasta educación secundaria terminada y el nivel calificación alto a trabajadores con educación terciaria o superior.

Fuente: CIPPEC sobre la base de ECADELA (2013)

Los principales obstáculos a la hora de buscar personal de las empresas de la CABA son la falta de atributos específicos laborales, la ausencia de capacidades de resolución y la falta de cultura del trabajo. Aproximadamente el 75% de las empresas porteñas considera estas características como obstáculos “muy importantes” o “importantes” a la hora de buscar empleados (Gráfico 20).

Gráfico 20. Principales restricciones de la oferta laboral en la CABA, 2013



Fuente: CIPPEC sobre la base de ECADELA (2013)

■ Muy Importante ■ Importante ■ Neutral
 ■ No Importante ■ Nada Importante ■ Ns/Nc

Más del 70% de las empresas de la CABA percibe deficiencias en la calificación de fuerza laboral y una débil vinculación del sistema educativo con los requerimientos empresariales. El 72% de las firmas porteñas opina que el nivel de instrucción de los trabajadores con educación media que ingresan al mundo del trabajo es bajo, y sólo el 9% piensa que el nivel es adecuado. Asimismo, más de tres cuartos de las empresas consultadas consideran que existe un vínculo débil entre la formación escolar media y las habilidades necesarias para el mercado laboral (CIPPEC, 2013).

La absorción de los trabajadores de menor calificación al mercado formal de trabajo representa un desafío en el mediano plazo para la CABA. De acuerdo a los censos nacionales de 2001 y 2010, el porcentaje de población residente en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios en la CABA creció casi una vez y media entre 2001 y 2010 (de alrededor de 4% a más de 6%) (Ver Sección 2.4).

Este segmento poblacional, con una participación significativa de migrantes provenientes de países limítrofes, usualmente localizados en la zona sur de la CABA⁶, presenta niveles de calificación laboral inferiores al promedio de la población porteña, y en general, de la población de la Argentina. Por ejemplo, de acuerdo a un estudio del Ministerio del Interior de la Nación, más del 80% de los inmigrantes provenientes de Paraguay y más del 70% de los provenientes de Bolivia y Chile no completaron sus estudios secundarios (Cerruti, 2009).

Tal como describe la Sección 2.3, los sectores más intensivos en el uso de trabajo de baja calificación, que podrían demandar trabajadores de esos segmentos poblacionales, tienen una participación reducida y declinante en la generación de empleos formales de la CABA. En contraste, los sectores más dinámicos, como los servicios inmobiliarios, empresariales y financieros, demandan una mayor proporción de empleos calificados.

Los sectores que absorben una mayor proporción de empleo de menor calificación en la CABA presentan niveles elevados de informalidad laboral. Tal como menciona la Sección 2.3, la participación en el empleo del sector industrial cayó 6 puntos porcentuales en las últimas dos décadas. En parte, los trabajadores de baja calificación anteriormente empleados en la industria manufacturera migraron hacia sectores de servicios tradicionales, como el comercio y la construcción, e incluso el servicio doméstico y los restaurantes y hoteles. Estos sectores se caracterizan por la presencia de elevadas tasas de informalidad laboral, superiores al 30% (Gráfico 21).

6 De acuerdo a Cerruti (2009), la CABA concentra el 65% de la población inmigrante proveniente de los países limítrofes y el Perú de la Argentina, y la proporción de estos migrantes entre los habitantes de los asentamientos precarios porteños fluctúa entre un 20% y un 40%. Asimismo, más de la mitad de los inmigrantes de la CABA (54%) proviene de los países limítrofes.

0.0%25.0%50.0%75.0%100.0% Poco conoc de otros idiomas Poco conoc de inglés Poco conoc gral de indu/neg Poco conoc de computación Ausencia de hab matemáticas Falta lectura y escritura calif Pocas habilidades técnicas Pocas hab de comunic oral Falta de cultura del trabajo Carencia de atributos especif Ausencia de hab para resolver Muy ImportantelImportanteNeutralNo importanteNada ImportanteNs/Nc

Gráfico 21. Tasa de empleo no registrado por sector, cuarto trimestre 2011



Nota: Incluye a asalariados mayores a 18 años que se encuentran obligados a realizar aportes a la seguridad social.

Fuente: CIPPEC sobre la base de Boletín de Estadísticas Laborales - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2014).

El capital humano como un limitante al crecimiento con equidad en la CABA en el largo plazo. Con una estructura productiva crecientemente dominada por sectores intensivos en el uso de trabajo calificado (ver Sección 2.3), la CABA podría enfrentar, de esta manera, importantes restricciones al crecimiento con equidad como resultado de una oferta laboral inadecuada a los requerimientos de la demanda de trabajo, como sugiere el análisis presentado en esta sección. Estas limitaciones podrían traducirse en la aparición de costos salariales crecientes, y eventualmente, en la pérdida de competitividad de las actividades productivas intensivas en empleos calificados radicadas en la CABA, e incluso en la generación de círculos viciosos de pobreza en los segmentos poblacionales de menor calificación relativa.

En particular, la persistencia de un segmento importante de la población empleada en sectores con elevados niveles de informalidad, y por lo tanto con menores niveles de productividad, implica un importante desafío en términos de acelerar la tasa de crecimiento potencial de la economía porteña en el largo plazo. También presenta el reto de mejorar el capital humano y las habilidades laborales de los grupos más vulnerables para permitirles aprovechar las oportunidades generadas por la demanda de empleos de calidad de los sectores productivos más dinámicos de la CABA.

3.1.2. Una infraestructura adecuada con niveles de demanda crecientes dentro del AMBA

La CABA tiene una mejor dotación de infraestructura física que el resto de la Argentina. Mientras solo el 2% de los hogares de la CABA carece de acceso agua potable de red, esta proporción supera el 10% para el promedio nacional. De forma más dramática, casi la mitad de los hogares en la Argentina carece de desagües cloacales; en la CABA solo el 2%. La CABA tiene también un mayor número de líneas telefónicas fijas por hogar (0.85 vs. 0.56) y un mayor porcentaje de hogares con computadoras (69% vs. 47%) que la media argentina. Finalmente, la generación de energía eléctrica instalada en la CABA supera también el promedio nacional (1.35 kw per cápita vs. 0.74) (Tabla 6).

Tabla 6. Indicadores de infraestructura, CABA y Argentina, 2001 y 2010

	2001		2010	
	CABA	Argentina	CABA	Argentina
Líneas telefónicas por vivienda	0.50	0.39	0.85	0.56
Porcentaje de hogares con computadora	41.4%	20.5%	68.6%	47%
Potencia instalada en KW per cápita	1.48	0.70	1.35	0.74
Viviendas sin agua potable por cañerías (%)	1.8%	15.8%	2.0%	12.1%
Viviendas sin inodoro con desagüe a cloaca (%)	2.0%	43.8%	1.6%	46.2%

Notas: datos sobre el total de la población de 15 años o más.

Fuente: CIPPEC sobre la base del Gobierno de la CABA (2014) e INDEC (2014).

Menor percepción empresaria de la infraestructura como un obstáculo a la inversión que en otras regiones. De acuerdo a la última Encuesta Empresarial del Banco Mundial (2010), la cantidad de cortes eléctricos en la CABA es inferior que en el resto de la Argentina, América Latina y otros países de ingresos medio altos. En la misma línea, la proporción de empresas porteñas que declaran que el acceso a y el funcionamiento de los servicios públicos es un obstáculo a la inversión es menor que en esas regiones (Tabla 7).

Tabla 7. Percepción empresaria acerca de la infraestructura, 2010

	Cantidad de cortes de luz por mes	Cortes de electricidad como obstáculo a la inversión (%)	Cantidad de insuficiencias mensuales de agua	Transporte como obstáculo a la inversión (%)
CABA	0,4	35,9	0,1	21,6
América Latina y Caribe	2,5	37,6	0,6	23,5
Argentina	1,9	43,3	0,1	26,1
Ingresos medios altos	2,6	39,6	0,5	21,8

Fuente: CIPPEC sobre la base de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial (2010).

De acuerdo a índices globales de percepción empresaria, la CABA es la ciudad con la mejor infraestructura de América Latina y el Caribe. De acuerdo al componente de calidad de la infraestructura del Índice de Calidad de Vida (ICV) de Mercer (2014), la CABA ocupa el primer lugar en la región, ubicándose en el puesto 82, seguida por Santiago de Chile (89), Montevideo (96) y Brasilia (101). Sin embargo, la CABA es superada por ciudades asiáticas como Seúl (50) y Kuala Lumpur (77). El índice de Mercer analiza la calidad de la provisión de infraestructura de cinco sectores: (a) electricidad; (b) agua; (c) telefonía y correo; (d) transporte público; y (e) transporte aéreo.

De todos modos, la CABA deberá enfrentar en el mediano plazo el desafío de una demanda creciente por mantener y mejorar el stock infraestructura frente al aumento de los flujos migratorios permanentes y transitorios. Como señala la Sección 2.5, la experiencia internacional indica que la mitigación de estas externalidades en las zonas metropolitanas, como el AMBA, demanda la provisión de bienes públicos regionales o, al menos, la coordinación de políticas públicas entre distintos niveles de gobierno. De otra manera, este aumento de la demanda de bienes y servicios públicos puede generar presiones crecientes sobre los recursos fiscales de la CABA, como analiza más abajo la Sección 3.1.2, o un deterioro gradual del stock de infraestructura local existente ante la ausencia de inversiones adecuadas.

3.2. Apropiabilidad de los beneficios privados, fallas de gobierno y mercado

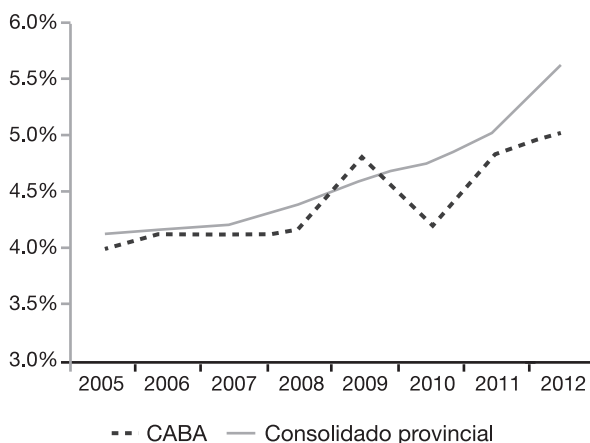
Un crecimiento sostenible con equidad requiere de instituciones que aseguren al sector privado la apropiación de los beneficios de la inversión. La presencia de niveles elevados de corrupción, volatilidad macroeconómica, presión tributaria, incertidumbre regulatoria, barreras de acceso al mercado, crimen y derechos de propiedad débiles reduce los incentivos a la inversión privada, al elevar la tasa de descuento requerida para hundir el capital por parte del sector privado.

En otras palabras, en ausencia de instituciones adecuadas que mitiguen estos riesgos microeconómicos y macroeconómicos es de esperar niveles de inversión privada inferiores a los niveles de inversión socialmente óptimos (Sánchez y Butler, 2008). Esta sección analiza la importancia relativa de estas fallas de gobierno como una restricción al crecimiento con equidad en la CABA.

3.2.1. Fallas de gobierno: riesgos microeconómicos y macroeconómicos

La presión impositiva en la CABA es similar al resto de las provincias argentinas. Como indica el Gráfico 22, el peso de los impuestos locales en el producto de la CABA es levemente inferior al promedio del consolidado provincial (5% del PBG de CABA y 5,6% del PIB, respectivamente). Si bien el peso de los tributos locales en el PBG porteño aumentó un poco más de medio punto porcentual desde 2010, aún se encuentra en una proporción inferior a la alcanzada en 2009.

Gráfico 22. Presión tributaria de tasas locales en la CABA y el consolidado provincial, 2005-2012. Como porcentaje del producto



Fuentes: CIPPEC sobre la base de MECON (2014), INDEC (2014) y Ministerio de Hacienda de CABA (2014).

La CABA tiene una situación fiscal saludable con interrogantes de largo plazo en ausencia de instituciones de alcance metropolitano. La CABA ha tenido en los últimos cinco años déficits primarios y financiero (con la excepción de 2010) pero de tamaño muy reducido. En 2012, el déficit primario y financiero representó un 0.04% y 0.13% del PBG porteño, respectivamente. En el mismo año, el déficit primario y fiscal del consolidado provincial fue del 0.35% y 0.61% del PIB, respectivamente (Gráficos 23 y 24).

Gráfico 23. Resultado primario de la CABA y consolidado provincial, 2008-2012. Porcentaje del producto

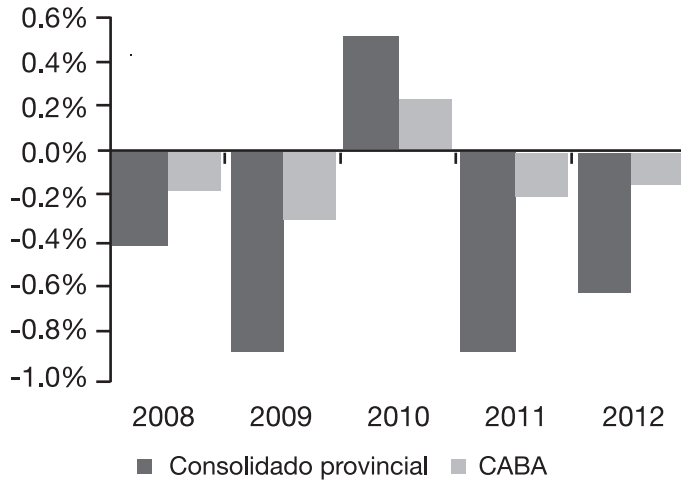
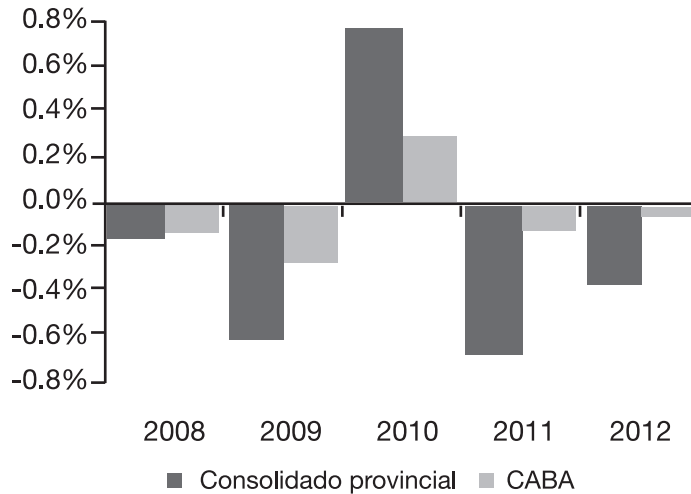


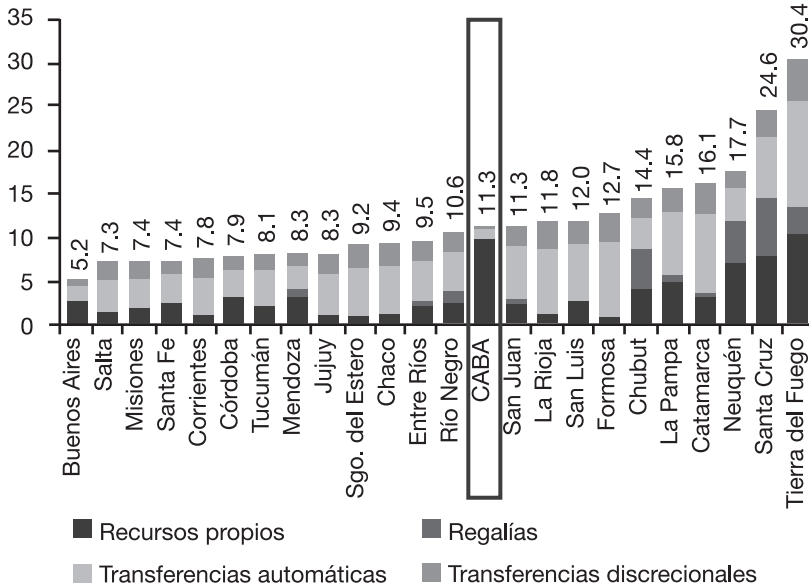
Gráfico 24. Resultado financiero de la CABA y consolidado provincial, 2008-2012. Porcentaje del producto



Fuente: CIPPEC sobre la base de Ministerio de Hacienda de CABA y MECON (2014).

En el largo plazo, es de esperar un peso aún menor de las transferencias federales en los ingresos de la CABA. Actualmente, la CABA es la jurisdicción que recibe menos transferencias nacionales automáticas y discrecionales por habitante de la Argentina, y que por lo tanto financia una mayor proporción del gasto con recursos fiscales propios (Gráfico 25).

Gráfico 25. Recursos provinciales per cápita, según origen, 2012. En miles de millones de pesos



Fuentes: CIPPEC sobre la base de DNCFP (2014)

Más allá de la coyuntura política, las perspectivas a largo plazo de una mayor afluencia de recursos federales a la CABA no son positivas dado el nivel de ingreso per cápita porteño y las enormes dificultades de reformar el régimen federal argentino. A estos factores se suma la transferencia creciente de funciones de gobierno por parte de la administración pública nacional al Gobierno porteño, que reduce la necesidad de fondos federales, y por lo tanto, elevada las necesidades locales de financiamiento de una oferta de servicios pública ampliada.

A pesar de la positiva situación actual de las finanzas públicas porteñas, la sostenibilidad fiscal intertemporal de la CABA presenta interrogantes asociados a la dinámica poblacional y el incremento en la demanda de bienes públicos locales. En una perspectiva de largo plazo, si la población residente de la CABA continúa estancada como en los últimos 60 años, y aumentan en paralelo los flujos migratorios permanentes y transitorios, en particular del AMBA, y por lo tanto, la demanda de bienes y servicios públicos locales, la presión fiscal sobre los contribuyentes porteños podría ir en ascenso, en ausencia de (improbables) mayores transferencias federales o mecanismos de redistribución fiscal de alcance metropolitano (ver Sección 2.5).

Más allá de la cuestión fiscal, la CABA logró recientemente disminuir los costos regulatorios de entrada para nuevas actividades productivas, pero aún queda margen para mejorar. A modo de ejemplo, los costos formales de los permisos de obra en la CABA cayeron 58% de 2008 a 2012, mientras que los costos formales de una habilitación comercial bajaron un 80% durante el mismo período (Gráficos 26 y 27).

Gráfico 26. Costos y demoras de permisos de obra en la CABA y ciudades seleccionadas, 2008 y 2012

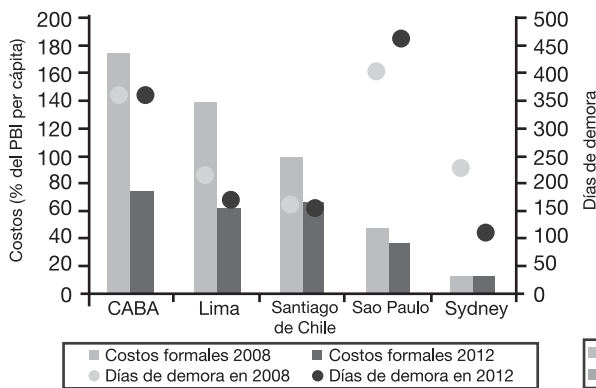
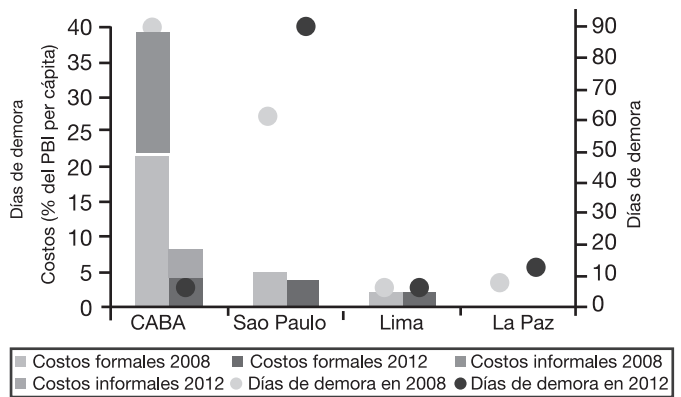


Gráfico 27. Costos y demoras de una habilitación comercial en la CABA y ciudades seleccionadas, 2008 y 2012



Fuente: Castro, Jorrat y Szenkman (2012)

A pesar de estas mejoras, la cantidad de días de demora que demanda obtener un permiso de construcción en la CABA duplica a los observados en Lima (Perú) y Sídney (Australia) (Gráfico 26). En el caso de los días de demora de una habilitación comercial en CABA, sin embargo, la mejora ha sido notable y supera la performance de ciudades de la región (Gráfico 27).

La seguridad pública es un reto para la CABA y el AMBA. La criminalidad y la violencia son factores condicionantes de la generación de inversiones, la acumulación de factores productivos y la competitividad (Dammert et al., 2008). Si bien los homicidios dolosos y hechos delictivos cada 100 mil habitantes disminuyeron entre 2002 y 2008 en la CABA, esta caída ocurrió a un menor ritmo que en la Argentina (Tabla 8). Entre 2008 y 2010, los homicidios dolosos siguieron cayendo a nivel nacional, pero aumentaron en la CABA. Lamentablemente, no contamos con información oficial más reciente para analizar la persistencia o discontinuidad de estas tendencias.

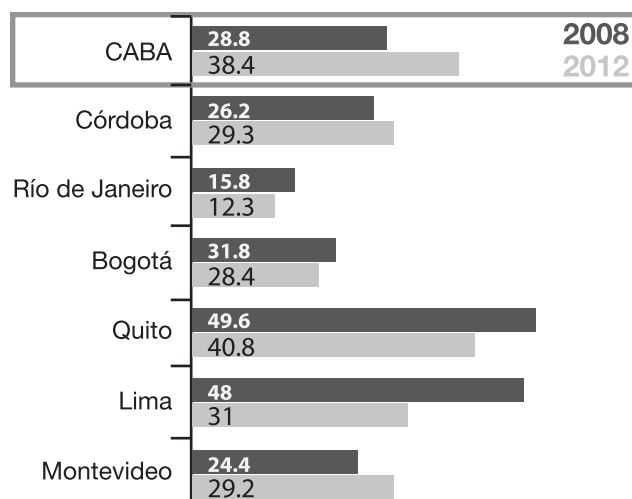
Tabla 8. Delitos y homicidios en la CABA y Argentina, 2002, 2008 y 2010

	2002	2008	2010
Homicidios dolosos cada 1000 habitantes			
CABA	6,2	4,6	5,8
Argentina	9,2	5,8	5,5
Hechos delictivos cada 1000 habitantes			
CABA	7.288	7.283	s.d.
Argentina	3.697	3.298	s.d.

Fuente: CIPPEC sobre la base la Dirección Nacional de Política Criminal (2014)

Según la última encuesta de la CAF (2014), la CABA se encuentra entre las ciudades con la mayor tasa de victimización de América Latina. La tasa de victimización (el porcentaje de hogares que durante el último año fueron víctimas de hurto, robo o estafa) creció más en la CABA (63%) que en ninguna otra ciudad de América Latina entre 2008 y 2012, seguida por la Ciudad de Panamá (45%) y Córdoba (40%), reflejando un problema de escala nacional en la Argentina (Gráfico 28).

Gráfico 28. Índice de Victimización en Ciudades de América Latina, 2008 y 2012



Fuentes: CIPPEC sobre la base de CAF (2013).

Cabe destacar que el problema del delito afecta al AMBA en su conjunto. Según una encuesta reciente realizada por la UCA (2013), la mitad de los residentes metropolitanos manifiestan experimentar una sensación de inseguridad y la ausencia de presencia policial en el barrio de residencia. Además, esta percepción de inseguridad supera el 60% en el caso de los residentes del GBA.

La percepción del sector privado sobre el crimen es peor en la CABA y la Argentina que en el resto de América Latina y otros países de ingresos medios altos. De acuerdo a la Encuesta Empresarial del Banco Mundial (201), en la CABA, el porcentaje de empresas privadas que pagan por seguridad privada (72%) supera en más de 10 puntos porcentuales al promedio latinoamericano (62%) y de los países de ingresos medios altos (61%). A su vez, un porcentaje mayor de empresas sufrió pérdidas debido a robos y vandalismo en la CABA (31%) que en ese grupo de países (29% en América Latina y el Caribe y 28% en los países de ingresos medios altos), si bien la Argentina supera en dos puntos porcentuales el promedio porteño (33%) (Tabla 9).

Tabla 9. Percepción de las empresas privadas sobre la seguridad, 2010

	Porcentaje de empresas que pagan por seguridad	Porcentaje de empresas que sufrieron pérdidas por robos y vandalismo
Ciudad de Buenos Aires	71,7	31,3
América Latina y Caribe	62,0	28,9
Argentina	67,5	32,7
Países de ingresos medios altos	60,7	27,7

Fuente: CIPPEC sobre la base de World Bank Enterprise Survey (2014)

Los elevados niveles de inflación de la Argentina constituyen un limitante a la inversión en la CABA. Una inflación alta es un detrimento central a la hora de invertir por parte de las empresas privadas, ya que genera distorsiones de precios que dificultan prever los márgenes de ganancia, entre otros problemas. En ese sentido, la Argentina es el quinto país con mayor inflación anual a nivel internacional, sólo superada por economías de menores ingresos relativos como Sudán, Irán, Malawi y Sudán Meridional (Tabla 10). Este fenómeno, junto con las presiones a la apreciación cambiaria y otros problemas vinculados con las políticas macroeconómicas nacionales, aparecen como factores exógenos de extrema importancia para el desarrollo sostenible de largo plazo de la CABA.

Tabla 10. Países con mayor inflación anual, 2012-2014

País	2012	2013	2014
Sudán	44.4%	41.9%	18.1%
Irán	41.2%	22.0%	24.0%
Malawi	34.6%	20.1%	9.8%
Sudán Meridional	25.2%	-8.8%	14.2%
Argentina	25.6%	28.3%	35%

Fuente: CIPPEC sobre la base de WEO (2014) y estimaciones privadas para la Argentina

La CABA tiene niveles de calidad institucional superiores al resto de las provincias argentinas. Las instituciones delimitan la estructura básica de incentivos que enfrentan los agentes económicos y, con ello, estimulan en mayor o menor medida la formación de capital físico y humano y las actividades de innovación (López y otros, 2013). En ese marco, por ejemplo, la CABA ocupa el primer lugar en el índice de calidad institucional elaborado por CIPPEC (Page, 2009) (Gráfico 29). Sin embargo, más allá de la calidad institucional propia, la CABA opera en el contexto de la Argentina, que obtiene indicadores muy bajos en el contexto de América Latina y a nivel internacional en diversos índices de calidad de las instituciones (Chuaire y Scartascini, 2014).

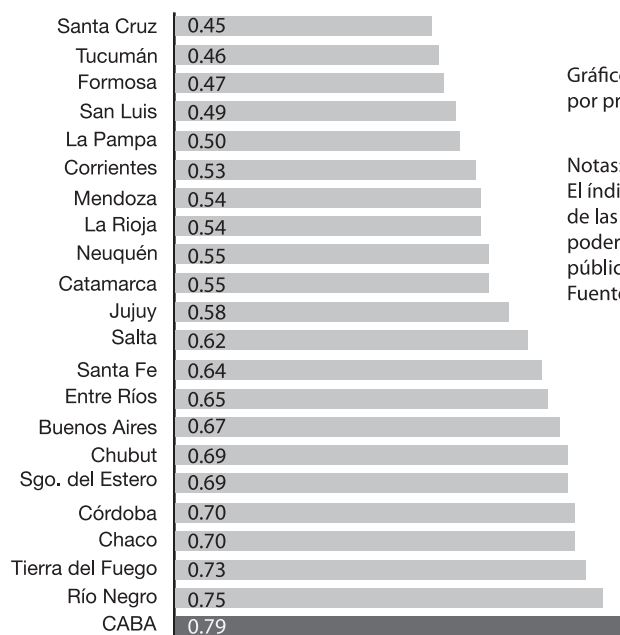


Gráfico 29. Puntaje promedio del índice de calidad institucional por provincias, 2009

Notas: el proyecto no cubrió las provincias de Misiones y San Juan. El índice contempla el acceso a la información pública, la calidad de las elecciones provinciales, la rendición de cuentas de los poderes del estado provincial, el presupuesto y la administración pública provincial.

Fuente: CIPPEC sobre la base Page (2010).

3.2.2. Fallas de mercado: externalidades de información y coordinación

Crecimiento de la productividad impulsado por los sectores tradicionales con niveles reducidos de cambio estructural. Aplicando una simple metodología de descomposición (Hopenhayn y Neumeyer, 2003), es posible observar que los cambios en la productividad laboral ocurridos en la CABA en los últimos 20 años fueron mayormente explicados por mejoras en la productividad de los sectores más tradicionales de la economía porteña (componente intrasectorial). De hecho, la contribución de los cambios en la estructura productiva (componente intersectorial) fue prácticamente nulo entre 1996 y 2012, e incluso levemente negativo entre 2003-2012 (Tabla 11).

Tabla 11. Descomposición de la productividad laboral, 1994-2013

	Índice de reasignación	Producto por trabajador	Componente intrasectorial	Componente intersectorial	Interacción
1996-2000	0.061	0.4%	0.3%	0.2%	-0.1%
2003-2012	0.046	0.5%	0.6%	-0.1%	0.0%
1996-2012	0.087	0.1%	0.2%	0.0%	-0.1%

Nota: el componente intrasectorial mide los cambios en la productividad laboral asumiendo que el peso de cada sector en el empleo se mantiene constante; el componente intersectorial mensura los cambios en la productividad permitiendo que el peso de cada sector en el empleo total varíe en el tiempo; y el componente de interacción mide los efectos combinados de los componentes intra e intersectoriales.

Fuente: CIPPEC sobre la base de CEP (2014) y Ministerio de Hacienda de CABA (2014)

Este resultado es consistente con los hallazgos de la Sección 2.3, y sugiere que la aparición de nuevos sectores dinámicos, como el software o las industrias creativas, entre los principales, no fue suficiente para generar un cambio estructural de la economía y el empleo de la CABA en ese período hacia una estructura productiva dominada por las actividades intensivas en conocimiento.

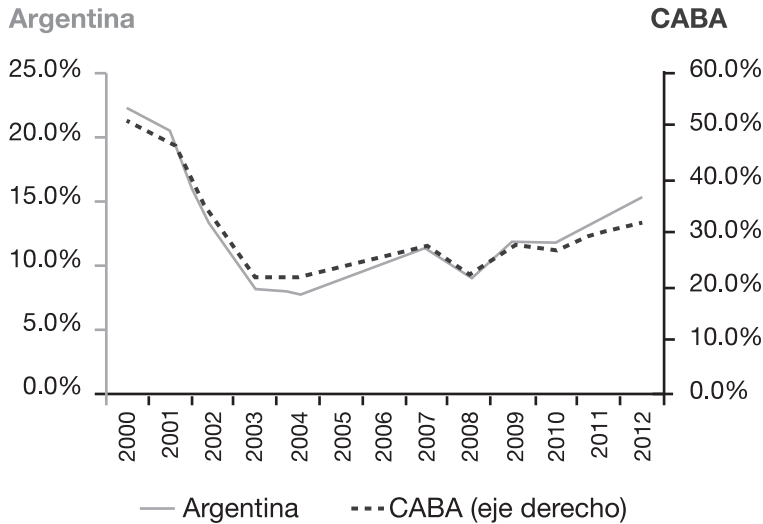
La presencia de fallas de coordinación y descubrimiento explica, en parte, el bajo dinamismo productivo de la economía de la CABA. Una posible explicación está vinculada a las dificultades de desarrollar nuevos productos en ausencia de servicios o insumos complementarios en la CABA. Por ejemplo, en las últimas dos décadas, el crecimiento significativo experimentado por la industria farmacéutica local no fue acompañado por un esfuerzo de investigación y desarrollo que facilitara la obtención de principios activos de los fármacos (Llach y otros, 2012). De acuerdo a las entrevistas realizadas para este estudio, una situación similar ocurrió con la naciente industria biotecnológica de la CABA. En la última década, un racimo de pequeños emprendimientos innovadores desapareció o fue absorbida por empresas de sectores tradicionales, como resultado de la ausencia de proveedores especializados y financiamiento de largo plazo.

3.3. Acceso y costo del financiamiento

Como menciona la Sección 1, la falta de acceso o un costo muy elevado del crédito constituye una restricción al crecimiento con equidad, desalentando planes de inversión y frenando el surgimiento de nuevos emprendimientos productivos. De esta manera, esta sección analiza la importancia relativa de las restricciones de acceso y costo del financiamiento en la CABA.

La disponibilidad de crédito en la CABA es mayor que para el promedio de la Argentina. Los préstamos del sistema financiero en la CABA alcanzaron alrededor del 30% del PBG en 2012, mientras que apenas superan el 15% del PIB para el promedio nacional. Sin embargo, en forma paralela a los depósitos, el crédito relativo al producto aún no recupera los niveles observados en 2000 (Gráfico 30).

Gráfico 30. Préstamos como porcentaje del producto en la CABA y la Argentina, 2000-2012



Fuente: CIPPEC sobre la base del BCRA (2014), Ministerio de Hacienda de CABA (2014), INDEC (2014) y Fundación Observatorio Pyme (2013).

Sin embargo, la profundidad del sistema financiero porteño es inferior al promedio de América Latina y el Caribe y de los países de ingresos medios altos. Si bien el crédito como porcentaje del producto en la CABA casi duplica el promedio de la Argentina (32% vs. 15%), aún es casi la mitad de la media latinoamericana (72%), tres veces menor que en otros países de ingresos medios altos (88%), y más de 6 veces inferior que en los países de la OCDE (205%) (Gráfico 31).

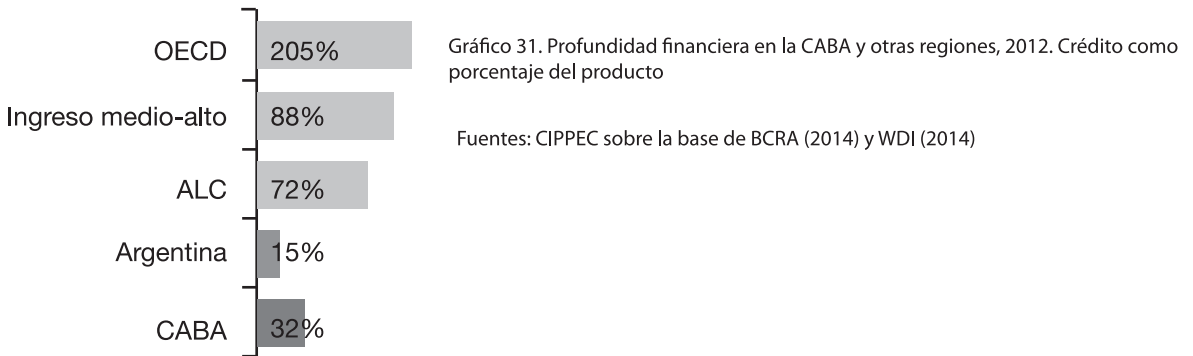


Gráfico 31. Profundidad financiera en la CABA y otras regiones, 2012. Crédito como porcentaje del producto

Fuentes: CIPPEC sobre la base de BCRA (2014) y WDI (2014)

La CABA es la jurisdicción subnacional que mejor se posiciona en un índice nacional de brecha financiera. La CABA se encuentra muy por encima del resto del país en lo que respecta al número de filiales de entidades financieras, préstamos al sector privado y depósitos del sector privado, de acuerdo un índice de la brecha financiera elaborado por López y otros (2013), que busca capturar en forma sintética distintas medidas de acceso y profundidad financieras en las provincias argentinas (Gráfico 32).



Gráfico 32. Brecha del sistema financiero por provincia, 2013

Nota: La brecha es obtenida a partir del promedio general de las discrepancias estandarizadas de las siguientes variables: (i) número de filiales financieras cada 100,000 habitantes; (ii) préstamos al sector privado no financiero sobre PBG; y, (iii) depósitos del sector privado no financiero sobre PBG. Cuanto menor es el valor obtenido, mayor el déficit del sistema financiero de la provincia.

Fuente: CIPPEC sobre la base de López y otros (2013).

Las restricciones de acceso al financiamiento de riesgo limitan el desarrollo de nuevos emprendimientos productivos, en particular en sectores no tradicionales. Las entrevistas semi-estructuradas con representantes de asociaciones empresarias realizadas para este estudio sugieren que la oferta de financiamiento privada para los emprendimientos innovadores de la CABA es escasa, en particular en sectores no tradicionales de la economía porteña. Por ejemplo, las empresas audiovisuales expresan que experimentan significativas dificultades para conseguir financiamiento (Fundación Observatorio PyME, 2014). De esta manera, el subdesarrollo financiero de la Argentina relativo a América Latina y otros países de ingreso medios podría estar limitando el surgimiento y expansión de nuevos sectores productivos en la CABA, e impidiendo que la Ciudad tenga una economía más diversificada.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

4.1. Los principales limitantes al crecimiento con equidad en la CABA

La CABA como una ciudad global y economía del conocimiento en transición. El peso en la población y la economía nacionales y la importancia de la cultura local, hacen de la CABA una ciudad de dimensiones y relevancia globales (Ver Sección 2.1). Asimismo, la CABA continúa ofreciendo niveles de capital humano e infraestructura superiores al promedio de la Argentina, e incluso de América Latina (ver Sección 3.1). La estructura productiva porteña, crecientemente orientada hacia actividades de servicios e industriales intensivas en conocimiento (Sección 2.3), se destaca en el contexto argentino.

La CABA deberá enfrentar el desafío exógeno de los costos crecientes en moneda extranjera de la Argentina. A pesar de estas fortalezas, la especialización de la CABA en actividades intensivas en conocimiento, como las TIC, las industrias creativas y el turismo, enfrenta el desafío de costos crecientes en moneda extranjera, en un contexto de un tipo de cambio posiblemente más apreciado que a comienzos del Siglo XXI. Este desafío reclamará recorrer un camino cada vez más basado en la agregación de valor, la mejora de la calidad y la diferenciación de productos para las industrias conocimiento-intensivas de la CABA.

Un segundo desafío parcialmente exógeno es la persistencia de niveles elevados la pobreza y la inequidad social en la CABA. A pesar de que cuenta con el producto por habitante más elevado de la Argentina, la CABA presenta todavía niveles de pobreza y desigualdad elevados en comparación con otras ciudades de escala global (Ver Sección 2.4). Este fenómeno es acentuado por el reto de integrar los flujos de inmigrantes permanentes y transitorios de menores ingresos y capital humano relativos a los mercados formales de trabajo e inmobiliarios, en el contexto del AMBA (Ver Sección 2.5).

Cuatro limitaciones propias de la CABA al crecimiento con equidad. A partir del análisis realizado en este documento en base a la MDCE, CIPPEC identifica cuatro restricciones endógenas principales al crecimiento con equidad en la CABA en el largo plazo, que se describen a continuación.

Una primera restricción radica en la debilidad de los vínculos entre el sistema educativo y el aparato productivo, y las dificultades para incorporar a los trabajadores menos calificados al empleo formal. Si bien la oferta laboral de CABA tiene niveles de calificación superiores al promedio de la Argentina y América Latina, más del 70% de las empresas radicadas en el territorio porteño perciben deficiencias en la calificación del empleo y una escasa vinculación entre el sistema educativo y los requerimientos empresariales (ver Sección 3.1.1).

En particular, de acuerdo a las entrevistas realizadas, las empresas de los sectores “estrella” más dinámicos encuentran severas limitaciones para satisfacer la demanda de profesionales con educación universitaria y superior, en particular en carreras vinculadas a la ingeniería. A su vez, la utilización de recursos humanos de menor calificación relativa aparece como una respuesta limitada a la carencia de técnicos capaces de prestar los servicios más estandarizados.

En paralelo, la absorción de los trabajadores de menor calificación al mercado formal representa un desafío en el mediano plazo para la CABA. Por un lado, es necesario entender el tipo de habilidades que la población de menores recursos relativos puede y necesita adquirir para adaptarse a la demanda, y por el otro, el tipo de oferta que la economía necesita sostener o fomentar para absorber a los sectores más vulnerables y evitar la aparición de círculos viciosos de pobreza.

La ausencia de mecanismos de coordinación metropolitana afecta los retornos sociales de la actividad privada en la CABA, a través de sus impactos sobre el capital humano, la infraestructura y la sustentabilidad fiscal. Si bien la CABA se beneficia de la presencia de un mercado de trabajo y capital integrado de escala metropolitana, también padece los problemas de transporte, contaminación ambiental, desgaste de rutas y accesos, uso de bienes públicos en general (educación, salud, seguridad, entre los principales), derivados en parte de la población migrante diaria del resto del AMBA (Ver Secciones 2.5 y 3.2).

Este proceso puede afectar la sostenibilidad fiscal de la CABA en el largo plazo, así como la provisión eficiente de bienes públicos locales. En particular, la ausencia instituciones de coordinación y gestión metropolitana

puede generar una sub-oferta de bienes públicos, ante la dificultad de compartir parte de la carga fiscal y administrar el usuario final de los servicios provistos por el gobierno de la CABA (Ver Sección 3.2).

Las restricciones al financiamiento afectan el surgimiento de nuevos emprendimientos productivos en la CABA, en particular en actividades no tradicionales. La profundidad del sistema financiero de la CABA, si bien supera el promedio de la Argentina, es casi tres veces menor que la media de América Latina (Ver Sección 3.3). De acuerdo las entrevistas realizadas con representantes empresariales y funcionarios del Gobierno de la CABA, esta restricción de acceso al financiamiento afecta especialmente a nuevas actividades productivas, impactando negativamente sobre las posibilidades de diversificación de la economía porteña.

La CABA aparece como una “ciudad vacía”, signada por la potencial presencia de importantes economías de aglomeración inexploradas, la persistencia de bolsones de pobreza y signos de congestión en las zonas de mayor densidad poblacional. Desde 1950, la población porteña permanece prácticamente estancada en una cantidad cercana a los 3 millones de habitantes. Si bien la proporción de habitantes entre la zona sur y norte de la CABA es similar, la densidad poblacional, o la cantidad de habitantes por metro cuadrado, es mayor en el Norte que en el Sur de la Ciudad. De esta manera, la CABA presenta oportunidades de aprovechar las ganancias que podría generar un proceso de desconcentración productiva y poblacional hacia la zona sur, en términos de creación de empleos de calidad y mitigación de las economías de congestión en la zona norte (Ver Sección 2.6).

4.2. Lineamientos generales para una estrategia de desarrollo con equidad en la CABA

En base al diagnóstico y priorización de las principales restricciones al crecimiento con equidad identificadas anteriormente, esta sección presenta algunos lineamientos generales como una contribución al debate sobre una estrategia de crecimiento sostenible con equidad social para la CABA en el largo plazo. El Diagrama 3 resume las principales restricciones identificadas y los lineamientos propuestos para mitigarlas.

Diagrama 3. Restricciones al crecimiento con equidad y lineamientos para una estrategia de desarrollo en la CABA

Principales Limitantes	Lineamientos generales
Oferta de trabajo calificado acotada y dificultades para incorporar a los trabajadores menos calificados al mercado	<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecimiento de los vínculos educación-empresa-trabajo. ● Generación de capacidades para las industrias de servicios globales. ● Impulso a la reconversión de las industrias tradicionales.
Ausencia de mecanismos de coordinación de alcance metropolitano	Impulso a la creación de un órgano metropolitano de regulación y coordinación .
Acceso a financiamiento limitado	Conformación de un fondo mixto público-privado .
Economías de aglomeración insuficientemente explotadas en el sur	Recreación de zonas postergadas , con eje en la mejora y atracción del capital humano .

4.2.1. El fortalecimiento de los vínculos educación-empresa-trabajo⁷

Introducir en el currículo y asegurar el tratamiento del tema del trabajo y de la empresa en los niveles primario, medio y terciario. En el caso de la enseñanza media, y al menos para las zonas más desfavorables, este fenómeno significa lograr que los alumnos adquieran una competencia laboral concreta. Al mismo tiempo, este objetivo requiere establecer contactos sistemáticos entre las autoridades de la CABA en las áreas de Desarrollo Económico y Educación, y entre ambas y las asociaciones de empresarios y trabajadores de la ciudad, en orden de diagnosticar las necesidades cuantitativas y cualitativas de trabajadores y profesionales calificados.

Fomento a la capacitación empresarial. En materia de políticas para fomentar la capacitación desde las empresas, promovemos considerar la desgravación impositiva de las inversiones en capacitación para el desarrollo productivo. A los fines de captar a las poblaciones más vulnerables, se promueve establecer o reubicar más escuelas y centros de formación profesional en las propias villas o cerca de ellas, integrando estos esfuerzos con otros programas vigentes, como los del Ministerio de Desarrollo Social.

Potenciar el rol de las escuelas técnicas. Para que las políticas de educación y trabajo sean consistentes en el nivel secundario es necesario desarrollar, en el marco de las políticas nacionales, estrategias de mejora continua de las condiciones institucionales de las escuelas técnicas con equipamiento y formación docente continua en nuevas tecnologías y procesos productivos (Almandoz, 2006). En el ámbito de las escuelas técnicas, la CABA cuenta todavía con un amplio margen de acción para la mejora, con vistas a fortalecer su doble rol de constructoras de renovadas ventajas competitivas y de palancas para permitir el acceso pleno a la sociedad del conocimiento por parte de amplios sectores de la sociedad. Está claro que los profesores son los actores más importantes en el proceso de cambio institucional, ya que son quienes deben funcionar como intermediarios entre los jóvenes y el mundo del trabajo. Por ello, es de suma importancia la realización de pasantías de profesores en empresas (De Ibarrola, 2004).

Conformar servicios de orientación vocacional. Estos servicios podrían brindar información a los inscriptos acerca de las competencias involucradas en la formación y las posibles salidas laborales, de los cuales participe activamente el sector empresarial. Como en el caso de las escuelas técnicas, la CABA cuenta todavía un amplio margen de acción para la mejora de la formación profesional. Para ello, es fundamental y urgente vincular los centros educativos con el sector productivo.

Becas y pasantías en empresas para estudiantes de ingeniería, tecnología y otras ciencias duras. Es necesario trabajar con las universidades con mayores fortalezas en ingenierías, ciencias duras y tecnologías y, por otro lado, con las empresas, en el otorgamiento de becas a estudiantes de esas carreras a partir del tercer año y fomentar políticas de articulación entre empresas, universidades y el gobierno de la ciudad, para el desarrollo de programas de Inversión y Desarrollo (I+D). Respecto a las becas, los beneficiados deberían comprometerse a trabajar al egreso, por un plazo a determinar, dentro de la ciudad.

7 En base a Llach y otros (2012).

La CABA tiene todavía un amplio campo de acción para revitalizar los roles educativos, productivos y sociales de la Escuela Superior no Universitaria. En primer lugar, la escasa presencia efectiva de instituciones de gestión estatal en las orientaciones de ingeniería, tecnología y ciencias duras es una clara invitación a crear nuevos institutos, radicados preferentemente en las zonas más vulnerables de la ciudad. Finalmente, la cuestión de la educación superior universitaria presenta para la CABA una cierta complejidad en tanto no tiene injerencia en su gestión o regulación. Se podría considerar la posibilidad de crear una Universidad de la Ciudad de Buenos Aires pero, dada la amplia oferta de calidad existente en la ciudad, puede llegar a ser redundante.

4.2.2. Generación de capacidades para las industrias de servicios globales

Instrumentación de programas de capacitación específicos (*Finishing Schools*) para atender necesidades transversales de todos los sectores de servicios (idiomas, manejo de computación, etcétera) y necesidades específicas de cada actividad. Se trata de implementar un programa extra curricular en diferentes universidades o en los Institutos Tecnológicos Terciarios, que priorice brindar los conocimientos necesarios para alcanzar las habilidades requeridas por dichas actividades.

Creación de un registro de capacidades profesionales y un programa de facilitación de acceso a certificaciones profesionales. Esto último está referido a reconocer, evaluar y acreditar las competencias profesionales adquiridas mediante la experiencia laboral o de vías no formales de capacitación. Esta evaluación y acreditación de las competencias profesionales se desarrollará siguiendo criterios que garanticen la fiabilidad, objetividad y rigor técnico de la evaluación. Por ejemplo, si las competencias profesionales evaluadas al trabajador no alcanzan a completar las calificaciones recogidas en algún título de formación profesional, se le realiza una acreditación parcial acumulable. De este modo, si así lo desea, el trabajador podrá completar su formación para la obtención del correspondiente título o certificado.

4.2.3. Estímulo a la reconversión de las industrias tradicionales

Tal como destaca la Sección 2.3, el peso relativo de las actividades industriales tradicionales de menor intensidad de capital y trabajo calificado en el empleo y la producción de la CABA experimentó una marcada contracción en las últimas dos décadas. Proponemos complementar la actual política de promoción de los sectores dinámicos industriales y de servicios de la CABA con una estrategia de reconversión de las actividades industriales tradicionales. En particular, esta estrategia de reconversión tendría cuatro ejes principales: (a) el apoyo a la formalización; (b) estímulo a la modernización y capitalización empresarial; (c) la promoción del asociativismo y el desarrollo de programas de proveedores.

4.2.4. Impulso a la creación de un órgano metropolitano de regulación y coordinación

Como un posible principio de solución a la cuestión metropolitana, CIPPEC promueve el debate sobre la creación de un órgano de regulación y coordinación de las diferentes actividades y bienes públicos compartidos en el AMBA. Un primer paso positivo en esa dirección es la reciente creación de la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT).

Un organismo de alcance metropolitano podría contribuir a la generación de espacios institucionalizados de negociación e intercambio de información en los principales temas comunes del AMBA, más allá del transporte, como la recolección y procesamiento de residuos, la seguridad ciudadana, y eventualmente, los sistemas de salud y educación entre el Gobierno nacional, la provincia de Buenos Aires y la CABA.

De acuerdo a la experiencia internacional, una institución de estas características podría comenzar abarcando aspectos regulatorios y administrativos, y luego avanzar hacia la gestión directa de algunos temas puntuales, e incluso, la creación de mecanismos de redistribución fiscal metropolitanos (Banco Mundial, 2009; Farole, 2008).

4.2.5. Conformación de un fondo mixto público-privado de inversión en empresas innovadoras de elevado potencial de crecimiento

En casi todo el mundo, los fondos de “capital semilla” financian empresas nacientes con fondos parcial o totalmente estatales. En este segmento empresario, actúan también los denominados “inversores ángeles”, que normalmente actúan a título individual, y proveen no sólo financiamiento sino también experiencia concreta de negocios y asesoramiento técnico. CIPPEC propone combinar a estos dos actores, a través de la conformación de un fondo mixto público-privado para el estímulo de empresas innovadoras, bajo la forma de fideicomiso.

El fideicomiso tendría como objetivo aportar recursos a los Fondos de Capital de Riesgo privados existentes, invirtiendo en forma conjunta en empresas de tres a cinco años de vida y con alto potencial de crecimiento. Más allá del financiamiento a nuevas empresas, promovemos generar alternativas para firmas en proceso de consolidación (de tres a cinco años de vida). Esto surge como una necesidad ya que la mayor parte de los fondos de capital de riesgo existentes, tanto en número como en monto de capital administrado, se concentra en la etapa de *private equity* que provee capital a empresas ya consolidadas.

4.2.6. Recreación de zonas postergadas con eje en la mejora y atracción de capital humano

CIPPEC propone impulsar una estrategia de desarrollo urbano para la equidad basada en la mejora y atracción de capital humano calificado hacia las zonas de menor desarrollo relativo de la CABA. De acuerdo a la experiencia internacional, la actual política distrital de la CABA podría ser potenciada con la mejora del stock existente y la atracción del capital humano calificado en las zonas de menor desarrollo relativo, con el objetivo de aumentar los niveles de productividad, y contribuir, de esta manera, a la creación de empleos de calidad y la reducción de los niveles de pobreza e inequidad (Castro, Jorrat y Rubio, 2013).

De todas formas, es preciso entender que la racionalidad económica detrás de la política distrital implica que los efectos potenciales de cada iniciativa distrital son diferentes. Las economías de aglomeración vinculadas a los beneficios de la cercanía geográfica y la densidad poblacional no tienen la misma densidad para todas las actividades económicas promovidas. Asimismo, es preciso analizar si la política distrital genera algún cambio en las condiciones iniciales del barrio o si está incentivando la radicación de empresas que elegirían localizarse en dicha área de cualquier modo⁸.

8 Este párrafo es cita prácticamente textual de Castro, Rubio y Jorrat (2013).

CIPPEC sugiere la necesidad de llevar adelante las siguientes políticas complementarias a las iniciativas distritales: (a) la mejora de la información estadística disponible a nivel de barrio; (b) la priorización de las políticas de inversión educativa y estímulo al desarrollo del capital humano; (c) el diseño de las nuevas iniciativas distritales en función de las potenciales economías de escala y derrames sectoriales y su vinculación con otras políticas de desarrollo urbano del GCABA.

CIPPEC propone la adopción de una metodología estandarizada de evaluación de los efectos económicos y sociales de los distritos sobre la Ciudad. En particular, propone evaluar cinco dimensiones centrales de impacto: (a) el mercado de trabajo; (b) el mercado inmobiliario; (c) la situación social; (d) la actividad económica; y, (e) el bienestar y la calidad de vida⁹.

⁹ Este párrafo es cita prácticamente textual de Castro, Rubio y Jorrat (2013).

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2009). *World Development Report. Reshaping Economic Geography*. World Bank. Washington DC.
- Banco Mundial (2009b). *Aceh Growth Diagnostic*. The World Bank Office Jakarta.
- Barbero, J.; Castro L.; Abad, J. y Szenkman, P. (2011). *Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario*. Documento de Trabajo N° 79, CIPPEC. Buenos Aires.
- Berg, A.; Ostry, J. y Zettelmeyer, J. (2008). *What Makes Growth Sustained?* Fondo Monetario Internacional. Washington DC.
- CAF (2011). *Desarrollo Urbano y Movilidad en América Latina*. Cooperación Andina de Fomento. Caracas.
- CAF (2014). *Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Cooperación Andina de Fomento. Bogotá.
- Castro, L., Szenkman, P. y Jorrat, D. (2013). *Evaluación de impacto de programas de mejora del clima de negocios: Evidencia para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Nota Técnica IDB-TN-559, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Campante, F. y Glaeser, E. (2009). *Yet another tale of Two Cities: Buenos Aires and Chicago*, NBER Working Paper Series 15104, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Castro, L., Rubio, B. y Jorrat, D. (2013). *Un análisis preliminar de los posibles efectos económicos de la política de distritos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El caso del Distrito Tecnológico*. Documento de trabajo N° 118, CIPPEC. Buenos Aires.
- Cerruti, M. (2010). *Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina*. Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Migración. Ministerio del Interior. Argentina.
- Dammert, L. y Zúñiga, L. (2007). *Seguridad y violencia como desafíos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Santiago de Chile.
- Deardoff, A.V. (1995). *Determinants of Bilateral Trade: Does Gravity Work in a Neoclassical World?* Working Paper No. 5377, NBER. Massachusetts.
- Dirección de Estadísticas y Censos de la CABA (2011). *El aporte de la migración internacional en el crecimiento de la Ciudad de Buenos Aires. Años censales 1855/2010*. Ministerio de Hacienda. Buenos Aires.
- Farole, T. (Editor) (2013). *The Internal Geography of Trade: Lagging Regions and Global Markets*. World Bank. Washington DC.
- Fundación Observatorio Pyme (2014). *Informe Sector Audiovisual. Análisis y Diagnóstico de Situación Actual y Perspectivas futuras de Servicios Dinámicos de la CABA*. Fundación Observatorio Pyme. Buenos Aires.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2009). *Modelo Territorial Buenos Aires, 2010-2060*. Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento. Buenos Aires.
- Hausmann, R.; Rodrik, D. y Velasco, A. (2011). *Growth Diagnostics*. Facultad de Ciencias Públicas John F. Kennedy, Universidad de Harvard. Massachusetts.
- Hecker, E. (2003). *Hacia el Desarrollo Económico: Ventajas Competitivas, Actores y Política en la Ciudad de Buenos Aires*. Editorial Catálogos. Buenos Aires.

- Hopenhayn, H. y Neumeyer, A. (2003). *The Argentine Great Depression 1975-1990*. USC FBE Macroeconomic and International Finance Workshop.
- Iaryczower, M., Sanguinetti, J. y Tommasi, M. (2000). *Nueva institucionalidad Fiscal Federal. Una Propuesta de Reforma*. Documento de Trabajo N° 43, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires.
- Kline, P. y Moretti, E. (2013). *People, Places and Public Policy: Some Simple Welfare Economic of Local Economic Development Programs*. Discussion Paper, No. 7735, Institute for the Study of Labor (IZA). Bonn.
- Llach, J.J., O'Connor, E. y Rozemberg, R. (2012). *Buenos Aires 2020: producción, conocimiento y sociedad. La economía porteña en cifras*. Ministerio de Desarrollo Económico. Buenos Aires.
- López, A.; Niembro, A. y Ramos, D. (2013). *Diagnóstico de Desarrollo para la Argentina*. DT 51. CENIT. Buenos Aires.
- Maceira, V. (2006). *Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Neumark, D. y Simpson, H. (2014). *Place-based policies. Working Paper 20049*, National Bureau of Economic Research. Massachusetts.
- Oates, W. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3. (Sep., 1999), pp. 1120-1149.
- OCDE (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries*. OCDE. Paris.
- OSDA (2013). *Heterogeneidades sociales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un sistema fragmentado que demanda planificación y coordinación de políticas metropolitanas*. ISBN 978-987-620-251-0, Observatorio de la Deuda Social Argentina (OSDA), Universidad Católica Argentina. Buenos Aires.
- OSDA (2014). *Desigualdades socio-urbanas en clave residencial y migratoria en la región metropolitana de Buenos Aires (2010-2013)*. Observatorio de la Deuda Social Argentina (OSDA), Universidad Católica Argentina. Buenos Aires.
- Ostry, J.; Berg, A. y Tsangarides, C. (2014). *Redistribution, Inequality and Growth*. Fondo Monetario Internacional. Washington DC.
- Page, M. (2010). *Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional en las provincias argentinas*. Documento de Trabajo No. 47, CIPPEC. Buenos Aires.
- Rose, A. y Van Wincoop, E. (2001). *National Money as a Barrier to International Trade: The Real Case for Currency Union*. American Economic Review, 91(2): 386-390.
- UADE (2014) *Localización de la Actividad Económica en la CABA (1° Etapa)*. Universidad Argentina de la Empresa. Buenos Aires.
- United Nations (2008) *State of the World's Cities 2010/2011*. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Nairobi.

Anexo I. Entrevistas realizadas

Nombre	Institución	Sector
Alejandro Artupoulos Andrés López Cynthia Goythia	Universidad de San Andrés Director del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT). Buenos Aires Universidad Torcuato Di Tella	Especialista
Andrés Rodríguez Fernando Lago Ing. Fernando Lago Luis María Peña Patricia Pinella Ralph Haiek	Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO) Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO) Empresario Gastronómico y Especialista de la CABA Productora de la Cámara Argentina de Productoras Pymes Audiovisuales (CAPPA) Presidente del consorcio del Distrito Audiovisual	Privado
Carlos Pirovano Damián Specter Daniel Chaín Diana Maffía Diego Kravetz Diego Valenzuela Diego Valenzuela Enrique Avogadro Eugenio Burzaco Ezequiel Sabor Fernando Álvarez de Celis Francisco Cabrera Franco Moccia Guillermo Dietrich Ignacio Pérez Riba Magdalena Aguerre Marco Peña Marisa Bircher Mercedes Miguel Néstor Grindetti Rocío Sanchez Andía	Subsecretario de Inversión de la CABA Director General de Promoción de Inversiones (CAI) Ministro de Desarrollo Urbano Miembro del Consejo Académico del Centro de Formación Judicial del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires Ex Diputado de la Ciudad de Buenos Aires. Subsecretario de AMBA Auditor General de la CABA Subsecretario de Economía Creativa de la CABA Ex – Jefe de la Policía Metropolitana y Experto en Seguridad Subsecretario de Trabajo, Industria y Comercio Director de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires Ministro de Desarrollo Económico de la CABA Subsecretario de Planeamiento y Control de Gestión Subsecretario de Transporte de la CABA Jefe de Gabinete del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires Subsecretario de Administración, Ministerio de Desarrollo Social Secretario de Gobierno de la CABA Coordinadora del Distrito Audiovisual Directora General de Planeamiento Educativo Ministro de Hacienda de la CABA Ex Diputada por la Coalición Cívica	Público

Anexo II. Índice de Ciudades Globales

Ciudad	2008	2010	2012	2014
Nueva York	1	1	1	1
Londres	2	2	2	2
Paris	3	4	3	3
Tokio	4	3	4	4
Hong Kong	5	5	5	5
Los Ángeles	6	7	6	6
Chicago	8	6	7	7
Beijing	12	15	14	8
Singapur	7	8	11	9
Washington	11	13	10	10
Bruselas	13	11	9	11
Seúl	9	10	8	12
Toronto	10	14	16	13
Sídney	16	9	12	14
Madrid	14	17	18	15
Viena	18	18	13	16
Moscú	19	25	19	17
Shanghái	20	21	21	18
Berlín	17	16	20	19
Buenos Aires	33	22	22	20
Sao Pablo	31	35	33	34
Ciudad de México	25	30	34	35
Bogotá	43	54	55	52
Rio de Janeiro	47	49	53	56
Santiago	NA	NA	NA	58
Lima	NA	NA	NA	61
Caracas	51	55	57	67

Fuente: CIPPEC sobre la base de A.T. Kearney (2014).

www.cesba.gob.ar

