



SERIE DOCUMENTOS CEM N°21- JULIO 2019

BUENOS AIRES METROPOLITANA

HACIA UNA ESTRATEGIA PRODUCTIVA

Juan Cuattromo y Marcos Schiavi

BUENOS AIRES METROPOLITANA

HACIA UNA ESTRATEGIA PRODUCTIVA

Por Juan Cuattromo y Marcos Schiavi

INTRODUCCIÓN

Una estrategia productiva de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) no se puede pensar por fuera de su condición metropolitana. CABA no es una isla: forma parte de una ciudad real que excede sus fronteras formales. Su sistema productivo es regional, incluye el eje Panamericana, La Matanza, el periurbano platense, etc. Escindir a CABA de su conurbano es un lujo que no nos podemos dar. No hay desarrollo porteño sin integración de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

El mercado de trabajo es uno. Según datos del tercer trimestre de 2018 en CABA hay 2.658.500 puestos de trabajo. De estos, el 53% están ocupados por residentes en partidos del Gran Buenos Aires. Como contraparte, de los 4.222.000 puestos de trabajo que hay en el Conurbano, el 6,5% lo ocupan porteños. ¿Dónde comienza y dónde termina una estrategia de desarrollo porteño cuando el mundo del trabajo no reconoce fronteras?

En educación ocurre algo semejante. Según el último Censo estudiantil de la Universidad de Buenos Aires (UBA), arriba del 40% de los estudiantes viven en el Conurbano. En algunas comunas de la Ciudad el porcentaje de estudiantes primarios y secundarios del sector público que provienen del Conurbano supera el 25/30%. En la primaria los indicadores más altos son en las comunas 11 (26,2%) y 12 (30,6%). En la secundaria son en las comunas 11 (23,6%) y 13 (27,1%). Números que dan cuenta de un entramado interjurisdiccional muy fuerte, donde los nexos económicos, sociales y culturales de Liniers son más fuertes con Tres de Febrero que con Barracas.

Cuando nos referimos a los alimentos que consumen los porteños nuevamente aparece la cuestión metropolitana. La producción agrícola periurbana aporta hasta un 90% de las verduras de hoja que se comen en CABA. Miles de huertas de pequeños productores diariamente abastecen a la región y se ven asediadas por el avance de la especulación inmobiliaria y el monocultivo. Cualquier estrategia productiva porteña debe considerar y repensar el sistema de producción y distribución de los alimentos que diariamente conforman la dieta de sus ciudadanos; por ende debe ser metropolitana.

Esta mirada atraviesa todos los temas económicos, incluido uno de los más debatidos en los últimos tiempos: la desindustrialización de Buenos Aires. Hoy el sector manufacturero no supera el 10% del producto bruto geográfico de la Ciudad. Si lo comparamos con el 2001 el personal asalariado industria disminuyó más de un 20%. Nuevamente aquí hay que considerarlo desde lo metropolitano: ¿El rol de CABA en la RMBA debe ser industrial? ¿Es inviable social y económicamente potenciar una mixtura de usos que lleve a reindustrializar la CABA? Nosotros consideramos que no, que la mixtura de usos con industrias no contaminantes es virtuosa; pero más allá de esta posición nos parece adecuado debatirlo, siempre desde lo regional.

Claramente es necesario pensar una estrategia que rompa el *status quo* actual, donde el único plan parece ser refugiarse y apalancarse en un extractivismo urbano descontrolado. Un modelo donde se mercantilizan lugares impensados, donde se construyen decenas de millones de metros cuadrados de viviendas suntuosas, metros que son pensados desde una lógica financiera y no como destino último la vivienda. Mientras la población en villas pasó de ser el 4,1% del total en 2006 a 7,6% en 2017, el hacinamiento se mantuvo alrededor del 10% a lo largo de la última década y los hogares inquilinos superan el tercio del total. Actualmente, el principal motor de desarrollo de la Ciudad (por fuera del omnipresente sistema financiero) es la especulación inmobiliaria, una fábrica de expulsar porteños, de excluir, gracias a un mercado donde ganan unos pocos.

Es por esto que se torna necesario proyectar un modelo productivo para la Ciudad, que ponga al desarrollo humano y el buen vivir en primer lugar; que considere a la CABA parte de una metrópoli y no una isla; y, sobre todo, que piense el rol de la ciudad en el desarrollo nacional.

En efecto, la región metropolitana produce la mitad del PBI nacional y contiene al 40% de la población. El devenir porteño impacta en el nacional y viceversa. Reiteramos lo que adelantamos arriba: CABA es parte de un todo que la excede, no puede seguir aislándose. Sin dudas ese camino no le sirve ni a la Ciudad, ni a su Conurbano, ni a la Nación.

Considerando lo anterior en este artículo hemos decidido hacer un estado de la cuestión económica de la Ciudad y su devenir, luego centrarnos en la cuestión metropolitana, para finalmente analizar un problema regional y otro de política pública porteña. El objetivo es dar cuenta del desafío que tenemos por delante: soñar con una Ciudad productiva y desarrollada, en el marco de una metrópoli integrada y socialmente justa.

UNA ECONOMÍA QUE SE TRANSFORMA

Los principales componentes del producto bruto geográfico de la Ciudad, según datos de 2017, se dividen en: servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (18%), comercio (14%), intermediación financiera (11%), transporte y comunicaciones (11%), administración pública (10%) e industria manufacturera (9%). Dentro de estos componentes, si uno observa la dinámica de los últimos años, se puede observar una clara caída manufacturera y el crecimiento inmobiliario y financiero. Una dinámica donde caen las exportaciones de bienes y crecen las de servicios informáticos.

A 2017 en las industrias, el personal asalariado y las horas trabajadas fueron menos que las de 1995. La destrucción de puestos de trabajo industriales tiene un impacto distributivo también. Afecta a trabajadores de los deciles más bajos, que generalmente viven en las zonas más perjudicadas de la Ciudad y que tienen serias dificultades para reinsertarse en los sectores más dinámicos. En las últimas décadas el sector manufacturero creció por debajo del

promedio del Producto Bruto Geográfico (PBG) porteño. Una caída constante, que también se expresa en sus exportaciones. En 2008 las exportaciones de manufacturas de origen industrial fueron de 279 millones de dólares. Diez años después fueron 238 millones de dólares. La industria importa no sólo por sí misma sino por el impacto urbano que genera su desaparición. En la última década, esta rama ha sido la contracara del sector financiero, el cual ha crecido por encima del promedio general.

Un sector financiero que es clave en el funcionamiento del gobierno de la Ciudad. Si uno observa el impuesto más importante para el estado porteño, el impuesto sobre los ingresos brutos, se visualiza esa centralidad: la mitad de lo recaudado son tributos pagados por la intermediación financiera y otros servicios financieros.

Lo siguen el comercio y los servicios inmobiliarios con apenas el 10% cada uno. El 82% de las casas centrales y el 18% de las sucursales de los bancos está en CABA. La participación porcentual de préstamos de efectivo en pesos otorgados en CABA sobre el total de préstamos otorgados a nivel país es del 40%.

La economía de Buenos Aires cambió (en el marco de transformaciones nacionales y globales) y eso impacta en sectores icónicos de la Ciudad. Uno de ellos es el puerto. En 2008 el movimiento de carga en el Puerto de Buenos Aires en toneladas fue de 12.745.737. Diez años después fue 7.381.600, un 40% menos. Esta situación es multicausal, va más allá de una crisis coyuntural, es por eso que debemos pensar una estrategia productiva que nos permita reaccionar ante cambios que hoy parecen pasar desapercibidos pero que son de gran relevancia, un proyecto que nos permita pensar si la región metropolitana necesita tener un puerto en CABA, y si en caso de tenerlo, con qué fin, en el marco de qué acuerdos interjurisdiccionales y logísticos.

Estos cambios, que ubican a Buenos Aires como un exportador de servicios, también llevan a fortalecer el papel universitario (con la UBA a la cabeza, pero también con las universidades del Conurbano) y del sistema de ciencia y tecnología, claramente integrados a la estrategia

productiva, comprometidos a agregar valor en el marco de la transformación de la industria 4.0 y el futuro del trabajo.

En resumen, una economía porteña en transformación, donde hoy lo productivo ha perdido peso. Una economía que debe ser pensada ubicando a la Ciudad en su real contexto: como el corazón de una metrópoli de quince millones de habitantes.

ESTRUCTURA METROPOLITANA

Como bien plantean Pedro Pirez y Marcelo Escolar en “La Cabeza de Goliath. Región Metropolitana y organización federal en Argentina”, presentado en el XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en septiembre de 2001, la tensión al interior de la RMBA es entre la ciudad formal y la ciudad real. Dentro de esa ciudad real se extiende mucho más allá de los límites formales de CABA, convive con distritos muy dispares tanto en su peso poblacional como en su situación económica-social.

Esa desigualdad, sumada a la fragmentación institucional de la región, hace muy difícil desentrañar los lazos que unen las partes de la RMBA. Se presenta la dificultad de articular con semejante desigualdad, y por ende pensar en un desarrollo sustentable. Escolar y Pirez lo sintetizan bien: la población que reside en la CABA tiene menores necesidades que aquella que lo hace en el GBA, cuenta con una mejor oferta de infraestructuras y servicios, al mismo tiempo que su gobierno local tiene un presupuesto mucho mayor para atender sus, relativamente menores, necesidades. A esto se debe sumar que alrededor del 50% de la fuerza de trabajo que genera esa mitad del PBG metropolitano se compone por personas que residen en el GBA, más de un millón doscientas mil personas en 2018.

Cuestión esta que impacta en lo productivo, en lo social, en lo recaudatorio, en las necesidades de infraestructura, y que le suma una atipicidad más al caso: más de un millón de personas producen, es decir generan riqueza y tributan, en un distrito donde no habitan, por lo

que el GCBA no debe brindarles buena parte de los servicios. ¿Es posible diseñar un proyecto productivo sin incluir a los intendentes del Conurbano y a la gobernación de la provincia?

Ante esta situación, el entramado institucional suma mayor complejidad. Si uno lo analiza desde una mirada metropolitana funcional, los municipios de la RMBA se vinculan fuertemente con la CABA. Sin embargo, desde un razonamiento político institucional su vinculación clave es con el gobierno provincial, una relación de dependencia ya que estos gobiernos locales necesitan de transferencias provinciales (muchas de ellas discrecionales) para completar sus presupuestos. Dependencia que tiene un alto nivel de heterogeneidad entre municipios. Sobre este tema vamos a volver más adelante.

Al interior de la RMBA las riquezas se concentran en el centro y las necesidades en la periferia. Al no existir una entidad política regional no existe instancia que pueda operar con un sentido de redistribución. Como bien concluyen Escolar y Pires, la pobreza metropolitana tiende a quedar como responsabilidad del gobierno provincial, mientras que su riqueza está a cargo de otra unidad federativa, la CABA.

En estas condiciones es muy difícil planificar y crecer. Es por esto que la estrategia a darnos debe considerar los desafíos metropolitanos y superarlos. Nuestro país necesita reformas: cómo se articula la RMBA sin dudas es una de las principales.

UN PROBLEMA METROPOLITANO: LO FISCAL

Centrémonos en un tema particular, central desde el punto de la gobernanza metropolitana: la cuestión fiscal. Probablemente, sea la demostración más evidente de los problemas que expresa la ausencia de una institucionalidad consistente en la región metropolitana.

Por un lado, CABA cuenta con un presupuesto voluminoso, resultado de la centralidad política, económica y financiera de toda ciudad capital; engrosado además con la última modificación del régimen de coparticipación nacional. Un presupuesto en el que la mayor parte de fondos son de origen propio, particularmente del impuesto a los ingresos brutos

(explicando en gran medida por la centralidad económica del sistema financiero de CABA en relación a la nación), lo cual le da una fuerte independencia económica; un presupuesto en el que en los últimos años se observa un incremento del peso de las partidas en seguridad y obras públicas, y una caída en salud y educación.

Por el otro, cruzando el Riachuelo y la General Paz nos encontramos con una situación muy diferente. Los municipios del conurbano tienen escasos recursos, están densamente poblados, han visto aumentadas sus funciones y competencias y, sin embargo, no han podido incrementar sus recursos en consonancia. Tienen una limitada capacidad de recaudación propia ya que no pueden cobrar impuestos. Sólo recaudan vía tasas, a través de tres fuentes propias: alumbrado, barrido y limpieza; inspección de seguridad e higiene; y tasa por conservación, reparación y mejora de la red vial.

Más allá de estos puntos en común, dentro de los municipios conurbanos hay fuertes desigualdades y prioridades. En efecto, las comunas del conurbano bonaerense muestran enormes disparidades, tanto entre sí como con el resto de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Además, en un contexto de atraso relativo considerable, el actual esquema de coparticipación tiende a poner en una situación de potencial fragilidad financiera a las administraciones municipales, en un contexto de elevadas y crecientes demandas de parte de la población.

Quizás como respuesta a esta realidad, es que a lo largo de los años, ha proliferado la multiplicación de impuestos y tasas a nivel municipal complejizando la densidad tributaria territorial. De acuerdo con el último relevamiento disponible, en 2008 existían a lo largo del territorio provincial aproximadamente 117 tasas diferentes, con un promedio de 20 por cada municipio (con un mínimo de 14 y un máximo de 30).

Dentro de los límites que supone el ordenamiento legislativo, las definiciones propias respecto de las tasas, obligaciones, derechos y otros tributos municipales son definidos por las propias comunas, mediante una ordenanza fiscal e impositiva que debe ser aprobada por el respectivo Concejo Deliberante.

En la práctica, esto genera un espacio propio de relativa autonomía municipal, que como se explicó más arriba dio lugar a una proliferación de importante de tasas y demás obligaciones. Sin embargo, lo anterior debe matizarse por el hecho de que, de ese total, sólo 4 tasas aportan en promedio, el 75% de la recaudación propia de los municipios.

Por supuesto, la proliferación de tasas y la necesidad de generar recursos propios con el objetivo de atender las demandas de la población puede alejar a la técnica impositiva de las mejores prácticas y recargar la incidencia tributaria en las actividades productivas, sin que necesariamente esto redunde en un mejor y más eficiente servicios a los habitantes de cada municipio. Además, como explicamos más arriba, más allá de sus evidentes vínculos productivos, sociales y de infraestructura con la CABA; lo municipios del GBA deben mirar a La Plata para discutir las prioridades de gasto de la vasta Provincia de Buenos Aires lo que lleva a miradas disímiles en términos de prioridades y potestades fiscales.

Contrariamente, enfatizamos que la metrópoli no puede pensarse por partes: la Ciudad y su conurbación son partes de un mismo entramado productivo. Si ese entramado está cruzado por disímiles formas de tributación se torna muy complejo pensar la articulación, la complementariedad y los roles. Si a eso se suma capacidades estatales muy desiguales, donde un gobierno puede refaccionar gran parte de las veredas del distrito y otro no puede solucionar el acceso al agua a cientos de miles de ciudadanos, entonces estamos en un problema de mayor gravedad. En el que claramente no alcanzan las respuestas individuales, por lo menos no a nivel productivo.

ALTO PRESUPUESTO, BAJA REDISTRIBUCIÓN: NORTE-SUR EN CABA

La brecha entre el presupuesto del GCBA y la de los distritos del Conurbano puede generar una falsa imagen: de la una Ciudad de Buenos Aires con todos los problemas resueltos frente a un Conurbano en emergencia continua. CABA mantiene altos indicadores de desigualdad, los cuales el Estado porteño no enfrenta como debiera teniendo en cuenta su magnitud.

En otros capítulos de este libro se analizan esas desigualdades; que son habitacionales, que se traducen en niveles de hacinamiento e informalidad; que son educativas, observándose en los indicadores de repitencia, sobreedad y retención; que son brechas de inseguridad, de salud, ambientales. Aquí nos detendremos un momento en la desigualdad del mercado de trabajo, observando como el proceso de desindustrialización y la ausencia de una estrategia productiva tensionan la estructura laboral de la zona sur por encima del promedio de la Ciudad.

Según datos de la EAH 2017, en las comunas de la zona sur el empleo industrial es el 12,9% mientras que en las otras dos no supera el 9% (8,8% en el oeste y 8,7% en el sur). Los picos son: 17,2% en la comuna 9, 13,7% en la comuna 8 y 13,1% en la 7. La contracara son la comuna 1, 2, 5 y 6 que rondan el 6%.

Un ajuste industrial, en consecuencia, golpea duramente el territorio más pobre de CABA. Un presupuesto millonario, que desdeña instrumentos redistributivos, y que no considera tener una estrategia productiva global, que se centra en algún proyecto aislado, lo que genera en más desigualdad. Si el GCBA no refuerza capacidades estatales que rompa una dinámica urbana desigual será imposible frenar la consolidación de dos ciudades en una: la del norte y la del sur.

UN FRACASO PORTEÑO: LOS DISTRITOS

La de los distritos ha sido una de las pocas políticas de estrategia productiva que tuvo CABA en la última década. Son cinco: el tecnológico, el audiovisual, el de Diseño, el de las Artes y el del Deporte. Todos han sido pensados como sectores específicos donde se promueve la radicación de empresas del mismo sector económico. Esta promoción se basa en beneficios impositivos, créditos blandos e infraestructura.

Como bien comentan Arqueros y González Redondo, estos distritos conllevaban cierta tensión pues “poco tienen que ver con las necesidades y demandas de la población de los

barrios en donde se insertan, lo que pone en tela de juicio y abre interrogantes sobre qué se entiende por desarrollo y a quiénes beneficia”. Esta tensión inicial se profundizó con el transcurso de su consolidación.

Los distritos han sido muy beneficiosos para unas pocas empresas. Empresas que mudaron sus oficinas allí, consiguieron pagar menos impuestos y así lograron aumentar su rentabilidad. Todo esto sin generar aumentos sustanciales de empleo. Hubo mudanza de puestos de trabajo, no nuevos puestos.

Lo que sí generan los distritos es cierta gentrificación, en la que los valores de las propiedades aumentan por encima del promedio, multiplicando la presión sobre quienes habitan en esos barrios desde hace años. Parque Patricios y La Boca son dos casos claros, dos barrios donde la tendencia expulsiva es sostenida.

En síntesis, un éxito para unos pocos y un fracaso para la mayoría de los vecinos quienes no se benefician con más y mejores empleos y se ven expulsados de sus barrios. Un plan no pensado ni desde lo local ni desde lo regional, que no se asocia al desarrollo humano del barrio, su identidad e historia pero que tampoco se piensa en relación a otras jurisdicciones, instituciones complementarias y flujos logísticos.

HACIA UNA ESTRATEGIA METROPOLITANA

La producción de CABA es metropolitana. Por ende, su estrategia lo debe ser. En este artículo hemos intentado demostrar la necesidad de metropolizar las políticas públicas porteñas. Qué CABA se haga cargo de su conurbano es un hecho virtuoso en sí, un proceso que permitirá dar un salto institucional y productivo.

Una vez que partamos de este punto se puede ir de manera sectorial avanzando en el factor logístico, el industrial, el turístico, el inmobiliario, lo fiscal, lo educativo. Para nosotros una estrategia productiva debe contener una política de formación continua que tenga como población objeto a todos los trabajadores, los porteños y los bonaerenses, sin importar su edad

o género; debe diseñar un entramado industrial donde se piense en la complementariedad metropolitana, donde el sistema científico-tecnológico y las universidades tengan una renovada centralidad; necesita proyectar la naturaleza de la mixtura de usos y la articulación con industrias no contaminantes, debe considerar la cuestión del puerto, la logística y las exportaciones. Son múltiples las variables a considerar: necesita darle coherencia a la normativa fiscal y tributaria que atraviesa el territorio metropolitano, pensar en una política de cuidados de niños y adultos mayores que rompa desigualdades de género muy instaladas, debe disminuir la brecha de capacidades estatales hoy existe entre distritos, también la brecha social la cual hace a la RMBA una zona violenta, abigarrada y, sobre todo, injusta. Todas ellas son cuestiones metropolitanas.

La Ciudad de Buenos Aires no puede seguir pensándose como una isla. Tiene que reconocerse en relación con sus distritos vecinos y su papel en el desarrollo nacional.