

Un nuevo abordaje para pensar el desarrollo productivo desde una Ciudad

La experiencia de la Ciudad de Buenos Aires

Documento de Políticas Públicas – Marzo 2020

Eduardo Levy Yeyati, director académico CEPE

Magali Junowicz, investigadora asociada CEPE

Martín Montané, coordinador del Data Lab CEPE

Índice

Introducción.....	3
¿Cómo pensar el desarrollo productivo de una ciudad?.....	5
El desarrollo productivo.....	5
La ciudad como epicentro de desarrollo productivo.....	6
¿Qué es una ciudad?.....	8
La Ciudad de Buenos Aires (CABA) y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).....	12
Catalizadores del desarrollo productivo de las ciudades: Análisis de recursos y factores.....	18
Los catalizadores del desarrollo productivo.....	19
Talento y recursos humanos.....	19
La competitividad empresarial.....	29
Las capacidades institucionales en CABA.....	36
Un enfoque basado en la identificación de sectores con potencial.....	40
La voz de los actores.....	43
La visión de las empresas en CABA.....	46
Los talleres participativos.....	50
El desarrollo productivo desde la ciudad: La caja de herramientas.....	53
Insumos para el Plan de Desarrollo Productivo de CABA.....	58
El desafío de la implementación: Algunas reflexiones finales.....	68
Referencias.....	70

Introducción

Hacia finales del año 2018, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), a través de la Subsecretaría de Desarrollo Económico del Ministerio de Economía y Finanzas, se encontraba evaluando la estrategia de desarrollo productivo de la CABA con miras al 2035. A tal efecto, convocó al Centro para la Evaluación de Políticas Públicas Basadas en Evidencia (CEPE), de la Universidad Torcuato Di Tella, y al Centro para el Desarrollo Internacional (CID), de la Universidad de Harvard, para que juntos desarrollaran insumos que permitieran alimentar la estrategia y elaborar un Plan de Desarrollo Productivo.

A partir de este estudio, desde el CEPE desarrollamos un nuevo abordaje para pensar el desarrollo productivo de las ciudades, orientado a aprovechar y potenciar los principales factores y recursos existentes, apalancar la experiencia de todos los actores que conforman el ecosistema y fomentar -desde la políticas públicas- la creación y multiplicación de oportunidades de desarrollo. Este nuevo enfoque, anclado en el análisis de los catalizadores del desarrollo productivo, en la identificación de oportunidades de diversificación y en la incorporación de las visiones de todos los actores involucrados sirvió de base para la generación conjunto de propuestas de políticas orientadas a promover el desarrollo productivo de la Ciudad de Buenos Aires.

Este documento tiene por objeto presentar la metodología desarrollada, los principales hallazgos y las recomendaciones de política. Para contextualizar el proyecto, la primera sección presenta algunas de las principales ideas sobre las condiciones que facilitan y limitan el desarrollo productivo, así como una breve revisión de la evidencia empírica para América Latina. A su vez, se presentan las principales tendencias en términos de urbanización, y el rol fundamental de las ciudades en el desarrollo. La segunda sección presenta la metodología basada en el análisis de recursos y factores, la metodología de complejidad económica y los principales hallazgos de su aplicación en la Ciudad de Buenos Aires. En tercera sección se describe en detalle el trabajo con los diferentes actores a lo largo del todo el estudio en reuniones privadas, entrevistas, encuentros grupales o talleres

participativos. Desde el inicio se entendió que la construcción de una estrategia de desarrollo productivo debía realizarse en base a un proceso participativo, incorporando las visiones de todos los actores involucrados en cada etapa del proyecto. La cuarta sección resume las principales recomendaciones de política para la elaboración de un Plan de Desarrollo Productivo de la Ciudad de Buenos Aires. En la última sección se recuperan algunas reflexiones y lecciones aprendidas en la implementación del estudio.

¿Cómo pensar el desarrollo productivo de una ciudad?

El desarrollo productivo

En los últimos años, mucha de la literatura académica y empírica sobre crecimiento se ha abocado a estudiar los determinantes del desarrollo económico. Entre otros, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha venido trabajando fuertemente en entender cuáles son los factores que determinan las grandes y crecientes brechas en los niveles de ingreso per cápita entre los países latinoamericanos y los países desarrollados.

Varios de sus estudios muestran que el bajo nivel de ingreso en los países de América Latina no se debe tanto a una deficiente acumulación de factores sino a una fuerte caída en los niveles de productividad.¹ Tres hechos estilizados se desatacan en estos estudios. (i) Existe una importante correlación entre productividad e ingreso per cápita, (ii) hay grandes diferencias entre el PBI per cápita y la productividad de los factores entre países y (iii) la productividad de los factores explica la mitad de las diferencias en PBI per cápita entre países. Según las estimaciones del BID,² la productividad de América Latina es la mitad de lo que es su potencial. Por tanto, la baja productividad, y su magro crecimiento son un factor fundamental para explicar la dificultad de los países de América Latina de converger a niveles de renta per cápita similares a los de países desarrollados. Cerrar esta brecha de productividad podría ayudar a reducir la mayor parte de la brecha de ingreso per cápita con los países desarrollados.

Por tanto, el punto de partida para pensar una estrategia de desarrollo económico en América Latina, y en particular en Argentina, debiera estar ligada a corregir y mitigar las causas de la baja productividad. La productividad se ve afectada cuando

¹ Fernández-Arias y Rodríguez-Apolinar (2016), Pages (2010)

² Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014)

no hay correspondencia entre las competencias de la fuerza de trabajo y las que demanda el sector productivo³ o cuando el mercado de trabajo evidencia altos niveles de informalidad.⁴ La productividad también se resiente cuando las empresas no son productivas⁵ (por deficiente gestión y organización empresarial, costos de transporte, por una baja calidad de insumos, por falta de innovación), o bien cuando las empresas productivas no pueden crecer y la demografía empresarial tiende a basarse en empresas pequeñas (porque no crecen, no por su estadio de desarrollo).⁶ Por último, la productividad se puede ver afectada por el entorno en el que operan las empresas (las regulaciones, la volatilidad macroeconómica, los regímenes tributarios, los problemas en el mercado de crédito, etc.)⁷

Estos tres componentes – los trabajadores, las empresas y las instituciones- surgen entonces como los potenciales catalizadores de mejoras sostenibles en la productividad, que son condición fundamental para promover el desarrollo productivo.

La ciudad como epicentro de desarrollo productivo

Si el desarrollo productivo es el corazón de una estrategia de desarrollo económico, ¿Cómo abordar el desafío de mejorar la productividad a nivel de una ciudad? Los números muestran que las ciudades cobran cada vez más importancia en el desarrollo económico. Por un lado, cada vez más personas viven en áreas urbanas. Las Naciones Unidas proyectan que para el año 2050, casi un 70% de la población mundial va a estar viviendo en áreas urbanas (en 1950 era el 30% y en 2018 alcanzó el 58%).⁸ Por otro lado, de acuerdo a estimaciones de 2007, las ciudades explican más del 80% del producto mundial.⁹ Esto es, las ciudades son el principal motor de desarrollo de los países.

En las ciudades se concentran los procesos productivos de mayor complejidad y valor agregado, y la mayor cantidad de oportunidades económicas. En las ciudades, la concentración de personas facilita la interacción económica y social, lo que

³ Bassi et al. (2012)

⁴ (La Porta, Shleifer, 2014), (Perry et al., 2007)

⁵ Bloom et al. (2011)

⁶ Pages (2010)

⁷ Escribano, Guasch (2005)

⁸ Onu-Habitat. Perspectivas de la Población Mundial 2019: Aspectos Destacados

⁹ McKinsey Global Institute (2011) “Urban world: Mapping the economic power of cities”

favorece los derrames de conocimiento. Al contar con mercados más grandes, las ciudades cuentan con más consumidores, mayor y mejor oferta de insumos y proveedores locales.

El potencial de las ciudades no sólo se limita al aumento en la productividad en actividades existentes sino también en proveer el ambiente para el desarrollo de nuevas actividades. En este sentido, las ciudades son cada vez más centros de emprendedurismo e innovación.¹⁰

Pareciera entonces que las ciudades se constituyen como espacios propicios para pensar el desarrollo productivo potenciando el talento, la competitividad empresarial y la calidad institucional. En términos de talento, es más probable que las empresas puedan encontrar la combinación precisa de habilidades si hay una gran cantidad (y variedad) de mano de obra. A su vez, el incentivo para que los trabajadores adquieran habilidades especializadas es mayor si hay una amplia gama de empleadores a quienes se les puede ofrecer la habilidad. Por el lado de la competitividad de las empresas, los beneficios de la escala y densidad urbana promueven las interacciones y la coordinación entre empresas, y el desarrollo de ecosistemas de innovación. La provisión de infraestructura y bienes públicos también suele ser más eficiente cuando las poblaciones están más concentradas como en el caso de las ciudades.

Desde el punto de vista de la calidad institucional, las ciudades presentan un desafío importante a la hora de pensar políticas tendientes a promover mejoras en la productividad. Al tratarse de unidades subnacionales, muchas de las variables que determinan el entorno y que afectan fuertemente la competitividad de las empresas (como la política comercial, las regulaciones laborales, el esquema tributario, la política cambiaria etc.) están por fuera del área de acción de las ciudades. Por otro lado, las ciudades pueden ser parte de áreas metropolitanas más grandes (como en el caso de la Ciudad de Buenos Aires) lo que conlleva desafíos de coordinación entre diferentes unidades distritales. Este último desafío no es trivial. La evidencia existente en países de la OECD muestra que la fragmentación de la gobernanza metropolitana esta correlacionada con niveles de productividad más bajos y menores tasas de crecimiento económico.¹¹

¹⁰ Moretti (2014)

¹¹ Ahrend (2014)

¿Qué es una ciudad?

Si bien no quedan dudas del rol fundamental que juegan las ciudades como unidades económicas, lo cierto es que la definición de qué constituye una ciudad es una tarea un tanto más compleja.

Por un lado, desde el punto de vista de la producción, podríamos pensar que la ciudad es aquel espacio geográfico en el cual la mano de obra se mueve sin grandes restricciones. En general, este espacio suele estar asociado al mismo tiempo con la definición de ciudad como espacio urbanizado, de alta densidad poblacional y conexo. En esta clase de definiciones estamos hablando de las ciudades como áreas metropolitanas.

Por otro lado, desde el punto de vista de la elaboración e implementación de las políticas públicas, las ciudades pueden asociarse con los límites de las áreas administrativas que las cubren. Esta suele ser la definición asociada con la mayoría de las capitales de los países, como la Ciudad de Buenos Aires o París. Llamaremos a esta definición como ciudad administrativa.

Esta sutil diferencia entre la concepción de ciudades es relevante por dos razones. En primer lugar, la comparación entre ciudades puede verse afectada fuertemente por la coincidencia entre ciudad administrativa y área metropolitana. Un ejemplo común es comparar ciudades administrativas que abarcan la totalidad del área metropolitana con otras que solo abarcan una pequeña parte. Si la distribución dentro de la mancha urbana no es homogénea en términos socioeconómicos y de especialización productiva, como suele serlo en todas las ciudades, la comparación quedará sesgada.

En segundo lugar, las ciudades como áreas administrativas suelen estar asociadas a un gobierno local que controla en términos políticos ese espacio geográfico. De esta manera, las políticas públicas que puede llevar adelante un gobierno de manera unilateral afectan de manera directa solo a una parte del área metropolitana, en caso en que la relación entre ambas definiciones no sea perfecta.

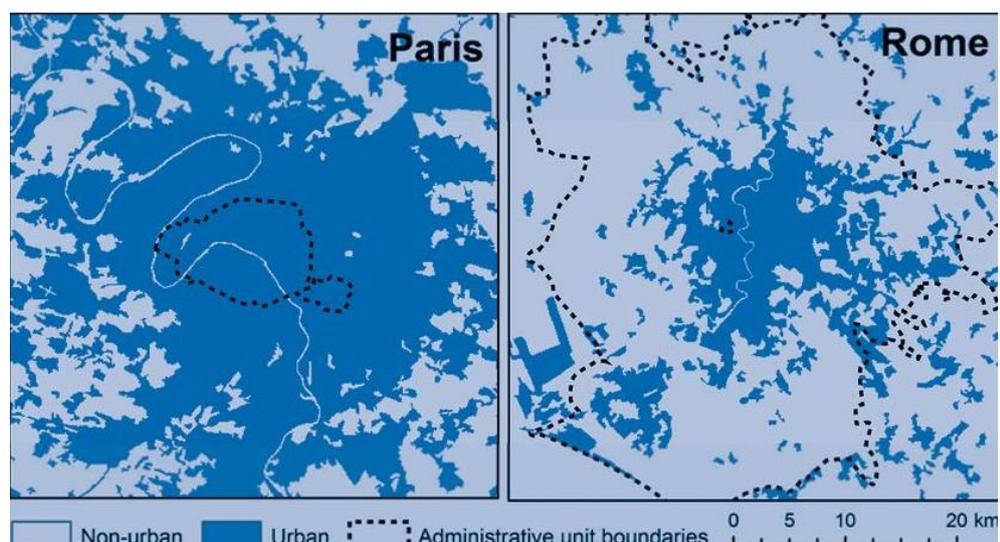
Cualquier análisis de las ciudades como entorno productivo debe comenzar por el análisis detallado de cuál es su espacio geográfico de movilidad de los diversos factores de producción, que en este documento simplificamos y asociamos con la

definición de área metropolitana¹². De esta manera, es posible caracterizar y comparar a las ciudades en términos socioeconómicos y productivos, sin nunca dejar de lado el hecho de que diversas áreas administrativas pueden estar a cargo de distintos fragmentos de estas áreas productivas. En este documento se describen tres formas de identificación posibles.

Metodología OCDE (Áreas Metropolitanas)

La Figura 1 fue extraída de un documento de trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹³. En ella se puede ver la diferencia entre el área metropolitana y la ciudad en límite administrativo de dos ciudades europeas, Roma y París. Mientras Roma tiene un límite administrativo que contiene tanto al área metropolitana y otras zonas no urbanas, París representa una fracción muy poco relevante del total área metropolitana, algo que, como veremos más adelante, la hace similar a CABA y AMBA.

Figura 1: Áreas metropolitanas y límites administrativos - París y Roma



Fuente: *Redefining Urban: a new way to measure metropolitan areas* (OCDE, 2012)
Zona urbana (azul oscuro), zona no urbana (gris) y límites administrativos (línea punteada) para las ciudades de París (panel izquierdo) y Roma (panel derecho).

¹² En rigor, la relación es más compleja de lo que parece. Dentro de ciudades extensas, uno de los factores de producción, la mano de obra, puede moverse dentro de ciertos límites de tiempo de viaje, y ciertas áreas, dentro del misma área metropolitana, pueden no estar conectadas entre sí.

¹³ *Redefining Urban: a new way to measure metropolitan areas* (OCDE, 2012)

El trabajo que analizó estas diferencias entre las ciudades tenía como objetivo caracterizar de la mejor manera en términos socioeconómicos, ambientales y productivos a las ciudades. Pero el primer paso para caracterizarlas es definir una metodología homogénea para que las áreas sean comparables entre ellas.

La metodología parte de la idea de que las zonas urbanas son necesariamente zonas de alta densidad poblacional. Tomando un umbral mínimo de personas por kilómetro cuadrado - que varía entre las ciudades europeas y las ciudades de Estados Unidos – se establecen espacios de 1km² como altamente densos. Si la población urbana dentro de cada área administrativa explica más del 50% de la población total, entonces esta área pasa a ser catalogada urbana, y todas las áreas urbanas contiguas conforman un área metropolitana.

De esta manera, la metodología OCDE asocia las áreas administrativas que forman parte de las áreas urbanas, unidades para las cuales los sistemas estadísticos están preparados para relevar información de manera sistemática. El *dataset* de ciudades de la OCDE cuenta con información comparable entre 683 áreas metropolitanas de todo el mundo en variables de primordial importancia para el diagnóstico de las ciudades.

Otras metodologías

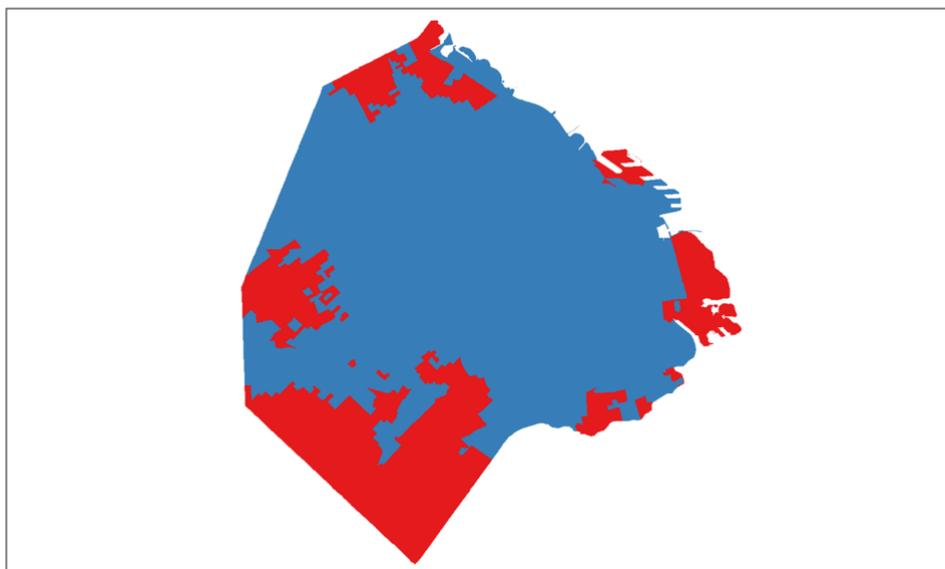
En muchas ciudades del mundo no existe información con una desagregación territorial lo suficientemente satisfactoria como para aplicar la metodología de OCDE. Investigadores de la CAF optaron por usar información proveniente de imágenes satelitales nocturnas de alta resolución.¹⁴ Los píxeles – unidades de menor tamaño de estas imágenes – pueden clasificarse como zonas urbanas en base a la intensidad de las luces. La técnica del análisis de imágenes nocturnas ha mejorado durante los últimos años y se han corregido errores tales como la identificación de la iluminación de las autopistas como zonas urbanas, o de los asentamientos informales – estructuras urbanas donde la luz no es tan intensa por las noches - como zonas no urbanas.

Alternativamente, es posible estimar un área metropolitana en base a los tiempos de viaje de uno de los factores de producción: la mano de obra. La Figura 2 muestra un breve ejemplo de lo que estamos hablando. En azul se muestra la zona que puede

¹⁴ Daude et.al. (2107)

realizar un viaje en transporte público en hora pico con una duración esperada menor a una hora hacia un punto representativo de la oferta de empleo en la Ciudad de Buenos Aires.

Figura 2: La Ciudad de Buenos Aires y los tiempos de viaje en transporte público



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Google Maps

En azul se muestra el área que puede acceder en una hora o menos un viaje en transporte público al centro de la distribución de empresas de la Ciudad de Buenos Aires en hora pico de un día de la semana..

Esta metodología muestra que algunas zonas del sur de la CABA se encuentran a una distancia elevada de la zona de mayor densidad de oferta geográfica de puestos de empleo. Al mismo tiempo, la metodología puede ser complementada con el criterio de la de OCDE (si más del 50% de la población del área administrativa reside en la zona azul, entonces el área administrativa completa pasa formar parte del área metropolitana).

Sin importar la metodología elegida, la homogeneización en la definición de ciudades nos permite poner en contexto diversos indicadores sobre las ventajas y desventajas comparativas de la ciudad bajo estudio.

La Ciudad de Buenos Aires (CABA) y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tiene una población estancada en los 3 millones de habitantes durante las últimas siete décadas, posee una población vieja en comparación al resto del país y tiene una especialización importante en servicios financieros, servicios basados en conocimiento y comercio, en parte apalancándose del buen capital humano del que dispone y a la exitosa atracción de talento internacional.

Por su parte, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que incluye a la CABA, duplicó su población entre 1960 y 2010 (de 6,7 millones a 12.8 millones), último censo disponible, tiene una población un poco más joven que el resto del país y cuenta con una importante participación de la producción industrial, además de contar con una presencia relevante de las actividades anteriormente descritas. Además, el nivel educativo promedio se encuentra en línea al del resto del país.

¿Cómo pueden conciliarse estos dos hechos estilizados opuestos? La razón detrás de estas impresionantes diferencias, que cambian radicalmente el diagnóstico de una ciudad, es que -tal como marcábamos anteriormente- una ciudad administrativa no siempre se corresponde de la misma manera con un área metropolitana. Por un lado, la ciudad administrativa está definida tan solo por los límites jurisdiccionales que se trazaron legalmente. Por otro lado, el área metropolitana hace referencia a un espacio geográfico contiguo o cercano de alta urbanización, que para los fines de este trabajo funciona como un mercado laboral unificado.

Siguiendo la metodología de la OCDE (ver “Box 1: Comparando ciudades: el caso de Buenos Aires y la metodología OCDE”), el área metropolitana de Buenos Aires incluye tanto a las 15 comunas de la Ciudad de Buenos Aires como a otros treinta departamentos de la Provincia de Buenos Aires¹⁵. El hecho de que la Ciudad de

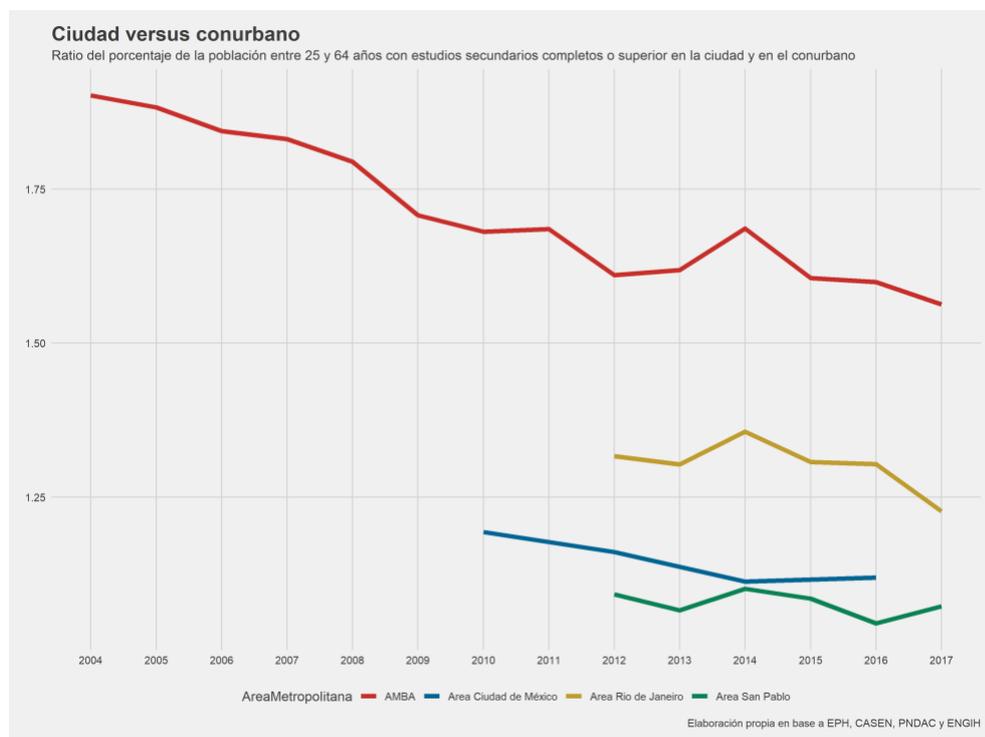
¹⁵ Cabe remarcar que la metodología OCDE define a las ciudades como mercados de trabajo. De esta manera, zonas urbanas que no son contiguas, pero entre las que existe un flujo importante de residentes con motivo de empleo, pueden considerarse parte de una única área metropolitana. Es posible que el área metropolitana de La Plata se encuentre integrada con el AMBA, pero no existe evidencia suficiente como para conocer el grado de interrelación entre ambas unidades. Las áreas administrativas que forman parte del AMBA en 2010 según la metodología OCDE replicada en este informe son las 15 comunas de la Ciudad de Buenos Aires y los partidos del conurbano de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Escobar,

Buenos Aires sea tan solo una pequeña fracción del área metropolitana que conforma genera importantes sesgos en las comparaciones. La diferencia de diagnóstico en diversas variables ya sea si consideramos solo a CABA o al AMBA es sustancial, debido a la importante segregación socioeconómica que existe.

En efecto, la Figura 3 muestra que para todo el período comprendido entre 2004 y 2017 la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una proporción de personas entre 25 y 64 años con secundaria completa o estudios superiores entre un 90% y un 60% más alta que en el conurbano. Si bien en todas las áreas metropolitanas donde se realizó el ejercicio el patrón es de mayor nivel socioeconómico en la ciudad administrativa en relación con el resto del área urbana que se extiende más allá de su límite, la diferencia con el resto de las ciudades de América Latina es extremo: en ningún caso superó el 25% en el año 2017.

Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, y Vicente López.

Figura 3. Ratio del porcentaje de la población entre 25 y 64 años con estudios secundarios completos o superiores en la ciudad con respecto al conurbano.



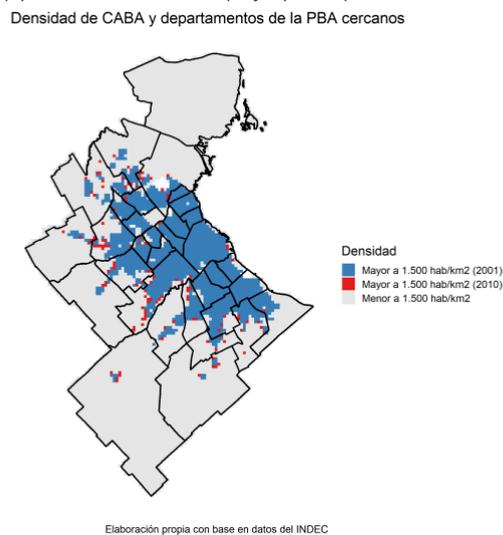
Fuente: Elaboración propia con base en datos de CASEN, ENIGH, EPH y PNDAC.

Esta importante diferencia entre el nivel educativo entre ambas poblaciones explica por qué en la comparación entre áreas metropolitanas, Buenos Aires pierde terreno con respecto a su versión como ciudad administrativa.

Box 1: Comparando ciudades: el caso de Buenos Aires y la metodología OCDE

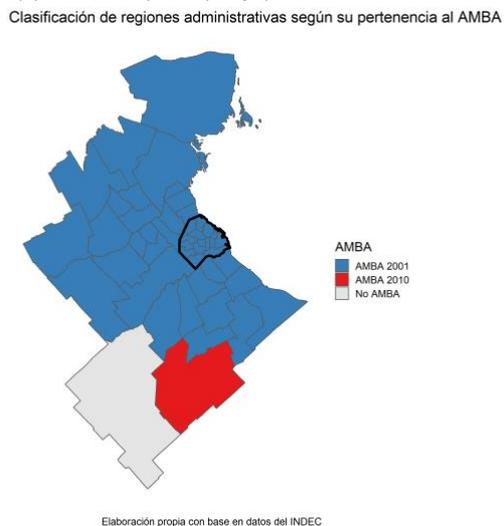
Al momento de definir a la Ciudad de Buenos Aires para realizar la comparación con otras ciudades comparables se procedió a replicar la metodología de la OCDE. De esta manera, CABA – y en rigor, todas las ciudades de Argentina – quedaron definidas de una manera homogénea con respecto al *dataset* de 683 áreas metropolitanas del resto del mundo. En la Figura 4 a se puede observar que entre 2001 y 2010, últimos años de censos nacionales, se observó un moderado crecimiento de la densidad en las zonas exteriores del Área Metropolitana de Buenos Aires, que se pueden ver como cuadrados rojos de menor tamaño (representan aproximadamente un kilómetro cuadrado). Todas las zonas que eran densamente pobladas en 2001 seguían siéndolo en la medición de 2010.

Figura 4. Zonas de alta densidad (más de 1500 habitantes por kilómetro cuadrado) en el censo 2001 (azul) y en el censo 2010 (rojo y azul)



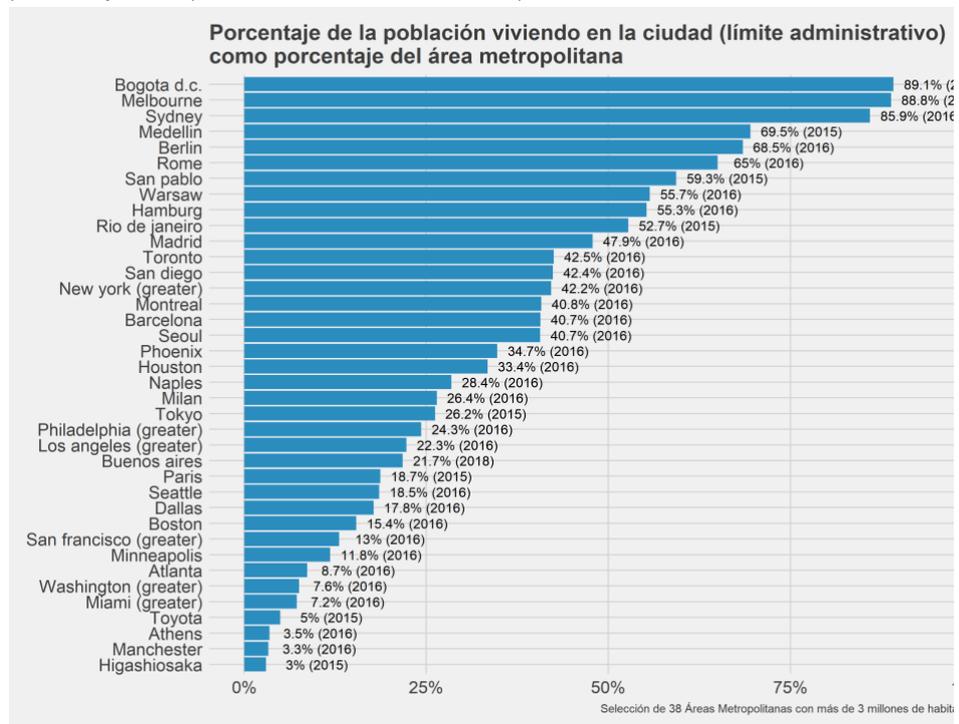
La Figura 5 muestra los partidos que pertenecen al Área Metropolitana de Buenos Aires según esta metodología en ambos censos. Como puede observarse, no existe una gran diferencia entre ambas mediciones temporales

Figura 5. Áreas administrativas que forman parte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en 2001 (Azul) y en 2010 (Azul y rojo)



La metodología arroja algo similar a la llamada Región del Gran Buenos Aires (GBA), que abarca tanto a CABA como al resto de los partidos lindantes que conforman el GBA. Adicionalmente, Buenos Aires tiene una relación particular entre la ciudad administrativa y el conurbano. La población de la ciudad administrativa ha permanecido estancada desde 1947, en un número cercano a los tres millones. Desde entonces, el crecimiento demográfico se ha dado exclusivamente en el conurbano. Luego de siete décadas con esta dinámica, solo 3 de los más de 13 millones de habitantes del área metropolitana viven en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es decir que casi 1 de cada 5 habitantes del AMBA residen en CABA, lo que posiciona este ratio entre los más bajos para ciudades con más de 3 millones de habitantes, solo superado por París (Figura 6). De hecho, el crecimiento demográfico en el área de París guarda un paralelismo similar al de Buenos Aires, en el sentido de que su área administrativa no muestra crecimiento demográfico, mientras que el resto de la mancha urbana lo hace. Al mismo tiempo, la segregación socioeconómica hace que el poder adquisitivo y sus variables asociadas se concentren en el centro de la ciudad, sesgando la comparación entre ciudades. Siempre que se hagan comparaciones entre CABA y otras ciudades sin tener en cuenta este factor es una analogía a comparar París contra otras ciudades sin tener en cuenta su más desfavorecido *banlieue*.

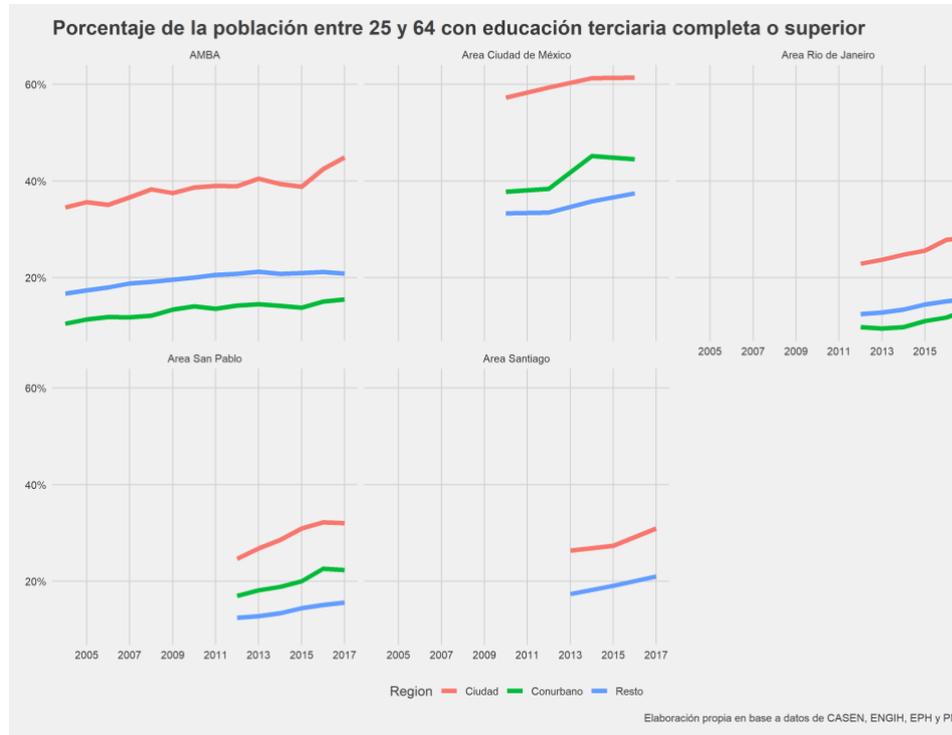
Figura 6. Porcentaje de la población que reside en la ciudad administrativa como porcentaje de la población total del área metropolitana.



¿Qué tan fuerte es la segregación entre CABA y su conurbano? La Figura 7 nos muestra el porcentaje de la población entre 25 y 64 años con educación terciaria completa o superior para las ciudades administrativas (línea rosa), los conurbanos (línea verde) y el resto del país (línea celeste). Solo en dos áreas metropolitanas el conurbano tiene un peor nivel educativo que el resto del país (Buenos Aires y Rio de Janeiro), y la diferencia es la mayor en el conurbano de Buenos Aires contra el resto de Argentina. Todavía más, la mayor brecha en términos absolutos y relativos entre la ciudad y el conurbano se da, también, en Buenos Aires. Estos elementos nos hacen notar que el conurbano de Buenos Aires es, en términos relativos y en promedio, un área que tiene

población con menor nivel educativo que la media del país. Adicionalmente, la ponderación de esta población es elevada cuando se estudia el nivel educativo promedio de los habitantes del AMBA, lo que genera un cambio en la apreciación del stock de capital humano de la ciudad, un punto que se profundiza en el eje de talento y recursos humanos.

Figura 7. Porcentaje de la población entre 25 y 64 años que posee educación terciaria completa o superior.



Este análisis deja en claro algunos puntos importantes sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, muy relevantes a la hora de pensar estratégicamente sobre su desarrollo productivo. En primer lugar, su población es de tres millones, pero no está estancada, ese fenómeno es tan solo un reflejo de que otras partes de la mancha urbana han crecido constantemente. En segundo lugar, la Ciudad de Buenos Aires explica tan solo una fracción menor de la población total del Área Metropolitana (aproximadamente el 20%), algo que no es común en la comparación contra áreas metropolitanas con más de 3 millones de habitantes. En tercer lugar, la segregación socioeconómica entre Capital Federal y el conurbano bonaerense es de las más grandes de las que se observan entre las áreas metropolitanas de América Latina.

Catalizadores del desarrollo productivo de las ciudades:

Análisis de recursos y factores

Existen grandes diferencias en productividad que explican en gran medida las brechas de crecimiento entre países y ciudades. Por tanto, pensar una estrategia de desarrollo económico requiere hacer foco en el desarrollo productivo, esto es, entender las causas de la baja productividad, a fin de mitigarlas y corregirlas. Estas causas pueden ser múltiples, y en muchos casos, interdependientes. La educación y las competencias de los trabajadores son determinantes de la productividad del trabajo. Cuando hay desconexión entre el tipo de habilidades requeridas por el sector productivo y las que se enseñan en el sistema educativo la productividad del trabajo se resiente. Al mismo tiempo, los avances tecnológicos están reemplazando algunas tareas antes realizadas por trabajadores, por lo que la demanda de habilidades está cambiando a una velocidad que no es acompañada por la capacitación para el trabajo y la educación formal. Un primer componente para comprender los bajos niveles de productividad se orienta, entonces, a analizar las capacidades de los trabajadores.

Otro componente fundamental es la productividad de las empresas. Esta se ve afectada a nivel micro por la productividad hacia adentro de las firmas –dada por la gestión y organización empresarial, la calidad de los insumos etc., - así como las posibilidades de crecimiento de las firmas y la asignación de recursos entre empresas. El tercer componente es la calidad institucional -el entorno en el que operan empresas y trabajadores- que también afecta directamente la productividad (las regulaciones, la volatilidad macroeconómica, los regímenes tributarios, la infraestructura, etc.)

Estas tres dimensiones - las capacidades de los individuos, la competitividad empresarial y las capacidades institucionales - constituyen entonces los pilares para catalizar el desarrollo productivo (Figura 8) El desafío es identificar las posibles causas que explican las brechas de productividad en estas tres dimensiones y diseñar herramientas e instrumentos de política que puedan abordarlas. La siguiente sección resumen el abordaje metodológico para cada uno de los tres catalizadores del desarrollo productivo.

Figura 8: Catalizadores del desarrollo productivo



Los catalizadores del desarrollo productivo

Este enfoque se basa en el análisis de los tres catalizadores del desarrollo productivo de la Ciudad: el talento, la competitividad empresarial y las capacidades institucionales, referidas a las capacidades del Gobierno de la Ciudad para promover el desarrollo productivo. El potencial de estos catalizadores para impulsar el desarrollo productivo está, por supuesto, afectado por las condiciones de contexto que incluyen las variables macroeconómicas y su impacto sobre la demanda de bienes y servicios producidos en la Ciudad.

Talento y recursos humanos

El desarrollo productivo de una ciudad puede ser entendido como una combinación de saltos de productividad en el margen intensivo o extensivo. Por saltos de

productividad hacemos referencia a una suba en los bienes y servicios producidos manteniendo constante la cantidad de trabajadores. Por un lado, cuando hablamos de margen intensivo, decimos que dada una especialización productiva es posible aumentar la productividad mediante un uso más eficiente de los insumos de la producción. Por otro lado, al hacer referencia al margen extensivo rescatamos que cambios en las estructuras productivas pueden mejorar la productividad de los trabajadores al desplazarlos hacia actividades más productivas.

Uno de estos insumos o factores fundamentales para el desarrollo productivo es la mano de obra. Contar con disponibilidad local de un conjunto variado y abundante de profesionales, y la posibilidad de mejorar su entrenamiento o reconvertirlos en caso de que sea necesario, son activos relevantes para evitar que sea un cuello de botella para el desarrollo productivo de las ciudades. De hecho, diversos estudios han detectado que la situación de América Latina es de una discordancia entre las habilidades de los trabajadores y la demanda de las empresas.¹⁶ Todavía más, la mejora de esta falencia podría contribuir con la recuperación del crecimiento de la productividad en la región, que ha caído fuertemente con respecto al resto del mundo desde principios de los 2010.¹⁷

Existen diversas herramientas para analizar la adecuación de los trabajadores para las demandas de las empresas presente y futura de las empresas de una ciudad. En primer lugar, existen encuestas que tienen por objetivo medir de manera directa las competencias más demandadas y las ocupaciones con mayor dificultad de conseguir (Vargas Zúñiga, 2015; Gonzalez-Velosa; 2016). Esta información, medida de manera regular y sistemática, es clave para comprender los cuellos de botella actuales e intentar anticipar dónde estarán los del futuro. Consideramos que esta información es especialmente importante en contextos de inestabilidad macroeconómica, donde los salarios percibidos pueden ser una señal especialmente ruidosa para detectar estos patrones.

En segundo lugar, es posible diagnosticar de manera amplia al mercado de trabajo de una ciudad mediante la comparación de variables que forman parte de los sistemas estadísticos de todos los países contra otras ciudades. Llamamos “Diagnóstico del mercado de trabajo” a esta herramienta que permite estudiar en

¹⁶ Bassi et al, 2011; Amaral et al, 2017

¹⁷ Alaimo et al; 2015, Amaral et al, 2017

profundidad las tendencias y el estado de la oferta y demanda de trabajo en las ciudades.

En tercer lugar, al trabajar con ciudades y no con países es necesario tener en cuenta la movilidad de los trabajadores. Un estudio de la ubicación de los puestos de trabajo, del lugar de residencia de los trabajadores y de la adecuación del sistema de transporte es relevante para conocer espacios de mejora en el abastecimiento de mano de obra para las empresas.

Estas tres herramientas no son exhaustivas. Siempre es posible relevar de manera cualitativa las necesidades de los demandantes de mano de obra o complementar estas estrategias propuestas con otros análisis. En la siguiente subsección mostraremos algunos de las herramientas utilizadas en el caso de la Ciudad de Buenos Aires para diagnosticar la situación del mercado de trabajo.

Análisis del mercado de trabajo de la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires forma parte de un área urbana de la que solo explica el 5% de su superficie total y el 20% de su población total. Estudiar la disponibilidad de mano de obra y su nivel educativo requiere, por lo tanto, estudiar no solo a los residentes de la CABA, sino a los del resto del área metropolitana.

Dado que el plan de desarrollo productivo solo puede afectar las políticas que pueden realizarse desde la Ciudad de Buenos Aires en términos administrativos, el análisis de la mano de obra de la ciudad analiza especialmente las personas que trabajan en CABA, más allá de su lugar de residencia.

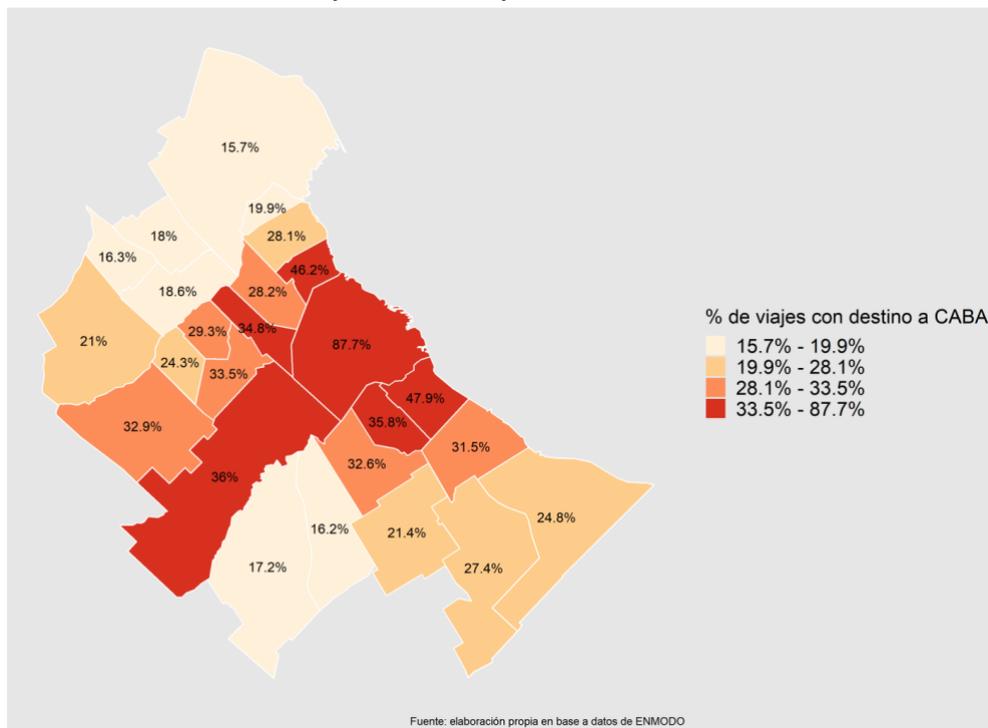
Analizar la posición relativa de la Ciudad de Buenos Aires en materia de capital humano requiere una definición específica del mercado de trabajo de la Ciudad. Continuando con la metodología propuesta por OCDE, el mercado de trabajo del Área Metropolitana de Buenos Aires consiste en un espacio en el que residen más de 13 millones de personas. Teniendo en cuenta que la Ciudad de Buenos Aires explica tan solo un 20% del total de la población de su mercado de trabajo, no es difícil comprender que cualquier comparación cambiará fuertemente si se hace entre ciudades administrativas o áreas metropolitanas.

Antes de realizar las comparaciones entre países, podemos caracterizar el tamaño de la oferta laboral y su nivel de calificación, según el lugar de trabajo. Según las últimas estimaciones de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) unos 2,6 millones de personas trabajan total o parcialmente en la Ciudad de Buenos Aires. Este total

se divide en partes prácticamente iguales entre residentes de la Ciudad y de los partidos del conurbano, proporción que no ha sufrido importantes cambios en los últimos 15 años.

Las Figura 9 y 10 brindan más información sobre cómo funciona este mercado de trabajo. Para empezar, la Ciudad de Buenos Aires actúa como un atractor de mano de obra: casi el 90% de los residentes trabajan dentro de los límites administrativos de la ciudad. Casi 1 de cada 2 personas que reportan trabajar y habitan en partidos que limitan con la Ciudad, tales como Avellaneda y Vicente López, viajan por trabajo de manera regular a la Ciudad de Buenos Aires. Para todos los partidos del GBA la proporción de residentes que trabajan en CABA es mayor al porcentaje de la población residente de CABA que trabaja en todos los partidos del conurbano combinados (Figura 9)¹⁸.

Figura 9. Porcentaje de viaje de las personas que viven en cada partido y que, por motivos de trabajo, realizan viajes a la Ciudad de Buenos Aires



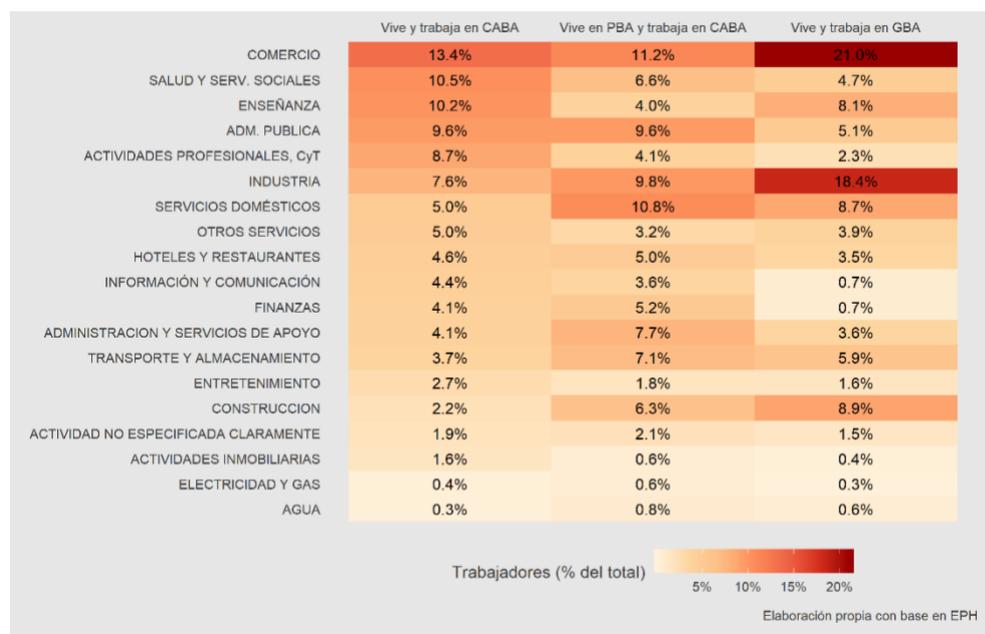
¹⁸ Estos datos provienen de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO) realizada en 2009/10

Por otro lado, si desagregamos a la población que trabaja en CABA según su partido de referencia, encontraremos que partidos como La Matanza, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Vicente López y Quilmes explican un 23% del total de trabajadores de CABA y más de la mitad de los trabajadores de CABA que residen en el conurbano bonaerense.

La principal diferencia entre los trabajadores de CABA que residen en la Ciudad y aquellos que vienen desde el conurbano radica en el nivel educativo. Mientras que más del 85% de las personas que residen en CABA tienen un nivel educativo de secundario completo o superior, independientemente de si trabajan en la misma ciudad o en el conurbano, solo el 65% de aquellos que residen en los partidos del GBA y trabajan en CABA tienen secundario completo o superior, proporción que desciende a 58% cuando nos focalizamos en aquellos que también trabajan en el GBA.

Un análisis de los sectores de actividad en los que trabajan las personas, según lugar de residencia y de trabajo, nos muestra una diferencia adicional. Las personas que trabajan en CABA y residen en los partidos de la PBA más que duplican a la proporción que reside y trabaja en CABA en sectores de baja remuneración como Servicios Domésticos y triplica la participación en Construcción. Por otro lado, aquellos que trabajan y viven en los partidos del GBA lo hacen en actividades comerciales, industria y construcción: 1 de cada dos personas se emplea en empresas de estos sectores, versus 27% de los que viven en PBA y trabajan en CABA y 23,2% de los que trabajan y viven en CABA. (Figura 10)

Figura 10. Distribución sectorial de trabajadores según lugar de residencia y trabajo (promedio 2016-2018)



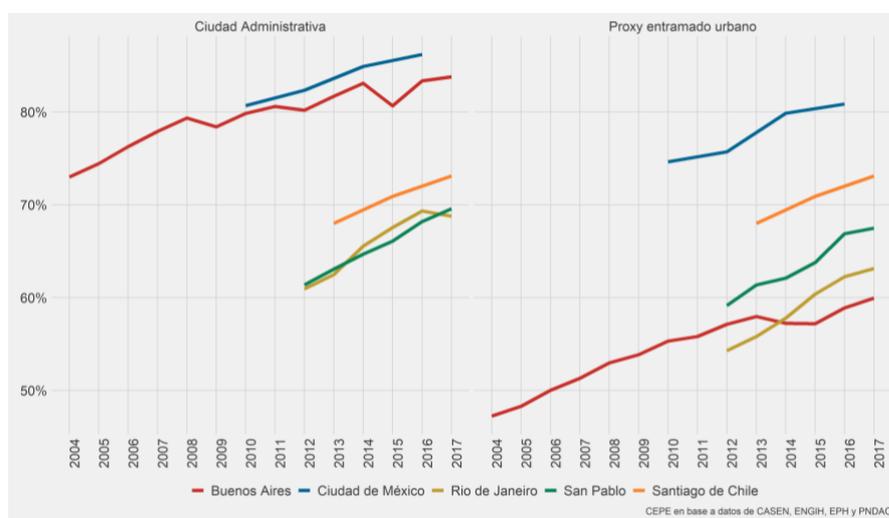
Esta especialización sectorial no es otra cosa que el reflejo de la estructura productiva de la CABA y del Conurbano. Aun siendo un mercado de trabajo lo suficientemente conectado como para que el 50% de aquellas personas que se encuentran empleados y residen en algunos de los partidos del GBA trabajen en la ciudad, la distribución geográfica de los sectores de actividad hace que la Ciudad de Buenos Aires demande principalmente mano de obra calificada, y atraiga desde el PBA mano de obra que, si bien es en promedio menor calificada que los residentes de CABA, es mayor a la de aquellos trabajadores que trabajan en el conurbano.

¿Cómo afecta esta distribución geográfica al análisis de la capacidad de recursos humanos de la Ciudad de Buenos Aires? Una forma de ver el impacto es comparar el nivel educativo promedio de la población entre 25 y 64 años entre las cinco principales áreas metropolitanas de América Latina (Figura 11).

El panel de la izquierda muestra la comparación más clásica, que se basa en la comparación entre ciudades administrativas. Bajo esa medida, la Ciudad de Buenos Aires tiene un mayor nivel educativo que el resto, con la excepción de Ciudad de México, capital de un país que cuenta con un sistema educativo diferente y los estudios secundarios no son totalmente equivalentes con el resto de la muestra.

Al comparar el entramado urbano, es decir la metodología de OCDE, la proporción de personas con estudios secundarios completos o superiores pasa a estar cerca del 60% y por debajo del resto de las áreas metropolitanas. Esto no quiere decir que la Ciudad de Buenos Aires tenga un nivel educativo por debajo del resto de las ciudades, sino que la Ciudad captura al segmento del área metropolitana que mayor nivel educativo tiene, lo que por momentos sesga las comparaciones. Dicho de otra manera, los límites de la Ciudad de Buenos Aires no incluyen zonas del mercado de trabajo en las cuales residen personas de menor calificación, algo que suele pasar en el resto de las ciudades administrativas.¹⁹

Figura 11. Porcentaje de la población entre 25 y 64 años con estudios secundarios completos o superior



El análisis del talento de la Ciudad muestra entonces que, si bien CABA posee una clara ventaja en el nivel educativo de la población activa -en relación con otras ciudades comparables- esta ventaja se hace más difusa cuando se suma al análisis el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Con todo, la Ciudad de Buenos Aires parece estar bien posicionada para captar y retener talento. Según el Índice de competitividad del talento realizado por

¹⁹ Por ejemplo, Santiago de Chile decidió administrarse como una Región Metropolitana. Por esta razón, las estadísticas no cambian al analizar Ciudad administrativa o Área Metropolitana.

ADECO,²⁰ la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en primer lugar con respecto al resto de las ciudades de América Latina, y se encuentra levemente por encima de lo esperado dado su producto per cápita.

Una herramienta fundamental de la elaboración de un plan de desarrollo productivo para una ciudad es la realización de encuestas estructuradas que permitan detectar algunos patrones que no están disponibles en el sistema estadístico local. Las encuestas realizadas en el marco del proyecto corroboraron un buen posicionamiento de la ciudad con respecto al abastecimiento de la mano de obra necesaria.

Por otro lado, un análisis de las transiciones laborales de los trabajadores de la Ciudad de Buenos Aires nos muestra que los trabajadores realizan movimientos sectoriales entre sectores disímiles sin mayores problemas. La Figura 12 muestra en verde aquellas conexiones entre el sector de salida (eje vertical) y de llegada (eje horizontal) que se dan por encima de la media. Los sectores de actividad están ordenados según el nomenclador del CAES (Clasificación de Actividades Económicas para Encuestas Sociodemográficas), de tal manera que la diagonal principal muestra al mismo sector, rodeado de sectores contiguos en la clasificación. Como puede observarse, las transiciones entre sectores más usuales se encuentran tanto en la diagonal principal como en otros sectores más bien alejados.

²⁰ Global Talent Competitiveness Index

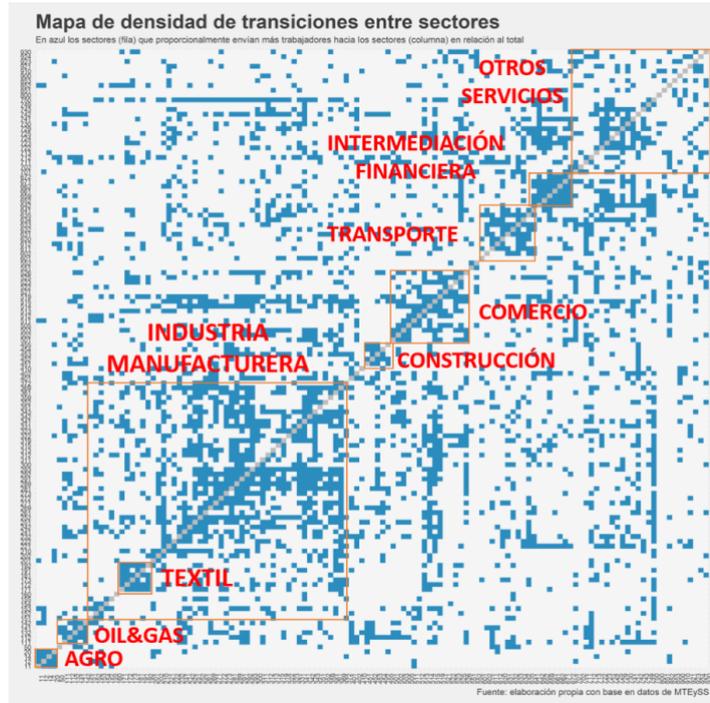
Figura 12: Mapa de densidad de transiciones laborales de la Ciudad de Buenos Aires según sector de actividad



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MTEySS. En verde se muestran aquellas transiciones que son más usuales que la media.

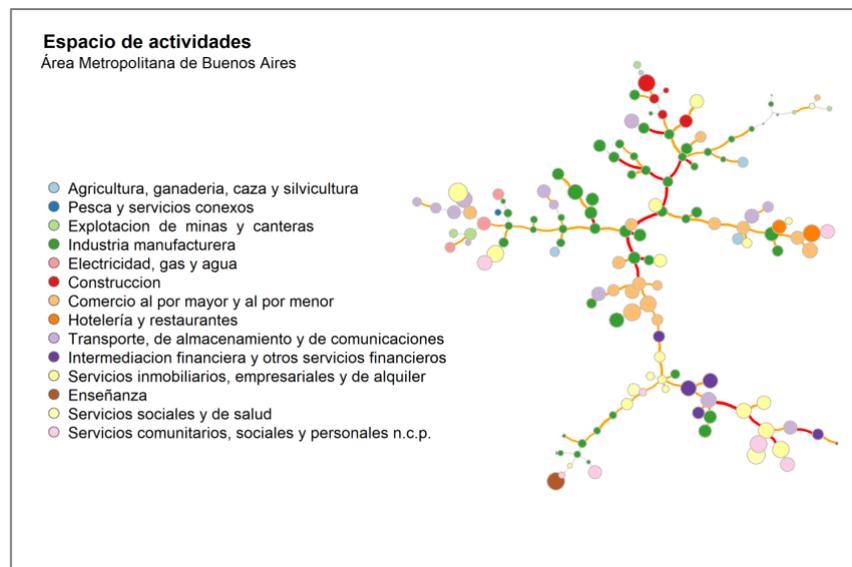
Este patrón contrasta con el observado en la Figura 13 que muestra la densidad para el AMBA. En él, puede observarse claramente cómo las transiciones más comunes se dan en el área cercana a la diagonal principal, es decir hacia dentro del mismo conjunto de actividades según el CAES. Esto es especialmente cierto para la industria manufacturera y algunas de sus ramas, como la textil. Este patrón se verifica también en la construcción del espacio de actividades (Figura 14), donde los sectores similares (los círculos) suelen estar unidos a otros sectores con el mismo color, que denota similitud según el clasificador de actividades.

Figura 13: Mapa de densidad de transiciones laborales del Área Metropolitana de Buenos Aires según sector de actividad.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MTEySS. En azul se muestran aquellas transiciones que son más usuales que la media

Figura 14: Mapa de densidad de transiciones laborales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) según sector de actividad.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MTEySS. En azul se muestran aquellas transiciones que son más usuales que la media.

La competitividad empresarial

Existen dos dimensiones de la competitividad empresarial sobre las que vale la pena detenerse: La productividad hacia adentro de las firmas y la asignación eficiente (o no) de recursos entre firmas, reflejada en cierta forma en la demografía empresarial. Existen varios estudios basados en encuestas a empresas que muestran la gestión hacia el interior de las firmas en países en desarrollo son altamente deficientes en comparación con los estándares de los países desarrollados.²¹ Estos estudios también muestran que estas diferencias a nivel micro pueden explicar a nivel macro parte de las diferencias en la productividad agregada y en crecimiento económico. También existe evidencia empírica en India, donde los mismos investigadores hicieron un experimento en 28 plantas textiles grandes en Mumbai incorporando algunas mejoras menores de gestión -control de inventarios, organización del depósito, layout- que generaron aumentos de productividad del 20% en un solo año. Sus estimaciones mostraron que potencialmente, mejorando la gestión en India a niveles de US podía duplicar su PBI.²²

Estos estudios también revelan que las multinacionales muestran buenas prácticas de gestión independientemente del país en el que estén localizadas. Por lo cual pareciera que podrían existir algunos factores que afecten especialmente a las firmas domésticas, como las restricciones al comercio o acceso a insumos, dificultades de acceso al financiamiento, la falta de información sobre prácticas modernas o nuevas tecnologías, o bien dificultades para expandirse o cambiar es status quo (“así estamos bien”).

La demografía empresarial también juega un rol importante en términos de la productividad de las firmas. La evidencia empírica para América Latina indica que efectivamente existe una importante relación positiva entre productividad y tamaño. Un estudio sobre productividad en América Latina muestra que las empresas manufactureras que emplean de 10 a 19 trabajadores son aproximadamente 50% más productivas que las que emplean entre 20 y 49 trabajadores. La productividad se duplica en empresas con más de 100 trabajadores.²³ ¿Qué puede explicar esta relación entre productividad y tamaño?

²¹ Boom et al (2012, 2010)

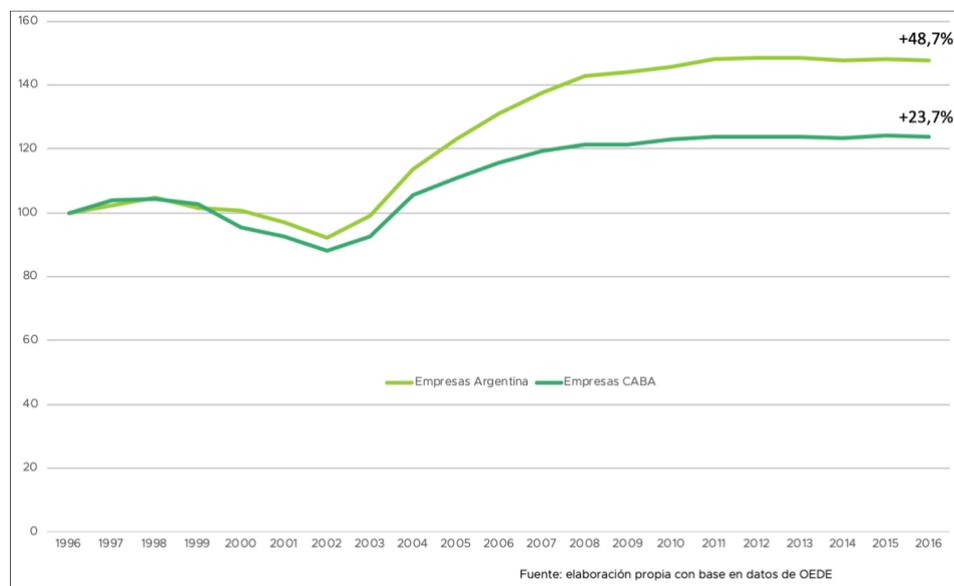
²² Bloom et all (2011)

²³ Pages et all (2010)

Pareciera que las empresas más productivas tienen a expandirse, ya que al vender más barato (o al vender productos de mayor calidad) pueden aumentar su participación en el mercado, contratar más empleados, aumentar su capital y por tanto expandir su producción.

Este último punto resulta de particular importancia en la Ciudad de Buenos Aires, donde la demografía empresarial de CABA se ha mantenido estancada durante los últimos 10 años, acompañando el estancamiento económico del período (Figura 15). Desde 1996 (primer dato disponible), la Ciudad experimentó un crecimiento del total de empresas del 23,7%, por debajo del crecimiento de la cantidad de empresas a nivel nacional (+48,6%). Luego de la crisis del 2001/2002, la cantidad de empresas en la Ciudad se recuperó rápidamente y continuó creciendo hasta 2009, a una tasa inferior a la del resto del país. Desde 2009, el crecimiento neto de empresas ha sido prácticamente nulo.²⁴

Figura 15: Índice de cantidad de empresas registradas activas (1996=100).



Fuente: Elaboración propia con en base a datos OEDE.

El análisis por sectores de actividad muestra que cuatro de cada 10 empresas de la CABA se desempeñan en el sector de Servicios Empresariales e Inmobiliarios. Esta participación sectorial tan importante marca una fuerte diferencia con respecto a la

²⁴ En base a datos de OEDE

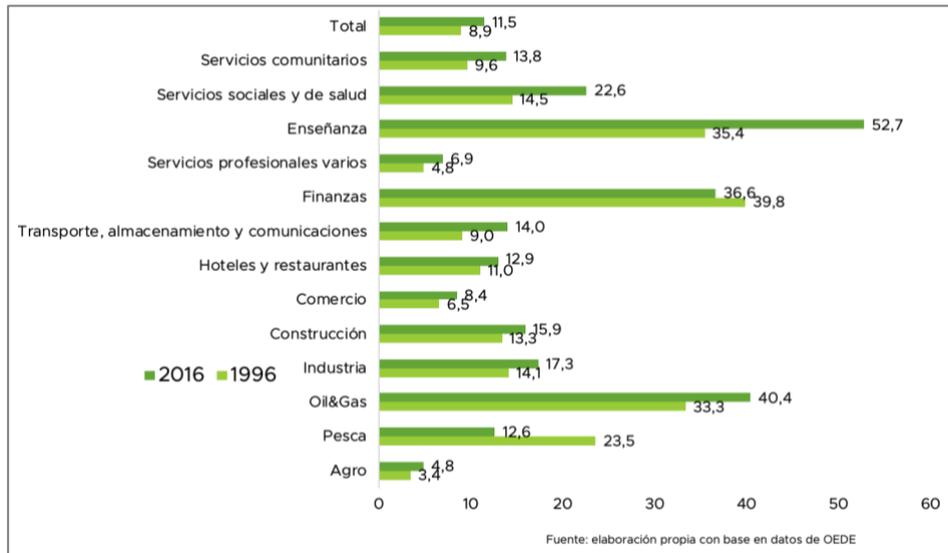
distribución sectorial de las empresas del país, donde el sector de Servicios Empresariales representa poco menos del 20%.

Este sector, además de ser el más grande de la Ciudad, ha demostrado también ser el más dinámico, con una suba de más de 15.000 nuevas empresas netas entre 1996 y 2016, explicando más del 50% de la expansión total de empresas de la Ciudad en el mismo período. Dentro de este sector, se destacan los subsectores de Informática y Publicidad, que cuadruplicaron y duplicaron la cantidad de empresas en el sector en las últimas dos décadas respectivamente. Es importante resaltar, sin embargo, que estos subsectores -Informática y Publicidad- representan menos del 10% del total de la letra de actividad.

La cantidad de puestos registrados por empresa creció un 29% entre 1996 y 2016, en línea con lo sucedido en el resto del país. Aunque las empresas de CABA son levemente más grandes que las nacionales, dicho efecto desaparece al controlar por los niveles diferenciales de informalidad.

Las empresas de la Ciudad generan en total más de 1,6 millones de puestos de empleo registrados. La cantidad de puestos registrados por empresa creció un 29% entre 1996 y 2016 (Figura 16). Esta tendencia de crecimiento fue en buena medida nacional ya que el promedio de puestos de empleo registrado por empresa aumentó un 25,6% entre 1996 y 2016. Aún con heterogeneidades sectoriales, esta tendencia alcanzó a casi todos los sectores, quizás con la excepción más relevante del sector financiero.

Figura 16: Empleo registrado por empresa de acuerdo sector de actividad. 1996 y 2016. CABA

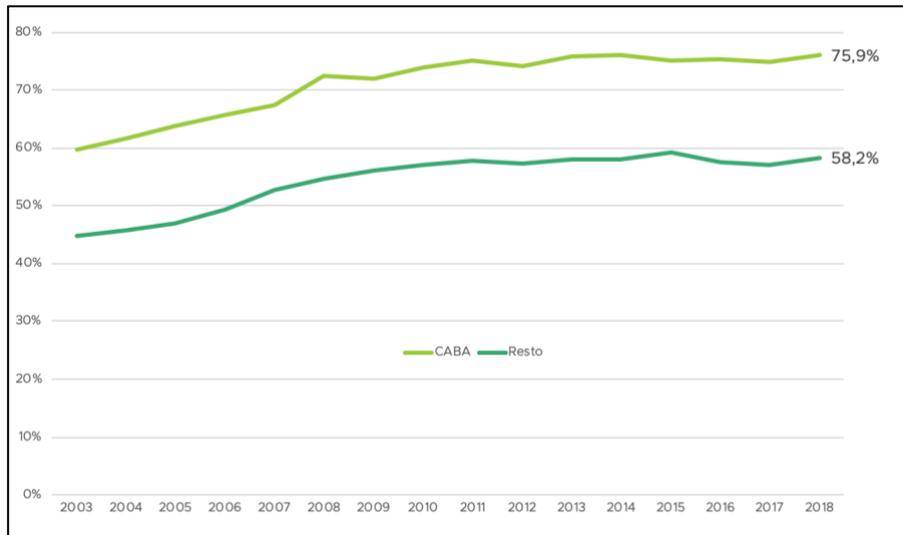


Fuente: Elaboración propia con base a datos de OEDE.

Es importante tener en cuenta que los puestos de empleo registrado son sólo una parte de la historia. Si bien la tasa de formalidad entre los asalariados privados creció a una tasa similar entre 2003 y 2018, en CABA y el resto del país, existe una diferencia de origen: casi 4 de cada 5 asalariados en CABA se encuentran registrados, contra casi 3 de cada 5 en el promedio nacional -con importantes heterogeneidades sectoriales (Figura 17). Si se controlan los cambios en la tasa de formalidad, el tamaño promedio de las empresas de CABA no parece haber cambiado entre 2004 y 2016, ni en promedio ni casi en ninguno de los sectores.²⁵ (Figura 18)

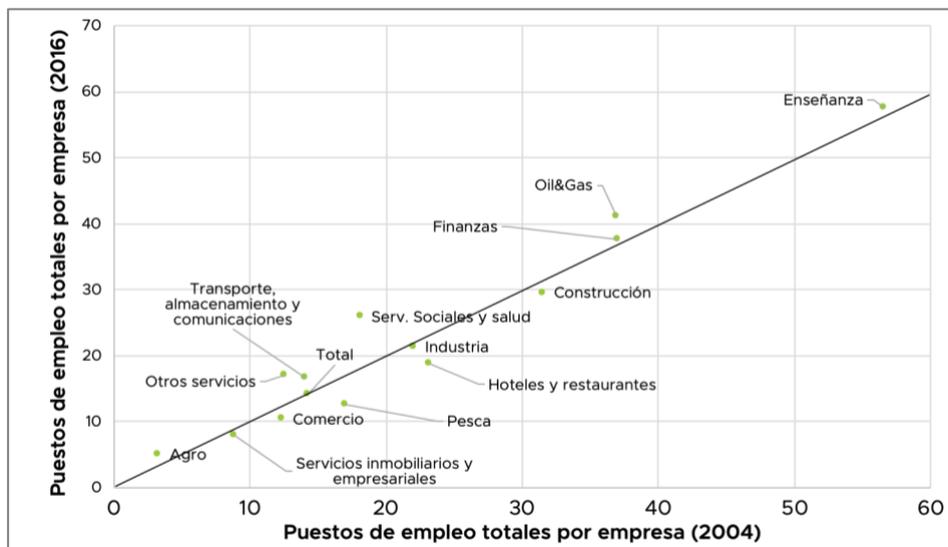
²⁵ En base a datos de la EPH

Figura 17: Tasa de formalidad de los asalariados registrados (CABA y resto del país)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH.

Figura 18: Puestos de empleo totales por empresa. CABA

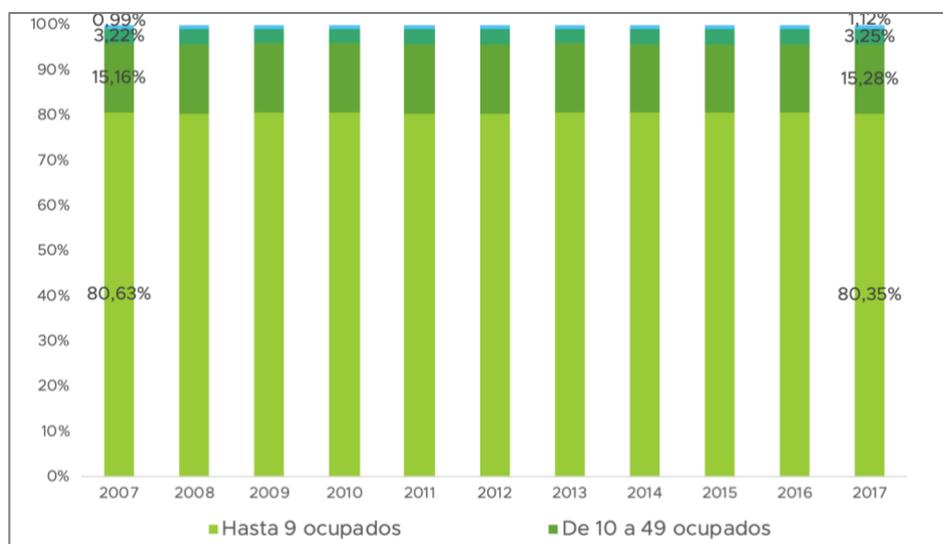


Fuente: Elaboración propia con base en datos de EPH y OEDE.

Otra caracterización relevante para comprender la demografía empresarial es analizar los diferentes tamaños de empresa. Las empresas de mayor tamaño suelen ser más productivas, muestran mejores tasas de formalidad y tienden a ser exportadoras, entre otras características deseables. En CABA, el 80% de las empresas tienen menos de 9 empleados, mientras que el 15,3% tiene entre 10 y 49

empleados, el 3,3% emplea entre 50 y 200 personas y solo el 1,1% cuenta con más de 200 empleados, y esta proporción se mantuvo en los últimos 10 años (Figura 19).

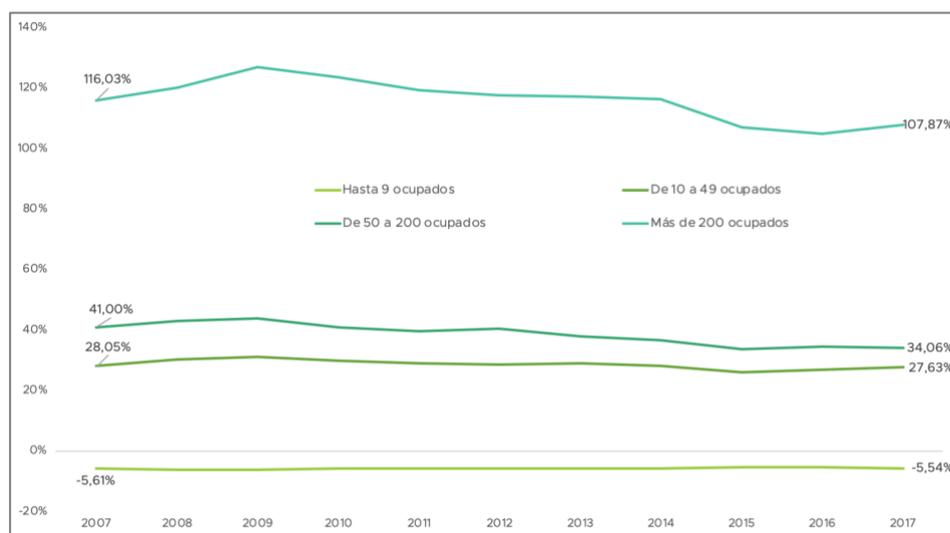
Figura 19: Distribución de empresas en CABA según tramo de tamaño



Fuente: Elaboración propia en base al Portal de Datos Abiertos del Ministerio de Producción

Al comparar la cantidad de empresas por tramo de tamaño con el resto del país, vemos que en CABA la proporción de empresas con más de 200 empleados duplica la del resto del país y que la proporción de empresas de tamaño mediano también es mayor (Figura 20). A lo largo del período analizado se observa una leve tendencia a la convergencia entre CABA y Argentina, aunque las diferencias todavía son importantes. La diferencia en el tamaño de las empresas no obedece a un efecto composicional: todos los sectores de actividad tienen una menor proporción de empresas pequeñas (menos de 10 ocupados) como porcentaje del total en CABA con respecto al promedio de Argentina.

Figura 20: Diferencia relativa entre proporciones de empresas por tamaño. CABA vs Arg.



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Producción.

Esta taxonomía de empresas por actividad, por empleo sectorial y por tamaño es una forma de tratar de entender la competitividad de las empresas. Sería ideal poder conocer la evaluación de las empresas por tamaño y sector en el tiempo, pero no se cuenta con los datos para hacerlo. Si se sabe que CABA tuvo un crecimiento en la cantidad de empresas por debajo del nivel nacional y desde 2009 el crecimiento neto de empresas ha sido nulo. El crecimiento del empleo ha seguido la tendencia nacional.

Un elemento fundamental del análisis de la competitividad empresarial fue el diálogo directo con las empresas. Sobre la base de cuestionarios semi-estructurados, adaptados a las características de cada sector, se han realizado más de 40 entrevistas con empresas de la Ciudad.²⁶ El foco de estas entrevistas estuvo puesto en identificar los principales obstáculos al crecimiento de las empresas, tanto de carácter transversal (es decir, aquellos que afectan a todos los sectores en mayor o menor medida) como a nivel sectorial. Otra distinción importante fue respecto al origen de las restricciones. Esto es, si son restricciones de origen nacional o restricciones asociadas a estar radicados en Buenos Aires -donde la Ciudad cuenta con más instrumentos para intervenir y mitigar o eliminar las restricciones. A nivel

²⁶ La próxima sección brinda una descripción detallada de la metodología de trabajo con actores del sector privado.

transversal, las entrevistas revelaron que la carga impositiva y el costo y las regulaciones laborales se identifican como los mayores obstáculos. A nivel sectorial se identifican restricciones específicas, incluyendo algunas regulaciones municipales, necesidades de talento sectorial específico, vinculación entre diferentes actores del sector privado o de estos con el sector público, e internacionalización, entre las más relevantes. Dados los tiempos establecidos para la elaboración de propuestas no nos fue posible realizar encuestas más amplias orientadas a identificar de forma sistemática y metodológicamente sólida los obstáculos a nivel de capacidades empresariales hacia adentro de las firmas. Sin embargo, las entrevistas nos dieron la posibilidad de discutir algunas hipótesis respecto de las capacidades que sería deseable fortalecer hacia adentro de las firmas para potenciar su productividad

Las capacidades institucionales en CABA

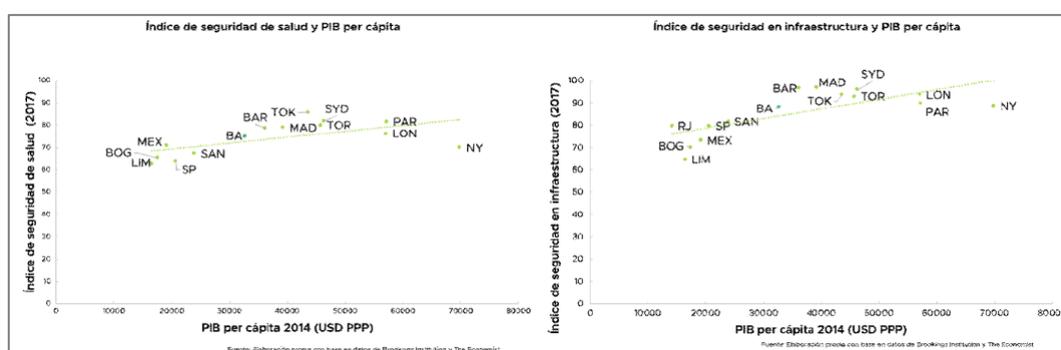
La evaluación de capacidades institucionales de un gobierno en un momento del tiempo constituye un desafío. En primer lugar, el sector público no exporta sus servicios, por lo que se hace imposible medir qué tan “competitivo” es en la producción de los mismos -como medida de capacidad. Asimismo, el valor agregado realizado por el sector público no es medido como el resto de los sectores de la economía. En ese sentido, la comparación internacional y con el sector privado es compleja por el tipo de actividad y los diversos arreglos institucionales.

Sin embargo, se pueden ensayar tres estrategias que permitan aproximarse a un análisis de las capacidades institucionales del gobierno. La primera es un análisis de la calidad de los servicios que debería proveer en función del nivel de ingresos de la Ciudad. La segunda, es un análisis de los recursos humanos de la ciudad, su calidad y su precio en relación a los del sector privado para el caso de servicios como los de salud y educación. Por último, dado el objetivo de este estudio, se focalizó en un análisis cualitativo de las capacidades institucionales para promover el desarrollo productivo, a partir del diálogo con los diferentes actores participantes, buscando identificar la capacidad de formulación, implementación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas implementados.

Una medida de las capacidades institucionales asociadas a la provisión de bienes y servicios públicos muestra que, dado su nivel de ingresos, la Ciudad está, en

promedio, cerca de lo esperable en la calidad de la prestación en comparación con otras ciudades. El benchmarking con otras ciudades comparables muestra que, de acuerdo a índices de seguridad en la prestación de varios servicios públicos (Brookings Institution y The Economist) el servicio de salud de CABA se ubica en niveles superiores al de otras ciudades de la región, que, incluso, son comparables con los de otras de mayor nivel de ingresos. Lo mismo sucede con el índice de seguridad en infraestructura, que incluye dimensiones como la calidad de las viviendas y la seguridad en el transporte, donde CABA se ubica levemente por encima de lo que se espera dado su PIB per cápita (Figura 21). En términos de seguridad personal y digital e índices de tráfico y congestión, CABA también se posiciona bien en relación con su PIB per cápita y con sus pares regionales.

Figura 21: Índices de seguridad en salud e infraestructura

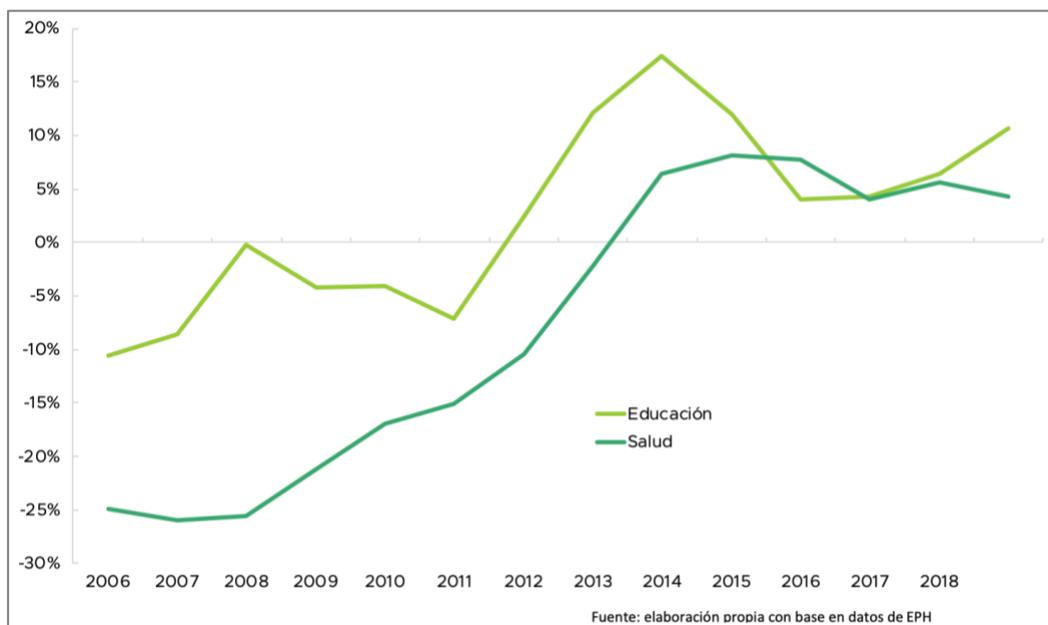


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Brookings Institution y The Economist.

Para el caso de servicios que son provistos también por el sector privado, el Gobierno de CABA paga un salario comparable (y, en los últimos años, levemente mayor) al que paga el sector privado, tanto en salud como en educación (Figura 22).²⁷ Este análisis pareciera mostrar que la Ciudad cuenta con capacidades institucionales para prestar efectivamente un conjunto de bienes y servicios en calidad que son acordes a lo esperable de acuerdo a su nivel de ingresos.

²⁷ En base a datos de EPH

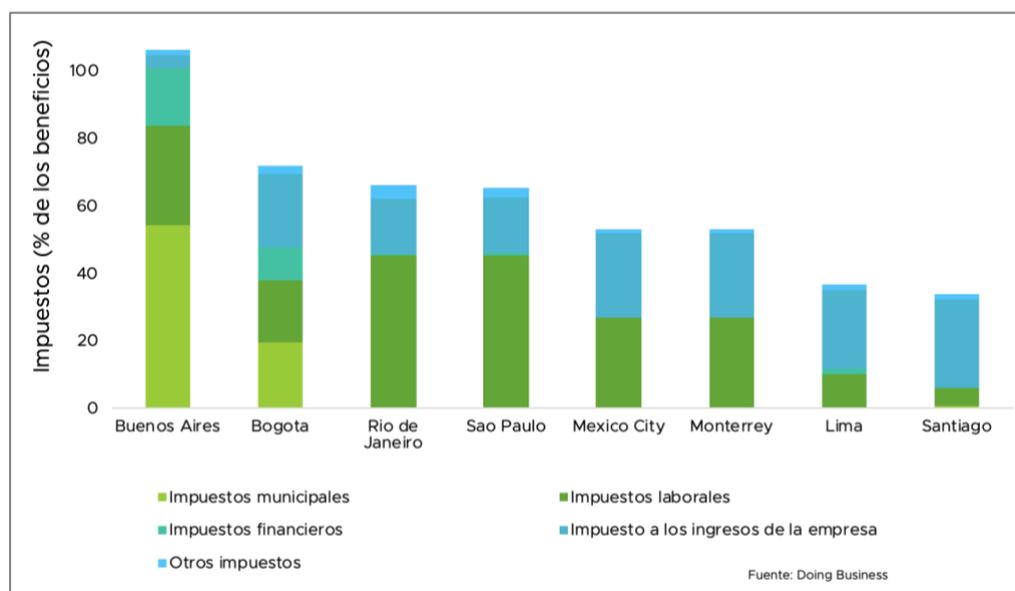
Figura 22: Brecha salario por hora público/privado en CABA (Promedio móvil 3 años)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de EPH.

Si bien pareciera haber eficacia en la prestación, ésta no necesariamente es eficiente. Un análisis de la carga impositiva para las empresas en diversas ciudades muestra que, en CABA, se cobran muchos más impuestos que en otras Ciudades (si bien el pool de servicios que se presenta es algo diferente). Según información del Doing Business para 2017, la carga tributaria para una empresa en CABA - considerando e impuestos nacionales y distritales- es del 106% de sus beneficios netos antes de impuestos, muy por encima de otras ciudades latinoamericanas Bogotá 72%, Rio de Janeiro 66%, San Pablo 65%, Ciudad de México 52%, Lima 37% y Santiago de Chile 34%) (Figura 23). Por tanto, si bien CABA presta servicios acordes a lo esperado dado su nivel de ingreso y, al mismo tiempo, paga salarios comparables -e incluso levemente superiores- a los del sector privado para servicios similares, gran parte de esta prestación es a costa de una presión impositiva muy alta sobre las empresas comparado con otros países de la región.

Figura 23: Impuestos como porcentaje de los beneficios de las empresas (por tipo de impuesto)



Fuente: Doing Business.

A los fines de este estudio, resulta particularmente relevante medir las capacidades institucionales analizando la estructura institucional y el abanico de programas y herramientas con las que cuenta la Ciudad para promover el desarrollo productivo. Para ello se realizó un análisis detallado de los programas existentes y de las instituciones participantes en el entramado de iniciativas y una evaluación de los recursos destinados a potenciar el desarrollo productivo. Ese análisis se efectuó en base a información y documentación recabada por el Gobierno de CABA, así como entrevistas con todas las instituciones que gestionan algún programa asociado al desarrollo productivo.

Una mirada integral muestra que la actual estructura organizacional y funcional afecta directamente el impacto de las políticas de desarrollo productivo.²⁸ Por un lado, falta un objetivo común asociado al desarrollo económico que permita alinear voluntades y prioridades dentro del Gobierno de la Ciudad. Si bien hay algunos lineamientos respecto a los sectores prioritarios (con algunas divergencias) cada dependencia define los objetivos de su programa de manera desarticulada. Esto ha generado el solapamiento de algunas iniciativas, en particular en las áreas de

²⁸ Evaluación hecha al momento de realizarse el estudio, en los primeros meses de 2019

capacitación y empleo y una baja articulación y coordinación entre programas, más allá de algunas excepciones muy ancladas en relaciones personales entre actores y no en mecanismos institucionales de coordinación. Por último, si bien hay un fuerte foco en control del gasto y control de indicadores de gestión, aun es débil la cultura de evaluación y cultura de medición de desempeño. Esto último hace que no haya referencias o documentación respecto del impacto de las políticas implementadas, tanto desde el punto de vista de su costo fiscal como del alcance de los objetivos. Este diagnóstico general también se verifica al analizar puntualmente algunas herramientas e iniciativas como la política de distritos, los programas de capacitación y empleo y la estrategia de inserción internacional.

Dadas las pocas herramientas que tiene la Ciudad para promover el desarrollo económico, la efectiva articulación e implementación de estrategias y políticas es fundamental para potenciar su rol catalizador. El desafío que presenta el plan productivo es el desarrollo de propuestas en tres niveles complementarios orientadas a: (i) mejorar las herramientas existentes, en particular para potenciar el talento disponible en la Ciudad, el ecosistema empresarial y la integración de la Ciudad con el mundo vía promoción de exportaciones y de atracción de inversiones, (ii) promover cambios estructurales que permitan aliviar las restricciones que limitan el desarrollo productivo; en particular asociadas al esquema impositivo, a la regulación laboral y al acceso al financiamiento y (iii) diseñar mecanismos de gobernanza que permitan una articulación eficiente y mayores sinergias.

Un enfoque basado en la identificación de sectores con potencial

La mayoría de los casos exitosos de desarrollo en el mundo han estado relacionados con la capacidad de los países y ciudades de generar una transformación productiva asociada a la creación y expansión de nuevas actividades más complejas. Existen diversas metodologías para identificar sectores o actividades “deseables” ya sea en términos de intensidad tecnológica, o de quienes son los países exportadores, o bien en términos de las capacidades asociadas a la producción de esos bienes o servicios.

Para este estudio en la Ciudad de Buenos Aires, se trabajó en conjunto con un equipo de la Universidad de Harvard que utilizó la metodología de complejidad económica para identificar actividades con potencial. La teoría de la complejidad económica se

basa en la idea que la elaboración de productos requiere no solo de materias primas, mano de obra y maquinarias, sino también de conocimiento.²⁹ Por tanto, el potencial de crecimiento de una sociedad no depende de lo que cada persona sepa a nivel individual, sino de la diversidad de conocimientos desperdigados entre distintos individuos y de la capacidad de la economía para combinarlos y hacer uso de ellos a través de redes de interacciones.

Algunas actividades económicas requieren de una amplia gama de conocimientos y son el resultado de complicadas redes de interacción. En contraste, otras actividades menos sofisticadas requieren de conocimientos más simples. Por su parte, los lugares cuentan con bases de conocimientos que varían en términos de cantidad y calidad. En última instancia, los lugares desarrollan los productos que pueden, en función de la aglomeración de conocimiento con que cuentan. Dicho de otra manera, los lugares que fabrican un determinado producto o servicio revelan tener el conocimiento productivo requerido para su desarrollo.

A partir de la información sobre que producen los diversos países y ciudades es posible construir medidas de complejidad económica para lugares (índice de complejidad económica, ICE) y productos (índice de complejidad del producto o industria, ICP). Los lugares que poseen una mayor aglomeración de conocimientos tienden a ser más ricos, y son capaces de producir un grupo más variado y sofisticado de productos, que en promedio muy pocos otros lugares son capaces de hacer. En el otro extremo, los lugares con menor aglomeración de conocimientos tienden a ser más pobres, y saben hacer muy pocas cosas que en promedio muchos otros lugares son capaces de hacer. En términos simples, los lugares presentan mayor complejidad si son capaces de producir una mayor variedad de productos (exhiben una alta diversidad), mientras que los productos son más complejos si solo pueden ser producidos por pocos lugares (presentan una baja ubiquidad).

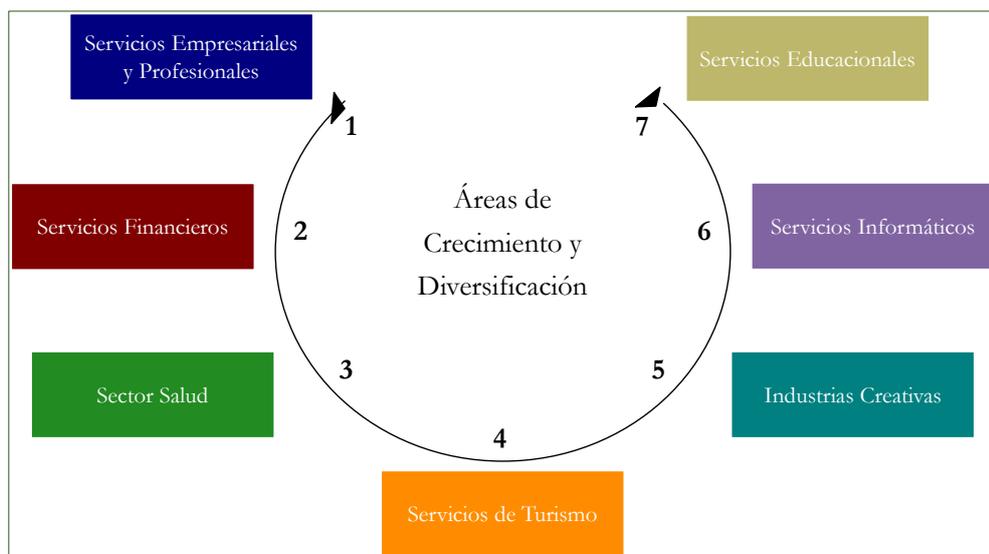
La implementación de esta metodología sobre CABA arrojó que la Ciudad no solo es menos compleja que gran parte de las ciudades de referencia, sino que también es menos compleja que lo que cabría esperar dado su nivel de ingresos. En otras palabras, su nivel de ingresos sería “demasiado alto” para la sofisticación de los conocimientos productivos con los que cuenta. Una situación como la descrita, en un escenario pasivo, tiende a estar asociado a caídas en el ingreso.

²⁹ Hausmann, Hidalgo et al. (2011)

Alternativamente, en un escenario activo, la ciudad puede adoptar medidas que le permitan cerrar esta brecha en la forma de una mayor complejidad.

A partir de un proceso de identificación de oportunidades de diversificación y de un esquema de priorización (en términos de viabilidad y atractivo) que considera los insumos requeridos para el desarrollo de estas actividades, se establecieron un conjunto de 7 áreas temáticas que agrupan unas 100 actividades. La Figura 24 ilustra las áreas temáticas identificadas.

Figura 24: Áreas temáticas priorizadas de acuerdo al modelo de complejidad económica



Fuente: CID, Harvard.

La voz de los actores

El proceso de construcción de una estrategia de desarrollo productivo se ve muy enriquecido cuando se sustenta en un proceso participativo, que incorpora las visiones de todos los actores que conforman el mapa productivo -empresarios, trabajadores, sector público, líderes de opinión, asociaciones, academia. Esto es así por varios motivos. En primer lugar, mucha información crucial para el éxito de las políticas públicas reside fuera del sector público. Empresarios, académicos, expertos, sindicatos, todos ellos tienen una visión y perspectiva distinta respecto del desarrollo de los diferentes sectores y de la economía en general. Entender estas visiones resulta un insumo esencial si lo que se busca desde la política pública es influir en las decisiones de inversión de los empresarios y emprendedores, en la formación de los trabajadores, en los incentivos a la innovación del sistema científico tecnológico, etc. También, los funcionarios del sector público de diversos organismos cuentan con información basada en las lecciones aprendidas de experiencias anteriores, complementaria a la que se obtiene del análisis de datos, que posibilita el desarrollo de mejores políticas. En segundo lugar, la viabilidad de un plan de desarrollo productivo -en realidad, de cualquier plan estratégico - está dada en gran medida por el grado en que los actores se apropian del plan y lo hacen suyo. Todos deben sentirse parte y dueños de sus respectivos roles para la implementación exitosa del plan. En tercer lugar, el involucramiento de actores desde la etapa de diseño permite identificar obstáculos y resistencias de manera anticipada, lo que facilita el desarrollo de estrategias de mitigación e incluso la modificación de ciertas medidas de cara a las reacciones de los actores. Anticipar posibles resistencias y trabajar en su mitigación es una parte fundamental en la estrategia de gestión del riesgo del Plan. En cuarto lugar, el involucramiento de actores facilita la generación y ampliación del consenso. Una vez que se anuncia una medida el mapa se divide entre los que están a favor y los que están en contra. En ese análisis estático, solo es posible sumar o restar voluntades. El diálogo e involucramiento de actores es un proceso dinámico, que permite generar y ampliar el espacio para encontrar “diagonales” de viabilidad. (Figura 25)

Figura 25: Involucramiento de actores al proceso de diseño del Plan Estratégico



Fuente: Elaboración propia

El trabajo con actores propuesto en este abordaje para pensar el desarrollo de ciudades se basa en dos metodologías complementarias. Las entrevistas en profundidad y los talleres. El Box 2 resume en números el trabajo con actores en CABA 2035.

Box 2: La voz de los actores en números

Un eje que atraviesa el proyecto es el involucramiento de los actores que conforman el mapa productivo. Empresarios, trabajadores, funcionarios públicos, asociaciones, academia, representantes de sindicatos: todos participan del proceso desde el inicio, incorporando sus visiones y propuestas, anticipando obstáculos y resistencias, apropiándose de las ideas e iniciativas y compartiendo su conocimiento específico, construyendo el consenso esencial para el éxito la estrategia de desarrollo.

- Más de 70 funcionarios convocados, incluyendo: ministros, secretarios, subsecretarios y mandos medios
- 6 ministerios de CABA involucrados en la elaboración del Plan
- 50 empresarios entrevistados de diversos sectores y actividades
- 30 reuniones de co-creación de propuestas con funcionarios y expertos
- 4 talleres participativos con más de 60 participantes provenientes de diferentes ámbitos (empresarios, trabajadores, funcionarios, académicos, etc.)
- 3 eventos de difusión hacia adentro del gobierno de CABA para comunicar avances, hallazgos y conclusiones del estudio.

Entrevistas en Profundidad

Las entrevistas en profundidad se construyen a partir de encuentros cara a cara del equipo investigador y los diferentes actores. La realización de entrevistas en profundidad supone una instancia de empatía, de diálogo honesto, de esfuerzo de escucha por parte del equipo de investigación con los informantes clave.

La metodología incluye el análisis documental y centralmente entrevistas semi-estructuradas con los actores involucrados en la ejecución de las políticas públicas, así como con los actores de la sociedad civil destinatarios directos o indirectos de las políticas. Luego de establecer las guías de pautas -el protocolo para el desarrollo de entrevistas- se pactan un número representativo de entrevistas a referentes de las instituciones a entrevistar, con el objeto de validar el instrumento elaborado. Asimismo, la validación contempla la distribución sectorial de las entrevistas a pactar. Esto implica analizar si ésta representa las diferencias entre sectores, tipos de empresa, etc. A partir de la validación y distribución de la muestra, se desarrolla junto con la contraparte en el Gobierno la realización de las entrevistas, con el objetivo de ir armando una agenda definitiva a aplicar en la etapa subsiguiente.

Estas entrevistas son herramientas indispensables para recoger información de los sectores involucrados en aspectos relacionados con obstáculos y dificultades asociados al clima de inversión y a las características particulares del sector, visión del sector y de la economía en su conjunto, tendencias internacionales, potencial de desarrollo, esquema de incentivos, y acceso a programas, entre otros. La información no estructurada derivada de la narración, el discurso y la observación son a su vez analizados e interpretados teniendo en cuenta su vinculación con las condiciones de contexto, la situación de entrevista y los criterios de verdad que dominan el espacio social a partir de lo cual se tipifican las redes de sentido argumental de los sujetos.

El diseño metodológico de las entrevistas en profundidad se caracteriza por ser flexible y reflexivo. Es decir, hay un flujo constante en el eje objetivo - trabajo de campo - resultados parciales. Esto permite corregir la técnica, ajustar la guía de preguntas y contrastar objetivos con resultados parciales, tantas veces como sea necesario.

Talleres

Los talleres constituyen un marco para la reflexión compartida sobre los desafíos y oportunidades de desarrollo, el análisis crítico de las políticas implementadas, el cuestionamiento en profundidad sobre la trayectoria pasada y la construcción colectiva de una visión compartida para el desarrollo. Estos talleres involucran a los actores como sujetos activos a quienes se valora como seres humanos creativos, inteligentes y dotados de un potencial para convertirse en agentes de cambio. Tratan de implicar, motivar, inspirar y empoderar a los actores para que emprendan acciones individuales y colectivas sostenidas, como resultado directo de los procesos de reflexión y análisis. Y, en última instancia, aspiran a producir transformación social.

La metodología participativa de los talleres incluye un conjunto de técnicas que pueden ser usadas de manera alternativa y/o complementaria para estimular la participación de los actores. Por ejemplo: “lluvia de ideas” (brainstorming), “grupos de conversación” (buzz groups), Word Café (discusión aditiva), trabajo en grupos, sesiones plenarias, debates y discusiones interactivas, estudios de casos, etc.

La selección de los participantes de los talleres resulta crucial para garantizar una dinámica fluida y discusiones que permitan enriquecer el entendimiento del sector y el desarrollo de políticas.

La visión de las empresas en CABA

Con el fin de profundizar el entendimiento sobre los principales obstáculos, desafíos y oportunidades para el desarrollo productivo de la ciudad, se entrevistó a más de 50 empresas. Estas entrevistas se realizaron en base a un cuestionario semiestructurado, adaptado en cada caso a las características de cada sector.

La selección de las empresas se realizó en dos etapas. Primero se definió, en conjunto con los funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Económico, un grupo de sectores sobre los cuales existía interés en profundizar acerca de los factores que obstaculizan su desarrollo. La segunda etapa consistió en la generación de un mapa de actores por sector, representativo de la demografía de empresas de esa actividad. Esto incluyó empresas grandes, medianas y pequeñas, empresas nacionales y multinacionales, empresas con presencia sólo en la Ciudad de Buenos

Aires y otras con presencia en el interior del país, empresas exportadoras y no exportadoras, entre otras categorizaciones.

El foco de estas entrevistas estuvo puesto en identificar los principales obstáculos al crecimiento de las empresas, tanto de carácter transversal (es decir, aquellos que afectan a todos los sectores en mayor o menor medida) como a nivel sectorial. Otra distinción importante fue respecto al origen de las restricciones. Esto es, si son restricciones de origen nacional o restricciones asociadas a estar en la Ciudad -donde la Ciudad cuenta con más instrumentos para intervenir y mitigar o eliminar las restricciones. La Tabla 1 resume las restricciones transversales, donde surge que las empresas de la CABA identifican a los altos niveles impositivos (nacionales y municipales) y la regulación laboral –tanto por su falta de flexibilidad como por sus altos costos- como los principales obstáculos al crecimiento.

Tabla 1: Restricciones transversales

Obstáculo	CABA	Nación
Carga impositiva	Sistema SIRCREB – IIBB	Impuesto al cheque, ajuste por inflación, retención a las exportaciones de SBC
Costo y regulaciones laborales	Juntas médicas no vinculantes	Alto costo de salida; límites a la rotación.
Macroeconomía	-----	Inestabilidad política y macroeconómica
Infraestructura	Para sector servicios, en particular: oficinas y transporte	Conectividad
Gestión pública	Condiciones de pago en compras públicas	Regulaciones para la radicación de empresas extranjeras

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

Las principales restricciones limitantes a las actividades exportadoras presentes y potenciales de la CABA tienen que ver con la apropiabilidad de los retornos a la inversión (impuestos) y las regulaciones laborales. En Buenos Aires, las tasas impositivas evidencian la mayoría de los síntomas de una restricción activa, de

acuerdo a la metodología de Diagnóstico de Crecimiento.³⁰ Los precios (sombra) del factor son altos, expresándose en altas tasas nominales y efectivas, así como en una importante preocupación de parte de los actores que están radicados en la Ciudad y aquellos que estarían interesados en invertir. Los agentes económicos que se ven menos afectados por la restricción (debido a la existencia de exenciones o tasas diferenciales) tienden a tener un mejor desempeño que aquellos que se ven más afectados, tal como se refleja en el mejor desempeño relativo de las firmas exportadoras. Finalmente, los agentes a diferentes niveles toman decisiones estratégicas para tratar de evitar la restricción, bien sea relocalizando sus actividades económicas a espacios geográficos dentro de la Ciudad donde pueden recibir exenciones impositivas o mudando sus operaciones a otros países donde estarían sujetos a menor presión tributaria.

De igual forma, las regulaciones laborales también evidencian la mayoría de los síntomas de una restricción activa. Los precios (sombra) del factor son altos, expresándose en altos impuestos laborales y costos de despido. De igual forma, se evidencia una alta conflictividad laboral y existe la percepción de que la regulación laboral es poco flexible. Estos factores se traducen en una importante preocupación para la mayoría de los empresarios entrevistados. Adicionalmente, la Ciudad refleja una mayor intensidad en actividades que estructuralmente tienden a estar organizadas en firmas relativamente pequeñas. Más aún, en las actividades que ha demostrado un mejor desempeño relativo a nivel internacional (Turismo) también comparten esta condición. Finalmente, los agentes a diferentes niveles toman decisiones estratégicas para tratar de evitar la restricción, bien sea relocalizando partes de su proceso productivo que son intensivas en mano de obra a otros países o manteniendo algunas relaciones laborales en condiciones de informalidad a pesar de que su formalización pudiera resultar beneficiosa para las partes.

De manera complementaria se identificó otro conjunto de factores (acceso a financiamiento y previsibilidad regulatoria) que, si bien no representan restricciones activas al crecimiento al momento de realizar el análisis, son fuertes candidatos a convertirse en restricciones activas una vez sean superadas las barreras actuales.

³⁰ Esta metodología fue también implementada por los expertos de la Universidad de Harvard como parte de este estudio. Los detalles metodológicos se pueden encontrar en Hausmann, Rodrik, y Velasco (2005)

Vale la pena destacar que esto no significa que no haya oportunidades de mejora en otras áreas de política pública, ni que los esfuerzos en estas otras áreas de política pública sean socialmente improductivos. Solo quiere decir que es improbable que estos esfuerzos desencadenen una senda de crecimiento económico sostenido en ausencia de reformas que lidien directa o indirectamente o con las restricciones activas.

Las entrevistas han permitido también identificar obstáculos específicos que enfrentan los empresarios en sus respectivos sectores de actividad. También aquí, hemos distinguido aquellos obstáculos que tienen su origen en fallas a nivel de la Ciudad, de aquellos asociados a cuestiones que se dirimen en el ámbito nacional. La Tabla 2 resume los principales obstáculos identificados en cada uno de los sectores analizados.

Tabla 2: Restricciones sectoriales

Sector	CABA	Nación
Software y Servicios Basados en conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Capital humano: Problemas en la expansión. Dificultad para encontrar mujeres en puestos IT. Pérdida de competitividad vs. ciudades latinoamericanas en talento (ej. Santiago, Bogotá). - Distrito tecnológico: inseguridad jurídica (alcance y discrecionalidad); servicios públicos (seguridad, estacionamiento). - Baja articulación con universidades. 	<ul style="list-style-type: none"> -Inestabilidad de la reglas y contradicción en políticas públicas: ley de economía del conocimiento vs retenciones a exportaciones. - Laboral (específico de software). Por ejemplo, trabajadores que desempeñan funciones en clientes y les reclaman a estos como empleados
Venture Capital	<ul style="list-style-type: none"> -Poca formación en aspirantes a emprendedores. - Programas de apoyo a emprendedores son pequeños y no funcionan bien. - Es débil la fase inicial del pipeline de proyectos. - Banco Ciudad: poco eficiente y burocrático. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inestabilidad macro y cambio de reglas de política económica (también para el sector financiero más amplio)
Audiovisual	<ul style="list-style-type: none"> - Talento local en algunos segmentos específicos. - Infraestructura de conectividad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Costo del equipamiento y dificultades para importarlo (ineficiencia Aduana) - Convenio colectivo de trabajo inadecuado para

		modelo de negocios basado en proyectos.
Farmacéutico	<ul style="list-style-type: none"> - Falta infraestructura y regulación para instalación de <i>clinical research organizations</i> (CRO). - Débil profesionalización de la vinculación (falta visión de negocios en científicos e incentivos para la asociación con empresas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley genéricos (baja cobertura en la exigencia de bioequivalencia). - Sistema de compras PAMI (se vende por debajo del costo).
Hotelería y Turismo	<ul style="list-style-type: none"> - Poca capacitación en personal local (especialistas en Hotelería y roles gerenciales) - Dificultad para encontrar personal con buen nivel de inglés. - Costos asociados a transmitir televisión (SADAIC, ADICAIF, Argentores). 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta estrategia de posicionamiento externo a nivel nacional
Indumentaria	<ul style="list-style-type: none"> - Altos costos de locación. - Venta informal en locales comerciales (no callejero) - Distrito de indumentaria no genera incentivos para instalación (especialmente para cadenas de locales: desgravación de IIBB solo para locales comerciales que venden dentro de él) 	<ul style="list-style-type: none"> - Costos de producción
Construcción	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de alquileres 	<ul style="list-style-type: none"> - Situación Macroeconómica - Impuestos (ajuste por inflación en ganancias y exenciones en otras locaciones para construcción -UY)

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

Los talleres participativos

A partir de los resultados de la etapa de diagnóstico, donde se identificó el potencial de desarrollo de la Ciudad, se decidió realizar cuatro talleres participativos en áreas estratégicas para discutir los principales hallazgos y promover la co-creación de propuestas de política pública. Los cuatro talleres fueron: vinculación y transferencia tecnológica; consejo de habilidades; fortalecimiento de las capacidades empresariales e internacionalización.

El taller de vinculación y transferencia tecnológica reunió a un conjunto de investigadores, académicos, funcionarios nacionales y de la Ciudad, empresarios y

emprendedores con el objeto de promover una instancia de reflexión colectiva y participativa orientada a generar insumos para la creación de herramientas de vinculación, transferencia y desarrollo de negocios de base tecnológica. El diagnóstico realizado en la primera etapa del proyecto mostró que la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un potencial de talento enorme, en gran medida proveniente de las capacidades desarrolladas en organizaciones del sistema científico tecnológico. Sin embargo, el desempeño de mecanismos de vinculación y transferencia de tecnología que faciliten la conversión de dicha producción en innovación productiva y en la creación de empresas de base tecnológica dista de ser satisfactorio. Algunos factores que contribuyen a explicar esta situación son: la estructura, las capacidades y el funcionamiento de las unidades de vinculación tecnológica; el sistema de incentivos para investigadores; las dificultades para identificar demandas tecnológicas en las empresas; y la falta de mecanismos que faciliten el desarrollo de negocios de base tecnológica. El taller se propuso centrar la discusión en tres ejes: i) identificar oportunidades de mejora del sistema de vinculación y transferencia en la ciudad; ii) identificar funciones y mecanismos que permitan llevar a cabo dichas mejoras; iii) contribuir al diseño de herramientas de política. Las discusiones sirvieron de insumo esencial para el desarrollo de la propuesta de vinculación tecnológica presentada más adelante.

Por su parte, el taller de Consejo de Habilidades se propuso discutir acerca de diferentes estrategias para mejorar la pertinencia entre la formación de talento y lo que las empresas demandan, especialmente de cara a la elaboración de un plan de mediano plazo, donde ciertas ocupaciones tenderán a cambiar drásticamente y otras nuevas aparecerán. En particular, el taller propuso centrar la discusión en tres objetivos específicos: i) identificar arreglos institucionales necesarios para la creación de instancias dentro del GCBA que permitan captar las ocupaciones y sus habilidades asociadas; ii) identificar mecanismos por los cuales estas ocupaciones y habilidades asociadas se conviertan en insumos para la formación de ocupaciones; e iii) identificar los componentes necesarios para el diseño de programas formación exitosos en la generación de los perfiles necesarios. Del taller participaron expertos del sector empresarial y sindical, así como funcionarios clave de las áreas del Gobierno de la Ciudad vinculadas a la temática los cuales discutieron sobre diferentes alternativas para la formación de un Consejo de Habilidades.

El tercer taller abordó la temática de la capacitación empresarial. Uno de los objetivos del plan es la transformación productiva de la ciudad, de manera que se facilite el “desacople” respecto a las tendencias económicas agregadas que se registran a nivel nacional. Pero, el diagnóstico mostró que una de las características del ecosistema empresarial de CABA es su escasa proyección internacional, en comparación con otras ciudades del mundo (desde grandes ciudades en países de altos ingresos como Londres, Nueva York, París, a megaciudades latinoamericanas como Santiago, Río de Janeiro y Ciudad de México). Del diálogo con las empresas se identificó una variedad de factores que afectan el dinamismo del ecosistema empresarial y su proyección internacional: el financiamiento, la capacidad exportadora, la digitalización y las herramientas de gestión, entre otras. El taller propuso una instancia de reflexión colectiva y participativa entre expertos, funcionarios y empresarios sobre los tipos de capacidades empresariales cuyo desarrollo sería deseable promover desde la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de contribuir al diseño de instrumentos de intervención.

El último taller, el de internacionalización, se planteó como una instancia de discusión hacia adentro del gobierno, nucleando a funcionarios de las diferentes dependencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que participan de la política de internacionalización de CABA, en particular, la Secretaría General y Relaciones internacionales y Subsecretaría de Desarrollo Económico (incluyendo tanto Invest BA como el área de Estrategia). Los objetivos de este taller fueron: promover el apalancamiento y la generación de sinergias en herramientas existentes, desarrollar nuevas herramientas y programas, propiciar la adecuación de programas y herramientas al enfoque sectorial del plan de desarrollo y generar mecanismos de coordinación que favorezcan la interacción fluida entre las diferentes áreas.

Los resultados de las discusiones y conclusiones de cada uno de los talleres han sido insumos fundamentales para el diseño de las propuestas de política pública detallados en la siguiente sección.

El desarrollo productivo desde la ciudad: La caja de herramientas

Las ciudades cuentan con un conjunto de instrumentos de política que les permiten promover el desarrollo productivo, pero su caja de herramientas es limitada. Muchas dimensiones del desarrollo no son influenciadas a través de los instrumentos disponibles para una ciudad, como la estabilidad macroeconómica, el tipo de cambio, la política migratoria o comercial e incluso temas de infraestructura como logística. Estas cuestiones -abordadas desde una instancia nacional- suelen ser un dato de contexto para los hacedores de política pública a nivel local.

Las políticas de desarrollo productivo que si son plausibles de ser administradas e implementadas a nivel de una ciudad se pueden analizar sobre la base de una taxonomía conformada por dos categorizaciones. La primera categorización se basa en los “catalizadores”, es decir, aquellos actores que, través de sus acciones, tiene capacidad para estimular el proceso de desarrollo productivo de CABA: los individuos, las empresas y el sector público. Los principales atributos que se pretende mejorar mediante las políticas de desarrollo productivo son el talento de los individuos, la competitividad de las empresas y las capacidades institucionales.

En segundo lugar, se categorizan las herramientas de política utilizadas, separándolas en dos grandes grupos:

Los instrumentos directos, aquellas intervenciones que implican transferencias directas de recursos (por ejemplo, exenciones impositivas a ciertos sectores o a empresas localizadas en algún polígono específico o transferencias no reembolsables) o el financiamiento dirigido (por ejemplo, tasas promocionales para préstamos del Banco Ciudad en zona sur, o instrumentos para la construcción en barrios a urbanizar, etc.).

Un segundo conjunto de instrumentos son los instrumentos indirectos, aquellos que, a través de la provisión de un bien público, buscan influir en las decisiones de inversión de las empresas o de capacitación de los individuos. Entre ellos, se destacan las siguientes categorías

Acceso al financiamiento: medidas orientadas a facilitar el acceso al crédito mediante el otorgamiento de garantías, condiciones especiales para acceder al primer préstamo, etc.

Capacitación: acciones para el fortalecimiento y/o creación de competencias (“duras” y “blandas”) en temas específicos (ej. programación, oficios, enfermería, gestión empresarial).

Vinculación y coordinación institucional: incluyen acciones de vinculación laboral (entre trabajadores y empleadores), tecnológica y de coordinación entre actores privados y/o instituciones públicas de la misma o de distintas jurisdicciones.

Posicionamiento: acciones orientadas a la internacionalización de empresas, la atracción de inversiones y de talento, y al posicionamiento de la ciudad en el exterior.

Eficiencia en procesos y gestión de gobierno: acciones orientadas a la mejora en los procesos de gestión pública.

A partir de esta taxonomía, se puede elaborar una matriz de doble entrada (Tabla 3) que condensa la “caja de herramientas” de programas asociados a la promoción del desarrollo productivo.

Tabla 3: Taxonomía de políticas públicas

Herramientas	Catalizadores		
	Talento	Competitividad Empresarial	Capacidades institucionales
Transferencias (financiamiento y exenciones)			
Acceso a financiamiento			
Capacitación			
Vinculación y coordinación institucional			
Posicionamiento			
Eficiencia en procesos y gestión de gobierno			

Otro criterio para analizar las políticas de desarrollo productivo es categorizarla a partir de la naturaleza de las intervenciones (bienes públicos o intervenciones de mercado) y los destinatarios de las políticas: sectores específicos (políticas verticales) o intervenciones horizontales).³¹ Este marco de análisis da lugar a la taxonomía que se presenta en la Tabla 4, que incluye algunos ejemplos del tipo de política que podría incluirse en cada cuadrante. Este análisis se basa en la identificación de la falla de mercado que estas intervenciones pretenden resolver. Que haya una falla de mercado implica que el beneficio social neto de las actividades productivas difiere del beneficio privado neto percibido por los agentes del mercado que controlan estas actividades: es decir, estas actividades productivas generan externalidades que pueden beneficiar o imponer costos a otros agentes. Y que haya una falla de mercado es también un motivo para pensar en intervenciones de gobiernos orientadas a corregir esa falla.

³¹ Este marco de análisis está desarrollado en Crespi (2014)

Tabla 4. Tipología de intervenciones de políticas de desarrollo productivo

	Horizontal	Vertical
Bienes públicos	Provisión de servicios públicos: transporte, energía, planificación urbana, habilitaciones.	Provisión de servicios específicos a sectores determinados (ej. mecanismo de identificación: mesas productivas)
Intervenciones de mercado	Becas para capacitación. Subsidio para proyectos de I+D.	Rebaja o exención tributaria, créditos subsidiado, Subsidios en el arrendamiento o adquisición de bienes y del estado. Distritos económicos.

Fuente: Elaboración propia en base a Crespi (2014)

Un bien público es un tipo de falla de mercado. Es un bien que es no rival (es decir, si una nueva persona lo consume no afecta ni limita el acceso al resto de ciudadanos) y no excluyente (no se puede excluir a una persona o a un grupo de personas de su consumo). Pero hay también otras fallas de mercado que podrían justificar la intervención estatal. La existencia de externalidades como en el caso de la capacitación laboral o en I+D, o la existencia de un potencial latente de desarrollo para ciertas actividades que requieren de incentivos por un periodo determinado (ya que, en ausencia de esos incentivos, probablemente no se desarrollarían).

Por otro lado, existen políticas orientadas al desarrollo productivo de manera horizontal (afectando a todas las actividades) y hay otras orientadas específicamente a destrabar cuellos de botella sectoriales o a promover sectores específicos.

Ambas taxonomías fueron utilizadas para analizar y sistematizar la información sobre las políticas de desarrollo productivo en la Ciudad de Buenos Aires. La información sobre programas y políticas fue recolectada a partir de entrevistas semi estructuradas con las áreas de gobierno involucradas, información del portal web del Gobierno de la Ciudad y de la Plataforma Integral de Gestión (PIG). Las entrevistas fueron diseñadas específicamente para cada área, sobre la base de los siguientes temas: Diseño y objetivos, institucionalidad y organización, beneficiarios y actores involucrados, herramientas y servicios, articulación con otras jurisdicciones del GCBA, provincias y nación, y estrategias de monitoreo y evaluación.

El trabajo de campo para recolectar la información sobre las políticas de desarrollo productivo existentes contempló dos dimensiones de las políticas: en primer lugar, el diseño, contenido e implementación de las políticas; y, en segundo lugar, el

presupuesto asignado a ellas. Algunos de los principales hallazgos de este diagnóstico fueron:

La gobernanza existente afecta directamente el impacto de las políticas de desarrollo económico. Las políticas orientadas al desarrollo productivo dependen de una diversidad de jurisdicciones (ministerio y secretarías) dentro del gobierno y no existe una instancia que facilite la definición de un objetivo común asociado al desarrollo económico que permita alinear voluntades y prioridades.

El alto nivel de fragmentación institucional y la falta de una instancia de coordinación genera solapamiento en algunas políticas, en particular en las áreas de capacitación y empleo y una baja articulación y coordinación entre programas.

La falta de una medición sistemática de costo fiscal e impacto de las políticas de desarrollo particularmente las intervenciones de mercado verticales (como la Política de Distritos Económicos)

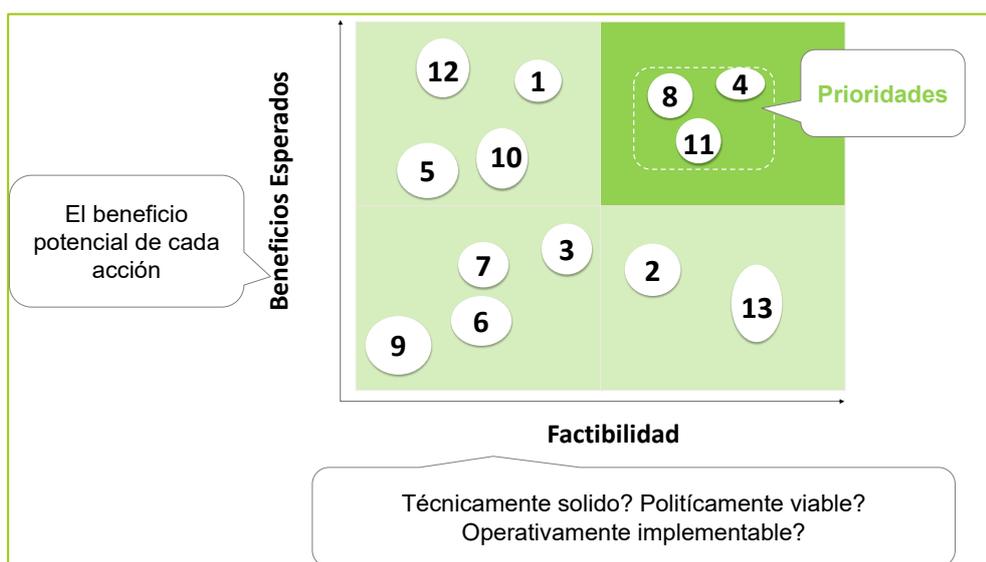
Parecieran existir algunas áreas de vacancia asociadas a herramientas de financiamiento y a la falta de un programa integral de capacitación empresarial.

El análisis de las políticas existentes -su diseño, implementación y resultados- y el relevamiento y estudio de experiencias internacionales en políticas de desarrollo productivo en ciudades, fueron la base para desarrollar un conjunto de recomendaciones que incluyen propuestas de modificación de iniciativas existentes, reformas y nuevas iniciativas. Estas iniciativas fueron discutidas con los equipos de la Ciudad, a fin de priorizar las alternativas más convenientes en función de dos criterios: (i) el análisis de costo beneficio: a mayor beneficio por peso invertido, más rentabilidad de la inversión y (ii) la factibilidad técnica, política y organizacional (Figura 26).

La factibilidad técnica se asocia a las capacidades, conocimientos y experiencia con la que se cuenta para llevar adelante el diseño, la implementación y el seguimiento de las iniciativas propuestas. Por ejemplo: ¿En políticas de promoción sectorial, qué nivel de conocimiento hay de la dinámica de los sectores objetivo? ¿Está identificada la falla de mercado a la que apunta la iniciativa? En términos de factibilidad es la política: ¿Qué espacio/apoyo político tiene el área ejecutora para implementar políticas y para cambiarlas o descartarlas en caso de que se demuestre que no tienen el impacto esperado?; ¿Cuál es la capacidad de área de capear posibles resistencias de otras áreas con mayor peso, o de actores directamente involucrados en la

implementación?; ¿Qué capacidad tiene el área de afectar intereses particulares sin resultar capturados por grupos de interés?; ¿Hay capacidad de lograr los consensos a nivel de la sociedad necesarios para garantizar el éxito y la sostenibilidad del plan? Por último, es necesario evaluar la factibilidad operativa. ¿Existe en la burocracia estatal la estructura organizacional y los incentivos correctos para a la implementación apropiada de las políticas en el terreno?

Figura 26: Priorización de políticas



Fuente: Elaboración propia

Estos dos criterios de priorización -en términos de beneficios y de factibilidad- permiten sopesar la eficiencia de los instrumentos propuestos con su probabilidad de éxito. En muchos casos, esto puede implicar no elegir aquellas políticas con mayor retorno sino aquellas que con tienen más capacidad de éxito dadas las capacidades y el espacio político existente.

A continuación, se presenta un resumen de las principales propuestas de políticas e iniciativas desarrolladas como insumo para el Plan de Desarrollo Productivo de la Ciudad de Buenos Aires 2035.

Insumos para el Plan de Desarrollo Productivo de CABA

Un lineamiento estratégico central que emana del diagnóstico es la necesidad de desacoplar el desempeño de la ciudad del resto de Argentina, aprovechando el

potencial existente. Para materializar ese potencial, es necesario que la Ciudad Buenos Aires desarrolle dispositivos institucionales dedicados a aumentar la productividad de su sector exportador y promover el desarrollo de nuevas industrias cuyo crecimiento no dependa de la demanda interna. El objetivo sugerido para este plan es entonces, promover el desarrollo de sectores dinámicos que potencien la productividad y fortalezcan la resiliencia de la economía de la ciudad, fortaleciendo los catalizadores del desarrollo: el talento de los trabajadores, la creatividad y competitividad de sus empresas y la calidad de sus instituciones.

Las iniciativas propuestas se estructuraron en base a siete ejes estratégicos de políticas (Figura 27). 1. Política de talento; 2. Internacionalización productiva; 3. Ecosistema empresarial; 4. Financiamiento productivo; 5. Política tributaria; 6. Regulación laboral y 7. Gobernanza. El primer eje de esta “caja de herramientas” se orienta a potenciar el talento en CABA. Los ejes del 2 al 6 buscan mejorar la competitividad empresarial con foco tanto en las capacidades empresariales como en el entorno. Por último, el eje 7 se orienta a fortalecer las capacidades institucionales para, gestionar, implementar y evaluar el Plan de Desarrollo Productivo.

Figura 27: Ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Productivo CABA 2035



Fuente: Elaboración propia

1. Política de talento

La política de talento se orienta a cerrar la brecha entre los perfiles ocupacionales demandados por las empresas y la oferta generada en el ámbito del mercado de

trabajo de la Ciudad de Buenos Aires. Para cumplir este objetivo es necesario relevar las necesidades de competencias en el corto y mediano plazo mediante consultas recurrentes con los empleadores; definir y actualizar de manera continua los perfiles ocupacionales demandados en correspondencia con las competencias y conocimientos necesarios; y relevar y certificar a los efectores y los programas que brindan, a fin de sumar el valor informativo al valor formativo y optimizar los beneficios en términos de acceso y remuneración para los trabajadores que pasan por los centros certificados.

Entre las iniciativas propuestas se encuentran: crear un Consejo de Competencias, de carácter público-privado, que permita conocer las demandas de habilidades en aquellos sectores definidos como estratégicos; generar un Observatorio de Competencias para aportar evidencia para la formulación de políticas públicas por parte del Consejo de Competencias y de otros organismos del sector público; alinear a la formación profesional de la Ciudad de Buenos Aires con respecto a las necesidades de los sectores económicos y; desarrollar el programa “Study and Work BA” para diseñar herramientas que favorezcan la atracción y/o retención de estudiantes internacionales en Buenos Aires que tengan capacidades estratégicas definidas por el Consejo de Habilidades.

2. Internacionalización productiva

El fortalecimiento de la estrategia de internacionalización de la Ciudad de Buenos Aires es una de las iniciativas clave del Plan de Desarrollo Productivo. Tanto la promoción de exportaciones como la activa atracción de inversión extranjera directa (IED) son algunos de los mecanismos más importantes a partir de los cuales es posible desacoplar la trayectoria de crecimiento de CABA de la tendencia del país.

Sin embargo, una de las principales conclusiones del estudio en su fase de diagnóstico es que, tanto en términos de capacidad exportadora como de capacidad para atraer IED, la Ciudad de Buenos Aires se encuentra muy por debajo de su potencial cuando se compara con el desempeño de sus pares regionales.

La Ciudad reconoce la necesidad de desarrollar una activa política de internacionalización tendiente a aumentar las exportaciones, potenciando la competitividad de las empresas locales y atrayendo activamente IED en sectores con potencial exportador. Desde 2017, la Ciudad cuenta con una Agencia de Promoción

de Inversiones y Comercio Exterior – InvestBA - que tiene por objetivo convertir a Buenos Aires en el principal destino de IED en América Latina y aumentar la capacidad exportadora de sus empresas. En estos dos años de trabajo, InvestBA ha desarrollado un conjunto de herramientas e instrumentos orientados a atraer nuevas inversiones a la Ciudad y a potenciar el desarrollo exportador de las empresas. El Plan de Desarrollo Productivo y la experiencia desarrollada en estos dos años de operaciones ofrecen la oportunidad de repensar la estructura institucional de InvestBA en base a las mejores prácticas nacionales e internacionales, para potenciar la escala e impacto, fortalecer la implementación de algunos de los programas con mejores herramientas de gestión y mejorar la coordinación y el aprovechamiento de las iniciativas a nivel local y nacional.

Las iniciativas propuestas dentro del eje de internacionalización productiva incluyen: el fortalecimiento institucional de InvestBA; el desarrollo de un programa de posicionamiento de CABA como destino de inversión y de una estrategia de atracción de inversiones, la creación de un Centro de Atención al Inversor para facilitar el establecimiento y el desarrollo de inversiones, y el desarrollo de un Programa de internacionalización de empresas acompañado de un Programa de fortalecimiento de las capacidades empresariales, que incluya asistencia a medida de las necesidades de las empresas.

3. Ecosistema empresarial

La estrategia de fortalecimiento del ecosistema empresarial propuesta se compone de dos objetivos complementarios: (i) fortalecer la competitividad de las empresas de CABA a través de la implementación de programas de capacitación a medida y la facilitación de acceso a la oferta programática disponible y (ii) establecer una unidad de innovación con el objeto de promover el fortalecimiento de mecanismos de vinculación y transferencia de tecnología que faciliten la conversión de las capacidades del sistema científico tecnológico en innovación productiva y en la creación de empresas de base tecnológica.

Capacitación empresarial

El crecimiento de la Ciudad de Buenos Aires está fuertemente determinado por el dinamismo de su ecosistema empresarial. La matriz de políticas, construida en el marco de la etapa de diagnóstico, muestra que la capacitación empresarial es una

de las áreas de vacancia más significativas. La mayor parte de los programas de capacitación existentes están orientados a emprendedores, mientras que los instrumentos para empresas ya establecidas están casi exclusivamente focalizados en la promoción de exportaciones –además de las capacitaciones para digitalización de PyMEs, que lleva adelante la Vice jefatura de Gobierno. La revisión de programas y herramientas existentes a nivel nacional como y el relevamiento de diversas experiencias internacionales muestra una mayor cobertura de instrumentos, que no solo apuntan a la creación de capacidades de exportación en las firmas sino, desde una perspectiva más integral, capacidades que permitan aumentar su productividad, abordando, por ejemplo, aspectos productivos, de gestión y de planificación.

Se propone la creación de una Ventanilla Única de Formación y Programas Empresariales para contribuir al desarrollo de empresas dinámicas con sesgo exportador. A los fines de hacer un uso focalizado de los recursos, se propone que la Ventanilla agregue dos tipos de instrumentos: (i) Programas vigentes ofrecidos por el gobierno nacional y dependencias del GCBA, y (ii) nuevos programas de asistencia técnica, financiados a través de un sistema de vouchers, en las áreas de comercio exterior e innovación tecnológica.

Unidad de Innovación

El diagnóstico ha destacado el potencial del talento presente en la Ciudad. Una de las principales fuentes de dicho talento proviene de las capacidades desarrolladas en organizaciones del sistema científico tecnológico. Sin embargo, el desempeño de los mecanismos de vinculación y transferencia de tecnología que faciliten la conversión de dicha producción en innovación productiva y en la creación de empresas de base tecnológica dista de ser satisfactorio.

A lo largo del proceso de diagnóstico se han identificado distintos factores que contribuyen a explicar esta situación. En primer lugar, las empresas y emprendedores del sistema productivo tienen poca información sobre la oferta científica. En segundo lugar, el sistema científico argentino no se ha caracterizado por formar de manera sistemática investigadores con un perfil emprendedor. En relación a las instituciones intermedias, las unidades de vinculación tecnológica (UVT), creadas como “núcleo fundamental” del sistema de innovación nacional, no han logrado cumplir adecuadamente el rol de vinculación. Por el lado de la demanda, desde un punto de vista más estructural, el tejido económico argentino no es

demandante de soluciones tecnológicas, con la excepción de ciertos nichos y un grupo relativamente reducido de empresas. Esto es consecuencia, en gran medida, de su falta de complejidad, así como de las circunstancias macroeconómicas, que han operado en detrimento de la inversión productiva, en particular, aquella intensiva en conocimiento.

Por tanto, se propone se la creación de una Unidad de Innovación con funciones que le permitan abordar las problemáticas identificadas en el diagnóstico. Cabe destacar que una parte significativa de los problemas identificados responden a factores cuya responsabilidad recae fundamentalmente bajo la órbita del gobierno nacional y que escapan a las funciones más comunes de las agencias de innovación en espacios subnacionales. Este es el caso, por ejemplo, de los incentivos del sistema científico tecnológico a los investigadores que se desempeñan en el CONICET o en universidades nacionales, el funcionamiento de las UVT que operan en esas instituciones, o el diseño de los sistemas regulatorios.

Las iniciativas que se encuentran dentro de la propuesta de creación de la Unidad de Innovación son: la creación de una base de datos con información sobre investigadores, proyectos de investigación y capacidades; el desarrollo de actividades de divulgación, motivación y capacitación; la creación de redes y mecanismos de vinculación que promuevan el desarrollo de un ecosistema emprendedor de base científico tecnológica y el establecimiento de vínculos entre el sector productivo y el científico; el apoyo a organizaciones que contribuyan al financiamiento, la creación y el desarrollo emprendimientos de base científico tecnológica; el desarrollo de una red que facilite el acceso compartido a equipamiento por parte de investigadores y estudiantes del sistema científico tecnológico y el establecimiento de Centros de Excelencia en el Parque de la Innovación que promuevan el desarrollo de tecnologías definidas como estratégicas por el GCBA.

4. Financiamiento productivo

El problema de acceso al financiamiento de empresas pequeñas radica esencialmente en dos factores: falta de colateral (garantías) y costos de transacción (desconocimiento y dificultad para cumplimentar las condiciones de acceso), dos obstáculos que se pueden resolver de modo más eficiente y económico que con

programas de crédito subsidiado, que suelen tener derrames importantes a empresas con acceso.

El Banco Ciudad recurre actualmente al sistema de Sociedades de Garantías Recíprocas (SGRs) para obtener garantías adicionales para su capital invertido – mejorando las condiciones de financiamiento de las empresas- con foco en las Pymes, pero sin un direccionamiento a sectores específicos y sin apalancar adicionalmente esa disponibilidad de capital. Por tanto, CABA carece de instrumentos financieros con la orientación necesaria para asistir el desarrollo de las empresas pertenecientes a los ecosistemas estratégicos que se quiere priorizar. Por otro lado, la experiencia con entidades de desarrollo indica que no es ideal concentrar mandatos distantes en una misma entidad porque esto suele generar la primacía de uno de ellos sobre el resto. Por ello, es necesario desarrollar instrumentos que no estén en el balance del Banco Ciudad, pero que, sin embargo, estén fuertemente apalancados en las capacidades financieras y técnicas con las que cuenta el Banco.

Se propone constituir un Fondo de Riesgo –Fondo de Garantías para el Desarrollo (FOGADE)- a ser aportado por el Banco Ciudad a una SGR que respalde monetariamente las garantías otorgadas por la SGR a empresas dinámicas de sectores estratégicos -beneficiarias de los avales– de acuerdo a criterios claramente establecidos por la Subsecretaría de Desarrollo Económico y el Banco Ciudad.

A partir de este Fondo Específico aportado a una SGR se busca potenciar la disponibilidad de capital mediante la instrumentación de garantías que apalancen el escaso capital disponible y al mismo tiempo sea orientador hacia los sectores que se pretende promover. A su vez, las garantías otorgadas promoverán la inclusión financiera de las empresas de la CABA a través de una mejor bancarización, transformando en sujetos de crédito a empresas que no lo eran y mejorando su historial crediticio, en caso que ya sean sujetos de crédito. Como complemento de este Fondo se propone la constitución de una Unidad de Inteligencia –conformada por la Subsecretaría de Desarrollo Económico, el Banco Ciudad y la SGR que administre el Fondo de Riesgo- que le permita capitalizar el conocimiento adquirido en la evaluación de riesgo y que actúe también en forma prospectiva en la identificación de las empresas objetivo, la promoción del instrumento y la capacitación de estas empresas en lo atinente al acceso y optimización del financiamiento.

5. Política tributaria

El objetivo de este eje de política es desarrollar insumos que permitan proponer cambios a la estructura de impositiva de la Ciudad, con el objeto de: (i) identificar si hay espacio para sustituir impuestos locales, sin afectar la recaudación, pero mejorando la estructura productiva y (ii) reevaluar el impacto de la política de exenciones impositivas en los Distritos Económicos.

En primer lugar, es necesario optimizar la estrategia impositiva de la Ciudad de una forma que sea cónsona con sus aspiraciones productivas y de calidad de vida. Los impuestos a los Ingresos Brutos representan una importante distorsión al desarrollo de las actividades productivas en Buenos Aires. Sin embargo, cualquier reforma debe considerar al menos dos importantes desafíos. El primero, es que este impuesto representa la principal fuente de ingresos a la Ciudad, por lo que cualquier ajuste realizado en esta dirección debe considerar la sostenibilidad fiscal de largo plazo de la Ciudad y la viabilidad de las inversiones necesarias para poder garantizar una provisión de bienes públicos de calidad. El segundo desafío, es que las exenciones al mismo ya representan quizás la principal política de desarrollo productivo de CABA, por lo que las aproximaciones futuras deberían incorporar aprendizajes sobre los esfuerzos actuales (ej.: Política de Distritos Económicos) e informar sobre la pertinencia de continuar con estos esfuerzos en el tiempo.

Por tanto, se propone: (i) analizar la estructura impositiva de la Ciudad de Buenos Aires con el propósito de evaluar alternativas de reforma tributaria que permita disminuir carga sobre empresas de la ciudad y (ii) Revisar la política de distritos económicos mediante un cálculo preciso del costo fiscal de la política y evaluar alternativas para su modificación.

6. Regulación laboral

Entre los principales hallazgos del estudio surge que las regulaciones y el vínculo con el mundo laboral se convierten en una restricción a la hora de plantear aumentos en la productividad y competitividad de la Ciudad y por ende en su capacidad exportadora y su potencial de crecimiento. Al mismo tiempo la capacidad de CABA de gestionar estas restricciones encuentra sus límites en la condición nacional de las regulaciones laborales. Ocasionales conflictos de interés entre las representaciones locales y nacionales de las asociaciones gremiales (ya sean empresarias o sindicales)

añaden dificultades a este enfoque. Sin embargo, la experiencia de CABA con la implementación de las Juntas Médicas indica que el apoyo al sector privado (especialmente PyMES) en la gestión de instituciones que ya están reguladas, pueden ser de gran efectividad a la hora de reducir el impacto de las regulaciones laborales en la competitividad empresarial.

Por tanto, se propone atenuar el impacto de la legislación laboral sobre las empresas de la Ciudad, a través del desarrollo de lineamientos para incidir en la discusión laboral nacional, del análisis de factibilidad para el desarrollo de convenios sectoriales jurisdiccionales en algunos sectores específicos y el desarrollo de herramientas orientadas a eliminar o disminuir las barreras a la eficiencia asociadas a la legislación laboral (sobre la base de la experiencia de las Juntas Médicas).

7. Gobernanza

La gobernanza del Plan de Desarrollo Productivo es una de las claves para lograr el impacto buscado en la Ciudad de Buenos Aires. El diagnóstico identificó un proceso de dispersión de políticas, programas, recursos e intereses que atenta contra la viabilidad de una estrategia de desarrollo productivo mancomunada, arraigada en un fuerte liderazgo y validada por todos los actores necesarios para su implementación. El fortalecimiento de la capacidad de direccionamiento estratégico, coordinación y monitoreo desde el nivel más alto del Gobierno de la Ciudad es fundamental para asegurar la implementación de la estrategia de desarrollo y el alcance de las metas establecidas en el Plan.

Muchas de las iniciativas propuestas como parte de este trabajo son de corte transversal y multidimensional, traspasando las fronteras funcionales de los ministerios y agencias y requieren la participación coordinada de varios actores. En este contexto, se propone conformar una Unidad de Ejecución del Plan de Desarrollo Productivo (UEP, *delivery unit*) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, según el modelo de una Unidad de Proyectos Especiales, para acompañar desde su lanzamiento la implementación del Plan. El establecimiento de esta UEP facilitará la colaboración entre distintas áreas, la coordinación de criterios para el desarrollo de políticas y programas, y el diseño de mecanismos que permitan el aprendizaje de la implementación de las políticas para su ajuste, así como la evaluación de impacto en la población objetivo a la que apuntan. Esta UEP también facilitará la revisión

periódica de los objetivos del Plan y la adecuación de las acciones diseñadas para alcanzarlos.

El desafío de la implementación: Algunas reflexiones finales

La implementación de las iniciativas propuestas conlleva importantes desafíos que son cruciales para el éxito de estas políticas.

- Liderazgo: Fundamental contar con el compromiso y el liderazgo de las máximas autoridades políticas y técnicas. Un plan integral de desarrollo productivo, que involucra a tantas áreas diferentes de gobierno requiere de un liderazgo efectivo tanto a nivel político como técnico-operativo que permita alinear objetivos y movilizar recursos financieros y humanos de forma coordinada entre los diferentes niveles e instituciones.
- Vinculación con presupuesto: Para lograr alcanzar los objetivos propuestos, resulta crucial que el plan informe de manera efectiva el proceso de planificación financiera y presupuestaria. De lo contrario, el Plan de Desarrollo Productivo terminará siendo un documento puramente aspiracional con pocas posibilidades de influir en las políticas reales del gobierno.
- Vinculación con monitoreo y evaluación: Una efectiva implementación del Plan de Desarrollo Productivo requiere, por un lado, el monitoreo de las acciones, indicadores y objetivos de los programas y al mismo tiempo la evaluación de algunos programas específicos para poder analizar su impacto. Este foco en monitoreo y evaluación permite, por un lado, retroalimentar el diseño de la estrategia y calibrar su implementación. Por otro lado, permite generar evidencia sobre impacto y costo-efectividad de las políticas, como aliciente para sostener el apoyo social necesario para la continuidad del programa más allá del ciclo político.

- Generación de capacidades hacia adentro del Gobierno. Uno de los riesgos de contratar estudios para la elaboración de insumos para un Plan Estratégico es que los resultados de los mismos sean ajenos a las necesidades, desafíos y posibilidades de implementación del Gobierno. A los fines de asegurar la pertinencia y la transferencia de capacidades y contenidos a los funcionarios del Gobierno de la Ciudad especialmente designados para el cumplimiento de la tarea de seguimiento y control del desarrollo del Plan mencionado, fue muy importante perder contar desde el inicio del proyecto con un equipo espejo altamente capacitado que participe de las reuniones y decisiones y se empape del proceso de análisis
- Gobernanza metropolitana: La evidencia existente en países de la OECD muestra que la fragmentación de la gobernanza metropolitana esta correlacionada con niveles de productividad más bajos y menores tasas de crecimiento económico. Muchas de las iniciativas propuestas en este estudio podrían amplificar su potencial impacto de implementarse de manera coordinada y colaborativa en toda la región metropolitana (y no solo en CABA). Por tanto, resulta un desafío importante es avanzar hacia la construcción de mecanismos de gobernanza metropolitana.
- El involucramiento de los actores: Tanto el diagnóstico de la situación actual como la visión y propuestas respecto de hacia dónde ir se ven enormemente enriquecidas por la participación y las opiniones informadas de todos los actores involucrados en el desarrollo productivo. No solo porque sumar actores permite sumar perspectivas y diferentes tipos de conocimiento (las empresas saben más respecto de los obstáculos para desarrollar su negocio, los académicos tienen una perspectiva desde el conocimiento científico aplicado) sino porque este tipo de involucramiento facilita la implementación del Plan, permitiendo anticipar y mitigar posibles resistencias. Es por eso, que el proceso de elaboración de un plan de desarrollo requiere diseñar e implementar mecanismos de consulta y validación, estrategias de comunicación y otros instrumentos para involucrar a todas de las partes interesadas.

Referencias

Ahrend, Farchy, Kaplanis, Lembcke (2014), "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", OECD Regional Development Working Papers, 2014/05, OECD Publishing

Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés y R. Laura. (2015). "Empleos para crecer" Washington, DC: Inter - American Development Bank.

Amaral, Fieldsend, Fernanda Prada, Rucci (2017) "Building Better Skills Systems for Productivity and Growth" Inter - American Development Bank

Bassi, Busso, Urzúa, Vargas (2011). "Disconnected: Skills, Education, and Employment in Latin America" InterAmerican Development Bank.

Bloom, Eifert, Mahajan, McKenzie, Roberts (2011) "Does Management Matter? Evidence from India" NBER Working Paper No. 16658

Bloom, Lemos, Sadun, Scur, Van Reenen (2012) "The new empirical economics of management" NBER Working Paper 20102

Bloom, Mahajan, McKenzie, Roberts (2010) "Why Do Firms in Developing Countries Have Low Productivity?" American Economic Review: Papers & Proceedings 2010, 100:2, 619–623

Crespi, Fernández-Arias, Stein, editores (2014) "Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica" Reporte Desarrollo En las Américas. Banco Interamericano de Desarrollo

Daude, Fajardo, Brassiolo, Estrada, Goytia, Sanguinetti, Vargas (2017) "Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina" Reporte de Economía y Desarrollo. CAF - Banco de Desarrollo de América Latina

Escribano, Guasch. (2005). "Assessing the Impact of the Investment Climate on Productivity Using Firm-Level Data: Methodology and the Cases of Guatemala, Honduras, and Nicaragua" World Bank Policy Research Working Paper 3621.

Fernández-Arias, Rodríguez-Apolinar (2016) "The productivity gap in Latin America: lessons from 50 years of development" Inter - American Development Bank Working Paper Series ; 692.

González-Velosa y Rucci (2016) Métodos para anticipar demanda de habilidades” Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

Hausmann, Rodrik, Velasco (2005) “Growth Diagnostics”, Harvard University, John F. Kennedy School of Government

Hidalgo, Hausmann (2009) “The Building Blocks of Economic Complexity .” Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS) 106(26) : 10570 - 10575 .

Hidalgo, Hausmann (2011) “The Network Structure of Economic Output .” Journal of Economic Growth 16 (4): 309 - 342.

La Porta, Shleifer (2014). “Informality and Development” Journal of Economic Perspectives, 28 (3), 109-126.

McKinsey Global Institute (2011) “Urban world: Mapping the economic power of cities”

Moretti (2014) “Cities and Growth” International Growth Centre

OECD. (2012) “Redefining Urban; A New Way to Measure Metropolitan Areas” OECD Publishing, Paris

Pagés, editora (2010) “The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up” Development in the Americas Report. Inter - American Development Bank.

Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason, Saavedra. (2007). “Informality: Exit and Exclusion” Washington DC: World Bank.

Rodrik (2007) “One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth” Princeton University Press

Vargas Zúñiga, editor (2015) “Anticipación de las competencias profesionales. Transferencia del Modelo SENAI de Prospectiva” OIT/CINTERFOR

Las publicaciones del CEPE son gratuitas y se pueden descargar en www.utdt.edu/cepe

El CEPE alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Levy Yeyati, E., Junowickz, M. y Montané, M. (2020). *Un nuevo abordaje para pensar el desarrollo productivo desde una Ciudad*. Documento de Políticas Públicas. Buenos Aires: CEPE.

Para uso online se agradece el uso del hipervínculo al documento original en la web del CEPE www.utdt.edu/documentos.



Datos de contacto

www.utdt.edu/cepe

✉ cepe@utdt.edu

☎ (+54 11) 5169 7126



Evaluación de Políticas
basadas en la Evidencia