

La concentración de población y riqueza en las grandes ciudades argentinas: presente y futuro.

Por Ludovico Videla

Septiembre 2010

Cuando se estudia la evolución económica de la Argentina, sobresale la aglomeración de población alrededor de las grandes ciudades, en particular de Buenos Aires.

La Argentina, país reconocidamente agropecuario, ha reducido sistemáticamente la proporción de población rural hasta niveles casi insignificantes. En 1870 la población rural alcanzaba al 71,5% del total, en 1910 llegaba a 49,7% en 1920 era de 45,5%, 30 años más tarde había bajado a 34,6%%, en 1960 era de 13,2% y hoy se estima en el 10,0% del total. El siglo XX ha sido testigo de una migración hacia las ciudades y el abandono de las zonas rurales.

También hay un cambio en la inmigración. Los grandes contingentes humanos de origen europeos de principios de siglo XX no existen más. Ahora vienen pobres latinoamericanos de Paraguay, Bolivia, Perú, Uruguay y Chile principalmente.

Las condiciones de nuestra producción agropecuaria que sigue un modelo extensivo, aprovechando una pradera cuyo tamaño y fertilidad es singular en el mundo, fue un incentivo para la aplicación de cambios tecnológicos cuando las condiciones lo consentían. Esto ha permitido una elevada productividad por persona ocupada extremadamente competitiva a nivel mundial.

La producción por hectárea es alta también, pero no la más alta. En Estados Unidos con mejor tecnología y en China con mano de obra intensiva se mejoran los rendimientos locales.

La estructura de producción de mayor intensidad relativa de capital se vincula a ciertas restricciones que históricamente han afectado al país. Por una parte, en la etapa fundacional, la mano de obra escaseaba por ello se requerían grandes contingentes de personas que venían del exterior para levantar las cosechas.

En una segunda etapa, cuando se puso en explotación toda la tierra disponible la producción comenzó a estancarse. Hay un histórico debate sobre las razones que explican este desenlace. No cabe duda que las condiciones mundiales se tornaron

en contra del modelo agro exportador, pero también la política interna que le otorgó una elevada protección efectiva a la industria terminó perjudicando al sector agropecuario y con ello a la economía.

No puede desconocerse la destructiva y duradera influencia del populismo económico en este campo y en prácticamente toda la evolución económica. A mi juicio es innegable su responsabilidad directa en el estancamiento argentino a partir de 1945.

El populismo implica el diseño de ciertas políticas económicas tendientes a lograr objetivos políticos específicos. Estos objetivos son principalmente "a) obtener el apoyo de los grupos de menores ingresos y de los sindicatos, b) lograr el apoyo de los empresarios que orientan sus negocios al mercado interno, c) aislar políticamente al sector rural y a sus dirigentes, las empresas extranjeras, y las elites empresariales que representan las grandes empresas. Para ello se llevan adelante políticas de , a) aumento del gasto y de los déficits públicos para estimular la demanda, b) aumentos de salarios nominales y controles de precios para provocar redistribuciones del ingreso y 3) controles de cambio o atrasos cambiarios para frenar la inflación y para elevar los salarios reales en los sectores de producción de no transables." ¹

El estancamiento del campo hasta la aparición de la soja y la incorporación masiva de nueva tecnología, fue el resultado de la baja rentabilidad. Un modelo intensivo en capital requiere acumulación y rentabilidad. Es falso que la expropiación de la renta no produzca efectos, tal vez no son inmediatos pero están. El fijar retenciones a la exportación es una forma de socializar la renta y redistribuir ingresos, pero tiene efectos adversos a mediano plazo.

Viendo la concentración en Buenos Aires y las grandes ciudades surgen algunas preguntas. La primera sería si principalmente el campo expulsó o alternativamente la ciudad atrajo a las grandes masas que migraron.

En segundo lugar, cabría explicar la elevada concentración de personas pobres, que viven en condiciones inhumanas en los cordones de las ciudades, e incluso dentro de ellas, como es el caso de Buenos Aires.

Razones de la aglomeración

La teoría económica de la aglomeración supone que en un territorio sin barreras, en que la población puede desplazarse de un lugar a otro en condiciones normales, el bienestar tiende a igualarse por lo menos para los migrantes

¹ Sobre este tema, cfr. Fraga, Arminio, "Latin America since de 1990 : rising from de sickbed?", *Journal of Economic Perspectives*, spring 2004.

marginales. Traducido a un lenguaje más sencillo esto supone que en general la combinación de ingresos netos del costo de vida, el precio de la vivienda y la densidad de población, están estrechamente relacionadas. Buena disponibilidad de vivienda y de trabajo y un costo de vida moderado atraen población. Por el contrario, viviendas más costosas, ingresos reducidos y costos altos expulsan población.

Las grandes ciudades como Buenos Aires, considerando no sólo la ciudad sino también el conurbano, tienen un costo de vida elevado y un precio alto de las viviendas, sin embargo atraen población. Veremos enseguida como se explica esta aparente contradicción.

Una hipótesis explicativa se relaciona con los costos de transporte. La mayor densidad crea el mercado de consumo y éste atrae a las empresas a estar cerca. Las empresas demandan trabajo y ello acerca población.

También es cierto que cuando la ciudad se vuelve muy densa, el costo del transporte en términos de tiempo y otras deseconomías empiezan a gravitar y muchas empresas huyen del centro de la ciudad.

Da la impresión que el costo de transporte no es un factor decisivo para las empresas, en cambio es un factor decisivo para las personas, en especial las de más bajos ingresos. El singular atractivo de la gran ciudad para los pobres, es que disponen de un sistema de transporte público variado, confiable y de un costo moderado. En algunas ciudades, como por ejemplo Buenos Aires, el bajo precio del transporte está exacerbado, lo que provoca un atractivo desmedido con efectos colaterales muy negativos.

La experiencia de otras naciones indica que lo más importante en las grandes ciudades es la acumulación de capital humano que se atrae entre sí. La concentración de personas con habilidades laborales es de primera importancia. Gente preparada y capaz significa disponer de buenos servicios y altos ingresos, que a su vez permiten también pagar buenos salarios.

Los trabajadores que cuentan con habilidades laborales, encuentran en la gran ciudad oportunidades que le abren la puerta a mejores ingresos. Tal vez no inmediatamente pero si en cierto plazo, los recién llegados comienzan a percibir un incremento en los ingresos a una velocidad que no encuentran en su lugar de origen.

Gracias a la concentración de inteligencia, en algunas ciudades se logra una tasa de innovación tecnológica muy superior al promedio. El encuentro casual de algunos genios produce cambios notables. “Como resultado tiene más sentido

atribuir a sucesos como la Revolución Industrial en Inglaterra, al encuentro casual de algunas personas que a una característica nacional profundamente enraizada”.²

Está comprobado que de 100 científicos que reciben preparación durante muchos años hasta que completan su formación, sólo menos de 10 realizarán descubrimientos innovadores en su especialidad. Además al inicio, es imposible saber quiénes serán los innovadores que lograrán descubrimientos.

El análisis de los datos estadísticos señala una correlación entre el tamaño de las ciudades y el nivel de ingreso por habitante. A medida que sube el tamaño de la población sube el ingreso medio.

Siendo esto así uno debería esperar una convergencia a mediano plazo de los ingresos de las ciudades a través del desplazamiento de las personas desde los lugares con menores ingresos hacia los de mayores ingresos. Sin embargo este no es el caso.

También deberíamos esperar que el nivel de ingreso sea un buen anticipador del crecimiento de la población. Los mayores ingresos deberían atraer población. Sin embargo, las estadísticas no registran este movimiento. De hecho la ciudad de Buenos Aires está estancada demográficamente, lo que crece desmedidamente es el conurbano porteño.

Otra hipótesis sobre la aglomeración se refiere a las bellezas naturales, el mar y sus playas, la montaña etc. como elementos de atracción de población. Si bien es cierto que en algunos casos esto puede ser válido no tiene un carácter masivo y significativo. Tampoco la oferta de espectáculos, teatro, música, cine, deportes parece decisiva para atraer población permanente, resulta más una cuestión relacionada con el turismo que con la aglomeración de personas.

Algunos autores han estudiado el tema del clima y las ciudades. Las que tienen clima templado deberían gozar de una cierta preferencia frente a las más frías o cálidas. También en este punto la evidencia no es conclusiva en ningún sentido. Tanto Moscú como Rio de Janeiro, son aglomeraciones con climas extremos explicados por otras razones más significativas.

Más importancia tiene el costo y la disponibilidad de viviendas. Parecería que la disponibilidad de viviendas es un factor importante en la decisión de mudarse a una gran ciudad. En general el costo en la ciudad aglomerada es mayor que en

² Edward Glaeser and Joshua Gottlieb , “The wealth of cities : Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States”, *Journal of Economic Literature*, december 2009, vol.XLVII, number 4.

lugares de menos población, por la incidencia del valor de la tierra y porque construir en vertical es más gravoso que hacerlo en forma horizontal.

En definitiva por uno u otro camino se vuelve al punto de la productividad de las grandes ciudades. La aglomeración de personas de elevada productividad por su significativo capital humano, produce una dinámica de atracción notable, que va relegando todos los demás factores y justificando la concentración. Por supuesto también, las políticas públicas, sus aciertos, omisiones y errores, tienen su efecto reforzando o moderando aquél impulso. La extrema división del trabajo que permite la gran ciudad aglomerada ofrece oportunidades a todos, también a los más pobres y con escasa capacitación. Esto constituye una atracción fundamental.

La aglomeración en Buenos Aires

La centralización de actividades en Buenos Aires ha creado una megalópolis de tamaño impresionante, ubicada entre las ciudades más grandes del mundo. Buenos Aires tiene los mayores ingresos de la Argentina y concentra un poder de decisión fundamental en la economía argentina.

En el último censo la Argentina tenía 37 millones de habitantes y 12 millones en el aglomerado Capital- Gran Buenos Aires, es decir un 32,4% del total. Es probable que en el censo de este año la concentración se acentúe.

Si sumamos a Buenos Aires, cuatro ciudades, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y San Miguel de Tucumán obtenemos el 44,7% de la población total.

Sin duda que el desajuste con respecto al resto del país presenta un gran número de problemas. La centralización de las decisiones en un país tan extenso conspira contra la eficiencia general. Además los requerimientos para conservar en buen estado la infraestructura y modernizarla son ingentes. Si no se atienden, el efecto sobre la economía argentina será muy negativo, porque su área de punta, donde están los recursos más valiosos humanos y materiales, puede ver entorpecida su labor. Por otra parte, si se vuelcan hacia Buenos Aires las inversiones que su funcionamiento demanda, se acentúa la aglomeración y el desbalance con el resto del país.

Las ventajas de Buenos Aires se originan en algunas condiciones que todavía perduran. Se destaca su puerto natural, que fue muy importante históricamente y hoy conserva su fuerza más que por sus condiciones naturales, por su capacidad de escala. La acumulación de carga en Buenos Aires permite tener una oferta de transporte que no existe en otro lugar del país.

El transporte fluvial y marítimo es el más económico de todos los medios de transporte. Pese a ello debe señalarse que en las últimas décadas el costo del transporte ferroviario ha bajado más de 9 veces su valor, en los sistemas de países avanzados. Algo similar sucede con el camión. Por ello la cercanía a un puerto ha perdido importancia.

Más determinante ha sido la residencia del Gobierno desde la etapa colonial en Buenos Aires. La ciudad albergó al Virrey, cabeza del virreinato del Rio de la Plata, y posteriormente al Poder ejecutivo y los demás poderes. La teoría asocia la concentración política con las dictaduras o democracias inestables. No sé si nuestra tradición es dictatorial pero ciertamente es inestable. La preponderancia de Buenos Aires no me parece que haya contribuido a darnos moderación y estabilidad.

El intento de trasladar la sede del Gobierno en los 80 fracasó completamente. Sin duda, tamaña decisión requiere un consenso extendido que no se logró. Además una creación artificial de otra capital, requiere obras de infraestructura de gran envergadura, para los que no hay recursos sencillos de lograr ni financiamiento disponible.

La cercanía con el poder y la extrema centralización de nuestra administración ha atraído a las empresas a radicarse en la ciudad. Los impuestos en Buenos Aires han sido históricamente más razonables que otras estructuras municipales, aunque la actual administración quiere cambiar esa historia y ha creado los peores tributos, copiando a sus colegas bonaerenses. Bien administrado Buenos Aires tendría capacidad de autofinanciamiento. Es tal vez la única administración con una elevada proporción de recursos propios y escasa coparticipación, lo que reduce su dependencia. Sin embargo, tiene una burocracia descomunal que se lleva los recursos e impide una razonable inversión pública. Buenos Aires es una ciudad que vive de la infraestructura heredada, que en gran medida es obsoleta.

El riesgo de no invertir en infraestructura es que comienzan a acentuarse des economías externas que conspiran contra la productividad. La relación costo beneficio de estas inversiones es muy alta, pero aparecen exigencias colaterales para hacerlas operativas que implican cambios de sistemas que no se está dispuesto a afrontar.

Analicemos el caso del transporte. La falta de inversiones en el Ferrocarril sub urbano ha llevado a un extremo deterioro del sistema. Las condiciones de los viajes son tan precarias, que la clase media que hace el viaje diario para trabajar, usa el automóvil por falta de alternativas razonables. El resultado es la permanente congestión del tráfico.

Por otra parte la falta de coordinación entre el Gobierno Nacional – secretaría de transporte-, el municipio de Buenos Aires y los del conurbano es notoria. En Buenos Aires se restringe el uso del automóvil sin ofrecer alternativas válidas. El resultado es un gran encarecimiento de los estacionamientos y cocheras.

Por otra parte la intensa circulación de vehículos, aumenta los accidentes contamina el ambiente y lleva el ruido a niveles peligrosos, entre otras externalidades negativas que afectan la productividad.

La autoridad se ve desbordada por los problemas que esta situación produce y no atina a ninguna acción coherente y a largo plazo. La ciudad sigue creciendo pero seguramente a un ritmo inferior al potencial.

La pobreza en el conurbano bonaerense

La llamativa acumulación de personas pobres en el conurbano y en alguna medida en la Ciudad, requiere una explicación específica. Como criterio general estas personas migran del interior del país o de países limítrofes y cercanos, porque encuentran o esperan encontrar, mejores condiciones de vida.

¿Qué es lo que atrae de Buenos Aires? Como decíamos el transporte público está altamente subsidiado. El ferrocarril suburbano por ejemplo, tiene un costo por kilómetro entre 7 y 8 veces inferior al servicio equivalente de una gran ciudad de Estados Unidos o Europa.

Mucha gente no paga boleto para viajar. Con la administración estatal de los ferrocarriles el descontrol era tal, que el 70% de los pasajeros no pagaba boleto. La privatización del servicio mejoró el control y permitió lograr más recursos para poder financiar al menos, una parte de los sueldos y cargas sociales del sistema.

De todas maneras el desfinanciamiento del sistema desde hace décadas ha impedido la capitalización y modernización del servicio. En términos cualitativos el servicio ferroviario es muy precario e inseguro y el público viaja hacinado en horas pico. Los viajeros pagan valores simbólicos pero viajan muy mal.

Pese a ello, para los ciudadanos pobres es una opción válida en cuanto que no podrían pagar, y por tanto viajar, con un estándar de calidad de servicio internacional.

En materia de otros servicios como la salud y educación, la situación y el acceso dependen del lugar y es responsabilidad del Municipio correspondiente y la Provincia de Buenos Aires. En salud los servicios son dispares y se atienden

básicamente las urgencias. Si el ciudadano o extranjero pobre, en general no se distingue entre ellos, debe efectuarse controles o tratamientos prolongados, es común que no concorra seguido, a menos que se encuentre a poca distancia del servicio. En esto la incidencia del costo del transporte es determinante.

La provisión de medicamentos es cubierta por un programa nacional (Remediar), para ciertas enfermedades. En las dolencias crónicas la medicación escasea.

Las intervenciones mayores se derivan a centros de la ciudad o de la provincia que las atienden con demora variable e indeterminada. Depende de la suerte del paciente.

En general el sistema de salud es altamente ineficiente, está desbordado por la aglomeración y tiene una muy baja capacidad de prevención. Los recursos se despilfarran en infraestructura o equipos que no se pueden mantener, o que no cuentan con personal especializado para operarlos, o si el personal está, concurre a tiempo parcial.

El resultado es un elevado gasto público y poca calidad de servicio. En esto el panorama es similar al transporte. Los pobres no podrían pagar un seguro de salud familiar o ni siquiera tienen la residencia como para justificar su presencia en el país. Aceptan entonces pasivamente lo que reciben y están satisfechos en relación a la desatención de su lugar de origen. La enfermedad de Chagas, la tuberculosis, la sífilis, la obesidad y la desnutrición, la mortalidad infantil, la mortalidad materna, los problemas de salud bucal etcétera permanece en estas zonas a niveles africanos.

La educación no es mejor que la salud. Niños que viven en contextos violentos y difíciles y que no reciben suficiente ayuda y estímulo escolar de sus padres, ya sea porque su nivel cultural no lo permite o porque no están presentes en el hogar. Para los buenos maestros estos niños son un destino desfavorable. Por ello la alta rotación y falta de preparación de los docentes para este entorno, termina afectando el nivel de los estudios. Sin embargo, y pese a estos inconvenientes la educación es gratuita, accesible y relativamente cercana. También en estos casos los pobres están mejor que en su lugar de origen.

La infraestructura y la vivienda son regulares y en muchos casos deplorables. Muchas veces los hogares se construyen en lugares intrusados al sector público o a propietarios privados. Cuando la intrusión se hace en forma súbita y coordinada es muy difícil de frenar. Hay organizaciones que lucran con la desesperación de la gente y se dedican a hacer la inteligencia de los lugares que posteriormente se ocupan.

Cuando se pregunta sobre la razón para migrar a Buenos Aires, la respuesta es casi siempre las posibilidades de trabajar. Es usual la ocupación en actividades de baja calificación como la construcción o el servicio doméstico. En general el trabajo es informal por los elevados impuestos al trabajo y la situación personal del trabajador.

En los cuarenta, cuando empiezan las migraciones internas y regionales masivas, las cargas sociales totales eran de 13% del salario bruto. En los 60 subieron a 36%. A principios de los 90 estaban en el 49% y hoy han regresado al 37%.

La informalidad en el trabajo, sumado a la condición de inmigrante ilegal de muchos de ellos y la vivienda en terrenos usurpados, impone una barrera muy difícil de superar y agrega más problemas a la penosa situación de inseguridad. Con la llegada de peruanos, bolivianos y paraguayos se instaló también la delincuencia regional que hace sus anchas en esos lugares.

Algunos municipios son más estrictos con la documentación necesaria para brindar salud y educación. Otros no exigen prácticamente nada, solo ofrecen asistencia.

No puede dejarse de lado los programas sociales como fuente de sustentación y atractivo para migrar a Buenos Aires. Estar en la gran ciudad abre la posibilidad de lograr estos beneficios cuyo costo de oportunidad es muy bajo y las exigencias casi nulas. Son un instrumento del clientelismo electoral que fortalece el aparato político y que ha crecido notablemente en los últimos años. En esta línea los "punteros" sociales cumplen un papel muy importante en el cuadro. Están personalmente con la gente, las conocen, asesoran y ayudan, y muchas veces son el único recurso para casos complejos. Sin embargo, su trabajo es lograr el voto cohesionado de la gente lo que requiere mantener dependientes y sujetas a las personas. Su acción, en cuanto se prolonga en el tiempo, termina siendo contraproducente a largo plazo.

Hay muchos ciudadanos que logran mejorar su situación y escapan a la realidad más dura. Otros no logran superar la barrera y no pueden enfrentar el costo de dar un paso hacia mejores condiciones. Ese escalón desde la informalidad y la usurpación hacia la legalidad es muy alto.

Como se observa, el problema es extremadamente complejo y no pasa solamente por la vivienda. Las experiencias de urbanización y traslado a monoblocks de la gente que vive en Villas no han logrado su objetivo. Si no hay capacidad de mantenimiento ni conciencia comunitaria, el inmueble se deteriora en el tiempo hasta convertirse en un asentamiento vertical. La pobreza no es un problema de ladrillos solamente, es gravitante el nivel cultural.

La Buenos Aires del futuro

Manejo por la Avenida General Paz en dirección Riachuelo, el tráfico es denso, desordenado, tenso y peligroso. Me advirtieron de hacer la visita de mañana porque los delincuentes se acuestan tarde y duermen hasta el medio día.

Doblo en Avenida de Los Constituyentes y en pocos minutos llego a mi destino: un dispensario que atiende un vecindario de villas en el Gran Buenos Aires, a un corto trayecto del centro de la Capital. El cuadro es el habitual, salas de espera atestada, rejas, muchas rejas para evitar el robo de la farmacia, el puntero coordinando y respondiendo consultas y los consultorios a pleno. Mujeres y niños mayoritariamente, recibiendo instrucciones sobre las vacunaciones periódicas indispensables. A diferencia de otros servicios, en éste se sigue al paciente y su ficha permita conocer la evolución y los resultados del tratamiento.

Visitamos las viviendas. Basura por todos lados, aguas servidas y promiscuidad. Casillas de madera precarias, una al lado de la otra en pequeños espacios y largos pasillos sin iluminación, construidos sobre el agua servida que fluye. Visitamos un monoblock vecino construido en los 70. Despintado, paredes humedecidas con signo evidentes de deterioro. Aguas servidas y caldo de cultivo para todas las enfermedades.

Luego visitamos lo peor. Antigua fábrica usurpada con construcciones precarias de material construidas en altura. Ventanas de tela, sin puertas, aguas servidas y oscuridad. Caminamos por un pasillo sin luz, me explican que entre los vecinos hay temor de derrumbe, porque todas las construcciones son ilegales y cada vez llegan más. ¿De dónde y porque vienen? De Paraguay y de Misiones, aquí hay oportunidades de trabajo y la esperanza de salir adelante. ¿Qué es lo más les preocupa? : La inseguridad.

Al volver converso con un conocido en la esquina de mi casa, joven villero que limpia vidrios de los autos en los cortes del semáforo. Pregunto: ¿Cuánto sacas por día? , de 100\$ a 160\$ por día. Calculo, son 20 paradas del semáforo por hora, a \$1 peso por parada son \$20 por hora y \$160 al día. Si trabaja todos los días, en un mes acumula \$3.200 sin contar los fines de semana y feriados. El ingreso es de bolsillo, sin descuentos ni impuestos. Supera a los de un profesional recién graduado.

A la noche salgo a hacer una compra. En la esquina los cartoneros junta basura reciclable que después cargan a un camión. El espectáculo es dantesco, mujeres y niños hurgando en la basura, sin ningún control ni higiene. Después quedan los restos de su faena, desperdigados y sin recoger. A 20 metros, el edificio de oficinas debe cumplir con disposiciones municipales muy estrictas controladas por inspectores celosos e implacables. La basura debe ser separada, los desechos orgánicos entregados al recolector habitual en el horario establecido. Lo reciclable a un cartonero especialmente habilitado. Se controlan los recipientes y el color de las bolsas. El personal del edificio debe ser capacitado en normas de seguridad e higiene. Todo el costo del proceso está a cargo del inmueble como si estuviese en una ciudad avanzada, además se pagan elevados impuestos de alumbrado barrido y limpieza que brillan por su ausencia. Al salir del edificio pasamos de la New York de las disposiciones municipales a la Calcuta de los cartoneros.

Todo el proceso es justificado por el populismo municipal que defiende el principio de que el *laisse faire* más estricto es lo adecuado con los pobres.

Mirando el futuro, lo primero que hay que entender es que no hay ninguna solución a corto plazo. Además debemos definir el objetivo deseable: la Calcuta o New York de Sudamérica.

La transformación de una situación tan compleja, requiere un buen plan y mucho tiempo en el camino trazado. El primer paso es una autoridad que coordine eficazmente o ejecute el plan. Ello implica establecer condiciones que rectifiquen uno a uno los sesgos destructivos que se advierten hoy.

La tarifas del transporte y los servicios públicos deben ajustarse conjuntamente con una fuerte inversión en infraestructura de todo tipo, sanitaria, de seguridad, caminos, ferrocarriles, de salud, educativa, disposición de residuos etcétera.

La ley debe volver a tener vigencia en las áreas donde no llega. En esto el Estado debe pasar de ser un actor pasivo dominado por lógicas burocráticas y sindicales, con intereses económicos y clientelistas, a ser un actor de primera importancia en el cambio del cuadro general.

Hay que centrar la mira en los jóvenes, en su capacitación y educación y en el cuidado de su salud.

Rescatar a la ciudad del actual círculo vicioso donde conviven dos realidades extremas, es crear un futuro para el país más venturoso y deseable que el preocupante presente.