

Margarita Gutman, coordinadora

Argentina: persistencia y diversificación, contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión M.

Coordinador editorial

Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial

Eusebio Leal Spengler

Fernando Carrión M.

Jaime Erazo Espinosa

Mariano Arana

Margarita Gutman

René Coulomb B.

Coordinadora

Margarita Gutman

Editora de estilo

Verónica Vacas

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-13-1

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel: (593-2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Primera edición: octubre de 2010

Quito, Ecuador

Contenido

Presentación	7
Prólogo	9
Margarita Gutman	

PARTE 1: HISTORIA

La construcción de un centro Ciudad y campaña en el Primer Proyecto de Capitalización para Buenos Aires, 1826	27
Horacio Caride Bartrons	

La centralidad urbana histórica en San Miguel de Tucumán: entre la conservación y la innovación	55
Olga Paterlini	

PARTE 2: CONTRASTES Y DESIGUALDAD

Las cinco ciudades de Buenos Aires: pobreza y desigualdad urbana	99
Michael Cohen y Darío Debowixz	

El conglomerado metropolitano de Buenos Aires y la política del enclave	125
Fernando Diez	

Feria La Salada: una centralidad periférica intermitente en el Gran Buenos Aires.	169
Julián d'Angiolillo, Marcelo Dimentstein, Martín Di Peco, Ana Isabel Guérin, Adriana Laura Massidda, María Constanza Molíns, Natalia Muñoa, Juan Pablo Scarfi, Pío Torroja	

PARTE 3: EXPERIENCIAS

Centralidades urbanas, históricas y sociales.	
La experiencia Rosario.	209
Horacio Ghirardi y Mirta Levin	

Centralidades, nudos de articulación.	
Una experiencia de descentralización, planeamiento y movilidad en Buenos Aires.	241
Andrés Borthagaray (con la colaboración de Graciela Guiliani)	

La corporación Buenos Aires Sur, una estrategia de desarrollo inconclusa.	283
Iliana Mignaqui	

PARTE 4: OTRAS MIRADAS

Pobreza y territorio en áreas urbanas. Las políticas sociales territoriales como productoras de nuevas centralidades. . . .	329
Adriana Clemente	

Imaginario enfrentados: San Telmo, centro histórico de Buenos Aires.	357
Mónica Lacarrieu	

Parte 2:
Contrastes y desigualdad

Las cinco ciudades de Buenos Aires: pobreza y desigualdad urbana¹

Michael Cohen y Darío Debowixz²

Introducción: estableciendo el contexto

Este ensayo explorará los problemas de pobreza y desigualdad urbanas en Buenos Aires, examinando cómo la inversión pública al interior de la ciudad contribuye al patrón socioeconómico y a las diferencias existentes. El ensayo analizará si la localización o el “lugar” son un factor significativo en la explicación de la incidencia de la pobreza y la desigualdad. La evidencia de otros países ha mostrado que las diferencias en la localización pueden jugar importantes roles que refuerzan la incidencia de la pobreza y la desigualdad, y también pueden ofrecer importantes indicios sobre qué remedios podrían ser apropiados. Los datos disponibles a nivel nacional sobre las ciudades de Argentina y tipos adicionales de información recolectados en el Área Metropo-litana de Buenos Aires y en la Capital Federal parecen indicar que, a diferencia de la interpretación macroeconómica y laboral de los determinantes del bienestar económico, dimensiones importantes de la pobreza y la desigualdad resultan de los impactos de las políticas

- 1 Este artículo fue publicado anteriormente en *Medio Ambiente y Urbanización* N° 56: 3-20, julio 2001.
- 2 Profesor visitante, International Center for Advanced Studies, New York University; e investigador, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

públicas sobre lugares específicos dentro de las jurisdicciones. Estas conclusiones atañen también a otras áreas urbanas.

La percepción común de que el “lugar” no es muy importante, en el debate social y económico actual, puede tener que ver, también, con la historia de las instituciones locales. El poder del gobierno nacional y la ausencia de instituciones locales elegidas, aun en un país altamente urbanizado, y particularmente en una megaciudad como Buenos Aires, que tuvo su primer jefe de gobierno electo en 1996, ha significado que la resolución local de los problemas, a nivel de barrio, no haya sido una característica central de la historia política e institucional. La arena para resolver problemas ha sido *la nación*, y no *el barrio*.

Una encuesta local realizada en 1998 coloca al gobierno local en un tercer lugar, después de los gobiernos nacional y provincial, de las instituciones que han sido efectivas para aliviar la pobreza³. En una reflexión aguda sobre la historia del país parecería, con base en la experiencia de otros países, que Argentina ha menospreciado tanto el potencial de mejora del bienestar de individuos y familias mediante la acción local, como la importancia del lugar como arena de identificación colectiva y acción efectiva⁴. Este es, en parte, un legado del período dictatorial, en el que el activismo comunitario era severamente reprimido.

A pesar de esta reciente historia, la observación sobre el rol del lugar en Argentina es, sin embargo, un poco sorprendente. Históricamente, el desarrollo del país ha sido “bimodal”, con una riqueza extraordinaria extraída de la tierra a través de la agricultura, creando, al mismo tiempo, un enorme valor en la industria y en el comercio de y en sus ciudades, particularmente en Buenos Aires. Un estudio de la Comisión Económica para América Latina muestra que el comercio y la industria generaron, en conjunto, US\$ 2,1 millones por hora en Buenos Aires en 1998 (CEPAL, 2000).

3 Encuesta a 1.200 hogares (World Bank, “Evaluación social de la autopercepción de los pobres en Argentina”, enero de 1999).

4 Existe una vasta literatura sobre la importancia del lugar en la vida urbana. Ver, por ejemplo, Dolores Hayden (1995) o José Luis Lezama (1993).

Estos dos motores económicos complementarios han impulsado al país hacia niveles de ingreso cercanos a los de los países desarrollados. La elección de la localización de la inversión en las áreas rurales ha sido crítica en la determinación de la productividad y del bienestar. Algunas provincias son mucho más ricas que otras, lo que refleja no solo diferencias en los recursos naturales, sino también juicios sobre las oportunidades de inversión, durante dos siglos, por parte de inversores, tanto nacionales como extranjeros.

De acuerdo al *World Development Report* (1999-2000), 89% de la población nacional vive en áreas urbanas. Argentina tiene una de las poblaciones más urbanizadas de América Latina, como resultado, en gran medida, del crecimiento urbano del pasado. Más del 59 % de la población urbana vive en una de las 25 áreas urbanas más grandes y, de esa población de 19 millones de personas, que da cuenta del 50% de la población nacional, casi 11,5 millones viven en la Buenos Aires metropolitana. El ingreso per cápita en 1998 es de US\$ 8.970, para una población de 36 millones de personas.

El Cuadro 1 muestra la importancia del producto económico urbano generado en la economía nacional. Ya en el año 1985, 80% del Producto Bruto Doméstico (PBD) era generado en las cuatro provincias más urbanizadas, más la Capital Federal. Aun cuando la Capital Federal da cuenta de una gran porción de la pérdida de producto durante los períodos de crisis, la segunda serie de ciudades, Córdoba, Mendoza y Santa Fé, junto con la provincia de Buenos Aires, mantuvieron un crecimiento positivo, cuando el tamaño de la economía nacional se achicaba. De hecho, la proporción urbana de la economía no declinó cuando lo hizo el Producto Bruto. La economía argentina, como su población, es urbana. Mientras que la importancia económica de la ciudad de Buenos Aires recibe la mayor parte de la atención popular —en 1995, ella sola daba cuenta del 25% del Producto Bruto—, el rol de “la otra Argentina urbana” es considerable en la producción industrial, en los servicios a la agricultura y en otras actividades industriales extractivas.

Cuadro 1. La localización urbana del Producto Bruto Doméstico, Producto Provincial Bruto por grupo de provincias y provincia, 1970-1985 (Millones de US\$, julio de 1988)

Ciudad o grupo	Producto Bruto		
	1970	1980	1985
Capital Federal	13.222	15.705	13.589
Buenos Aires	15.750	19.022	20.037
Córdoba	3.025	4.317	4.466
Mendoza	2.280	2.261	2.633
Santa Fé	4.114	5.650	5.729
Total Grupo Urbano	38.391	46.955	46.454
Total	46.522	59.719	59.239

Fuente: Datos provistos por el CFI

La importancia económica de Buenos Aires resulta de la localización de la inversión, la construcción y el comercio en una ciudad con más de 11 millones de habitantes. Buenos Aires fue identificada, en febrero de 2000, por Naciones Unidas, como “la décima área metropolitana más grande”, con 12,4 millones de personas⁵. Indicadores de calidad de vida, comunicaciones, calidad del aire, ruido, crimen, así como indicadores económicos la posicionan en el rango de ciudades europeas como Barcelona, Madrid y Milán (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2000). Como aquellas fantásticas ciudades, Buenos Aires es, sobre todo, “una ciudad de lugares”, con muchos, distintos y especiales, con sus propias identidades, historias, funciones y aspiraciones (Gutman y Hardoy, 1992). Las diferencias en la calidad de vida o en la salud pública entre, por ejemplo, el norte y el sur de la ciudad han existido por más de 100 años (Pírez, 1994). Es sorprendente, por lo tanto, que el “lugar” no parezca haber sido públicamente reconocido como demasiado importante en la lucha por el bienestar

económico y social. El ensayo intentará identificar cómo podrían ser fortalecidos los programas y las políticas actuales para tratar estos problemas gemelos de pobreza y desigualdad, empezando, no desde la macroeconomía, sino desde abajo.

La Capital Federal: las cinco ciudades de Buenos Aires

Como sugiere el título de este ensayo, las diferencias en los niveles de bienestar y calidad de vida al interior de la Capital Federal, con sus 3,5 millones de habitantes, son tan grandes que es posible distinguir cinco gruesos niveles de bienestar o "cinco diferentes ciudades". Antes de examinar estas diferencias, es importante apreciar el significado económico de la Capital Federal al interior de la economía Argentina, dando cuenta del 25% del PBI en 1994. Cabe resaltar, sin embargo, que la composición de esta actividad ha cambiado considerablemente desde 1970.

El Cuadro 2 muestra que ha habido una reducción importante de cerca del 30% en la producción industrial y manufacturera, desde 1970 hasta 1994, con una correspondiente triplicación en los servicios financieros y en otros servicios. *Alrededor del 54 % del producto de la ciudad ha cambiado de sector durante este período.* El estudio de CEPAL 2000 ECLA muestra que estos patrones de cambio han continuado, con incrementos del orden del 7% del PBI de la ciudad en servicios reales del Estado, el transporte, los servicios legales y las finanzas, mientras la participación de la industria y el comercio declinaba en el total (CEPAL, 2000).

Dentro de este patrón, el proceso de reestructuración económica también ha contribuido a un incremento substancial del desempleo (como se ilustra en el Cuadro 4), que ha ido de 2,3% en 1974 a 2,8% en 1985, a un nivel, en 1996, de 12,8%, aproximadamente, en el rango de fines de 1998. Economistas de la ciudad estimaron que este crecimiento del desempleo puede atribuirse, en un 4,3%, a la hiperinflación hacia 1990, incrementándose hasta 8,7%, como resultado de la

reestructuración económica y apertura de la economía, y más tarde, hasta 12,8%, debido al “efecto tequila” y a cambios en la política económica. Estas cifras se incrementaron considerablemente después de la crisis económica en Brasil, en 1998-1999, cuando las exportaciones de Argentina cayeron dramáticamente. Como resultado, la tasa de desempleo nacional trepó al 18%, y para mediados del 2000, rondaba el 16%.

No es sorprendente, entonces, que la mitad de la fuerza de trabajo activa actualmente esté buscando trabajo (*Clarín*, noviembre 20, 1999). El patrón actual de lo que ahora parece casi desempleo estructural puede ser adjudicado a muchos factores, incluyendo:

- El cierre de unos 4.600 comercios en los últimos cinco años, 2,5 cada día (*Clarín*, mayo 15, 2000a).
- Muy altos niveles de desempleo en las franjas de 15 a 19, y de 20 a 24 años para el 20% más bajo de la distribución del ingreso, alcanzando 42% y 34,1%, respectivamente. Estos niveles duplican los del grupo formado por el 20% de la población con los ingresos más altos (*Clarín*, mayo 15, 2000b).
- Bajos ingresos de los inmigrantes extranjeros en Argentina, quienes ganan menos que sus contrapartes nacionales, con más de la mitad de ellos trabajando en el sector informal. 47% de este grupo, de unas 900 mil personas, vive en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una alta proporción de estas personas son mujeres (*Clarín*, febrero 22, 1999).
- Una pérdida global de trabajos, al rededor de 3.600 por mes, desde noviembre de 1999 (*Clarín*, mayo 19, 2000).

La inversión pública como un factor de desigualdad

Así como los cambios en la estructura y disponibilidad de empleo han contribuido significativamente en la incidencia de la pobreza urbana y la desigualdad en Buenos Aires, otra dimensión importante de este

proceso ha sido la inversión pública en infraestructura y otros servicios. Esta sección presenta datos sobre esta inversión por sectores individuales, identifica patrones espaciales, y correlaciona tipos de datos, sugiriendo la existencia de patrones de desigualdad acumulativa en la Capital Federal. Esta observación ha sido expresada también por el propio gobierno de la ciudad, en un documento reciente, donde se resalta que la distribución de servicios de salud no corresponde con las necesidades de salud de la población (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2000).

Infraestructura

Estudios realizados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 1997-1998 incluyen datos sobre inversión en infraestructura desagregados en 21 distritos escolares de la ciudad. Datos sobre inversión en infraestructura pública, como calles, caminos, edificios públicos, parques y semáforos, en el período 1991-1997, muestran que “algunos distritos reciben más de 130 veces el nivel de inversión per cápita que otros”⁶. Cuando se relaciona con la población, es evidente que una minoría recibió un porcentaje desproporcionado de la inversión. “Por ejemplo, en 1991, 3,1% de la población recibió un 45,1% de la inversión. En el período 1991-1997, dos distritos, con el 6,2% de la población, recibieron 30,5% de la inversión total”.

6 Basado en el censo de 1991, provisto por el SIEMPRO y en “El destino de la obra pública en la ciudad de Buenos Aires”, Programa del Plan Estratégico DT N1, abril de 1998, documento que describe y clasifica los flujos de inversión pública y distribución geográfica basados en la lista de presupuestos ejecutados por la Dirección de Presupuesto y Contaduría General, que incluye el 76% de la inversión total en infraestructura.

Cuadro 2. Estructura económica de la ciudad de Buenos Aires por sector, 1970-1995

Sector	% 1970	% 1995
Industria manufacturera	28,8	17,5
Electricidad, gas y agua	2,5	1,6
Construcción	6,2	1,3
Comercio, restaurantes y hoteles	31,6	21,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,8	7,5
Servicios financieros	10,9	32,9
Servicios comunales, sociales y personales	13,2	17,16
Total	100,0	100,0

Fuente: Ciudad de Buenos Aires, Programa del Plan Estratégico DT N2, abril de 1998

Educación pública

Datos sobre inversión en educación pública por distritos escolares en la Capital Federal, en 1997, muestran que “en una base per cápita, algunos distritos reciben más que cinco veces lo que reciben otros”⁷. Amplias diferencias en el gasto público en educación son acompañadas por amplias diferencias en los porcentajes de la población en edad escolar que finaliza la escuela primaria y secundaria. Datos sobre tasas de terminación para los 21 distritos muestran que, mientras la mayoría de — aunque no todos— distritos tienen altas tasas de terminación de la escuela primaria, “en 14 de 21 distritos, más de la mitad de los estudiantes no completa la educación secundaria”⁸. Mientras que una relación estadística estricta entre gastos en educación y desempeño de los estu-

7 Basado en el censo de 1991 y en “El destino de la obra pública en la ciudad de Buenos Aires”, Programa del Plan Estratégico DT N1, abril de 1998. Las erogaciones incluyen preescolar, primaria y secundaria.

8 Basado en “Anuario estadístico de la ciudad de Buenos Aires, 1997”, Dirección General de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires.

diantes es difícil de probar —y la correlación lineal en este caso no excede 0,35⁹—, “hay una correlación entre los distritos por encima y por debajo de los promedios de la ciudad, tanto para gastos como para tasas de terminación”. Esta correlación es capturada, también, en datos recientes sobre el número de estudiantes con sobre edad o de aquellos que han repetido al menos un grado en sus ciclos primario o secundario¹⁰.

Cuidado de la salud

Aunque las diferencias en la cobertura de salud son menores que en la inversión en infraestructura o en educación, es interesante aun observar que, en promedio, 17% de la población de la Capital carece de seguro de salud, y que los porcentajes de no-asegurados varían de 11,6% a 25,2% de la población entre distritos escolares¹¹.

Necesidades básicas insatisfechas

Las diferencias en la inversión en infraestructura y en educación se ven reflejadas también en la porción de la población con necesidades básicas insatisfechas. Datos por distritos escolares muestran que mientras 13 de los distritos tienen menos que 7,6% de sus poblaciones respectivas sin servicios básicos en 1991, ocho distritos tenían más de 7,6% y cuatro distritos tenían más de dos o tres veces ese nivel¹². De hecho, dos distritos en el sur de la ciudad tenían 20,3% y 26,3% de sus res-

9 Este coeficiente fue calculado con base en datos sobre gasto en educación y sobre tasas de terminación en los ciclos primario y secundario, sobre 21 distritos escolares de Buenos Aires.

10 Basado en “Anuario estadístico de la ciudad de Buenos Aires, 1997”, Dirección General de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires.

11 Basado en datos de la Dirección General de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires.

12 Datos provistos por el SIEMPRO con base en el Censo de Población y Vivienda del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos).

Cuadro 3. Cambio en el valor agregado sectorial en Buenos Aires, en el Interior y en Argentina, 1993-1997

	Cambio BA	Cambio Interior	Cambio Argentina
Agricultura, ganado, caza y silvicultura	36%	25%	25%
Pesca y servicios relacionados	24%	63%	62%
Explotación de minas y canteras	39%	63%	60%
Manufactura	12%	26%	24%
Electricidad, gas y agua	-11%	26%	20%
Construcción	-6%	15%	13%
Comercio	16%	25%	22%
Servicios de hoteles y restaurantes	-27%	94%	41%
Transporte, almacenamiento y servicios comunitarios	55%	36%	42%
Intermediación financiera y otros servicios financieros	31%	-26%	9%
Servicios reales del Estado	39%	27%	31%
Administración pública, defensa y pensiones	20%	6%	9%
Educación	22%	16%	17%
Servicios sociales y de salud	17%	19%	18%
Servicios comunitarios y sociales	15%	21%	20%
Servicios domésticos	6%	-17%	-9%
	22%	24%	23%

Fuente: CEPAL, 2000

pectivas poblaciones con necesidades básicas insatisfechas. Los índices de NBI (necesidades básicas insatisfechas) incluyen: tipo de vivienda, existencia de retrete, hacinamiento y presencia de un niño de entre 6 y 12 años que no asiste a la escuela. Otros dos índices de NBI complementan la información: NBI 1 incluye detalles sobre la calidad de la vivienda, y NBI 3 se centra en el hacinamiento. Estos tres índices de NBI muestran variaciones a lo largo de los 21 distritos de la ciudad.

Patrones de desigualdad acumulativa

Tomados en conjunto, estos datos sobre la distribución de la inversión pública en infraestructura y educación, cobertura de salud e índices de necesidades básicas insatisfechas, amalgamados con la *performance* educativa, ilustran *patrones de desigualdad acumulativa*. Si bien los tamaños muestrales de estos datos son pequeños (solo 21 distritos y 8 variables), hay algunas correlaciones altas y significativas:

- Entre las NBI y la tasa de terminación de la escuela primaria (-0,90).
- Entre la inversión en infraestructura per cápita y la inversión en educación per cápita (0,73).
- Entre la inversión en infraestructura per cápita y la distribución de la inversión en infraestructura (0,92).
- Entre las NBI y la cobertura de salud (0,76).
- Entre las NBI 3 y la terminación de la escuela secundaria (-0,59).

Los distritos con necesidades básicas insatisfechas tienen también bajos niveles de asistencia a la escuela y baja cobertura de salud. Los distritos que reciben baja inversión pública en infraestructura reciben también bajos niveles de inversión pública en educación.

Las cinco ciudades de Buenos Aires

Más convincentes, sin embargo, son los resultados cuantitativos que surgen de agrupar a los distritos de acuerdo a si sus cifras están por encima o por debajo de los promedios para indicadores específicos. El Cuadro 5 presenta *las cinco ciudades de Buenos Aires* o cinco conjuntos de distritos agrupados por sus respectivas cifras sobre estos indicadores.

Cuadro 4. Desempleo en la Capital Federal, 1974-1999

Año	Tasa de desempleo (%)
1974	2,3
1980	2,3
1981	3,9
1982	2,6
1985	2,8
1986	2,5
1987	3,2
1988	4,0
1989	4,1
1990	4,3
1991	4,4
1992	4,8
1993	7,5
1994	8,7
1995	13,3
1996	12,8
1997	11,1
1998	8,6
1999	10,3

Fuente: Ciudad de Buenos Aires, "Estructura económica y posición de la ciudad frente al mundo", Documento técnico N° 2 del Programa del Plan Estratégico basado en la onda de octubre de la Encuesta Permanente

El distrito Recoleta-Retiro en el centro de Buenos Aires

Este es el distrito más rico de la ciudad, con 3% de la población en 1991, altos ingresos en los hogares y alta cantidad y calidad de la inversión pública. Sus cifras se ven reducidas en alguna medida por la existencia de una villa miseria de cerca de 10.000 personas.

El corredor Noreste

Este grupo de tres distritos, con 8% de la población en 1991, incluye Palermo, Belgrano, Núñez y parte de Almagro, con una concentración de barrios residenciales de clase media y alta y excelentes facilidades públicas, incluyendo escuelas, parques, centros comunitarios y facilidades deportivas.

El área Centro-Noroeste

Este grupo de cuatro distritos, con 21% de la población en 1991, incluye a los de clase media de Caballito, la parte noreste de Flores, La Paternal, Villa Crespo y Villa Pueyrredón, y combina áreas comerciales y residenciales con algo de industria relativamente liviana.

El Far West, con Parque Chacabuco

Este grupo de cinco distritos y con 32% de la población en 1991 está localizado, mayormente, a lo largo del borde noroeste de la Capital Federal, centrado alrededor de Vélez Sarsfield, con otros barrios tales como Villa Real y Villa Urquiza, y con Parque Chacabuco, al sur.

El cinturón Sudoeste

Este grupo de ocho distritos, con 36% de la población en 1991, se extiende desde La Boca, en el sudeste, hacia el oeste, a través de Barracas, Nueva Pompeya, Villa Soldati y Parque Avellaneda, y Mataderos y Liniers en el oeste.

El Cuadro 5 muestra las importantes diferencias entre los indicadores de inversión pública, niveles de pobreza (NBI) y *performance* educativa. Estos datos evidencian que si un individuo vive en Recoleta o en el corredor Noreste disfrutará, probablemente, de una calidad de vida mucho mayor, en términos de inversiones en el barrio y educativas, |||

tendrá más posibilidad de terminar la educación primaria y secundaria, y, no sorprendentemente, la probabilidad de que sus necesidades básicas no sean satisfechas será considerablemente más baja que en otros distritos de la ciudad. *Este "dorado" 11,5% de la población recibió el 68% de la inversión pública en infraestructura y el 26,1% de la inversión pública en educación en 1991.* Solo 19.800 personas de una población de 342.000 o 6% no tenían sus necesidades básicas satisfechas.

Por el contrario, el 67% de abajo de la población en el Far West y en el cinturón Sudoeste recibió el 25,3% de la inversión pública en infraestructura y el 56% en educación. Unas 223.000 personas no tuvieron sus necesidades básicas satisfechas, de una población de cerca de 2 millones de personas, es decir, cerca del 10%.

Los barrios "medios" del centro y noroeste de la ciudad están habitados por hogares de larga data, que han experimentado una nueva forma de empobrecimiento; primero, cuando los precios cambiaron durante el período de alta inflación, y luego, durante el cambio de la estructura económica. *La clase media, por lo tanto, parece estar achicándose.*

Estos datos, en conjunto, demuestran con énfasis los impactos acumulativos de la inversión pública. Otros indicadores, aunque menos directos, son el crimen y la seguridad pública. Si bien los datos sobre crimen no son recogidos con base en distritos escolares, sino sobre tres regiones de la ciudad —centro, norte y sur—, estas últimas han sido trazadas en el mapa en 21 distritos escolares y *las cinco ciudades de Buenos Aires.* Los datos sobre crimen se presentan en el Cuadro 6 y demuestran que, tanto para la violencia contra las personas como para los delitos contra la propiedad, *las incidencias más altas están en el cinturón Sudoeste más pobre y, segundo, en Recoleta y el corredor Noreste.* Estos hallazgos son similares a los de muchas ciudades a lo largo del mundo: el delito más alto es entre los pobres, contra ellos mismos, y luego entre los grupos más ricos, por parte de los excluidos. Un estudio reciente que conecta la inequidad en Buenos Aires con datos sobre delitos demuestra que por cada punto de incremento en la brecha entre el más alto y el más bajo, 10% de la distribución del ingreso, la tasa de delito se incrementó dos puntos por cada 1.000 personas durante la década de los noventa (Pompei, 1999).

Cuadro 5. Indicadores de las cinco ciudades de Buenos Aires¹³

	Recoleta	Corredor Noreste	Centro-Noroeste	Far West	Cinturón Sudoeste	Capital Federal
NBI 1991 (%)	7,1	5,3	3,4	4,9	16,7	
NBI 1 1991 (%)	3,7	2,3	1,8	2,6	14,2	
NBI 3 1991 (%)	1,8	1,5	1	1,3	4,4	
Cobertura de salud (%)	19,5	15,0	14,7	16,1	21,0	
Deserción de escuela primaria (%)	0,0	1,0	0,8	1,3	16,6	
Deserción de escuela secundaria (%)	57,4	34,2	38,8	46,5	67,7	
Gasto en educación 1997 (US\$)	45.748	111.616	110.071	146.135	191.256	604.826
Gasto en educación (%)	7,60%	18,50%	18,20%	24,20%	31,60%	100,00%
Inversión pública en infr. 1991-1997 (US\$)	199.129	215.245	77.219	221.186	294.069	1.006.848
Inversión en infr. pública 1991 (US\$)	87.699	44.571	12.380	22.680	26.450	193.780
Promedio per cápita de inversión pública en infra-estructura 1991-97 (US\$)	306	123	18	33	40	49
Inversión pública en infr. per cápita 1991 (US\$)	943	179	20	24	25	65
Inversión pública en infr. 1991-1997 (%)	19,80%	21,40%	7,70%	22,00%	29,20%	100,00%
Inversión en infr. 1991 (%)	45,30%	23,00%	6,40%	11,70%	13,60%	100,00%
Población 1991 (000)	93	249	619	945	1.058	2.964
Población 1991 (%)	3,10%	8,40%	20,90%	31,90%	35,70%	100,00%
Número de reclamos debido a iluminación pública insuficiente	13	45	99	111	584	852

Fuentes: Dirección General de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires, "Programa del Plan Estratégico DT N1 de la Ciudad de Buenos Aires", abril de 1998; y datos provistos por el SIEMPRO con base en el Censo 1991 de Población y Vivienda del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). Estos distritos se muestran en el Mapa 1

13 Estos son promedios ponderados con pesos dados por la población.

Conclusiones

Donde usted vive determina quién será: la importancia del lugar

Este análisis manifiesta patrones significativos de diferencias en la inversión pública, la calidad de vida y los niveles de bienestar en los barrios. Con base en estos datos, no resulta irracional afirmar que, en Buenos Aires, *donde usted vive determina quién será*; esta afirmación necesita muchas advertencias, tales como, al menos que usted se mude de un barrio a otro, o vaya a una escuela privada, o dependiendo de la trayectoria económica de sus padres. En otras palabras, la geografía ¡es destino!

Esta caracterización de las diferencias no es nueva. Jorge Luis Borges escribió, hace muchos años, que la ciudad estaba dividida por la Avenida Rivadavia: aquellos que vivían al norte estaban bien, mientras que los que vivían al sur eran más pobres. Este análisis de cinco aglomeraciones de diferencias ha sido tomado también por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en un informe de 1999 sobre la descentralización. Si bien estos datos no son exactamente los mismos, son similares y sugieren una apreciación creciente de la comprensión de las diferencias espaciales.

Los datos sugieren diferencias profundas en las circunstancias de vida entre barrios. Identificar cinco aglomeraciones de características —cinco ciudades— para Buenos Aires puede ser sobre-simplificar la realidad y, tal vez, subestimar la heterogeneidad inherente a la vida urbana.

La combinación de estos datos sugiere, también, otras direcciones:

- Primero, los datos muestran que el bienestar y la calidad de vida no dependen solamente del crecimiento macroeconómico y de la demanda de trabajo, sino también de la provisión de las necesidades físicas para la vida, tales como agua, vivienda e higiene. Importantes diferencias en las condiciones físicas de la vida en los barrios de las ciudades a lo largo del país se correlacionan con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

- Segundo, una definición útil de pobreza debe ser multidimensional, dado que tener casa y agua pero no educación en Buenos Aires significa que un individuo es pobre. Los componentes de los índices de NBI e indicadores individuales tales como cobertura de salud o niveles de inversión pública en los barrios ayudan para una mayor comprensión del significado de bienestar en la ciudad.
- Tercero, la responsabilidad de estos indicadores son bastante diferentes: los padres pueden ser responsables de que los chicos asistan a la escuela, cambios macroeconómicos pueden determinar la disponibilidad de empleos, pero la localización y los niveles de inversión pública son responsabilidad del gobierno local.
- Cuarto, las diferencias del pasado se convierten en diferencias en el futuro. Los ciclos de vida de las inversiones urbanas, así como los períodos de gestación para que la gente se beneficie de inversiones en capital humano son largos y perdurables, con consecuencias a lo largo de generaciones. Esta observación es particularmente importante en relación a la alta tasa de deserción en la escuela secundaria. Aun cuando la tasa promedio de terminación de la escuela mejoró entre 1960 y 1991, solo el 30% de la próxima generación había terminado la escuela secundaria en 1991. Es evidente que, con esta baja tasa de graduación en la escuela secundaria, el país no tendrá las habilidades necesarias para competir en los mercados regionales y locales. De hecho, la imagen misma de Argentina como un país con aspiraciones nacionales, regionales y globales importantes en relación al ingreso, a la competitividad y a la calidad de vida se verá en riesgo. Un estudio reciente producido en Suiza ya ha indicado que entre 1998 y 1999 Argentina ha caído de la posición 33 a la 41 en una lista de 47 países, basada en la competitividad, por debajo de Brasil, Chile y Venezuela (*La Nación*, abril 19, 2000).
- Quinto, las manifestaciones físicas de estas políticas cambiantes y de las estrategias de inversión no varían rápidamente. Estas constituyen un legado físico que genera un panorama que tiene una influencia importante en los niveles actuales de bienestar, en la cali-

dad de vida y en la movilidad futura. Un historiador de la salud pública de Buenos Aires, en los setentas, observó que el sur de la ciudad estaba siendo negado, lo que constituía “una amenaza a la seguridad pública”. Hoy, 120 años más tarde, con la marea creciente de la parte sur del río Riachuelo, esto es más verdad que nunca.

Cuadro 6. Percepción de la violencia y el delito en las cinco ciudades de Buenos Aires

Ciudad	% de la población que percibe el distrito propio como el más violento	% de la población que percibe el distrito propio como el de mayor número de delitos
Recoleta	14,5	11,9
Corredor Noreste	14,5	11,9
Centro y Noroeste	7,2	7,9
Far West	7,2	7,9
Cinturón Sudoeste	16,2	17,4
Capital Federal	11,6	11,4

Fuente: Análisis basado en Sofres-Ibope, “Percepciones y actitudes acerca de la violencia y el delito en la ciudad de Buenos Aires”, 1997

Calidad de vida y desigualdad del ingreso

Las conclusiones mencionadas generan importantes cuestiones sobre cómo son entendidas la calidad de vida y la desigualdad del ingreso. Los datos muestran que la distribución del acceso a servicios e indicadores específicos relacionados con el consumo del hogar, los servicios de infraestructura tales como provisión de agua, baños, educación o cobertura de salud están “altamente correlacionados y tienden a concentrarse en localidades específicas”. Tomados en conjunto, los niveles de acceso determinan el nivel de bienestar y calidad de vida que los hogares disfrutan. Estos componentes de la calidad de vida

tienden a ser acumulativos y también interdependientes. Barrios con un bajo nivel de infraestructura pública tienden a tener una proporción más alta de viviendas de baja calidad; de modo similar, es probable que una vivienda pobre tenga un bajo nivel de infraestructura interior, lo que tendrá un impacto sobre la salud del hogar. Personas no saludables tienden a ser menos energías y menos productivas en el mercado de trabajo, sus ingresos son consecuentemente más bajos, todo lo cual crea patrones que se auto-refuerzan, manteniendo pobre a la gente.

Estos patrones de factores que se refuerzan y de causalidad acumulativa ayudan, también, a explicar las conclusiones de un estudio de Samuel Morley, de United Nations Economic Commission for Latin America, en 1998, donde encuentra que las crisis macroeconómicas en Latinoamérica tienden a sentirse por largos períodos y en un grado mayor entre los pobres urbanos que en la economía como un todo (Morley, 1998). Esa relación direccional que produce este efecto es, en parte, un resultado de estos factores acumulativos. Un conjunto de multiplicadores urbanos opera a nivel barrial, estableciendo nuevas restricciones y barreras para los hogares. Esta conclusión ha sido descrita recientemente en Estados Unidos por George Galster (1998).

Si estos multiplicadores urbanos ayudan a explicar las condiciones *al interior de* los barrios, también sugieren que si diferentes procesos de causalidad múltiple operan en diferentes barrios, hay una gran probabilidad de que *estos barrios se vuelvan crecientemente diferentes*. Esto ha ocurrido, de hecho, en áreas metropolitanas a lo largo del mundo, donde la combinación de diferencias económicas, sociales, físicas e institucionales entre barrios o jurisdicciones ha significado que las áreas metropolitanas se conviertan en “un mundo de diferencias”. Términos como polarización, “guetización” y aislamiento han sido usados para describir estos procesos en grandes ciudades, tan diversas como Chicago o París.

Visitas a La Matanza, en la periferia de Buenos Aires, o a algunas de las villas miseria, tanto en la Capital Federal como en las áreas municipales vecinas, muestran que estos procesos también tienen una

presencia fuerte en Buenos Aires. Es muy poco probable que habitantes de Belgrano, dentro de la Capital Federal, visiten La Matanza y viceversa. En realidad, su presencia en estos otros barrios sería muy evidente —en sus vestimentas y en su apariencia física— y sugeriría que están “fuera de lugar” o son trabajadores domésticos. Esencialmente, este es un proceso de diferenciación del ingreso real y de las oportunidades para la movilidad social y de refuerzo de la desigualdad.

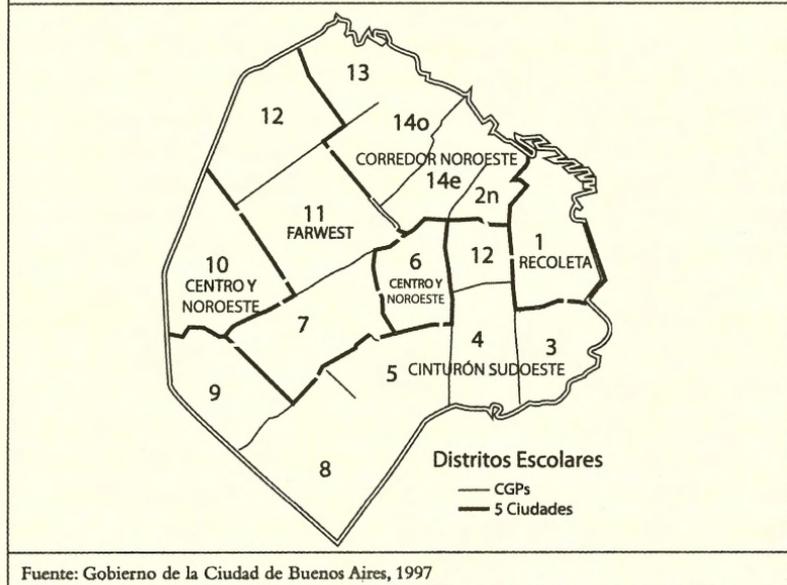
Consecuencias para la política urbana y los programas

- Una perspectiva nacional

Si bien las discusiones sobre política urbana en la mayoría de las ciudades se centran en la oferta y demanda de servicios urbanos (vivienda, infraestructura y servicios sociales) en un contexto de población urbana creciente, ellas raramente tratan el problema de las diferencias crecientes entre poblaciones urbanas y sus consecuencias de largo plazo sobre la *sostenibilidad* de las áreas urbanas.

La noción de sostenibilidad refiere aquí a la productividad continua de las actividades económicas de base urbana, a niveles continuos de cohesión social, y a un grado de gerenciamiento de los recursos naturales que no socave la sostenibilidad física, por ejemplo, mediante el sobre-consumo de los recursos de agua. Estas dimensiones de la sostenibilidad sugieren que existen múltiples factores que, en conjunto, producen estos resultados, por ejemplo, es poco probable que la inversión industrial sin servicios de infraestructura sea muy productiva, o la falta de atención a los acuíferos puede resultar en el reparto a larga distancia de agua, con un costo marginal rápidamente creciente y un reducido consumo de agua por parte de los hogares pobres, que enfrentan, entonces, riesgos de salud.

Mapa 1. Las cinco ciudades



Desde esta perspectiva, uno de los objetivos de la política urbana nacional debe ser asegurar que estos multiplicadores puedan operar en direcciones positivas, en otras palabras, que las externalidades urbanas sean acumulativamente positivas y no acumulativamente negativas. Si son positivas, la inversión en infraestructura en los barrios, por ejemplo, puede ayudar a crear empleo, mejorar la calidad del medioambiente, atraer nuevas inversiones en servicios y contribuir a incrementar el valor de la propiedad y la inversión residencial. Procesos opuestos de declinación de barrios han sido documentados en ciudades a lo largo del mundo, con infraestructuras declinantes que exacerban problemas en el medioambiente y la calidad del stock de viviendas, lo que, a su vez, se refleja en problemas sociales y delitos.

El desafío es cómo entender la interacción de estas intervenciones sectoriales y sus impactos sobre lugares y barrios específicos, así como

sobre varios grupos de ingresos. Estudios sobre la Argentina urbana durante las últimas dos generaciones han documentado algunos de estos procesos de cambios a nivel de la ciudad, pero no tanto a nivel de barrio. Esta brecha se ha reflejado a nivel de gobierno en la proliferación de programas que intentan responder a los problemas urbanos pero, ante la ausencia de coordinación local efectiva a nivel de barrio, han significado *que muchos de estos programas hayan sido oportunidades perdidas*. La nueva estructura de oportunidades económicas urbanas, resultante de la reforma económica, del reducido empleo público y de la demanda de un nuevo conjunto de habilidades, ha significado que las diferencias entre grupos crezcan.

Una conclusión central de este análisis para la política urbana nacional es que *los programas "basados en el lugar" deberían ser usados para complementar otras formas de programas sociales y medidas antipobreza*. Esta conclusión ha sido recientemente resaltada por estudios de evaluación en Estados Unidos y otros países. La intención oficial de "descentralizar" la responsabilidad del desarrollo municipal es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la efectividad de la inversión. De hecho, localizar estas inversiones en lugares que necesitan ayuda, en vez de proveer más a los grupos que ya disfrutaban de servicios, es una dimensión crítica de la política social. La falla en el uso del "lugar" en el diseño de políticas y programas se parece mucho a fallar en el uso de la política fiscal o la política monetaria, y confiar solo en una para manejar la economía. Un ejemplo concreto de esta política sería usar el presupuesto de mantenimiento en una ciudad como un instrumento de redistribución.

- Buenos Aires

El caso de Buenos Aires ha sido el foco de este ensayo porque ilustra los problemas en la política social urbana. La acción del gobierno local, en conjunto con la política nacional a lo largo de generaciones, ha creado un patrón de inequidades acumulativas que no es más "noticia" en Buenos Aires. Borradores de este trabajo han sido presen-

tados a funcionarios líderes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, al Gobierno de Argentina, a la Universidad de Buenos Aires, con el pedido de que comenten la calidad de los datos, la metodología y las conclusiones. En cada una de estas dimensiones, el trabajo fue aceptado. De hecho, el término *las cinco ciudades de Buenos Aires* fue generalmente aceptado y visto como una manera útil de hablar sobre la ciudad.

La Subsecretaría de Descentralización y Estrategia del Gobierno de la Ciudad publicó, posteriormente, un informe en el que este marco fue aceptado en su generalidad, aun cuando las cinco áreas geográficas no son idénticas a las usadas en este estudio.

Sin embargo, esta aceptación es difícilmente una razón para estar complacido. Los costos de esta desigualdad pueden ser considerables en términos de sus efectos sobre la productividad futura y el bienestar del Área Metropolitana. Las diferencias se reflejan frecuentemente en más altas tasas de delito, baja productividad de ciertos grupos al interior de la ciudad, y en los costos fiscales que resultan de compensar los bajos ingresos y la ausencia de un mínimo bienestar. Más aún, estos problemas se convierten, rápidamente, en parte de la “imagen” de la ciudad y de su atractivo general para la inversión externa y el turismo, que ayudan a generar empleo. Como se mencionó al comienzo de este ensayo, la productividad económica de Buenos Aires es una cuestión de *importancia económica nacional*.

Con propósitos de ilustración, vale la pena mencionar que cuando el índice de desigualdad de Atkinson se aplica a estos datos, el resultado es de 0,36¹⁴. Este resultado sugiere que, si el gobierno hubiera invertido montos similares en infraestructura pública en los diferentes distritos, 64% del monto invertido podría haber sido ahorrado, sin reducir el bienestar de la población de la Capital Federal.

14 Este resultado deriva de aplicar el índice de Atkinson con su parámetro “e” igual a 2. Este parámetro refleja el peso atribuido al bienestar de la población que recibe los niveles más bajos de inversión pública en infraestructura per cápita.

- Gerenciando el Área Metropolitana

Este estudio ha resaltado también las considerables diferencias entre la Capital Federal y los alrededores en el Área Metropolitana. Estas diferencias no son consecuencia de las poderosas fuerzas de la globalización económica, sino el reflejo de muchas decisiones locales del pasado, en relación a la inversión en infraestructura y servicios sociales.

El conjunto de datos de 1991 muestra grandes diferencias entre municipios, así como entre los distritos y barrios en su interior. Uno de los desafíos más importantes para Buenos Aires es cómo gerenciar el Área Metropolitana para minimizar las externalidades negativas de la congestión del tráfico¹⁵ o de la polución del aire, beneficiándose, a la vez, de una mayor coordinación e inversión en servicios de infraestructura, servicios sociales, gerenciamiento del medioambiente y desarrollo económico. Este es un tema de debate continuo en Buenos Aires.

- Análisis espacial y gerenciamiento económico nacional

Finalmente, el nuevo gobierno del presidente Fernando de la Rúa está en discusiones con las instituciones internacionales, tanto públicas como privadas, sobre cómo Argentina puede reducir su déficit fiscal y, por consiguiente, reducir el costo de endeudarse para repagar su enorme deuda externa.

Muchos economistas, incluyendo al *deputy managing director* del FMI, Stanley Fischer, han argumentado que Argentina necesita reducir los gastos de sus gobiernos provinciales para cumplir este objetivo. Al mismo tiempo, algunas instituciones, tales como el Banco Mundial, señalan que 38% de la población de Argentina está debajo de la línea

15 El grado de congestión del tráfico en Buenos Aires es tal que la gente está volcándose al subte en una tasa creciente. Datos sobre el número de viajes en subte indican que estos han crecido a una tasa de 11,3 millones de nuevos viajes por año durante los últimos cinco años, o 31.000 nuevos viajes por día. El consecuente hacinamiento en los subtes en las horas pico es evidente.

de pobreza. ¿Cómo puede, entonces, el Gobierno desarrollar una política activa de reducción de la pobreza, mientras se le incita a recortar su gasto provincial?

Los datos resumidos en este ensayo demuestran que debería ser posible considerar como objetivo, para los gastos sociales, a los hogares más necesitados, tomando en cuenta, entonces, las preocupaciones sobre la pobreza y la inequidad. Esto mejoraría drásticamente la eficiencia del gasto público y probablemente ayudaría a reducir el déficit, mientras se integra también a los pobres. La herramienta es el análisis espacial; el mensaje, que el lugar importa.

Bibliografía

- CEPAL-Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000). "Producto bruto geográfico de la Ciudad de Buenos Aires 1993/1998", Proyecto GCBA/CEPAL.
- Galster, George (1998). *An Econometric Model of the Urban Opportunity Structure: Cumulative Causation among City Markets, Social Problems, and Underserved Areas*. Washington: Fannie Mae Foundation.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1998). "Programa del Plan Estratégico", abril.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1998). "El Destino de la Obra Pública en la Ciudad de Buenos Aires", abril.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000). "Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Borrador", agosto.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1997). "Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 1997".
- Gutman, Margarita y Jorge Enrique Hardoy (1992). *Buenos Aires: Historia Urbana del Área Metropolitana*. Madrid: Ediciones Mapfre.
- Hayden, Dolores (1995). *The Power of Place: Urban Landscapes as Public History*. Cambridge: MIT Press.
- Lezama, José Luis (1993). *Teoría Social: Espacio y Ciudad*. México D.F.: El Colegio de México.

- Morley, Samuel (1998). *The Impact of the Macroeconomic Environment on Urban Poverty*. CEPAL.
- Pérez, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Pompei, Eduardo (1999). "Las consecuencias sociales de la distribución". *Revista Enoikos* N° 14.

Documentos

- Clarín (1999). "Más de la mitad de la gente está buscando trabajo", noviembre 20.
- Clarín (1999). "Los empleados inmigrantes ganan menos y la mitad está en negro", febrero 22.
- Clarín (2000). "Por quinto mes bajó el empleo en las empresas", mayo 19.
- Clarín (2000a). "Capital Federal: en 5 años se cerraron 4.600 comercios", mayo 15.
- Clarín (2000b). "Los jóvenes son los más afectados", mayo 15.
- La Nación (2000). "Fuerte descenso de la competitividad Argentina", abril 19.