

DE ECONOMIA

Nº 60

CUADERNOS

El nuevo contexto
y las políticas urbanas:
nuevas perspectivas
en la distribución
de recursos entre ciudades



Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
República Argentina

El nuevo contexto y las políticas urbanas: nuevas perspectivas en la distribución de recursos entre ciudades

La coordinación general de este trabajo estuvo a cargo del Lic. Jorge Sarghini. La tarea de investigación fue realizada por los Lic. Pedro Ariel Aramburu y Federico Cerimedo.*

La Plata, Junio de 2001.

* Colaboró la Sra. Virginia Alegre. Todos los investigadores integran el Grupo de Investigación Económica, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Autoridades

Dr. Carlos Ruckauf
Gobernador

Ing. Felipe Solá
Vicegobernador

Lic. Jorge Emilio Sarghini
Ministro de Economía

Lic. Gerardo Otero
Subsecretario de Finanzas

Dr. Saúl Bouer
Subsecretario de Ingresos Públicos

Lic. Carlos Fernández
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

Director: **Lic. Jorge Emilio Sarghini**

Coordinador: **Lic. Lisandro Menéndez Paratore**

Prólogo

Las sociedades modernas se organizan en aglomeraciones urbanas. En ellas se concentra una parte importante de la población mundial y una creciente proporción de las actividades económicas. Cada vez con mayor fuerza, la calidad de vida de los individuos está sujeta al funcionamiento de estos centros poblacionales.

El desarrollo económico junto con la política pública van modificando (directa o indirectamente) la fisonomía urbana, al inducir la relocalización de los individuos y las actividades económicas. Este proceso se ha acelerado en los últimos años al igual que las transformaciones experimentadas por la economía mundial (rápido cambio tecnológico, creciente apertura económica, reducción de los costos de transporte), generando serios problemas en el funcionamiento de un gran número de ciudades y consecuentemente incrementando la demanda de políticas públicas.

En muchos casos, estas dificultades se han manifestado en procesos de segregación social acompañados por una tendencia a la segregación espacial. En respuesta a los cambios en las condiciones de vida de un centro urbano particular, los individuos tienden a migrar. Estos flujos de población suelen estar conformados por personas de ingresos medianos y altos, dejando a las de menores ingresos en las aglomeraciones con dificultades, concentrando allí los problemas sociales. En tales aglomeraciones, resulta evidente que la agenda de políticas de desarrollo urbano es prácticamente

indistinguible de la correspondiente a las políticas de asistencia social. A su vez, dada la magnitud que suele alcanzar el deterioro urbano, en ciertas ocasiones los gobiernos locales afectados se ven imposibilitados para actuar exitosamente por sí solos, haciéndose imprescindible la intervención de los niveles superiores.

El esquema urbano argentino y de la provincia de Buenos Aires, no ha escapado a esta realidad. Luego de décadas de atraso económico, las reformas aplicadas durante la primera mitad de los noventa acarrearón importantes cambios en la estructura productiva con notorias consecuencias en el tejido urbano. En particular, la dinámica migratoria tiende a aglutinar a los individuos de menores recursos en los aglomerados del norte de país. Asimismo, se observan focos de pobreza ubicados alrededor de los principales centros urbanos.

En esta entrega de “Cuadernos de Economía” se analizan los nuevos enfoques para las políticas urbanas aplicadas desde los niveles gobierno superiores al nivel local. Con este propósito, se expone una serie de consideraciones teóricas que sirven para establecer las restricciones que enfrenta la política urbana. Luego, se analiza la situación de los aglomerados urbanos de Argentina y, seguidamente, se describen las experiencias de EEUU y Europa en el manejo de programas centrales destinados a impulsar el desarrollo dentro de las ciudades. A modo de conclusión, se realizan algunas recomendaciones de política para el caso argentino.

Jorge Emilio Sarghini

Ministro de Economía
Provincia de Buenos Aires

Indice

El nuevo contexto y las políticas urbanas: nuevas perspectivas en la distribución de recursos entre ciudades

	Pág.
INTRODUCCION	9
CAPITULO 1: DECISIONES DE LOCALIZACION, MIGRACIONES Y PROBLEMAS URBANOS EN EL NUEVO CONTEXTO	11
1. INTERPRETACION ECONOMICA DE LAS FUERZAS DE AGLOMERACION Y DISPERSION	12
1.1. BREVE RESEÑA EVOLUTIVA DE LA DIMENSION URBANA EN LA TEORIA ECONOMICA	12
1.2. LAS VENTAJAS AUTOSOSTENIBLES Y LA DINAMICA "ENDOGENA" DE LOS CENTROS URBANOS	15
1.3. LAS DECISIONES DE LOCALIZACION Y EL NUEVO CONTEXTO	16
2. SISTEMAS DE CIUDADES Y PROBLEMAS URBANOS EN DIFERENTES TIPOS DE PAISES	17
3. LA GESTION DE LAS CIUDADES	18
3.1. PAUTAS GENERALES PARA LA GESTION URBANA	18
3.2. GOBERNABILIDAD DE LAS GRANDES CIUDADES	19
4. EL ROL DE LAS INSTANCIAS SUPERIORES DE GOBIERNO	20
4.1. CAUSAS Y EFECTOS DE LAS MIGRACIONES	21
4.2. FUNCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL ANTE LA DINAMICA DE LAS CIUDADES	23
4.3. EL PROCESO DE DEGRADACION Y LA CRISIS ESTRUCTURAL: UN NUEVO ROL PARA LAS INSTANCIAS SUPERIORES DE GOBIERNO	23
CAPITULO 2: ESTRUCTURA URBANA Y DINAMICA DEMOGRAFICA EN ARGENTINA	26
1. LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION Y DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS	27
2. LAS TENDENCIAS EN LA DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA POBLACION	32
2.1. BREVE RESEÑA DE LA EVOLUCION DEMOGRAFICA	33
2.2. LA TENDENCIA ACTUAL EN LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION	34

2.3. EL PROCESO DE DESCONCENTRACION: DETERMINANTES DEMOGRAFICOS	36
3. CONSECUENCIAS DE LA DINAMICA DEMOGRAFICA Y SU RELACION CON LA POLITICA URBANA	40
3.1. EL NIVEL DE VIDA EN LOS PRINCIPALES AGLOMERADOS URBANOS DEL PAIS	40
3.2. LOS EFECTOS DE LA DINAMICA URBANA SOBRE EL BIENESTAR DEL MIGRANTE	42
3.3. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA URBANA	43
CAPITULO 3: HACIA UNA NUEVA POLITICA URBANA	48
1. CASOS DE ESTUDIO	48
1.1. ESTADOS UNIDOS	48
1.2. UNION EUROPEA	55
1.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL CASO ARGENTINO	60
ANEXO 1	62
BIBLIOGRAFIA	66

Introducción

Nuevos hechos han inducido a repensar el rol de las ciudades y de las políticas urbanas. La alta tasa de crecimiento prevista para la población urbana global (entre 1975 y 2025, la población urbana habrá pasado de ser poco más de un tercio, a casi dos tercios de la población mundial total),¹ la importancia de las ciudades en el desarrollo de los países, la concentración de los problemas sociales y ambientales en las áreas urbanas, y la creciente jerarquización de los gobiernos locales, a partir del proceso de descentralización del Estado de las dos últimas décadas.

En las políticas urbanas, el desarrollo sostenible de las ciudades es objetivo de largo plazo e induce a una “visión integral”, donde deben combinarse instrumentos para atender necesidades sociales, impulsar la competitividad en las actividades productivas, motivar el cuidado y la recuperación del medio ambiente, y favorecer la participación ciudadana.

Dicho cambio puso de manifiesto la necesidad de adecuar los mecanismos de gestión involucrados, tanto en lo que hace a los esquemas organizativos de los gobiernos locales, como a las políticas aplicadas desde los niveles superiores de gobierno, que tienen incidencia en las áreas urbanas.

Por el lado de los gobiernos locales, la creciente competencia entre las ciudades para la atracción de inversiones, establece mayores exigencias sobre la calidad de los servicios prestados y sobre las políticas intersectoriales (funcionalidad de los sistemas de planificación urbana, asignación atinada de la infraestructura y una adecuada estrategia de marketing de la ciudad, por ejemplo). Naturalmente, el cumplimiento de estos objetivos requiere de mayor esfuerzo en las ciudades más grandes; éstas por lo general enfrentan un problema adicional derivado de la necesidad de coordinar a múltiples jurisdicciones locales, que coexisten dentro de una misma área urbana (Bourne, 1999; Lefevre, 2000).

Por el lado de los niveles superiores de gobierno, la creciente descentralización del Estado impone la necesidad de adecuar las instituciones que rigen la relación con los gobiernos locales. A su vez, los nuevos desafíos que trae aparejado el actual contexto económico sobre los sistemas de ciudades, están modificando la esencia misma de los

objetivos de dichas intervenciones; las medidas de ayuda destinadas a reducir el traumatismo de los ajustes del sistema de ciudades ante cambios en la estructura productiva, cobran relevancia en detrimento de las intervenciones tradicionales destinadas a la búsqueda de determinados equilibrios regionales. (Hamer y Linn, 1987; Banco Mundial, 2000; Davies 1995 y 1998; Neilson, 1999)

En los países subdesarrollados que han experimentado procesos de industrialización, por lo general existe un alto grado de urbanización (Hamer y Linn, 1987). En estos casos, dentro de los cuales se encuentra Argentina, los problemas urbanos más serios surgen de dos factores fundamentales: 1) el cambio sustantivo (globalización, crisis del Estado de Bienestar, extinción de las políticas de industrialización) operado en un contexto en el cual se han desempeñado las ciudades durante décadas, que conlleva a traumáticos procesos de ajustes; y 2) la gestión de formaciones urbanas sumamente complejas (megaciudades).

La gravedad de estos problemas es más significativa que en el caso de los países desarrollados: el ajuste estructural derivado del cambio de contexto es mucho más profundo y las posibilidades públicas de desarrollar actividades de contención son más limitadas; a su vez, la proporción de la población total contenida dentro de estas megaciudades es por lo general muy elevada.

Dados los factores enunciados, para un país con las características de Argentina, surgen tres áreas importantes para el estudio de los problemas urbanos, cada una de las cuales requiere un trabajo de investigación específico para su abordaje. Además de la preocupación universal por la obtención de pautas de gestión para los gobiernos locales, reviste interés el problema de la “governabilidad” de las grandes metrópolis y el desarrollo de políticas nacionales y subnacionales tendientes a hacer menos traumático el efecto del ajuste estructural sobre el sistema de ciudades, para prevenir situaciones de “crisis estructural” dentro de determinadas áreas urbanas (Davies 1995 y 1998; Neilson, 1999).

Este trabajo se concentrará fundamentalmente en el tercero de estos temas: el análisis de los nuevos enfoques para las políticas urbanas aplicadas desde los niveles de gobiernos superiores, al gobierno local. Los otros dos tópicos mencionados deben ser estudiados en el contexto de un área urbana determinada, puesto que se ven influenciados

¹ Informe del Desarrollo Mundial 1999/2000.

dos significativamente por las particularidades de cada lugar: determinadas estrategias de desarrollo pueden ser convenientes para ciertas ciudades y no funcionar para otras; lo mismo sucede con los modelos organizativos o con el diseño de las instituciones que permitan afrontar el problema de la complejidad jurisdiccional en las grandes ciudades.

Con este propósito, en el primer capítulo, se expone una serie de consideraciones teóricas que

sirven para establecer los límites a la política urbana; dentro de este capítulo se hace referencia sólo en forma estilizada a los problemas de gestión urbana. En el segundo capítulo se analizará la situación de los aglomerados urbanos de Argentina, y en el último se describen las experiencias de EEUU y Europa en el manejo de programas centrales destinados a impulsar el desarrollo dentro de las ciudades.

Capítulo 1

Decisiones de localización, migraciones y problemas urbanos en el nuevo contexto

El propósito de este capítulo es generar un marco de análisis para el diseño de las políticas urbanas, considerando el cambio operado en el contexto en el cual se desempeñan las ciudades. La globalización trajo consigo una mayor inestabilidad en las condiciones económicas que afectan a los sectores productivos y, por ende, genera un alto riesgo social en los entornos urbanos debido a los fuertes ajustes del mercado laboral. A ello se suma una significativa pérdida de grados de libertad para la aplicación de políticas públicas, que restringe las acciones correctivas dadas tradicionalmente a tales problemas y una creciente descentralización de funciones hacia los gobiernos locales, que dan paso a nuevas formas de gestión para estas políticas.

Existe un acuerdo relativamente afianzado de que las estrategias y las pautas de gestión adoptadas por cada gobierno local, serán cada vez más las responsables del éxito o del fracaso en la obtención de mayores niveles de desarrollo de su propia ciudad. Sin embargo, los principales aportes que se puedan realizar en este campo se refieren al desarrollo de una estrategia de ciudad y de un modelo de gestión que deben ser analizados en el contexto de una ciudad específica, puesto que se ven influenciados por las características de la población y de la estructura productiva del lugar, el marco institucional en el cual se desempeña el gobierno local y también por el tipo de servicio considerado.

En este trabajo, sólo se mencionan ciertas pautas generales sobre el manejo de la política local, que tienen incidencia multisectorial (es decir, que afectan al conjunto de servicios prestados dentro de la ciudad) y el esfuerzo se concentra en el estudio de las políticas que se deberían impulsar desde los niveles superiores de gobierno para favorecer el desarrollo de las ciudades.

Tradicionalmente, los gobiernos nacionales han intervenido directa o indirectamente sobre los equilibrios espaciales, modificando el patrón de desarrollo de las ciudades. Algunas de estas intervenciones, destinadas a generar un equilibrio espacial ideal, han producido importantes distorsiones y no han alcanzado los objetivos buscados debido a la existencia de fuerzas de aglomeración autosostenibles, derivadas de un mapa urbano ya conformado.

En razón de ello algunos consideran que estos niveles de gobierno deben evitar dichas intervenciones y que su rol fundamental es establecer el marco propicio para el crecimiento económico agregado y un entorno (en cuanto al desarrollo de la infraestructura, al sistema de incentivos derivado de la política fiscal y de los marcos regulatorios, al diseño de los sistemas de prestación de los servicios sociales, etc.) que favorezca la competencia entre ciudades en igualdad de condiciones (Banco Mundial, 2000).

Sin embargo, a la luz de las iniciativas instrumentadas en algunos países de la OCDE, se aprecia que las intervenciones de estos niveles de gobiernos dentro de las áreas urbanas, continúan teniendo una significativa importancia. El argumento de estas políticas se funda en la necesidad creciente de realizar redistribuciones espaciales de recursos, con el propósito de atenuar el traumatismo de los ajustes en el sistema urbano, derivados de cambios en la estructura productiva; estos cambios, a su vez, son exacerbados dentro del nuevo contexto económico internacional.

En función de ello y como forma de reconocer los límites que se enfrentan al tratar de modificar los equilibrios espaciales, en la primera sección de este capítulo se describen las fuerzas de aglomeración y dispersión que guían la localización de empresas y de personas, estudiados por la teoría económica.

En la segunda sección se presentan estilizada-mente diferentes características de los sistemas de ciudades, propios de diferentes tipos de países. Ello permite identificar más claramente los problemas urbanos de un país como Argentina y orientar el análisis hacia estos problemas.

En la tercera sección se presentan algunas pautas de gestión para los gobiernos locales. Este análisis se mantiene en términos relativamente generalizados, haciendo alusión a aspectos multisectoriales como la planificación del uso del suelo, la construcción de infraestructura o la estrategia de marketing de la ciudad. También se exponen los problemas de gobernabilidad de las grandes metrópolis. Otras cuestiones más concretas, necesariamente deben ser estudiadas en el contexto de una ciudad específica.

Finalmente, en la cuarta sección se analiza el rol de los gobiernos de nivel superior al local. Se describen las fuerzas que están detrás de los movimientos

de población con el propósito de identificar los límites a la acción de estos niveles de gobierno y se describen las funciones que les son asignadas a partir de dicho análisis. También se presentan nuevas formas de intervención, basadas en la necesidad de detener los procesos de degradación urbana y de crisis estructural, que se desatan en ciertas ciudades a causa de ajustes abruptos en la estructura productiva.

1. INTERPRETACION ECONOMICA DE LAS FUERZAS DE AGLOMERACION Y DISPERSION

El estudio de los procesos espaciales por la teoría económica, es de larga data y ha estado relacionado al análisis de la acción contrapuesta de fuerzas de aglomeración y de dispersión espacial de individuos y empresas. La existencia de un equilibrio entre estas fuerzas es lo que permite explicar que una ciudad sea de un determinado tamaño y no de otro, o que exista un determinado mapa de ciudades. Se ha conceptualizado la incidencia de estas fuerzas sobre las decisiones de localización de firmas y personas, y por ende sobre la formación de ciudades, haciendo uso de diferentes mecanismos: existencia de un mercado consumidor preestablecido, importancia de los costos de transporte y comunicación, existencia de economías de escala o de aglomeración, ubicación de las fuentes de materias primas, otros atributos naturales como facilidades para el establecimiento de un puerto por ejemplo, amenidades de cada lugar (amenities),² localización de la inversión pública y de entidades gubernamentales, etc.

Algunos de estos factores sirven para explicar por qué en determinados sitios se han formado aglomerados de firmas y personas. Otros, en tanto, cobran más relevancia una vez que la estructura urbana se ha conformado para explicar la dinámica localizacional que se produce, a partir de dicho contexto. Fundamentales son las ventajas autosostenibles, derivadas de las economías de aglomeración y del desarrollo de los mercados de bienes y factores.

A la luz de los cambios operados con el proceso de globalización, una serie de trabajos muestran que al momento de decidir las localizaciones, se realiza la importancia de algunas de estas ventajas (esencialmente las que actúan sobre los costos de producción

de las firmas). En tanto que otras (como la importancia del mercado consumidor, por ejemplo) estarían perdiendo relevancia, habida cuenta de la caída operada en los costos de comunicación y transporte.

En esta sección se presenta una breve reseña evolutiva sobre cómo la teoría económica ha considerado a los factores determinantes de las decisiones de localización, luego se describe el funcionamiento de las ventajas autosostenibles de los aglomerados y, en dicho marco, se analizan los principales factores que guían las decisiones de localización en el contexto actual.

1.1. BREVE RESEÑA EVOLUTIVA DE LA DIMENSION URBANA EN LA TEORIA ECONOMICA

En forma estilizada, se destacan dos líneas de investigación que, directa o indirectamente, alimentaron los desarrollos teóricos relacionados con las aglomeraciones urbanas: (a) la teoría de la localización tradicional y (b) la teoría del comercio internacional; la economía urbana se desarrolló como una subrama dentro de la primera de las ramas mencionadas.

La teoría de la localización tradicional fue iniciada por von Thünen (1826), quien desarrolló un modelo de localización agraria para estudiar la ubicación de actividades agrícolas en torno a un centro de consumo (que podría considerarse como un aglomerado urbano). Dicho modelo se apoya en tres supuestos básicos: la existencia de un único mercado consumidor, la existencia de un espacio uniforme (en materia de fertilidad del suelo y posibilidad de transporte) y la presencia de competencia perfecta en el mercado considerado (lo que implica que la tecnología utilizada es de rendimientos constantes a escala). Bajo tales supuestos, el autor muestra que la intensidad de uso del suelo se reduce a medida que aumenta la distancia al mercado consumidor. Ello implica la caída en la renta de la tierra (y, por ende, de su valor) en los sitios más alejados de dicho centro (debido a los mayores costos de transporte asociados), resultando en la conformación de anillos concéntricos respecto al centro consumidor, en los cuales se cultivarán diferentes tipos de productos agrícolas dependiendo de la intensidad de uso del suelo que cada uno de ellos requiera.

Si bien el análisis de von Thünen representó un gran avance para la comprensión de las decisiones de localización, permaneció olvidado por varios años. Sería Alonso (1964) quien se encargaría de rescatar los aportes de von Thünen y de extenderlos a un contexto urbano; con ello daría inicio a lo que se conoce

² Este concepto engloba una serie de factores que inciden sobre la calidad de vida y la rentabilidad empresarial en cada ciudad (clima, entorno cultural, calidad de los servicios, desarrollo de la infraestructura, etc.)

como economía urbana, explicando la existencia de diferentes niveles de densidad residencial, diferentes tipos de construcciones, diferentes formas de uso del suelo y diferencias en el costo de los terrenos entre zonas de una misma ciudad. Por su parte, Solow (1973) y Miyao (1977), entre otros, reformularon el modelo para analizar la localización de firmas industriales.

Los modelos del tipo de von Thünen, tienen varias limitaciones. En primer lugar, no explicitan los motivos por los cuales aparece el mercado consumidor (o centro urbano), ni por qué existe un único mercado. En segundo lugar, no logran captar una de las características esenciales de la interacción espacial entre firmas, a saber, la presencia de rendimientos crecientes a escala en el desarrollo de actividades productivas.³ Este último aspecto fue observado por Lösch (1940) quien argumentó que las economías de escala en la producción, son esenciales para comprender la distribución espacial de actividades económicas y, por lo tanto, la formación de centros urbanos.

Lösch desarrolló un modelo de competencia monopolística⁴ (incorporando de ese modo al análisis, el supuesto de rendimientos crecientes a escala a nivel de la firma), suponiendo un territorio homogéneo con consumidores idénticamente distribuidos e insumos ubicuos.⁵ Supuso, además, la existencia de distintos tipos de bienes no relacionados entre sí. Con este esquema de análisis, demostró que un patrón eficiente de lugares centrales (esto es, centros poblacionales) implica la formación de áreas de mercado hexagonales abastecidas por un único centro de producción. Básicamente, la presencia de economías de escala permite alcanzar niveles de producción superiores a los necesarios para lograr el autoconsumo, por lo que cada productor abastece a los consumidores que lo rodean, conformando un área de mercado cuyo tamaño depende del nivel de costos de transporte y del tipo de bien considerado. De este modo, queda conformada una “red” de áreas de mercado para cada tipo de bien. Más aún, el modelo de Lösch representa el primer intento de construir una teoría espacial para explicar la existencia

de un sistema jerárquico de ciudades.⁶ Para ello, el autor superpone las redes de áreas de mercado de cada tipo de bien, seleccionando *exógenamente* un centro de producción en el cual se producen todos y cada uno de los bienes (al cual denomina “metrópoli” o, en otras palabras, “ciudad principal”). Luego, dado que cada bien tiene un área de mercado diferente, en torno a la metrópoli, quedan conformados centros de producción de menor tamaño (es decir, centros en los cuales se produce una menor cantidad de bienes respecto a la metrópoli), dando origen de este modo a una jerarquía de centros de producción y consumo (o de aglomerados urbanos). Según Fujita y Thisse (1996), la “teoría de la jerarquía urbana” de Lösch constituye la piedra angular de lo que puede denominarse como la *geografía económica clásica (GEC)*.

La segunda línea de investigación, fue iniciada por Ricardo (1817) en el marco de la teoría del comercio internacional. Si bien no fue el centro de su investigación, Ricardo realizó valiosos aportes para comprender las decisiones de localización de las firmas y, en consecuencia, la formación de los centros urbanos. Tales aportes serían formalizados posteriormente por Ohlin (1933). Siguiendo a Brühlhart (1998), es posible establecer una línea evolutiva de las contribuciones que conforman la teoría de la localización, iniciada a partir de los aportes de Ricardo. En particular pueden identificarse tres grandes escuelas teóricas: la teoría tradicional del comercio, la nueva teoría del comercio y la nueva geografía económica. Como se verá a continuación, las dos últimas escuelas teóricas tienen varios elementos en común con la GEC.

El principal aporte de la *teoría tradicional del comercio (TTC)* sobre el análisis localizacional, es la explicación del rol desempeñado por las ventajas comparativas; esta teoría se caracteriza por la unión de un conjunto de supuestos: existencia de competencia perfecta, homogeneidad de productos y rendimientos no crecientes a escala. En tal contexto, la localización de actividades económicas se determina exógenamente a partir de la distribución espacial de los recursos naturales, las tecnologías y los factores productivos, en otras palabras, a partir de las ventajas comparativas propias de cada ubicación. De este modo, en ausencia de diferencias entre regiones, las actividades económicas se distribuirían uniformemente y, viceversa, si las regiones presentaran dife-

³ Cabe destacar que el supuesto de un único mercado consumidor de hecho esconde alguna forma de economía de escala en las actividades desarrolladas en el centro consumidor (Fujita y Thisse, 1996; Krugman, 1998).

⁴ Del tipo de Hotelling, en el sentido que supone la existencia de varias firmas que tienen poder de mercado y producen un mismo bien.

⁵ Es decir, insumos disponibles en cualquier localización.

⁶ En rigor de verdad, el precursor de la teoría espacial de la jerarquía urbana fue el geógrafo alemán Christaller (1933). El principal aporte de Lösch (1940) fue la formalización de dicha teoría.

rencias en sus características inherentes, se tendría una configuración espacial desigual. A su vez, en este último caso, los modelos de la TTC predicen una especialización interindustrial (cada tipo de industria se localiza en aquellos sitios que cuentan con las ventajas comparativas correspondientes), dando lugar a la conformación de áreas que producen distintos tipos de bienes (tal como suele ocurrir en el caso de diferentes ciudades).⁷ Estos desarrollos, sin embargo, no tenían el propósito de explicar los elevados niveles de concentración de población y actividades económicas observados en los centros urbanos, ni las características productivas de los mismos, sino que buscaba determinar el patrón de comercio entre países.

Los modelos de la *nueva teoría del comercio (NTC)*, por su parte, prescinden virtualmente de todos los atributos propios de las distintas localizaciones (a excepción del supuesto de dotaciones fijas de la mano de obra que, a su vez, determina el tamaño del mercado) e incorporan rasgos específicos a las actividades, tales como competencia imperfecta, diferenciación de productos y rendimientos crecientes a escala. En general, los modelos de la NTC suponen que el espacio se divide en dos regiones: una gran región central y una pequeña región periférica. La primera posee una dotación factorial absoluta mayor que la segunda, pero ambas tienen la misma dotación relativa.⁸ A su vez, se supone que hay dos sectores productivos: un sector perfectamente competitivo que opera bajo rendimientos constantes a escala y otro sector que opera bajo competencia monopólica con firmas que producen bienes diferenciados, utilizando una tecnología con rendimientos crecientes a escala. En esencia, estos modelos predicen tanto una especialización interindustrial (en este caso, las firmas se ubican en aquellos lugares en los cuales cuentan con mejor acceso a los mercados de sus respectivos productos), como una especialización intraindustrial (cada firma produce una única variedad del producto de la industria). En la medida en que los costos de transporte se mantienen relativamente elevados, algunas de las actividades con rendimientos crecientes a escala, se ubicarán en la región más grande y otras en la más pequeña.⁹

⁷ Entre los trabajos más destacados de esta línea teórica se encuentran los de Heckscher (1919), Ohlin (1933), Jones (1965) y Vanek (1986).

⁸ De esta forma se aísla el efecto de las ventajas comparativas.

⁹ Entre las contribuciones más importantes a la NTC se destacan las de Krugman (1979, 1980, 1981), Dixit y Norman (1980), Helpman y Krugman (1985) y Weder (1995).

La fuerza que impulsa la aglomeración en los modelos de la NTC es la misma utilizada en los modelos de la GEC (economías de escala a nivel de la firma) y la presencia de rendimientos crecientes a escala permite explicar niveles de concentración relativamente elevados, lo cual representa una clara diferencia respecto a los modelos de la TTC y arroja resultados más cercanos a los observados en la realidad. No obstante, los modelos de la NTC tienen limitaciones. Por un lado, no explican las diferencias en las estructuras productivas de las regiones a partir de diferencias en sus características subyacentes (ya que parten del supuesto de que existe una región grande y una pequeña), suponen la existencia de centros urbanos ya conformados y estudian la distribución de actividades entre ellos. Por otro lado, no explicitan la lógica a partir de la cual las firmas pertenecientes a ciertos sectores tienden a ubicarse próximas unas de otras (hecho que surge de la evidencia empírica). Estas cuestiones, son abordadas en los desarrollos teóricos posteriores.

En los últimos años ha surgido un renovado interés por el análisis de los problemas de localización a partir de los trabajos de Lucas (1988), Krugman (1991) y Becker y Murphy (1992), entre otros. Este nuevo impulso ha generado desarrollos teóricos dentro de los cuales pueden identificarse dos enfoques generales.

El primero podría denominarse enfoque “tradicional”, que explica las disparidades en el nivel de desarrollo económico de distintas localizaciones (por ejemplo, distintos centros urbanos), a partir de diferencias inherentes a las mismas, resaltando el papel de las dotaciones factoriales e intentando hallar asociaciones tales como la tendencia de las grandes ciudades, a emerger en los lugares donde existen determinados atributos geográficos, (puertos, etc.) y, en este sentido, resulta similar al enfoque de la TTC.¹⁰

El segundo enfoque es el de la *nueva geografía económica (NGE)* que explora las razones por las cuales la localización de actividades productivas podría divergir, aún en ausencia de diferencias geográficas inherentes. Para poder desligar el análisis de la incidencia de atributos pre-existentes, en los modelos de esta línea teórica, la localización de actividades productivas (y con ella la conformación de centros urbanos), es completamente endógena. Por lo general, el punto de partida es un espacio sin rasgos distintivos, con una distribución uniforme del trabajo y del producto de una única industria. Se supone perfecta

¹⁰ Un ejemplo de esta línea de análisis es el trabajo de Sachs y Gallup (1998).

movilidad de factores y de firmas, por lo que el tamaño del mercado se determina dentro del modelo (no supone ex ante la existencia de regiones grandes y de regiones pequeñas). A su vez, se supone que la economía se caracteriza por la existencia de fuerzas de concentración tales como: economías de escala a nivel de la firma, economías de escala externas a la firma,¹¹ y externalidades del lado del consumo. Luego, ante cualquier perturbación que modifique la distribución inicial de atributos entre distintas ubicaciones, se inicia un proceso de aglomeración autorreforzado, inducido por las fuerzas de concentración. Dicho proceso no se mantiene hasta alcanzar una concentración total de actividades productivas (lo cual significaría la conformación de un único centro urbano), debido a que existen fuerzas de dispersión que contrapesan las fuerzas de concentración. En particular, la existencia de factores fijos (tierra, recursos naturales, y en algunos modelos, factor trabajo), el incremento de la renta de la tierra conforme avanza el proceso de concentración y las desventajas externas puras asociadas a la concentración geográfica (congestión, contaminación), actúan en favor de la dispersión espacial.

De este modo, la NGE incorpora elementos que no habían sido integrados al análisis localizacional ni por la GEC ni por la NTC: las economías externas a la firma y las externalidades del lado del consumo. Estos factores le confieren a la modelización del proceso de aglomeración, una naturaleza dinámica que estaba ausente en los modelos previos: las aglomeraciones, una vez iniciadas, desarrollan fuerzas que las hacen autosostenibles. El resultado final en este tipo de modelos, depende de la distribución inicial de atributos, de la naturaleza de la perturbación que desencadena el proceso de aglomeración y de las características de la industria considerada; la estructura centro-periferia de la que parten los modelos de la NTC es sólo uno de los resultados posibles.¹²

En suma, desde Lösch ha sido evidente que para explicar la aglomeración de personas y actividades productivas (es decir, la conformación de centros urbanos), son indispensables las economías de escala internas a la firma. A su vez, con los desarrollos de la NGE se integraron al análisis localizacional las eco-

nomías de escala externas a la firma y las externalidades del lado del consumo, confiriéndole una naturaleza autosostenible al proceso de concentración geográfica. Por otra parte, la NGE también hace explícita la presencia de fuerzas de dispersión que limitan dicho proceso (factores fijos, renta de la tierra, desventajas externas puras). Todos estos factores en conjunto, inciden sobre la evolución y la transformación de los centros urbanos.

1.2. LAS VENTAJAS AUTOSOSTENIBLES Y LA DINAMICA “ENDOGENA” DE LOS CENTROS URBANOS

La combinación entre los modelos del enfoque “tradicional” y de la NGE, permite construir un argumento teórico para explicar los determinantes de la localización de los centros urbanos que se observan en la actualidad. Siguiendo a Krugman (1998) puede afirmarse que si bien ambos enfoques parecen diametralmente opuestos, en realidad son complementarios. Nótese que en los modelos de la NGE el patrón de localizaciones resultante es indeterminado a priori; debido a que dichos modelos hacen abstracción de las diferencias iniciales subyacentes entre regiones, la especificación de dónde se localizan las industrias queda supeditada a las características del shock que desencadena el proceso de aglomeración. Como resultado, es posible determinar arbitrariamente distintos patrones de localización, esto es, diferentes estructuras urbanas. La inclusión de la geografía natural y otros datos de la realidad al esquema de análisis, puede eliminar dicha arbitrariedad. Es decir, la distribución de atributos observada en un determinado momento (la estructura urbana existente, la distribución espacial de los recursos, etc.) puede servir para establecer adecuadamente las condiciones iniciales dentro de este tipo de modelos.

A partir de ello se puede predecir la dinámica urbana que se producirá ante determinados eventos. Por ejemplo, el impacto de un shock productivo localizado en un lugar específico o de decisiones de política pública que tengan efecto espacial (asignación espacial de ciertos proyectos de infraestructura, localización de empresas públicas, de bases militares, el emplazamiento de organismos administrativos, etc.)

En muchos casos, las características geográficas tienen una gravitación trascendental, pero no porque los rasgos distintivos del paisaje espacial sean cruciales para explicar el proceso de concentración geográfica, sino porque establecen las bases en torno a las cuales comenzaron a desarrollarse las aglomeraciones.

¹¹ Estas fuerzas de concentración no son más que las fuentes marshallianas clásicas de economías externas (Marshall, 1920).

¹² Entre los trabajos recientes de esta línea teórica pueden citarse los de Krugman (1991a, 1991b, 1993), Krugman y Venables (1995a, 1995b), Venables (1996), Markusen y Venables (1996), Punga y Venables (1997), y Fujita, Krugman y Venables (1999).

nes, que luego, una vez establecidas, se autorrefuerzan debido a la acción de fuerzas endógenas. El propio proceso de aglomeración podría amplificar ventajas comparativas (provocadas inicialmente por factores naturales) gracias al aprovechamiento de las economías de escala y de aglomeración; también recrea un mercado de trabajo más atractivo a través de una mayor y más diversificada reserva de mano de obra y genera un mercado consumidor más desarrollado.

Ciertas decisiones públicas como la localización de los centros administrativos del gobierno, la ubicación de determinados proyectos de infraestructura, o el emplazamiento de actividades específicas del sector público (empresas públicas, bases militares etc.), al igual que otro tipo de shocks localizados espacialmente, pueden inducir a la localización de actividades productivas y de personas, a partir del establecimiento de asimetrías entre puntos geográficos inicialmente similares, confiriéndole ventajas a alguno de ellos e iniciando un proceso de aglomeración desencadenado por las fuerzas descritas en el párrafo previo.

Desde esta perspectiva, la acción del sector público puede ser esencial para explicar la conformación de algunas ciudades. Sin embargo, la relevancia que cobran las fuerzas autosostenibles en la evolución urbana una vez que se ha alcanzado un mapa de ciudades determinado, actúa como límite a las acciones gubernamentales orientadas a modificarlos.

Cuando la aglomeración se establece, su evolución está explicada más por este grupo de fuerzas que por las ventajas iniciales, naturales o inducidas por el shock. Dada una estructura urbana, la localización de actividades económicas y de personas tiende a estar fuertemente influenciada por dicha estructura. Cuestiones tales como el tamaño relativo de las aglomeraciones (tamaño de mercado) y la disponibilidad de recursos locales (características del mercado laboral, servicios públicos, infraestructura, etc.) cobran relevancia en la determinación de las decisiones de localización. Es decir, la evolución de los centros urbanos es *path dependance*, puesto que se encuentra gobernada por el patrón de localización preexistente.¹³

Este predominio de las fuerzas autosostenibles en las etapas posteriores de la urbanización, es un elemento central dentro de los análisis de la nueva geografía económica y describe una importante restricción a los intentos efectuados desde la política pública por modificar las tendencias de aglomeración vigentes

sobre un mapa de ciudades ya establecido; por ejemplo, son particularmente importantes las dificultades que se enfrentan si se quiere reducir la concentración de población en una gran metrópoli.

Así, dadas las características del espacio (naturales y no naturales), la NGE sugiere que la dinámica localizacional es el resultado de un delicado balance entre fuerzas de aglomeración y fuerzas de dispersión, asociado al esquema urbano del cual se parte. Este equilibrio es difícil de modificar por la política pública, al menos en el sentido deseado.

1.3. LAS DECISIONES DE LOCALIZACIÓN Y EL NUEVO CONTEXTO

A partir del importante cambio tecnológico, del proceso de apertura económica y de la consecuente reducción en los costos de transporte, de comunicación y de acceso a los mercados para un gran número de actividades económicas, la proximidad a los mercados de consumo está dejando de ser un factor decisivo en la localización de las firmas. Los principales estímulos económicos a la localización de las empresas en las proximidades de determinadas ciudades, tienen más que ver con factores de oferta, como la existencia de una reserva de mano de obra (que implica menores costos de transacción en las contrataciones y una mayor diversidad laboral), la mayor disponibilidad de materiales y servicios (encadenamientos entre empresas), la posibilidad de reducir costos mediante las economías de diversificación (esto es, cuando la realización de una actividad abarata los costos de una actividad complementaria) y el mejor aprovechamiento de la difusión de conocimientos (Banco Mundial, 2000).

En cierto modo, las grandes aglomeraciones urbanas, que son las que están mejor posicionadas para desarrollar estas ventajas, estarán pasando a ser las verdaderas unidades competitivas dentro de la nueva economía (Wilson, 2000). De este modo la globalización tiende a estimular los procesos de aglomeración; por ejemplo, algunas mediciones indican que la productividad de una firma típica crecerá hasta un 10%, si el tamaño de la ciudad y la escala de la industria se duplican (Shukla, 1996).¹⁴

Estas ventajas competitivas de las aglomeraciones urbanas difieren entre tipos de ciudades y de sectores económicos, y se pueden clasificar en:

¹³ Esta idea no es nueva. Ha sido el tema central de análisis de los trabajos de Harris (1954) y Pread (1966), dos reconocidos geógrafos.

¹⁴ Shukla, V. "Urbanization and Economic Growth" Delhi: Himalaya Publishing House. Citado en Banco Mundial, 2000.

- *economías de ubicación*, que las empresas obtienen por situarse cerca de otras pertenecientes a la misma rama de actividad. Estas ventajas se asocian a la existencia de economías de escalas en los proveedores de insumos, al desarrollo de un mercado laboral especializado, a la presencia de externalidades tecnológicas entre firmas, etc.
- *economías de urbanización*, generadas por la proximidad con otras firmas, no sólo del mismo sector, sino también de otros sectores económicos y se derivan de una mayor variedad de servicios a empresas, mejor acceso a las redes de comunicación, etc.

Algunos análisis indican que las industrias nuevas y más dinámicas tienden a ubicarse en los aglomerados de mayor tamaño, donde las *economías de urbanización* son más importantes, en tanto que las industrias maduras y más antiguas tienden a localizarse en ciudades más pequeñas y especializadas, donde las *economías de ubicación* pueden ser elevadas y los costos de congestión e inmobiliarios, suelen ser más bajos (Banco Mundial, 2000).

2. SISTEMAS DE CIUDADES Y PROBLEMAS URBANOS EN DIFERENTES TIPOS DE PAISES

Tanto el grado de urbanización como otras características del esquema urbano (tamaño de las ciudades, concentración espacial de la población,¹⁵ etc.), difieren entre distintas clases de países.

Claramente cuanto mayor es el grado de desarrollo de un país, mayor es el porcentaje de la población urbana dentro de la población total. En 1997, en los países de ingreso bajo la proporción de población urbana fue del 28% del total, en los de ingreso medio bajo el 42%, en los de ingreso medio alto el 74% y en los países de ingreso alto fue del 76% (Banco Mundial, 2000). Cuanto mayor es el desarrollo de los países, mayor relevancia adquieren las actividades industriales y de servicio, en desmedro de las actividades rurales, tornándose más relevantes las ciudades dentro del proceso económico.

Con relación al tamaño de las ciudades, es notorio el hecho de que las ciudades más grandes tiendan a ubicarse en los países subdesarrollados; dentro de este grupo de países se encuentran 20 de las 25 metrópolis más grandes del mundo. Sin embargo, hacia adentro de dicho grupo prevalecen ciertas diferencias regionales; las grandes ciudades del subdesarrollo se en-

cuentran en los países más grandes de América Latina, Asia y el mundo árabe, en tanto que la mayoría de los países africanos no contiene ciudades con más de 500.000 habitantes (Hamer y Linn, 1987).

De este modo, los países desarrollados tienden a tener una proporción relativamente alta de su población viviendo en ciudades y sus sistemas de ciudades son relativamente equilibrados a lo largo del territorio. Dentro de los países en desarrollo se puede marcar una diferencia entre los de desarrollo bajo y los de desarrollo medio y alto.

Los países de desarrollo bajo, que prácticamente no han avanzado en los procesos de industrialización durante los años '60 y '70 (políticas industrialistas, modelo de sustitución de importaciones, etc.), poseen una alta proporción de su población viviendo en zonas rurales y sus ciudades principales no han alcanzado un gran tamaño. En cambio, en los países subdesarrollados que sí han experimentado procesos de industrialización, la situación es diferente. La proporción de población urbana es mayor (en Argentina, por ejemplo, esta proporción es una de las más elevadas del mundo) y, por lo general, los sistemas de ciudades de estos países muestran una elevada concentración de la población en una o pocas ciudades.

Tanto la elevada urbanización como la alta concentración de la población de este segundo grupo de países, puede explicarse en parte a partir de la forma en que se dio el proceso de industrialización al tomar recursos de la agricultura para financiar la expansión de sectores económicos más "modernos" (producción de manufacturas, por ejemplo) concentrados en las grandes ciudades. Los trabajadores urbanos del sector formal han gozado de subsidios para la vivienda, planes de pensiones y prestaciones de desempleo patrocinados por el Estado, en tanto que los habitantes de las zonas rurales debieron afrontar precios deprimidos por sus cosechas (producto de las distorsiones sobre el sistema de precios, asociadas a dichas políticas) y pocos o ninguno de los beneficios sociales enunciados (Banco Mundial, 2000).

A su vez, durante la etapa de industrialización, por lo general, el sistema de decisión pública estuvo centralizado, por lo cual la existencia de un amplio espectro de regulaciones mediante las cuales el Estado podía alterar la rentabilidad relativa de los sectores, sirvió como un aliciente adicional para la localización de firmas en las proximidades a los centros de toma de decisión.

En muchos casos la estrategia industrializadora condicionó la asignación de las inversiones en infraestructura, contribuyendo al crecimiento de las

¹⁵ Esto es, ¿cuán homogéneamente está distribuida la población a lo largo del territorio?

grandes ciudades. Los gobiernos nacionales que se tentaron a tomar un atajo hacia la modernización, concentraron sus inversiones en mejorar la infraestructura de las grandes ciudades, en desmedro de destinos alternativos como el desarrollo de vías de comunicación y transporte eficientes con el interior (Hamer y Linn, 1987).

Al analizar empíricamente los determinantes de la concentración geográfica de la población, Rosen y Resnick (1980)¹⁶ hallaron que cuanto mayor es la riqueza de los países y mayor es el tamaño de la población, es más factible que ésta se encuentre distribuida en forma relativamente más uniforme a lo largo del territorio. Otros estudios, en cambio, señalan la importancia de otras variables. Henderson (1980)¹⁷ destaca que menor será la concentración geográfica de la población cuanto mayor sea la importancia de las actividades agrícolas, más descentralizado sea el sistema político, mayor sea el crecimiento poblacional y mayor la proporción de las actividades productivas no orientadas hacia la fuente de recursos.

En el marco descripto, los problemas urbanos a enfrentar por cada país son diferentes. Para el grupo de países de desarrollo más bajo, las migraciones campo-ciudad serán la mayor fuente de presión demográfica sobre las áreas urbanas.¹⁸ El desafío de estas sociedades será asimilar esta transformación con el menor traumatismo posible, construyendo prácticamente desde cero la infraestructura urbana necesaria, en un marco de elevadas restricciones económicas y sociales.

En cambio, en el caso de los países subdesarrollados que han transitado procesos de industrialización, la importancia de las migraciones campo-ciudad es mucho menor; la mayor fuente de movilidad geográfica de la población serán las migraciones interurbanas, derivadas de la adecuación de la estructura de ciudades a los cambios introducidos por las modificaciones del contexto económico.

Este último caso, es el más relevante para el análisis de la situación de Argentina. En estos países, al igual que lo que sucede en los países industriales, existen dos preguntas fundamentales que deben responderse para determinar cómo deberían ser las políticas aplicadas en las ciudades. La primera se refiere a la búsqueda de los mecanismos de gestión urbana más apropiados para favorecer la competitividad y la

atracción de inversiones y, a la vez, propender al desarrollo sostenible de las áreas urbanas. El éxito en esta búsqueda determinará la capacidad de adaptación de los gobiernos locales a un contexto de globalización económica y creciente descentralización de las políticas; el desafío en materia de gestión es, sin lugar a dudas, mucho más marcado en el caso de las grandes metrópolis.

La segunda pregunta se orienta a dilucidar la estrategia que debería emprenderse en las instancias superiores de gobierno (nivel subnacional, nacional e incluso supranacional) con el propósito de hacer menos traumático el ajuste del sistema de ciudades, a los continuos y abruptos cambios de la estructura productiva.

3. LA GESTION DE LAS CIUDADES

El esquema específico de gestión más adecuado para un gobierno local puede resultar inadecuado para otro, debido a que las pautas óptimas de gestión se ven influenciadas por situaciones locales, tales como: el tipo de servicios sobre los cuales el gobierno tiene competencia, la forma en que están organizados sectorialmente los servicios, el estado institucional de los servicios, la complejidad del área urbana considerada, las ventajas productivas que posee cada lugar, las condiciones (culturales, sociales, económicas) de la población, etc.

En este trabajo sólo se mencionan algunos elementos intersectoriales, a partir de los cuales los gobiernos locales, independientemente de sus características, pueden delinear una estrategia general para adecuarse al nuevo contexto. Aspectos más específicos de la gestión local, requieren necesariamente de un enfoque centrado en las particularidades de cada lugar.

Otro de los aspectos a los que se prestará atención, será al diseño institucional para fortalecer la gobernabilidad dentro de las grandes áreas metropolitanas.

3.1. PAUTAS GENERALES PARA LA GESTION URBANA

Existe acuerdo en que la preocupación esencial de cada gobierno local debe ser la transformación de su ciudad en un lugar atractivo y eficiente para los negocios, sin descuidar la sostenibilidad (social y ambiental) del área urbana. Dentro de esta estrategia surgen tres elementos que revisten particular importancia: el sistema de financiamiento de las inversiones en

¹⁶ Citado en Hamer y Linn, 1987.

¹⁷ Citado en Hamer y Linn, 1987.

¹⁸ La mayor parte del crecimiento previsto de la población urbana global en las próximas décadas es explicada por las migraciones campo-ciudad dentro de este grupo de países.

fraestructura, la política de utilización de la tierra y la gestación de un espíritu de empresa dentro de las administraciones locales (Banco Mundial, 2000).

Financiamiento de las inversiones en infraestructura: la infraestructura urbana es un elemento que incide sobre la calidad de vida de los habitantes y también contribuye a determinar la competitividad de las empresas. De acuerdo con el Banco Mundial, la mayoría de las ciudades del mundo afronta serios atrasos en esta materia debido a la falta de financiamiento. De este modo, el éxito que obtenga cada gobierno local en la búsqueda de nuevas formas de financiamiento para este tipo de inversiones, puede ser uno de los elementos que contribuya a diferenciar a su ciudad.

Dentro de las nuevas formas de financiamiento, existe la posibilidad de contar con una mayor participación del sector privado en las inversiones y de generar un entorno impulsado por el gobierno central para favorecer el acceso de los gobiernos locales al mercado financiero, como el desarrollo y regulación de un mercado de bonos locales, bancos de financiamiento municipal, etc.

Utilización del suelo: la eficiencia y funcionalidad de las reglamentaciones referidas a esta materia es un elemento importante para determinar la eficiencia de las decisiones de localización de empresas y personas. Una planificación inteligente del uso del suelo puede reducir las necesidades de infraestructura (evitando emplazamiento residenciales en zonas inundables, por ejemplo), reducir los costos empresarios (seleccionando los emplazamientos industriales de modo de evitar la congestión y reducir los costos de transporte) y elevar la calidad de vida mediante la neutralización de los efectos externos derivados de distintos usos del suelo (aislando los sitios residenciales de los vertederos industriales, etc.).

La falta de flexibilidad de esta política puede tornarla disfuncional ante el continuo cambio de la estructura urbana, poniendo a prueba los sistemas de información local, exigiendo la interacción de los sistemas de registros catastrales, los sistemas de habilitación de comercios e industrias y las oficinas de obras públicas y de planificación urbana. A su vez, las intervenciones deberían causar el menor número de distorsiones posibles, favoreciendo el desarrollo y la transparencia del mercado inmobiliario (regularización de las condiciones de tenencia de la tierra, por ejemplo).

Espíritu de empresa dentro de la gestión local: existen diversos casos en donde el éxito en atraer inversiones claves para el crecimiento económico del área urbana, ha dependido de la política de venta de

las bondades de la ciudad, llevada a cabo por los funcionarios locales. Este tipo de políticas reconoce ciertos límites. Por ejemplo, cuando la ciudad compromete subsidios u otro tipo de gastos para la atracción de una determinada empresa, puede terminar pagando caro cada puesto de trabajo generado. A su vez, existen limitaciones al uso de este tipo de incentivos, establecidas en el marco de la OMC, que si son violadas pueden dar lugar a represalias iniciadas por otros países (Banco Mundial, 2000).

Otro aspecto fundamental es la diagramación de una estrategia de ciudad basada en las ventajas de la misma. El diseño de un perfil de ciudad a lograr, permite concentrar mejor los esfuerzos en torno de dicho objetivo.

Una combinación adecuada de estos elementos, junto con una gestión eficiente de los servicios dependientes del gobierno local, puede contribuir a elevar la competitividad de las empresas del área y la calidad de vida de las personas, impulsando el desarrollo del área urbana.

3.2. GOBERNABILIDAD DE LAS GRANDES CIUDADES

En el caso específico de las grandes metrópolis, la complejidad jurisdiccional constituye un desafío adicional. Este tipo de formaciones urbanas suele abarcar un importante número de jurisdicciones locales, las que incluso pueden pertenecer a más de una jurisdicción subnacional.

En estos casos, la complejidad jurisdiccional actúa como una restricción adicional tanto para las políticas sectoriales (operación eficiente de los servicios locales), como para aspectos intersectoriales: financiamiento y asignación de la infraestructura, planificación del uso del suelo y coordinación en las actividades de promoción del desarrollo urbano. Por ello la obtención de un diseño institucional tendiente a favorecer la gobernabilidad de estos centros urbanos, constituye uno de los objetivos centrales de la política urbana y es un aspecto que, desde hace años, abarca un importante espacio en el estudio de los problemas urbanos.

Tanto en Europa, como en EEUU y Canadá, desde las décadas del '50 y '60, se han implementado diferentes soluciones. En Europa y Canadá, se adoptaron gobiernos metropolitanos relativamente centralizados, con autoridad multifuncional (esto es, con poder para decidir sobre diferentes tipos de servicios, capacidad para establecer normativas sobre zonificación, asignar la infraestructura, etc.), que era ejercida sobre un área

“óptima”, determinada por el alcance geográfico del conjunto de funciones que quedaba bajo la responsabilidad de estos gobiernos (extensión de las redes de transporte urbano y demás tipos de servicios públicos locales, en algunos casos también se incluían los servicios de seguridad y educación, etc.).

La instauración de gobiernos metropolitanos fue impulsada por los gobiernos nacionales o subnacionales y, en muchas de las ciudades, sus autoridades eran legitimadas a través del voto directo de los ciudadanos (Bourne, 1999; Lefevre, 2000). Esto llevó a definir un modelo de gestión, el “modelo metro” o “modelo metropolitano”.

El caso de las grandes áreas urbanas de EEUU constituye un modelo de gestión alternativo al anterior. En este país, desde un primer momento, han emergido formas de coordinación metropolitana relativamente descentralizadas, restringidas funcionalmente y legitimadas con acuerdos voluntarios entre municipios (contratos de inversión en común, asociación de ciudades, etc.). Este tipo de modelo se conoce como descentralizado (Bourne, 1999).

Al cabo de los años, se resintió la legitimidad y funcionalidad de los gobiernos enmarcados en el “modelo metropolitano”, debido, entre otras cosas, a la falta de flexibilidad para adecuarse a los cambios en la estructura del área urbana, al excesivo peso burocrático y a las crecientes tensiones que se producían entre estos y los gobiernos locales, en cuanto a la asignación de potestades. También se evidenció la falta de apoyo de la ciudadanía y de los grupos de interés locales.

A partir de la década del '80, de la mano de los procesos de descentralización emprendidos en varios países, incluso en aquellos lugares donde se había adoptado el “modelo metropolitano”, comenzó a difundirse la idea de una autoridad metropolitana más descentralizada y flexible. En ella se resaltan los valores de negociación y asociación entre autoridades locales, la participación voluntaria de individuos y ONG's, y la flexibilidad en la constitución de sus estructuras institucionales. Por oposición al modelo metropolitano, en el cual las instituciones estaban preestablecidas y eran impuestas desde niveles superiores de gobierno, en las nuevas experiencias la estructura institucional surge como producto de acuerdos entre el sistema de actores involucrados directamente en la negociación (Lefevre, 2000).

Así, el rol de las instancias superiores de gobierno se circunscribe a alentar estas formas de coordinación, generando el ámbito para que los actores locales se sienten a negociar o incluso, estimulando dichos acuerdos mediante incentivos económicos (por eje m-

plo, estableciéndolos como condición para el acceso a ciertas transferencias).

Estas nuevas formas de gestión resultan mucho menos rígidas y uniformes, por lo que sólo en un nivel teórico se podría hablar de un nuevo modelo de autoridad metropolitana. En la práctica, a diferencia de lo que ocurría con el “modelo metro”, es imposible encontrar un esquema organizativo único para todos los casos, puesto que la especificación de las instituciones generadas depende de las características organizativas del país o región en que se encuentra cada ciudad (régimen federal o unitario, grado de centralización o descentralización de los servicios, grado de autonomía de los gobiernos locales) y aún entre las ciudades de un mismo país o región se puede hallar una variedad de soluciones que responden a diferencias en la configuración cultural, social y productiva de cada área y a características propias del entramado de grupos de interés local, etc. (Lefevre, 2000).

4. EL ROL DE LAS INSTANCIAS SUPERIORES DE GOBIERNO

Los objetivos que guiaron tradicionalmente las intervenciones de los niveles superiores de gobierno se hallan cuestionados, pero la inestabilidad del contexto económico en el cual operan las ciudades, ha generado un nuevo motivo por el cual las instancias de gobierno superiores se sienten inducidas a intervenir en las ciudades.

Históricamente, los gobiernos centrales han tratado de modificar los equilibrios espaciales alcanzados. Algunos enfoques han defendido las políticas encaminadas a la desconcentración espacial, considerando que una distribución de la población relativamente homogénea a lo largo del espacio territorial,¹⁹ era preferible a una gran concentración de personas en una o pocas ciudades (la “escuela de la geografía óptima”, por ejemplo).²⁰ En cambio, otros enfoques preocupados por la obtención de procesos de industrialización acelerada, han alentado la concentración de la actividad productiva en las grandes ciudades, como forma de obtener un atajo hacia la “modernidad”.

La “escuela de la geografía óptima” sostiene que se produce un crecimiento desmedido en las grandes ciudades, debido a la conducta irracional de los

¹⁹ Esto sería, el territorio cubierto por una red densa de ciudades pequeñas y medianas.

²⁰ Ver una descripción de este enfoque en Hamer y Linn, 1987.

agentes, argumentando que el movimiento de personas está influenciado por la atracción de estos centros urbanos y, consecuentemente, esto se traduce en una mayor concentración de la actividad productiva, ya que la localización de empresas está guiada por la importancia del mercado consumidor y no tanto por las diferencias de costos (inmobiliarios, laborales, etc.). Así, la obtención de un patrón apropiado de distribución geográfica de la población, requiere de la intervención de la autoridad pública mediante políticas de promoción económica regional, regulaciones que impidan las localizaciones en las grandes ciudades, asignación de licencias o cupos, etc.

El análisis económico convencional se contrapone a esta escuela, sosteniendo que las intervenciones orientadas a modificar el equilibrio espacial, rara vez obtienen el resultado buscado, ya que las fuerzas autosostenibles de las grandes aglomeraciones, tornan ineficaces las políticas destinadas a reducir el peso de estas aglomeraciones. En el caso especial de las intervenciones basadas en restricciones a la localización de empresas y personas, existe evidencia sobre la obtención de resultados contraproducentes (Banco Mundial, 2000; Hamer y Linn, 1987). Señalando que cuando estas intervenciones producen efectos, lo hacen anulando un mecanismo de ajuste socialmente favorable, ya que las migraciones de personas de una ciudad a otra son, por lo general, una respuesta espontánea ante la falta de oportunidades (especialmente laborales), que son buscadas en otros sitios.

De este modo, ante un cambio de contexto, que produzca la relocalización de actividades o la declinación de las actividades de una región y el ascenso de las de otra, el movimiento consecuente de personas hacia los sitios más prósperos, es uno más de los mecanismos de mercado intervinientes en el ajuste, que beneficia a la sociedad en su conjunto: los migrantes obtienen mejores oportunidades en el lugar de destino y, a su vez, su salida contribuye a descomprimir las presiones del mercado laboral en el sitio declinante, hecho que también beneficia a los no migrantes.

Esta discusión ha llevado a analizar, a través de trabajos empíricos, las características de las migraciones (condiciones de los migrantes, su inserción en los lugares de destino, etc.), a efectos de evaluar la optimalidad de estos movimientos de población. Los resultados de este análisis, junto con las prescripciones de política que se derivan de los mismos, se exponen en los primeros dos puntos de esta sección.

Finalmente, en el tercer punto, se presentan los fundamentos teóricos que avalan nuevas formas de intervención de los gobiernos centrales que están siendo experimentadas en un importante grupo de países desarrollados. Estas no buscan en sí mismas un equilibrio regional en especial, sino que están destinadas a reducir el traumatismo de los ajustes del sistema de ciudades a cambios abruptos en la estructura productiva

Esta línea de pensamiento, nutrida en los trabajos de la OCDE (Davies, 1995 y 1998; von Mayer, 1998; Power, 2000), destaca que la presencia de un fuerte shock negativo sobre la actividad predominante en un lugar, genera un proceso endógeno de degradación económica y social, que es en parte exacerbado por el efecto que dicho shock ejerce sobre las fuerzas autosostenibles (achicamiento del mercado, pérdida de mano de obra calificada debido a las migraciones, deterioro de la oferta de bienes públicos, etc.). La profundización de este proceso puede conducir a la gestación de episodios de crisis estructural, a partir de donde es prácticamente imposible que el área afectada se reconvierta sin el apoyo de actores externos (del gobierno subnacional, nacional e incluso supranacional en el caso de Europa). Por otro lado, la intervención oportuna de los actores externos puede ser sumamente eficaz como estrategia de lucha contra la exclusión social; al revertir el proceso de degradación antes de que en dicha área se concentren habitantes expuestos a un alto riesgo social.

El énfasis puesto en la existencia de una marcada asociación entre la segregación social y la segregación espacial implícita en la dinámica de las ciudades actuales, lo transforma en algo novedoso cuya utilidad trasciende a la concepción tradicional de las políticas urbanas, contribuyendo a enriquecer el debate sobre el rediseño de las políticas sociales.

4.1. CAUSAS Y EFECTOS DE LAS MIGRACIONES

En general, la mayoría de los estudios indican que la localización de personas y empresas va de la mano. Por un lado, la aglomeración de personas constituye un atractivo para la localización de empresas; ya sea porque como ha ocurrido tradicionalmente, las aglomeraciones de personas conforman grandes centros de consumo o, conforme con las nuevas tendencias, porque estas aglomeraciones generan un mercado laboral más desarrollado que ofrece ventajas de costos

para las empresas. Por otro lado, el emplazamiento de las actividades productivas ofrece mejores oportunidades laborales, atrayendo trabajadores hacia estas áreas.

Una de las fuentes más importantes de transformación de la estructura urbana ha sido el movimiento de personas provenientes de otros sitios. Como regla general, entre el 40% y el 50% del crecimiento de la población urbana, en los países en desarrollo, es causado por inmigración o reclasificación de poblados rurales en centros urbanos. Sin embargo, se observa una fuerte variación regional y dentro de una misma región, en función de cuán maduro sea el proceso de urbanización: la proporción de población urbana nacida en zona no urbana es baja en los países desarrollados, América Latina y el sur de Asia que cuentan con un proceso de urbanización ya avanzado y elevada en África, donde aún persisten importantes movimientos migratorios desde zonas rurales hacia zonas urbanas (Hamer y Linn, 1987).

Dentro de los modelos formales, recién a partir de los modelos de la NGE se integran los movimientos migratorios al cuerpo central de la teoría de la localización. Los desarrollos teóricos anteriores suponían (implícita o explícitamente) que los individuos no eran espacialmente móviles y se limitaban a estudiar la localización de las actividades productivas. Los trabajos enmarcados dentro de la NGE prevén la movilidad espacial de los individuos, suponiendo que estos toman la decisión de trasladarse fundamentalmente en función de diferenciales salariales; con ello se ha logrado explicar la conformación de centros urbanos con características similares a las que se observan en la realidad.

Si se considera que las personas se mueven sólo en función de las oportunidades laborales y que las empresas se localizan eficientemente, las políticas públicas destinadas a revertir estos equilibrios espaciales no harían más que introducir distorsiones dentro del sistema económico, neutralizando un mecanismo óptimo de ajuste de las estructuras productiva y poblacional. Sin embargo, existe evidencia que, sin convalidar la hipótesis de "irracionalidad" de la "escuela de la geografía óptima", indica que las migraciones responden a un conjunto de factores más amplio. Muchos de estos factores, directa o indirectamente, son afectados por las decisiones que cotidianamente toman los gobiernos y pueden sesgar las localizaciones hacia los grandes centros.

Según Hamer y Linn (1987) los migrantes tienden a moverse en busca de mejores oportunidades

económicas, relacionadas con la situación del mercado laboral; elevados niveles de emigración de algún sitio indican la presencia de factores de expulsión relacionados generalmente con la falta de este tipo de oportunidades. No obstante, en la selección del destino final, estos migrantes valoran también otros factores. En particular, son importantes las oportunidades educativas y la disponibilidad de servicios públicos, sobre todo para los migrantes calificados y profesionales. Por otro lado, la distancia o en términos más amplios, la falta de fluidez de los medios de comunicación y transporte, suele actuar como impedimento a la relocalización, principalmente para las personas con menor nivel educativo y menores posibilidades financieras. Por último, la existencia de vínculos preestablecidos con el lugar de destino (existencia de familiares, por ejemplo), suele ser también un factor determinante dentro de estas decisiones; estos contactos son útiles para obtener información sobre las condiciones de vida en el lugar de arribo, facilitar la inserción dentro del mercado laboral y cubrir las necesidades de residencia en el período inmediato a la migración.

Algunos de estos elementos, como es el caso de las oportunidades educativas, la disponibilidad de servicios públicos, la fluidez de los medios de comunicación y transporte, motivan las migraciones hacia los grandes centros urbanos (especialmente en el caso de los países subdesarrollados) y las mismas reflejan sesgos implícitos en el proceso de asignación de la inversión pública, en la planificación de los servicios públicos y sociales, en el sistema de precios (transferencias cruzadas entre sectores, por ejemplo) etc.. Esto hace que estos lugares atraigan una proporción más elevada de las migraciones, que la que determinarían las condiciones específicas del mercado laboral.

En cuanto a las características de los migrantes, estos son mayoritariamente jóvenes (entre 15 y 30 años). En promedio, son mejor educados y cuentan con una mejor posición financiera que los no migrantes. Poseen habilidades no agropecuarias, las que son consistentes con la demanda de empleo de los lugares de destino. Tienden a insertarse en forma relativamente rápida en el mercado laboral del lugar de destino (esto es, sin diferencias sustanciales respecto de lo que sucede con las personas ya residentes en dichos lugares); los migrantes no exitosos, que retornan a su sitio de origen o migran nuevamente hacia otro destino, rara vez superan el 10% del total del flujo migratorio (Hamer y Linn, 1987).

4.2. FUNCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL ANTE LA DINAMICA DE LAS CIUDADES

En razón de las consideraciones precedentes, la explicación de las migraciones se aleja de la hipótesis de irracionalidad de la “escuela de la geografía óptima”, puesto que los migrantes son personas que pueden capitalizar mejor las oportunidades (son jóvenes y más capacitados) y por lo general terminan accediendo a niveles de vida superiores que los que experimentaban antes de la partida. Sin embargo, los sesgos en que puede incurrir la política económica, distorsionan el atractivo relativo de diferentes centros urbanos y, por ende, las decisiones de localización de personas y empresas, a favor de los grandes centros urbanos.

A la luz de estos resultados, el gobierno no debería intervenir directamente sobre los flujos migratorios o sobre las decisiones de localización de las empresas, con el objetivo de alcanzar un equilibrio espacial ideal.²¹ Tampoco debería agregar distorsiones adicionales (promoción de ciertas ciudades o regiones en detrimento de otras), sino que debería tratar de neutralizar las distorsiones ya existentes. Es decir, la mejor forma de favorecer el desarrollo armónico de las ciudades, sería ocupándose de establecer reglas de juego uniformes y estables, de modo de garantizar la competencia entre las mismas, en igualdad de condiciones (Banco Mundial, 2000). Ello implica:

- eliminar los sesgos macroeconómicos, especialmente las distorsiones anti-campo, no sólo para evitar altas tasas de migración campo-ciudad, sino especialmente para favorecer el desarrollo de los centros urbanos secundarios cuya suerte suele estar ligada a la salud de la economía rural;
- eliminar los regímenes espaciales preferenciales (desgravaciones impositivas, zonas económicas especiales, etc.) de modo de no sesgar las decisiones de localización de los agentes hacia puntos donde los emprendimientos puedan no ser sostenibles una vez finalizados estos regímenes;

²¹ En el caso de la aplicación de medidas de orden y control como prohibiciones, establecimiento de cupos o permisos, etc., existe evidencia sobre los efectos nocivos de dichas medidas. Las experiencias más destacadas se refieren al establecimiento de prohibiciones a la radicación de firmas y a los movimientos de personas hacia determinados sitios (por lo general grandes ciudades) en países como Indonesia, China, Unión Soviética, Viet Nam, que ha conducido a resultados desfavorables (Banco Mundial, 2000).

- descentralizar la toma de decisiones dentro del Estado y desregular, evitando el sesgo en las localizaciones hacia los centros de toma de decisión.

Otros aspectos de la descentralización del Estado, como es el caso de la descentralización de los servicios sociales, también pueden actuar en forma favorable al objetivo de equiparar las condiciones en las que compiten las ciudades.

Finalmente, aún en el caso en que el gobierno central opere bajo los principios enunciados, no puede desentenderse de una serie de decisiones que le competen y que tienen fuerte impacto espacial; tal es el caso de la localización de las grandes obras públicas, el emplazamiento de bases militares y empresas públicas, las políticas de comunicación, transporte y energía.

El informe del desarrollo del Banco Mundial destaca la importancia de que la localización de las empresas públicas se efectúe siguiendo consideraciones de rentabilidad económica similares a las que guían las decisiones privadas y que en la asignación territorial de los grandes proyectos de obra pública, se otorgue una elevada participación a las regiones periféricas.

También se realza la importancia de los planes de comunicaciones, transporte y energía, como mecanismos idóneos para elevar la competitividad de las ciudades del interior con relación a las grandes ciudades. En muchos países, la oferta de energía es escasa en los pequeños centros urbanos del interior, lo que les impide la competencia por la atracción de inversiones. A su vez, una red de comunicación y transporte que conecte en forma fluida y a bajo costo a las grandes ciudades con el interior, es útil para incrementar el acceso de la producción de las pequeñas ciudades a los grandes centros de consumo. En este sentido, se menciona la desconcentración espacial ocurrida en Corea luego de 1980, a partir de que el gobierno central hiciera fuertes inversiones en transporte y comunicaciones, tendientes a conectar las ciudades del interior.

4.3. EL PROCESO DE DEGRADACION Y LA CRISIS ESTRUCTURAL: UN NUEVO ROL PARA LAS INSTANCIAS SUPERIORES DE GOBIERNO

Recientes estudios destacan que el nuevo contexto económico establece un marco donde las ciudades capaces de generar ventajas competitivas en bienes comerciables pueden obtener resultados ventajosos. Pero dicho marco también exacerba la inestabilidad

de las economías urbanas, exponiendo a las ciudades "perdedoras" a graves problemas sociales (Banco Mundial, 2000).

Si bien es natural que la estructura urbana se encuentre en constante cambio, producto de las migraciones de personas y la relocalización de empresas, ello es una respuesta espontánea y óptima de los agentes, que no debería ser obstaculizada, cuando los shocks que ocasionan estos cambios son severos y se focalizan en determinadas áreas urbanas, conllevando, por ejemplo, a la declinación de las principales actividades económicas del lugar, pueden producirse procesos de degradación económica y social "endógenos", del cual la ciudad (o vecindario) afectada no se recupera sin ayuda externa (Davies, 1995, 1998).

Según Davies (1998), estos procesos de degradación urbana, se producen en dos etapas:

1) la primera se caracteriza por la declinación de la actividad dominante del área y el incremento de la tasa de desempleo que junto con la migración de los residentes más ricos y capacitados, conduce a una reducción de los ingresos reales (debilitamiento del mercado de consumo local) y a una pérdida de los atractivos de la oferta laboral, desalentando el ingreso de nuevas empresas y, si el shock inicial no es revertido, el impacto negativo se extiende a otras actividades conectadas. La persistencia de la situación de declinación o estancamiento, hace que la zona afectada comience a adquirir características sociales negativas: alta concentración de personas pobres, baja moral dentro de sus habitantes, desidia respecto de la participación en acciones comunitarias, etc.

2) Luego sobreviene la segunda etapa, cuando la zona urbana llega a una situación de "crisis estructural": la pobreza y el desempleo son acompañados por una reducción del nivel educativo, por el incremento de la economía informal y por el aumento de la criminalidad. Así, la concentración de grupos vulnerables a la pobreza y con escasas oportunidades de reinserción en el mercado laboral, se incrementa. Para ese momento el área urbana generalmente adquiere una "mala" reputación, lo cual refuerza el proceso e inhibe sus posibilidades de atraer nuevas inversiones y con esto, el potencial rejuvenecimiento que las mismas podrían darle. A su vez, la capacidad del gobierno local de revertir por sí mismo la situación de crisis, se ve resentida debido al deterioro de la gobernabilidad y la pérdida de ingresos fiscales.

Estos procesos son factibles aún en el caso de las economías más avanzadas. Luego de la Segunda Guerra Mundial, las zonas sur y centro de Los Angeles eran áreas prósperas, con un fuerte desarrollo de la actividad industrial. En los años '70, la contracción de

la actividad industrial trajo cierres y relocalizaciones de fábricas y altas tasas de desempleo, produciendo la declinación del área urbana: sus habitantes emigraron (primero los de ingreso altos y luego los de ingreso medio), generando en pocos años un rápido deterioro económico y social (Davies, 1998).

A su vez, no es necesario que el país en su conjunto se encuentre en una situación de recesión económica. Ante situaciones de fuerte cambio estructural, este tipo de procesos es factible aún en las economías más flexibles y dinámicas del mundo, donde también resulta dificultoso absorber los shocks localizados en ciertas áreas. A menudo, ni la preparación de la mano de obra, ni el esquema institucional, ni las estrategias de administración (management) son apropiados. Por ejemplo, a partir de los procesos de integración económica o de fuerte cambio tecnológico, se generan importantes ganancias en términos agregados; pero, a su vez, es probable que causen severos problemas de ajuste en importantes áreas urbanas (von Mayer, 1998). En otras palabras, el impacto del proceso de reestructuración que induce la integración económica, no es geográficamente homogéneo. De este modo, es posible que con gran velocidad se produzca la declinación de actividades económicas en diferentes ubicaciones geográficas.

En función de estos problemas, varios países han desarrollado estrategias destinadas a recuperar áreas urbanas deterioradas, mediante políticas integrales, focalizadas espacialmente. El concepto de política integral hace referencia a que las medidas de ayuda combinan varios instrumentos: programas de empleo y de capacitación laboral; programas de ayuda social a carenciados como becas escolares, acceso a los servicios de salud y ayuda económica; programas de microempresas; fondos para construcción o restauración de infraestructura; programas de saneamiento ambiental, etc.

La focalización espacial implica que el alcance de estos programas está circunscripto a los habitantes de una determinada área geográfica, que se encuentra en situación de crisis estructural o que ha ingresado en un proceso de declinación que conducirá a una situación de ese tipo. El área geográfica cubierta por estos programas, es definida según los alcances del proceso de degradación. Es decir, mediante la identificación de encadenamientos de pobreza (poverty clusters); estos pueden alcanzar a toda una ciudad o, como comúnmente sucede en las grandes ciudades, a un conjunto restringido de vecindario o distrito administrativo específico.

Estas políticas de desarrollo o recuperación urbana han sido emprendido tanto en EEUU como en la

Unión Europea, estas experiencias se analizan en el tercer capítulo de este trabajo. Recientemente, un grupo de países de Latinoamérica, ha adoptado esta metodología (políticas integrales y focalización espacial, o doble focalización)²² en los programas de lucha contra la pobreza. Se pueden mencionar los programas “Progresar” (México), PRAF (Honduras), “Bolsa Escola” (Brasil), entre otros. Si bien algunas de estas iniciativas no están destinados a atender problemas exclusivamente urbanos, ya que contemplan ayudas en zonas rurales, la metodología adoptada puede ser un impor-

tante aporte para el diseño de programas orientados a reconvertir zonas urbanas.

Estas intervenciones describen un nuevo rol para los niveles superiores de gobierno, para revertir los círculos viciosos de degradación social. Cuando el área asistida comienza a mejorar las condiciones de infraestructura, se distiende su nivel de conflicto social y los individuos recobran la iniciativa, progresivamente recupera sus atractivos (amenities), recibe inversiones que aprovechan las ventajas de costo que ofrece y se transforma en un lugar autosostenible.

²² Se puede decir que existe una doble focalización puesto que por lo general existe una focalización espacial (los programas se concentran en las zonas más críticas) y luego una focalización por individuos (dentro de las zonas seleccionadas la ayuda social se concentra en las personas más necesitadas).

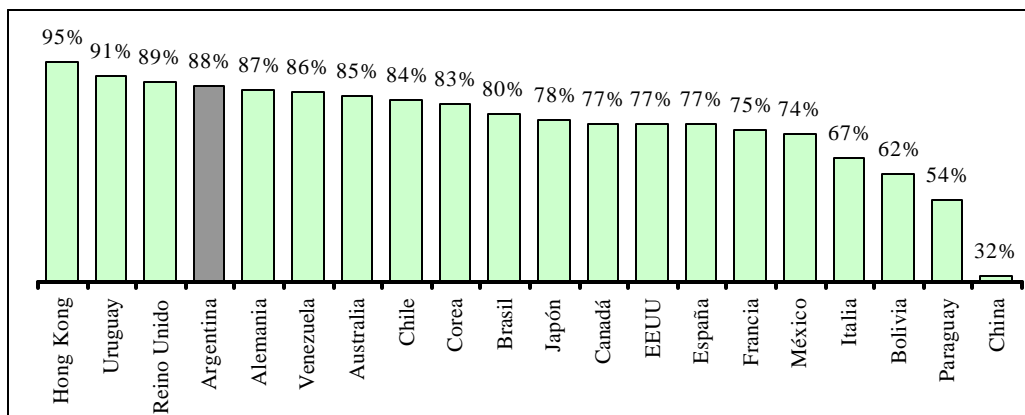
Capítulo 2

Estructura Urbana y dinámica demográfica en Argentina

Argentina tiene una población cercana a los 37 millones de habitantes. Su estructura poblacional se caracteriza por una baja densidad demográfica; en 1997 presentaba 12,9 habitantes por kilómetro cuadrado, ocupando el puesto 161 a nivel mundial, debajo de otros países de gran tamaño como Estados Unidos (27,8 habitantes

por kilómetro cuadrado) y Brasil (19,6 habitantes por kilómetro cuadrado). A su vez, se encuentra entre los países más urbanizados del mundo (Gráfico N° 1); alrededor del 90% de su población habita en zonas urbanas,²³ proporción sobrepasada sólo por Hong Kong, Uruguay y el Reino Unido, en ese orden.

GRAFICO N° 1
POBLACION URBANA SOBRE POBLACION TOTAL DEL PAIS
PAISES SELECCIONADOS. AÑO 1997



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Otra característica de la estructura poblacional argentina es la presencia de una fuerte concentración en pocos aglomerados urbanos. Entre ellos se destaca el Gran Buenos Aires, que de acuerdo a la definición adoptada en este estudio,²⁴ alberga alrededor del 34,5% de la población total del país (cerca de 12 millones de habitantes); si se considera una definición

más amplia,²⁵ la proporción de la población total del país alojada en esta área urbana, sería aún mayor. Cabe mencionar que en el mundo existen sólo 22 aglomeraciones urbanas que superan los 10 millones de habitantes y el Gran Buenos Aires se encuentra en el puesto número 11, si se las ordena por tamaño. A su vez, otros dos aglomerados urbanos superan el millón de habitantes: Gran Córdoba y Gran Rosario,²⁶ ubicándose en el puesto 242 y 284 respectivamente entre las 380 aglomeraciones urbanas de más de un millón de habitantes que existen en el mundo.

De este modo, Argentina es uno de los países que mayor proporción de la población total concentra en aglomerados de más de un millón de habitantes (Cuadro N° 1).

²³ Siguiendo a INDEC (1999), se considera urbana a aquellas localidades que poseen 2.000 habitantes o más.

²⁴ En este trabajo se utiliza la definición del INDEC; la misma puede no coincidir con la definición de otros estudios en los cuales se utiliza el Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA). El GBA incluye: Capital Federal y los partidos de Avellaneda, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría (dividido en Esteban Echeverría y Ezeiza), General San Martín, General Sarmiento (dividido en José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel), Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón (dividido en Morón, Hurlingham e Ituzaingó), Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

²⁵ La definición de Área Urbana Buenos Aires (AMBA) utilizada en otros trabajos es más amplia (Plan Urbano, 1999). Se incorporan también los partidos de Luján, Campana, La Plata, Ensenada, entre otros.

²⁶ Cabe destacar que el aglomerado Gran Mendoza tiene también una población relativamente grande; esta es cercana al millón de habitantes, pero aún no supera dicha cifra.

CUADRO N° 1
PROPORCION DE LA POBLACION EN AGLOMERADOS DE MAS DE
UN MILLON DE HABITANTES. LOS DIEZ PRINCIPALES PAISES. AÑO 2000

País	Aglomerados (a)	Proporción de la población (b)
Corea del Sur	6	64,9
Australia	5	61,6
EEUU	50	58,3
Uruguay	1	55,5
Japón	9	53,1
Argentina (c)	3	43,6
Venezuela	5	41,5
Reino Unido	8	41,0
Canadá	4	36,9
Chile	1	35,3

Nota: (a) cantidad de aglomerados con más de un millón de habitantes; (b) proporción de la población total del país que vive en aglomerados de más de un millón de habitantes y (c) Si se incluyera a Mendoza dentro del conjunto de grandes ciudades, la proporción de la población argentina residente en los mismos superaría el 46%.

Fuente: elaboración propia en base al US Census Bureau y City Data.

En la sección siguiente se analiza con mayor detenimiento el patrón de concentración geográfica de la actividad económica y de la población urbana argentina.

1. LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION Y DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS

El objetivo de esta sección es describir más detalladamente la localización de la población urbana y de la actividad económica a lo largo del mapa de ciudades existentes en Argentina. Como proxy de la actividad económica urbana se consideró sólo a la actividad industrial, puesto que las actividades primarias por lo general se desarrollan fuera de las ciudades. A su vez, a diferencia de lo que ocurre con los servicios, los productos industriales son mayoritariamente transables entre centros urbanos, de modo que pueden fabricarse en unos pocos sitios y venderse en varios otros, permitiendo que las firmas opten por las ubicaciones más deseables y

desde allí abastezcan al resto de los aglomerados urbanos.

Para extender el análisis a un amplio conjunto de aglomeraciones urbanas, se trabajó con 28 núcleos urbanos, que son los centros poblacionales cubiertos por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Estos centros urbanos comprenden poblaciones de 5.000 o más habitantes, que poseen relevancia regional y están definidos por el INDEC sobre la base de los datos del Censo de Población y Vivienda de 1991.²⁷ En ellos se concentra alrededor del 62% de la población total del país y cerca del 69% de la población urbana (Cuadro N° 2).

²⁷ La muestra de ciudades seleccionadas no es abarcativa de las mayores ciudades del país, puesto que el criterio de relevancia regional ha llevado a incluir a ciudades de menor tamaño pertenecientes a las zonas menos densamente pobladas. La mayor parte de las ciudades de gran tamaño no incorporadas en la muestra de aglomerados del INDEC se encuentran por lo general dentro de la Región Pampeana o en Cuyo, sin embargo, éstas no pueden ser introducidas en el análisis puesto que no se cuenta con información actualizada sobre ellas.

CUADRO N° 2
CONCENTRACION ESPACIAL DE LA POBLACION EN
LOS CENTROS PRINCIPALES. AÑO 1999

Aglomerado urbano	Cantidad de habitantes	Participación en la población total
Gran Buenos Aires	11.896.603	32,5%
Gran Córdoba	1.353.285	3,7%
Gran Rosario	1.266.712	3,5%
Gran Mendoza	922.466	2,5%
Gran Tucumán y Tafí Viejo*	780.793	2,1%
Gran La Plata	706.829	1,9%
Mar del Plata y Batán	601.139	1,6%
Salta	471.971	1,3%
Santa Fe - Santo Tomé*	469.805	1,3%
Gran San Juan	397.706	1,1%
Gran Resistencia	362.361	1,0%
Santiago del Estero y La Banda*	321.523	0,9%
Corrientes	334.566	0,9%
Bahía Blanca	295.478	0,8%
S.S. de Jujuy	278.177	0,8%
Posadas	274.246	0,7%
Neuquén y Plottier	266.574	0,7%
Paraná	255.945	0,7%
Río Cuarto	166.473	0,5%
Formosa	199.006	0,5%
Gran Catamarca	170.589	0,5%
Concordia	137.373	0,4%
Comodoro Rivadavia	153.918	0,4%
La Rioja	140.442	0,4%
San Luis - El Chorrillo*	154.416	0,4%
Santa Rosa y Toay*	105.971	0,3%
Ushuaia - Río Grande*	108.726	0,3%
Río Gallegos	86.276	0,2%
Total aglomerados	22.679.369	62,0%
Resto urbano	10.002.224	27,3%
Total urbana	32.681.593	89,3%
Total rural	3.896.765	10,7%
Total país	36.578.358	100,0%

Nota: * la aglomeración urbana está conformada por centros poblacionales espacialmente separados.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Una forma simple de exponer la vinculación entre la distribución espacial de la población y de las actividades industriales, es construir un gráfico de coordenadas cartográficas. En el caso de la localización de personas, la tarea es relativamente sencilla; basta con indicar el tamaño de la población de los aglomerados

expuestos en el cuadro precedente, con las respectivas coordenadas cartográficas de cada uno de ellos.

Mientras, en el caso de la localización de las actividades el procesamiento de la información es algo más complejo, dado que existe un amplio conjunto de actividades y cada una ellas pueden localizarse en

varios aglomerados urbanos simultáneamente. Para determinar la localización predominante de cada actividad, se puede elaborar un índice que sintetice en una única coordenada cartográfica la información correspondiente a las diferentes localizaciones. Naturalmente, el punto geográfico determinado por este índice coincidiría con el punto geográfico de una ciudad en especial, sólo en el caso en que dicha actividad se desarrolle exclusivamente en ella. En caso contrario, el índice arroja un promedio que se acerca más al lugar geográfico de las principales localizaciones de dicha actividad.

Este método se conoce con el nombre de *índice de gravedad económica*, que se define como:

$$G_i = \left(\sum_j [(L_{ij}/\sum_i L_{ij}) \cdot Lat_j], \sum_j [(L_{ij}/\sum_i L_{ij}) \cdot Long_j] \right)$$

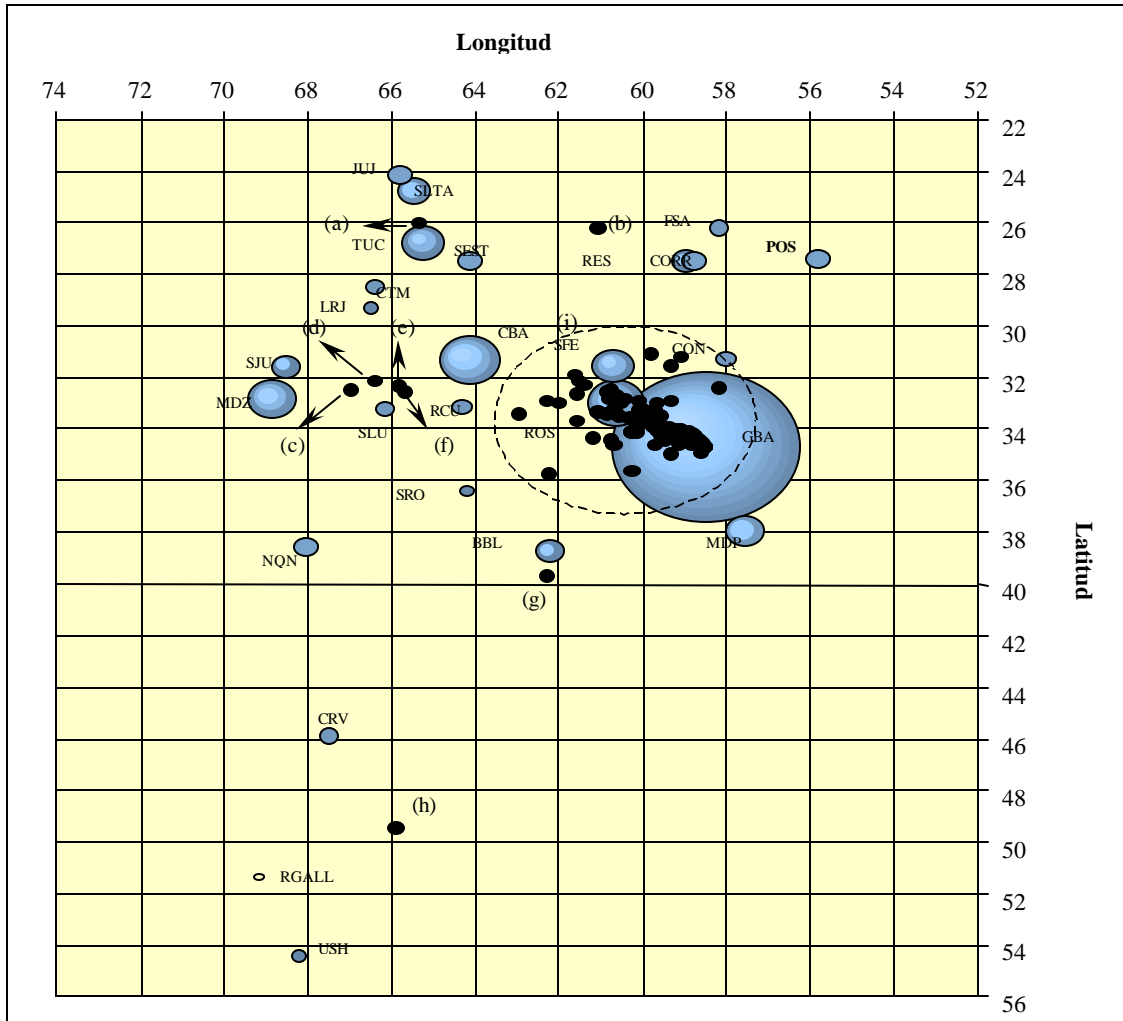
donde G_i es el índice de gravedad económica correspondiente a la industria i , L_{ij} indica el nivel de empleo de la industria i en el aglomerado j , y Lat_j y $Long_j$ son las coordenadas cartográficas de la ciudad principal

del aglomerado j . Así, el índice de gravedad económica está conformado por dos elementos: (a) el promedio ponderado de la latitud de cada uno de los aglomerados en los cuales se lleva a cabo la actividad i , y (b) el promedio ponderado de la longitud de cada uno de los aglomerados en los cuales se lleva a cabo la misma actividad. En ambos casos, el ponderador es la participación que el empleo en la actividad i llevada a cabo en el aglomerado j tiene en el empleo total de la actividad i . Cuanto mayor sea la importancia de un aglomerado en el empleo la actividad considerada, la localización geográfica reflejada por el índice, para dicha actividad, será más próxima a la que corresponde al aglomerado en cuestión.

Dicho índice fue calculado para las principales actividades industriales llevadas a cabo en Argentina (tomando como parámetro su importancia en términos de empleo).²⁸ Los cálculos se exponen a continuación en una representación gráfica, junto con la importancia relativa de cada aglomerado en la población urbana total del país (Gráfico N° 2).

²⁸ En particular, se consideran 120 actividades clasificadas de acuerdo al código CIIU a cinco dígitos. Debe tenerse en cuenta que debido a que no existen datos de empleo por actividad y por aglomerado, se tomaron datos provinciales.

GRAFICO N° 2
DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA POBLACION Y
DE LAS ACTIVIDADES MANUFACTURERAS



Nota: (a) Elaboración de azúcar; (b) Elaboración de productos de tabaco; (c) Elaboración y fraccionamiento de vino, sidra y otras bebidas alcohólicas fragmentadas y no destiladas; (d) Elaboración de dulces, mermeladas y jaleas; elaboración, conservación y envasado de frutas, legumbres y hortalizas; (e) Fabricación de motores y turbinas; (f) Elaboración de cemento, cal, yeso; (g) Elaboración y conservación de pescado y productos de pescado; (h) Fabricación de receptores; e (i) Engloba al conjunto de actividades restante. Ver referencias en el Anexo 1.

En color gris se presenta el tamaño relativo de la población de los aglomerados urbanos que releva el INDEC en la Encuesta Permanente de Hogares, ubicados de acuerdo a las coordenadas cartográficas de la principal ciudad que integra cada uno de dichos aglomerados. Dentro del Gran Buenos Aires (GBA) se incluyen los aglomerados de Capital Federal, Partidos del Conurbano y Gran La Plata, en tanto que dentro de Santa Fe - Santo Tomé (SFE) se incluye el aglomerado de Paraná; tal clasificación responde en ambos casos a la cercanía geográfica de los centros urbanos mencionados. El resto de las referencias corresponden a los siguientes aglomerados: Jujuy (JUJ), Salta (SLTA); Santiago del Estero (SEST); Tucumán (TUC); Catamarca (CTM); La Rioja (LRJ); Resistencia (RES); Formosa (FSA); Corrientes (CORR); Posadas (POS); Córdoba (CBA); Concordia (CON); Mar del Plata (MDP); Bahía Blanca (BBL); Santa Rosa (SRO); Rosario (ROS); Río Cuarto (RCU); San Luis (SLU); San Juan (SJU); Mendoza (MDZ); Neuquén (NQN); Comodoro Rivadavia (CRV); Río Gallegos (RGALL); Ushuaia (USH). En color negro se expone el índice de gravedad económica para las principales actividades manufactureras desagregadas a cinco dígitos según la clasificación CIUU.

Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares y el Censo Nacional Económico 1994.

En primer lugar, en el gráfico puede advertirse con claridad la preponderancia del aglomerado Gran Buenos Aires en la aglutinación tanto de población urbana, como de actividades manufactureras. Así mismo, se observa la prevalencia de un segundo nivel de aglomerados urbanos, conformado por Gran Rosario, Gran Córdoba y, en menor medida, por los aglomerados de Gran Mendoza y Santa Fe-Santo Tomé-Paraná. En torno a este conjunto de centros urbanos se ubica la mayor parte de las actividades manufactureras del país. Estas observaciones muestran la correlación positiva entre localización industrial y tamaño del mercado (de bienes y mano de obra).

En segundo lugar, se puede apreciar la presencia de actividades industriales notablemente más des-concentradas. Las actividades de “elaboración y fraccionamiento de vino, sidra y otras bebidas alcohólicas fermentadas, no destiladas”, “elaboración de dulces, mermeladas y jaleas; elaboración, conservación y envasado de frutas, legumbres y hortalizas”, “elaboración de cemento, cal, yeso” y “fabricación de motores y turbinas”, se ubican en el centro-oeste del país (entre los aglomerados de Gran Mendoza y Gran Córdoba); claramente la ubicación de las tres primeras actividades responde a la localización de la materia prima que utilizan.²⁹ También, por el mismo motivo, las actividades de “elaboración de azúcar” y “elaboración de productos de tabaco” se ubican en el norte del país. Finalmente, las actividades de “elaboración y conservación de pescado y productos de pescado” y de “fabricación de receptores”,³⁰ se encuentran sesgadas hacia el sur del país. La primera de ellas responde a una combinación de elementos: disponibilidad de materia prima y de decisiones de política pública (relacionadas con los desarrollos de infraestructura portuaria, por ejemplo); la segunda es claramente consecuencia del régimen de promoción industrial instrumentado en la provincia de Tierra del Fuego.

En suma, se evidencian importantes asimetrías

en la distribución geográfica de la población urbana, acompañadas por asimetrías equiparables en la disposición espacial de las actividades industriales. Tales asimetrías entre regiones dan lugar, desde el punto de vista teórico, a la distinción entre una región “central” y una “periferia”, donde los aglomerados del centro poseen alta capacidad de atracción de las actividades debido a la importancia del mercado, no solo del aglomerado considerado, sino también de otros aglomerados cercanos.

Este efecto puede capturarse desde un punto de vista práctico mediante el *índice de centralidad* de Keeble (1986), que se define del siguiente modo:

$$K_i = \left(\sum_j Y_j / D_{ij} \right) + Y_i / D_{ii} \quad \text{con } i \neq j$$

donde i representa el aglomerado focal,³¹ j indica al resto de los aglomerados, Y_i e Y_j variables que indican el tamaño de los mercados de cada aglomerado, D_{ij} mide la menor distancia de ruta entre los aglomerados i y cada uno de los j restantes, y D_{ii} es la distancia intraregional, definida como un tercio del radio de un círculo de igual área que el aglomerado focal.

Nótese que el índice es una aproximación del tamaño del mercado disponible para una firma ubicada en el aglomerado focal, ya sea que se trate del mercado que representa el propio aglomerado o el que representan otros aglomerados de “fácil” acceso desde ese punto. Como se puede observar, la fórmula asigna mayor peso a aquellos mercados más cercanos (en distancia de ruta) al mercado focal. Así, un mercado central es aquel que posee un mercado grande y una ubicación favorable en términos del acceso a las restantes localizaciones, lo cual se ve reflejado en un mayor valor del índice de centralidad.

Las mediciones para el caso argentino, se presentan en el siguiente cuadro obtenido de Volpe (2000):

²⁹ En el caso de la actividad vitivinícola, ciertas regulaciones como por ejemplo las disposiciones referidas al envasado en origen, pueden ser también un factor determinante dentro de la localización de la actividad.

³⁰ Ejemplo de este tipo de productos son los televisores, radios, etc.

³¹ Se denomina aglomerado focal a aquel aglomerado al cual corresponde el índice y por tanto se toma como punto de referencia para medir las distancias correspondientes.

CUADRO N° 3
INDICE DE CENTRALIDAD DE
KEEBLE. AÑO 1993*

Aglomerado ³²	Indice
<i>Las localizaciones más centrales</i>	
Capital Federal **	1107,8
Partidos del Conurbano **	97,5
Gran Rosario	42,2
Paraná	29,5
Gran Córdoba	27,4
<i>Las localizaciones más periféricas</i>	
Formosa	13,3
Salta	13,0
Comodoro Rivadavia	10,9
Ushuaia-Río Grande	6,2
Río Gallegos	6,1

Nota: *para aproximar el tamaño de mercado Volpe utilizó el Producto Bruto Geográfico de la provincia correspondiente; **en el trabajo citado, Capital Federal y Partidos del Conurbano se exponen. En el resto del estudio, ambos centros son agrupados dentro del aglomerado Gran Buenos Aires.

Fuente: Volpe (2000).

El índice de Keeble confirma la fuerte centralidad de Capital Federal y los partidos del conurbano, hecho explicado fundamentalmente por el gran tamaño del mercado que representa el Gran Buenos Aires. Asimismo, las ciudades cercanas a dicho aglomerado, también presentan una centralidad importante, determinada por la accesibilidad al mercado del Gran Buenos Aires (Paraná, por ejemplo).³³ Los aglomerados urbanos de Gran Buenos

Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Paraná, Río Cuarto, Concordia, Santa Fe-Santo Tomé, Mar del Plata y Bahía Blanca, conforman lo que denominaremos “centro” del esquema urbano. Por su parte, tal como surge del cuadro, los distritos más periféricos son aquellos con menor acceso al gran mercado bonaerense, como consecuencia de su lejanía geográfica respecto del mismo.

2. LAS TENDENCIAS EN LA DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA POBLACION

Más allá de la descripción del estado de las estructuras económica y poblacional, en un determinado momento, es de interés observar las tendencias evolutivas de las mismas. Argentina ha experimentado un intenso proceso de cambio estructural a lo largo de los '90, que seguramente ha ejercido un importante impacto sobre estas variables.

Dadas las fuentes de información disponibles, no es factible desarrollar indicadores objetivos sobre los cambios experimentados por la distribución espacial

³² En Volpe (2000) se presentan los cálculos para las provincias argentinas, no para los aglomerados (como se ha venido haciendo en este capítulo). Sin embargo, dado que el autor toma como referencia geográfica las capitales provinciales (a excepción de la provincia de Santa Fe, para la cual se considera Rosario como referencia) y dado que en general una alta proporción del Producto Bruto Geográfico se genera en las áreas urbanas, los cálculos del índice de Keeble pueden aplicarse a los aglomerados urbanos.

³³ En el caso de las ciudades de Córdoba y Rosario es importante el peso del propio mercado. Sin embargo, el hecho de que Rosario, que posee un menor número de habitantes y un menor ingreso per cápita que Córdoba, posea un índice de centralidad más elevado, pone de manifiesto la incidencia de su mayor accesibilidad al mercado del Gran Buenos Aires.

de las actividades económicas; el último censo económico es del año 1994, fecha en que el proceso de ajuste aún no había concluido.³⁴

De este modo, el trabajo se concentrará en analizar sólo la dinámica demográfica. Como se expuso previamente, los patrones de localización de las empresas y de las personas, están altamente relacionados y, en función del proceso de ajuste estructural ocurrido en Argentina, se puede conjeturar que el sentido de la dinámica demográfica puede informar sobre la declinación o el ascenso de la actividad económica de cada uno de los centros urbanos analizados. A su vez, el conocimiento de las tendencias demográficas es útil para prever cómo evolucionarán los problemas urbanos en el futuro.

Con el fin de realizar esta tarea, primero se describirá estilizadamente la dinámica demográfica de Argentina, a efectos de detectar los principales factores que han explicado y explican su comportamiento (tasa de crecimiento natural, migración extranjera, migración rural-urbana, migración interurbana). Luego, el análisis se concentrará en observar las interacciones entre los diferentes centros urbanos, a efectos de detectar la existencia de patrones de concentración o

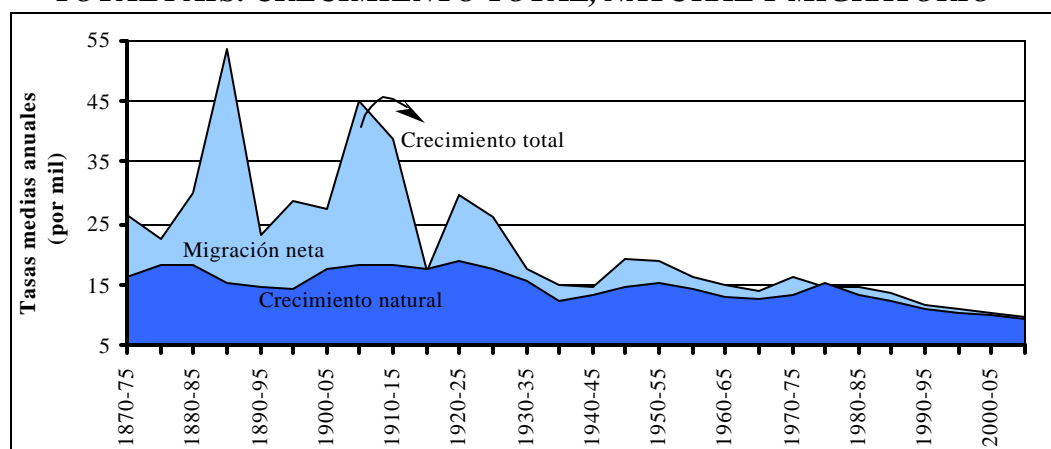
desconcentración geográfica de la población, e interpretar las causas que los explican.

2.1. BREVE RESEÑA DE LA EVOLUCION DEMOGRAFICA

En términos generales, la tasa de crecimiento poblacional de Argentina presenta una tendencia descendente. Tomando una perspectiva histórica, es evidente que la tasa de crecimiento poblacional se ha reducido por dos motivos: declinación en el ingreso de inmigrantes extranjeros y reducción de la tasa de crecimiento natural.

También puede apreciarse un cambio cualitativo importante: la incidencia del crecimiento por inmigración extranjera se ha reducido progresivamente y a partir de la década de 1980, el crecimiento poblacional ha estado casi exclusivamente explicado por la tasa de crecimiento natural. Este hecho se reforzará en los años venideros, según las proyecciones efectuadas por el INDEC (Gráfico N° 3).

GRAFICO N° 3
TOTAL PAIS. CRECIMIENTO TOTAL, NATURAL Y MIGRATORIO



Fuente: INDEC (1998).

Acompañando el alto crecimiento de la población de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, se produjo un desarrollo temprano del proceso de urbanización. Ya en las primeras décadas del

siglo XX, más de la mitad de la población vivía en localidades urbanas, proporción que creció constantemente hasta alcanzar en la actualidad cerca del 90% (Cuadro N° 4).

³⁴ Por ejemplo, el proceso de integración regional en el marco del Mercosur, cobró fuerza con posterioridad a dicha fecha.

CUADRO N° 4
TAMAÑO Y RITMO DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION
URBANA Y RURAL 1970-2010

	1970/80	1980/90	1990/00	2000/10
<i>Población* (en millones)</i>	23,36	27,95	32,53	37,03
Urbana	18,45	23,19	28,26	33,17
Rural	4,91	4,76	4,27	3,86
<i>Tasa de crecimiento** (por mil)</i>	18,0	15,8	13,1	11,4
Urbana	23,0	20,6	16,1	13,4
Rural	-3,2	-11,0	-9,9	-7,6

Nota: * al inicio del período;
 ** media anual

Fuente: INDEC.

Si bien durante la primera mitad del siglo XX los aumentos de la población urbana respondieron a la localización de los inmigrantes europeos en torno de las principales ciudades del país, el crecimiento de los centros urbanos rápidamente comenzó a nutrirse de los flujos migratorios rural-urbano, dando lugar a reducciones absolutas de población en zonas rurales (Cuadro N° 4).

Finalmente, observando la distribución de la población entre ciudades, el proceso de urbanización se caracterizó desde un comienzo por una fuerte concentración de población en el Gran Buenos Aires (GBA) que en la década del '50, aglutinaba al 47,6% de la población urbana total.

Sin embargo, a partir de mediados del siglo XX aparecieron indicios de un proceso de desconcentración geográfica, que se verifica en la progresiva pérdida de participación de este aglomerado dentro de la población urbana del país; para el año 1991 esta cifra se había reducido al 39,7% y las proyecciones del INDEC para el año 1999 indican que la misma alcanzó el 36,4%.³⁵

2.2.LA TENDENCIA ACTUAL EN LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

En función de estos dos hechos -creciente urbanización y pérdida de participación del aglomerado central de la red de ciudades argentinas- es necesario indagar qué sucede con el resto de los aglomerados, para determinar qué otras áreas del país han comenzado a concentrar un mayor número de habitantes. Para ello se hará uso de las proyecciones poblacionales realizadas por el INDEC para cada uno de los aglomerados abiertos por la EPH. Vale aclarar que estas proyecciones deben ser tomadas como un indicador provisorio, la información proveniente del censo poblacional 2001 permitirá emitir juicios definitivos al respecto. Mediante el procesamiento de las bases de la EPH, se puede obtener valiosa información acerca del sentido de las migraciones internas, que es un elemento de importancia a la hora de evaluar el desempeño de cada aglomerado. El primer paso es conocer la evolución reciente de la estructura poblacional argentina (Cuadro N° 5).

³⁵ En este caso también es válida la salvedad señalada previamente, en cuanto a la definición del aglomerado GBA. La definición utilizada por el INDEC, puede no reflejar el verdadero tamaño del Área Urbana Buenos Aires, el cual, de acuerdo con definiciones más amplias involucra actualmente a un mayor número de partidos de la provincia de Buenos Aires; abarcando incluso a parte del Gran La Plata, que en la metodología del INDEC es considerado como un aglomerado urbano separado del GBA.

CUADRO N° 5
EVOLUCION DE LOS AGLOMERADOS URBANOS ARGENTINOS.
PERIODO 1994-1999

Aglomerado urbano	Estructura 1994 (a)	Estructura 1999 (a)	Cambio estructura (b)	Crecimiento Poblacional, acumulado 1994-1999
Gran Buenos Aires	40,2%	36,4%	-1,564%	3,7%
Gran La Plata	2,3%	2,2%	-0,092%	3,7%
Gran Rosario	4,0%	3,9%	-0,083%	5,9%
Bahía Blanca	0,9%	0,9%	-0,033%	4,3%
Concordia	1,9%	1,8%	-0,017%	7,6%
Mar del Plata y Batán	0,5%	0,5%	-0,006%	7,1%
Río Cuarto	0,4%	0,4%	-0,002%	6,9%
Posadas	0,8%	0,8%	0,003%	8,5%
Ushuaia-Río Grande	4,1%	4,1%	0,021%	38,8%
Gran Córdoba	0,6%	0,6%	0,027%	8,7%
Formosa	0,3%	0,3%	0,046%	13,2%
Comodoro Rivadavia	0,4%	0,5%	0,046%	19,8%
La Rioja	1,2%	1,2%	0,054%	25,8%
Gran San Juan	0,4%	0,4%	0,060%	13,1%
Santa Rosa y Toay	0,2%	0,3%	0,061%	26,2%
Río Gallegos	0,3%	0,3%	0,073%	40,3%
Paraná	0,7%	0,8%	0,081%	20,6%
San Luis-El Chorrillo	0,4%	0,5%	0,082%	30,8%
Gran Catamarca	0,4%	0,5%	0,097%	32,8%
Santa Fe-Santo Tomé	1,3%	1,4%	0,144%	20,2%
Gran Resistencia	1,0%	1,1%	0,147%	24,7%
Salta	2,7%	2,8%	0,151%	21,3%
Gran Mendoza	1,3%	1,4%	0,156%	14,3%
Neuquén y Plottier	0,6%	0,8%	0,187%	40,3%
Santiago del Estero y La Banda	0,8%	1,0%	0,199%	35,5%
S.S. de Jujuy	0,6%	0,9%	0,204%	42,3%
Corrientes	0,8%	1,0%	0,220%	37,8%
Gran Tucumán y Tafí Viejo	2,1%	2,4%	0,260%	21,3%
Total aglomerados	60,7%	62,0%	0,522%	9,0%
Resto urbano	27,4%	27,3%	-0,522%	6,3%
Total urbana	88,1%	89,3%		8,1%
Total rural	11,9%	10,7%		-4,8%
Total país	100,0%	100,0%		6,6%

Nota: (a) participación en la población total del país; (b) diferencia entre la segunda y la primera columna.

Para los totales de población urbana, rural y total país se utilizan proyecciones del INDEC realizadas a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1991. Los porcentajes para cada aglomerado de las estructuras 1994 y 1999 corresponden a las proporciones de la población de los aglomerados respecto del total urbano.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Al observar la evolución relativa de los 28 aglomerados cubiertos por la EPH, puede advertirse una tendencia hacia la atenuación del esquema centro-periferia, descrito en la sección anterior. Los únicos aglomerados que pierden importancia relativa en la población urbana total, pertenecen a la región que hemos denominado “centro”, siendo el Gran Buenos Aires el que exhibe la menor tasa de crecimiento poblacional y por ende, la mayor caída en su participación dentro de la población total del país. Nótese adicionalmente que todos los aglomerados de la provincia de Buenos Aires han perdido participación.

Dentro de los aglomerados de la “periferia”, se advierte la preponderancia en el crecimiento de los ubicados en el norte del país (Gran Tucumán y Taffí Viejo, Corrientes, San Salvador de Jujuy, Salta), aunque algunos aglomerados urbanos del centro (Santa Fe-Santo Tomé) y sur (Neuquén y Plottier) también crecen en forma importante.

Debe observarse que se ha producido una mayor concentración de población en las áreas urbanas (el porcentaje de urbanización habría pasado de 88,1% a 89,3%) y en particular, una mayor concentración dentro de los 28 aglomerados que conforman la muestra de la EPH, este se ve reflejado en la pérdida de importancia relativa de los centros urbanos más pequeños de cada región (“resto urbano” en el cuadro).

2.3. EL PROCESO DE DESCONCENTRACION: DETERMINANTES DEMOGRAFICOS

Trivialmente, detrás de esta dinámica urbana, se encuentran dos factores: el crecimiento natural de cada aglomerado y las inmigraciones netas; el balance entre ambos y su relación con lo que ocurre en el resto de los aglomerados determina qué centros ganan o pierden importancia relativa. Observar solamente el cambio en la importancia relativa no basta para conocer la realidad de cada aglomerado. Por ejemplo, un centro urbano que se halla en proceso de declinación económica, es lógico que sea expulsor de población (es decir, que enfrente un flujo migratorio neto negativo), pero puede ubicarse dentro del grupo de aglomerados que gana importancia relativa gracias a la

existencia de una tasa de crecimiento natural de su población relativamente elevada.

Por ello, el conocimiento de la importancia relativa de cada uno de estos factores, es un primer paso para determinar la situación específica de cada aglomerado y las características de los problemas urbanos que enfrenta. Dado que Argentina no cuenta con información sobre el crecimiento natural de la población al nivel de centros urbanos, esta variable será aproximada a partir de las estimaciones del crecimiento poblacional realizadas por el INDEC y de la información disponible sobre movimientos migratorios.

Para este tipo de análisis se procesaron las bases de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 1991 y mayo de 1999 para el conjunto de aglomerados urbanos, de modo de detectar a las personas migrantes durante los 5 años previos a la encuesta. La información muestral fue expandida a nivel poblacional en función del factor de expansión contenido en dicha encuesta.

La incidencia de los movimientos migratorios se ha incrementado durante los últimos años, lo que es consistente con la idea de que el ajuste estructural puede haber conducido a una mayor movilidad de las personas. Mientras que durante los 5 años previos a 1991, el total de ingresos a los diferentes aglomerados urbanos fue de alrededor de 111 mil personas provenientes de otros puntos del país y de 15 mil personas provenientes del extranjero, en los 5 años previos a 1999, esa cifra fue de 154 mil y de 30 mil personas, respectivamente.

Cabe destacar que los flujos migratorios internos son relativamente más importantes. En el período 1994-1999, las entradas de población al conjunto de los aglomerados, representaron casi el 4% del total de habitantes de los mismos, valor elevado si se considera que el crecimiento de la población del conjunto de los aglomerados urbanos fue de 9% en el mismo período. A su vez, dichos flujos también resultan relevantes comparados con la población de los aglomerados urbanos: se observa que varias de estas ciudades mostraron en ese período, ingresos migratorios cercanos al 10% de su población; tal es el caso de Ushuaia-Río Grande, Mar del Plata, Gran La Plata, Neuquén-Plottier, San Luis-El Chorrillo, y Río Gallegos (Cuadro N° 6).

CUADRO N° 6
IMPORTANCIA DE LAS ENTRADAS
DE MIGRANTES INTERNOS. PERIODO 1994-1999

Aglomerado urbano	Crecimiento 1994-1999	Importancia de entradas		
		Ingreso migratorio interprovincial sobre población del aglomerado	Ingreso migratorio del extranjero sobre población del aglomerado	Participación del aglomerado dentro del total de ingresos migratorios
Ushuaia-Río Grande	38,8%	11,9%	0,9%	2,5%
Neuquén y Plottier	40,3%	7,4%	0,8%	3,8%
Río Gallegos	40,3%	6,9%	0,8%	1,2%
Mar del Plata y Batán	7,1%	6,8%	0,8%	8,0%
San Luis-El Chorrillo	30,8%	6,8%	0,2%	2,0%
Gran La Plata	3,7%	6,0%	0,4%	8,2%
La Rioja	25,8%	5,9%	0,1%	1,6%
Santa Rosa y Toay	26,2%	4,6%	0,5%	0,9%
Comodoro Rivadavia	19,8%	4,4%	0,4%	1,3%
Paraná	20,6%	2,9%	0,2%	1,4%
Gran Córdoba	8,7%	2,9%	0,0%	7,5%
Gran Tucumán y Tafí Viejo	21,3%	2,8%	0,2%	4,3%
Corrientes	37,8%	2,8%	0,0%	1,8%
Gran Catamarca	32,8%	2,7%	0,1%	0,9%
Río Cuarto	6,9%	2,4%	0,3%	0,8%
Gran Resistencia	24,7%	2,4%	0,0%	1,7%
Formosa	13,2%	2,3%	0,3%	0,9%
Posadas	8,5%	2,0%	0,5%	1,1%
Salta	21,3%	2,0%	0,2%	1,8%
Concordia	7,6%	1,9%	0,4%	0,5%
S.S. de Jujuy	42,3%	1,9%	0,2%	1,0%
Bahía Blanca	4,3%	1,6%	0,3%	1,0%
Gran Mendoza	14,3%	1,6%	0,4%	2,9%
Gran Buenos Aires	3,7%	1,5%	0,7%	37,1%
Gran Rosario	5,9%	1,5%	0,3%	3,7%
Santiago del Estero y La Banda	35,5%	1,4%	0,0%	0,9%
Gran San Juan	13,1%	1,3%	0,2%	1,0%
Santa Fe-Santo Tomé	20,2%	1,2%	0,1%	1,1%
Total aglomerados	9,0%	2,2%	0,5%	100,0%

Nota: "0,0" corresponde a valores inferiores a "0,1".

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Una descripción detallada de las áreas geográficas que son receptoras netas de población y de aquellas que son expulsoras netas, junto con la evolución del tamaño relativo de los centros urbanos allí ubicados, aportará información para inferir la importancia del crecimiento natural en las tendencias urbanas en marcha. El análisis que sigue se realiza por regiones (es

decir, se agrupa la información correspondiente al conjunto de aglomerados de una misma región) debido a que la información estadística disponible no es útil para realizar inferencias de migraciones netas al nivel de cada aglomerados.³⁶ En los cuadros 7 y 8 se exponen las migraciones netas entre aglomerados urbanos, agrupados en seis regiones.³⁷

CUADRO N° 7
MOVIMIENTOS MIGRATORIOS INTERNOS ENTRE AGLOMERADOS URBANOS.
PERIODO 1994-1999

		Patagónica	Buenos Aires	Pampeana	Cuyo	NOA	NEA	Total
Entradas*	Valor	35.885	157.352	57.972	18.192	30.374	15.275	315.050
	Porcentaje	11,4%	49,9%	18,4%	5,8%	9,6%	4,8%	100,0%
Salidas**	Valor	19.172	68.038	53.394	29.131	76.517	68.798	315.050
	Porcentaje	6,1%	21,6%	16,9%	9,2%	24,3%	21,8%	100,0%
Migraciones Netas		16.713	89.314	4.578	-10.939	-46.143	-53.523	0
Porcentaje de la población		2,8%	0,7%	0,1%	-0,8%	-2,2%	-4,6%	-

Nota: * El universo de los migrantes de este cuadro no coincide con el del Cuadro N° 6, debido a que en este cuadro no se consideraron los movimientos intraregión. Por ejemplo, no se sumó como individuo migrante a uno que haya migrado hacia Paraná y provenga de Córdoba, debido a que ambos aglomerados pertenecen a la misma región; ** Para calcular las salidas regionales se tomó el lugar de origen de los migrantes que habían llegado a cada aglomerado. Esta información se encuentra en la EPH, pero indica la provincia de origen. Así, se sumaron las entradas de migrantes a todos los aglomerados según provincia de origen y se supuso que los migrantes venían de los aglomerados de esas provincias. Así, esos datos se entendieron como “las salidas de cada conjunto de aglomerados urbanos”. La agrupación en regiones permite evitar el problema de las provincias que tienen más de un aglomerado.

Fuente: elaboración propia en base a la EPH, base ampliada, mayo 1999.

Los aglomerados de las regiones del centro (excepto Cuyo) y del sur del país, son receptores netos de población, en tanto que los de las regiones del norte y Cuyo son expulsores. La región Patagónica es ampliamente la que mayor migración neta recibe en relación a su población urbana, seguida en orden de importancia por la provincia de Buenos Aires y por la región Pampeana. Cuando se consideran los movimientos migratorios netos en términos absolutos, se advierte que la provincia de Buenos Aires es la receptora más importante, seguida por las regiones Patagónica y Pampeana.

La gran magnitud de las migraciones netas con destino a Buenos Aires responde fundamentalmente al elevado número de entradas al aglomerado Gran Buenos Aires y en una medida considerablemente inferior a aquellas con destino a los aglomerados de Gran La Plata y Mar del Plata-Batán. La preponderancia de la región Patagónica sobre la Pampeana como receptora neta de población, resulta de las menores salidas de población de la primera con respecto a la segunda, ya que la región Patagónica recibe una proporción de entrantes mucho menor (cercana al 60% del total de

entradas a la región Pampeana). Los principales aglomerados receptores de esta última región, son Gran Córdoba y Gran Rosario, en ese orden, en tanto que los de la región Patagónica son Neuquén-Plottier y Ushuaia-Río Grande.

Entre las regiones que expulsan población se destacan el NEA y el NOA, con importantes salidas netas de población tanto en términos relativos (respecto a la

³⁶ En algunos aglomerados la significatividad estadística de tal información sería inaceptablemente baja.

³⁷ Las regiones en las cuales fueron agrupados los aglomerados son las cinco regiones en la que convencionalmente se divide a Argentina y una sexta región que surge de agrupar a la Provincia y a la ciudad de Buenos Aires. El detalle de aglomerados es el siguiente: Buenos Aires: Gran Buenos Aires (incluida ciudad de Buenos Aires), Gran La Plata y Mar del Plata (la encuesta para Bahía Blanca no estaba disponible en la versión ampliada). Pampeana: Concordia, Córdoba, Rosario, Santa Fe, Paraná, Río Cuarto y Santa Rosa-Toay. Patagónica: Neuquén-Plottier, Comodoro Rivadavia, Río Gallegos y Ushuaia. Noroeste Argentino (NOA): Tucumán, Salta, Santiago del Estero, Jujuy y Catamarca. Noreste Argentino (NEA): Resistencia, Corrientes, Posadas y Formosa. Cuyo: Mendoza, San Luis y San Juan.

población total de cada una de ellas) como en términos absolutos. Las pérdidas netas de población que exhibe la región de Cuyo son considerablemente inferiores a las de las otras dos regiones (tanto en términos relativos como absolutos). En los tres casos el signo de la migración neta responde a fuertes salidas de población, aunque la diferencia entre el NEA (mayor expulsor de población) y el NOA (segundo expulsor de población) se debe fundamentalmente a que los ingresos absolutos al primero, representan

sólo la mitad de los correspondientes al segundo. El principal receptor de población dentro del NOA es el aglomerado Gran Tucumán-Taffi Viejo, seguido en orden de importancia por Salta y San Salvador de Jujuy.

La única región que muestra un balance inmigratorio positivo contra cada una de las regiones restantes, es la región Patagónica (Cuadro N° 8), con un aporte mayoritario de la provincia de Buenos Aires, la región de Cuyo y del NOA.

CUADRO N° 8
MIGRACIONES NETAS SEGUN ORIGEN. PERIODO 1994-1999

Destino		Patagónica	Buenos Aires	Pampeana	Cuyo	NOA	NEA
Origen							
Patagónica	Valor		-4.793	-1.987	-4.578	-3.420	-1.935
	Porcentaje		-5,4%	-43,4%	41,9%	7,4%	3,6%
Provincia Buenos Aires	Valor	4.793		-6.899	486	-36.935	-50.759
	Porcentaje	28,7%		-150,7%	-4,4%	80,0%	94,8%
Pampeana	Valor	1.987	6.899		-8.414	-5.835	785
	Porcentaje	11,9%	7,7%		76,9%	12,6%	-1,5%
Cuyo	Valor	4.578	-486	8.414		-624	-943
	Porcentaje	27,4%	-0,5%	183,8%		1,4%	1,8%
NOA	Valor	3.420	36.935	5.835	624		-671
	Porcentaje	20,5%	41,4%	127,5%	-5,7%		1,3%
NEA	Valor	1.935	50.759	-785	943	671	
	Porcentaje	11,6%	56,8%	-17,1%	-8,6%	-1,5%	
Total migraciones netas		16.713	89.314	4.578	-10.939	-46.143	-53.523

Nota: la lectura del cuadro en sentido horizontal muestra las salidas netas de población de cada región (valores negativos significan entradas netas), mientras que la lectura en sentido vertical muestra las entradas netas de población a cada región (valores negativos significan en este caso salidas netas).

Los valores expresados en porcentaje indican la participación de cada región de origen en las migraciones netas totales de la región de destino considerada.

Fuente: elaboración propia en base a la EPH, base ampliada, mayo 1999.

La migración neta del resto de las regiones receptoras, proviene fundamentalmente del NEA y del NOA en el caso de la provincia de Buenos Aires y de Cuyo y el NOA en el caso de la región Pampeana. Debido a que las migraciones netas se compensan perfectamente entre regiones, la descripción anterior también permite advertir los principales destinos de la migración neta de las regiones expulsoras. De este modo, se observa que los movimientos migratorios más importantes se producen del norte al centro y del centro al sur del país. Nótese adicionalmente que, como se esperaría que ocurra, en general las migraciones se producen entre los sitios más cercanos; la

mitad de los movimientos se realizan dentro de una misma región y el resto ocurre en su mayoría entre regiones vecinas.

Cuando se comparan los cambios en la estructura urbana (Cuadro N° 5) con las migraciones netas (Cuadro N° 8), se advierte que la tasa de crecimiento natural presenta un comportamiento heterogéneo entre regiones. En particular, nótese que de los 10 aglomerados que ganan más importancia relativa dentro de la población urbana total, 8 pertenecen a regiones que son expulsoras netas de población. A su vez, todos los aglomerados que pierden importancia relativa se encuentran en la Provincia de Buenos Aires o en el

resto de la región pampeana, que son regiones receptoras netas de población. Es decir, las diferencias en la tasa de crecimiento natural estarían contrabalanceando el efecto de las migraciones netas. Los aglomerados de la región Patagónica, por su parte, crecen en importancia relativa a pesar que dicha región tradicionalmente ha poseído bajas tasas de crecimiento natural, lo cual revela que allí las migraciones provenientes de otras regiones, son un factor de suma importancia para explicar la dinámica urbana. En cambio, en los grandes aglomerados del norte y de Cuyo, que son las regiones que expulsan población, el crecimiento poblacional estaría explicado fundamentalmente por una elevada tasa de crecimiento natural o por migraciones provenientes de la zona rural o de ciudades más chicas dentro de la misma región.

En conclusión, la evidencia disponible sugiere que el proceso de desconcentración estaría impulsado fundamentalmente por el disímil comportamiento interregional del crecimiento natural de población. Los flujos migratorios sólo son favorables a este proceso en el caso de las migraciones hacia la Patagonia, que es el principal destino de las salidas de Buenos Aires. En el resto de los casos, las migraciones actúan en el sentido inverso; la mayor parte de las salidas del NOA, del NEA y de la Región Pampeana, son con destino a Buenos Aires.

3. CONSECUENCIAS DE LA DINAMICA DEMOGRAFICA Y SU RELACION CON LA POLITICA URBANA

Una vez descrita la dinámica urbana en marcha e identificados los factores demográficos que la impulsan, resta estudiar sus consecuencias para la política urbana. En particular, se intentará analizar qué tipos de demandas de política urbana genera dicha dinámica.

3.1. EL NIVEL DE VIDA EN LOS PRINCIPALES AGLOMERADOS URBANOS DEL PAIS

El primer caso consiste en analizar las características socioeconómicas de los aglomerados que conforman la estructura urbana descrita anteriormente. Ello permitirá comparar el nivel de vida en los distintos centros urbanos y obtener de ese modo una primera aproximación a las demandas de política urbana en cada uno de ellos. En particular, se considerarán indicadores de la calidad de vida y de la situación laboral de dichos centros (Cuadro N° 9).

CUADRO N° 9
SITUACION SOCIOECONOMICA EN LOS AGLOMERADOS URBANOS. AÑO 1999

Aglomerado	Calidad de vida				Situación laboral		
	Personas		Hogares		Tasa de desempleo	Porcentaje PEA con alta deficiencia educativa (e)	Ingreso salarial medio (f)
	Incidencia de la pobreza (a)	Intensidad de la pobreza (b)	Tasa de hacinamiento crítico (c)	Porcentaje de hogares deficientes (d)			
S.S. de Jujuy	50,4	19,7	13,8	23,7	16,3	8,9	0,70
Gran Resistencia	49,9	20,4	14,8	20,1	9,5	11,3	0,89
Formosa	48,9	21,5	23,4	28,1	8,6	13,7	0,69
Corrientes	46,1	19,4	12,6	9,6	14,0	12,3	0,73
Concordia	44,9	19,2	17,7	12,9	13,8	14,8	0,80
Gran Tucumán y Tafí Viejo	42,7	17,5	9,7	14,0	19,2	13,1	0,75
Santiago del Estero y La Banda	41,1	16,5	16,0	13,9	7,2	8,0	0,80
Posadas	40,4	16,8	13,2	22,8	5,7	15,6	0,82
Salta	38,4	16,1	7,9	7,4	14,6	8,3	0,94
Santa Fe-Santo Tomé	33,1	13,4	12,8	6,9	16,9	8,7	0,90
Gran Mendoza	30,8	10,8	10,4	6,8	7,6	9,2	1,01

Continúa

CUADRO N° 9
SITUACION SOCIOECONOMICA EN LOS AGLOMERADOS URBANOS. AÑO 1999
Continuación

Aglomerado	Calidad de vida				Situación laboral		
	Personas		Hogares		Tasa de desempleo	Porcentaje PEA con alta deficiencia educativa (e)	Ingreso salarial medio (f)
	Incidencia de la pobreza (a)	Intensidad de la pobreza (b)	Tasa de hacinamiento crítico (c)	Porcentaje de hogares deficientes (d)			
San Luis–El Chorrillo	30,7	11,7	10,2	6,7	7,3	10,4	0,89
Gran San Juan	28,9	10,2	6,7	8,8	8,1	9,0	1,05
Paraná	26,8	11,1	9,8	5,6	13,4	8,0	1,06
Gran Córdoba	26,6	10,8	7,6	9,9	14,2	9,0	1,11
Gran Catamarca	25,5	7,9	18,9	9,9	10,7	7,1	0,92
Gran Rosario	25,5	8,8	7,9	6,3	14,9	8,7	1,05
La Rioja	24,1	6,4	15,0	9,2	8,3	7,7	1,05
Neuquén–Plottier	23,3	9,5	10,9	5,7	13,7	12,7	1,26
Río Cuarto	22,9	8,5	4,5	11,9	11,6	13,2	1,10
Mar del Plata y Batán	22,4	8,7	7,5	2,5	18,2	9,5	1,12
Santa Rosa y Toay	20,3	7,6	8,1	2,9	11,6	11,5	1,16
Gran Buenos Aires*	19,8	8,1	7,1	4,4	15,6	8,1	1,56
Bahía Blanca	18,2	6,5	5,0	3,2	8,8	7,4	1,09
Gran La Plata	18,0	6,9	5,1	7,9	12,3	6,6	1,23
Comodoro Rivadavia	16,8	6,4	9,0	7,6	12,4	10,3	1,32
Río Gallegos	10,7	3,4	5,0	5,3	4,3	8,8	1,73
Ushuaia–Río Grande	6,8	2,4	3,4	2,1	10,3	6,4	2,28
CV (g)	0,41	0,47	0,46	0,68	0,33	0,25	0,32

Nota: * Cabe destacar que dentro del aglomerado Gran Buenos Aires pueden distinguirse dos áreas con marcadas diferencias en cuanto a los niveles de pobreza: la tasa de incidencia de la pobreza y la intensidad de la pobreza es de 4,4% y 1,7% respectivamente para Capital Federal, en tanto que para los partidos del Gran Buenos Aires los porcentajes son de 24,1% y 9,9% respectivamente.

(a) Proporción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza. Se refiere a las personas que tienen un ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente y por economías de escala (con un factor de corrección igual a 0,8) menor a los \$160; (b) Proporción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza ponderada por su distancia a la misma; (c) Proporción de hogares con más de tres miembros por cuarto; (d) Se trata de viviendas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: no tienen baño o tienen letrina, no disponen de instalación de agua; los materiales de la vivienda son de chorizo, cartón o desechos; (e) Proporción de la PEA que no ha completado el ciclo primario; (f) Ingreso horario; (g) Coeficiente de variación: resulta del cociente entre el desvío estándar y la media de la variable en cuestión.

Fuente: elaboración propia, en base a la EPH, base ampliada, mayo 1999. Los datos de proporción de la PEA con alta deficiencia educativa fueron tomados de la base usuarios de la EPH, mayo 1999.

La situación socioeconómica es marcadamente similar entre aglomerados, particularmente en lo que se refiere a los indicadores de calidad de vida (compárese los coeficientes de variación de las distintas variables).

Los centros urbanos del norte del país presentan las condiciones más desfavorables, seguidas en orden de importancia por aquellos ubicados en la región de Cuyo. Los aglomerados del norte tienen una importante proporción de habitantes por debajo de la línea

de pobreza; esto es, personas cuyos ingresos son inferiores a los necesarios para satisfacer adecuadamente las necesidades básicas y exhiben una proporción de individuos “intensamente pobres” que promedia casi el doble respecto del resto de los aglomerados. Paralelamente, son los que muestran las condiciones habitacionales más deficientes; en estos aglomerados se concentran el 20% de los hogares que sufren hacinamiento crítico y el 30% de los que viven en condicio-

nes deficientes. Estas cifras son aún más elocuentes cuando se considera que en dicha región se ubican sólo el 14,5% del total de hogares pertenecientes al grupo de aglomerados bajo análisis.

También algunos aglomerados del centro del país presentan problemas de pobreza particularmente intensos como es el caso de Santa Fe, Paraná y Córdoba. En contraposición, las condiciones de vida menos precarias están en las urbes del sur y en las de la Provincia de Buenos Aires, con el caso extremo de Ushuaia-Río Grande, cuyos indicadores sugieren que allí la mayor parte de la población alcanza niveles de vida aceptables.

Los indicadores laborales, muestran un patrón geográfico menos claro. En términos generales, se observa una elevada tasa de desempleo en la gran mayoría de los aglomerados urbanos con las únicas excepciones de Río Gallegos y Posadas. A su vez, no se advierte una relación clara entre el nivel educativo de la población económicamente activa (PEA) y el nivel de desempleo o el ingreso salarial del lugar. Podría decirse que también son los aglomerados del norte los que tienen las condiciones más deficientes en materia laboral.

En suma, la estructura urbana argentina presenta notorias heterogeneidades entre centros urbanos, no sólo en cuanto al tamaño de su población y la distribución de actividades económicas, sino también en cuanto al nivel de vida alcanzado en cada uno de ellos, siendo los aglomerados del norte del país los que presentan las peores condiciones de vida.

El patrón de migraciones internas parece responder eficientemente a las diferencias en cuanto a calidad de vida registradas dentro del conjunto de los centros urbanos. Las salidas más grandes de población se originan en el norte del país y en Cuyo, donde las condiciones de vida están más deterioradas y las regiones que atraen migrantes son Buenos Aires, la Patagonia y la región Pampeana, donde las condiciones de vida parecen ser más benévolas.

Sin embargo, un conocimiento más acabado de los problemas urbanos de cada lugar (alta concentración de personas con problemas sociales en determinados vecindarios, por ejemplo) requiere del procesamiento de otras fuentes de información que aún no se hallan disponibles. En particular, el procesamiento de los datos que se originan en el censo poblacional 2001, permitirá realizar un mapeo más exhaustivo de los problemas sociales, extendiendo el análisis al conjunto de centros urbanos y no meramente a los grandes centros cubiertos por la EPH. Además, procesando dicha información a nivel de radio censal, se podrán identificar heterogeneidades dentro de un mismo aglomerado urbano; ello es imprescindible para individualizar barrios que a pesar de pertenecer a ciudades relativamente prósperas, se ven afectados por

niveles de degradación social particularmente intensos. La agregación muestral propia de la EPH, impide efectuar tal análisis.

Dentro del aglomerado Gran Buenos Aires pueden distinguirse dos áreas con marcadas diferencias en cuanto a los niveles de pobreza: la tasa de incidencia de la pobreza y la intensidad de la pobreza es de 4,4% y 1,7% respectivamente para Capital Federal, en tanto que para los partidos del Gran Buenos Aires los porcentajes son de 24,1% y 9,9% respectivamente. Más aún, si dicho análisis pudiera efectuarse cotejando la situación de diferentes partidos del Conurbano e, incluso, de diferentes barrios de un mismo partido, se podría observar la existencia de zonas sujetas a problemas sociales aún más intensos que los verificados, para el peor de los aglomerados considerados dentro de la muestra.

3.2. LOS EFECTOS DE LA DINAMICA URBANA SOBRE EL BIENESTAR DEL MIGRANTE

Una segunda cuestión necesaria para evaluar la racionalidad de estos movimientos de población, consiste en dilucidar cómo inciden la decisión de migrar sobre el bienestar de los individuos que han decidido adoptarla. En particular, interesa saber si los individuos que migran tienen éxito al hacerlo. La literatura que se ha ocupado del análisis de los flujos migratorios, ha destinado un esfuerzo considerable al estudio de los cambios en el nivel de vida de los individuos que emigran. En general, se observa que el efecto neto de las migraciones es un aumento en el nivel de ingreso promedio de los migrantes y, en consecuencia, un aumento de su nivel de vida.³⁸

Para contrastar esta hipótesis, en el caso argentino se tomó el ingreso per cápita familiar corregido por adulto equivalente y por economías de escala³⁹ (ipcfe) como indicador del nivel de bienestar del individuo y se calculó el ipcfe promedio de los migrantes en el lugar de llegada y en el lugar de origen.⁴⁰ Los resultados se exponen a continuación (Cuadro N° 10).

³⁸ Una interesante revisión de este tipo de trabajos puede encontrarse en Mazundar (1987).

³⁹ Con un factor de corrección igual a 0,8.

⁴⁰ Idealmente este tipo de análisis requeriría contar con información del migrante en dos momentos del tiempo: antes y después de migrar. Dado que tal información no se encuentra disponible, se optó por construir perfiles de migrante de acuerdo al lugar de origen (por edad, nivel educativo, etc.), y seleccionar individuos que se encuentren en el lugar de origen y tengan características similares a las del migrante. Se tomó a esos individuos como representativos de los migrantes en el lugar de origen y se calculó su ipcfe medio que se interpreta como el ipcfe de los migrantes en el lugar de origen.

CUADRO N° 10
GANANCIA NETA DE LAS MIGRACIONES. AÑO 1999

Destino Origen		Buenos Aires	Pampeana	Patagónica	NOA	NEA	Cuyo
Buenos Aires	Ipcfe* (destino)		197,07	506,52	167,2	378,2	340,37
	Variación**		-261,77	60,64	-212,95	-69,7	-114,77
Pampeana	Ipcfe* (destino)	657,46		497,59	297,4	318,34	394,11
	Variación	463,5		318,02	119,69	151,49	224,78
Patagónica	Ipcfe* (destino)	653,68	220,28		169,76	188,42	317,95
	Variación	321,12	-136,27		-181,28	-187,97	-75,3
NOA	Ipcfe* (destino)	302,03	373,53	329,05		118,19	218,2
	Variación	94,66	149,9	116,34		-131,81	8,71
NEA	Ipcfe* (destino)	270,77	128,48	378,85	262,2		316,43
	Variación	83,43	-110,71	125,81	10,44		100,24
Cuyo	Ipcfe* (destino)	677,32	236,08	518,6	322,78	s/m	
	Variación	357,36	-133,86	250,98	42,28	s/m	

Nota: *Ipcfe: representa el ingreso per cápita familiar corregido por adulto equivalente y por economías de escala.

**Corresponde al ipcfe en el lugar de llegada menos el ipcfe en el de origen.

Los aglomerados fueron agrupados en regiones debido a que si el estudio se hubiera realizado por aglomerado, habría que haber construido perfiles de migrantes para cada uno de ellos discriminando por lugar de origen, lo cual implicaría trabajar con un número de observaciones inaceptablemente pequeño para cada grupo a caracterizar (con lo cual los resultados serían poco confiables).

s/m: sin migrantes (la encuesta no detectó en el NEA, migrantes provenientes de Cuyo). La cifra de migración neta expuesta en el Cuadro N° 8 refleja solamente el ingreso a Cuyo de personas provenientes del NEA.

Fuente: elaboración propia en base a la EPH, base ampliada, mayo de 1999.

Nótese que todos los migrantes que llegan a la provincia de Buenos Aires (principal receptor de población en términos absolutos) logran incrementar su nivel de vida (cualquiera sea su procedencia, tienen un ipcfe mayor al que tenían en sus respectivos lugares de origen), cuestión que también se evidencia claramente en el caso de la región Patagónica (principal receptor de población en términos relativos). La evidencia disponible sugiere lo contrario para el caso de los individuos que se trasladan a la región Pampeana (otra de las regiones receptoras).

En suma, se observa que si bien existen algunas excepciones, en la mayoría de los casos los individuos tienen éxito al migrar (esto es cierto sobre todo para las regiones que atraen población en términos netos). En otras palabras, las migraciones efectivamente producen un incremento del nivel de vida de los individuos que emigran. De este modo, la evidencia empírica para el caso argentino, coincide con lo observado para otros países del mundo.

3.3. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA URBANA

Hasta aquí se ha mostrado la existencia de un proceso de creciente concentración de población en los aglomerados del norte del país, que son justamente los que presentan las condiciones de vida más desfavorables. A su vez, se observa que los movimientos migratorios internos tienden a atenuar dicho proceso y que en general producen una mejoría en el nivel de vida de los individuos que migran, sobre todo los que se dirigen a los aglomerados urbanos de las regiones receptoras.

Las consecuencias de la dinámica en marcha para el sistema de centros urbanos, serán diferentes de acuerdo a las características de los individuos que deciden trasladarse.

Podría ocurrir que los movimientos de población tiendan a reducir la concentración de pobreza en los

aglomerados del norte, si es que los individuos que migran son mayoritariamente pobres, o bien que tiendan a incrementarla si en cambio la mayor parte de los migrantes no son pobres. A su vez, es probable que los aglomerados receptores de la población enfrenten problemas para adecuar la oferta de infraestructura, de servicios urbanos y de puestos de trabajo a las mayores demandas que la migración genera y, si reciben individuos pobres, que vean incrementada las demandas de asistencia social. De este modo, de acuerdo a cual sea el caso concreto en Argentina, las prescripciones de política urbana serán diferentes.

Para determinar quiénes son los individuos que se

van de los aglomerados que expulsan población y quienes los que llegan a los distintos centros urbanos receptores, se construyeron perfiles de migrantes según cada origen y cada destino. Como se expuso en el Capítulo 1, los trabajos empíricos para diferentes regiones del mundo, por lo general concluyen que los individuos que migran son personas relativamente jóvenes con un nivel educativo medio o elevado y que los pobres tienden a permanecer en su lugar de origen.⁴¹ En el caso argentino el grueso de las migraciones se comporta conforme a lo previsto en dichos trabajos, aunque se observan interesantes diferencias regionales (Cuadro N° 11).

CUADRO N° 11
PERFILES DE MIGRANTES POR ORIGEN Y DESTINO. PERIODO 1994-1999

Origen Destino			Buenos Aires	Pampeana	Patagónica	NOA	NEA	Cuyo
Buenos Aires	Pobreza	Incidencia de la pobreza		15,8	16,9	20,6	16,8	16,7
		Intensidad de la pobreza		6,2	6,5	8,0	6,6	6,5
	Edad	Hasta 33 años (%)		80,9	73,4	85,7	88,7	76,5
		Más de 33 años (%)		19,2	26,6	13,6	11,3	23,6
	Educación	Primario (%)		28,8	33,5	53,2	37,7	42,8
		Secundario (%)		19,2	40,1	29,1	28,8	31,6
Superior (%)			52,1	26,4	17,7	33,6	25,7	
Pampeana	Pobreza	Incidencia de la pobreza	21,2		24,4	26,2	29,8	26,0
		Intensidad de la pobreza	7,6		9,2	10,0	11,8	9,9
	Edad	Hasta 33 años (%)	72,2		63,9	80,2	80,0	81,7
		Más de 33 años (%)	27,8		36,1	19,8	20,0	18,3
	Educación	Primario (%)	13,8		26,0	36,2	35,6	27,6
		Secundario (%)	47,5		35,0	35,5	31,6	32,3
Superior (%)		38,7		39,0	28,4	32,8	40,1	
Patagónica	Pobreza	Incidencia de la pobreza	14,5	14,9		15,9	13,0	12,2
		Intensidad de la pobreza	7,0	5,9		6,0	5,2	4,6
	Edad	Hasta 33 años (%)	100,0	98,9		100,0	89,3	70,0
		Más de 33 años (%)	0,0	1,1		0,0	10,7	30,0
	Educación	Primario (%)	8,6	19,4		38,1	18,0	16,6
		Secundario (%)	0,0	55,4		49,7	29,1	32,7
Superior (%)		91,4	25,2		12,2	52,9	50,8	
NOA	Pobreza	Incidencia de la pobreza	36,3	31,1	35,4		19,3	37,1
		Intensidad de la pobreza	13,4	11,1	12,9		6,6	13,8
	Edad	Hasta 33 años (%)	72,5	72,7	75,4		94,4	61,1
		Más de 33 años (%)	27,5	27,3	24,6		5,6	38,9
	Educación	Primario (%)	49,7	25,4	28,8		8,7	47,8
		Secundario (%)	37,0	32,5	46,7		22,0	32,9
Superior (%)		13,3	42,2	24,4		69,3	19,3	

Continúa

⁴¹ Ver Hamer Linn (1987).

CUADRO N° 11
PERFILES DE MIGRANTES POR ORIGEN Y DESTINO. PERIODO 1994-1999

Continuación

		Origen Destino	Buenos Aires	Pampeana	Patagónica	NOA	NEA	Cuyo
			NEA	Pobreza	Incidencia de la pobreza	49,5	37,6	36,4
Intensidad de la pobreza	21,0	15,2			13,9	14,2		17,1
Edad	Hasta 33 años (%)	74,2		74,4	64,8	62,2		43,3
	Más de 33 años (%)	25,8		25,6	35,2	37,8		56,7
Educación	Primario (%)	57,7		43,9	29,4	40,6		37,4
	Secundario (%)	30,4		37,8	46,1	20,6		62,6
	Superior (%)	12,0	18,3	24,5	38,9		0,0	
Cuyo	Pobreza	Incidencia de la pobreza	19,7	14,8	29,5	25,8	s/m	
		Intensidad de la pobreza	6,7	4,6	10,4	8,8	s/m	
	Edad	Hasta 33 años (%)	87,2	83,0	74,0	80,6	s/m	
		Más de 33 años (%)	12,8	17,0	26,0	19,5	s/m	
	Educación	Primario (%)	12,2	12,2	35,3	18,8	s/m	
		Secundario (%)	28,3	9,0	35,3	36,1	s/m	
Superior (%)		59,5	78,8	29,4	45,1	s/m		

Nota: 1-Primario: tiene primario completo o menos. Secundario: agrupa secundario completo y secundario incompleto. Superior: posee terciario incompleto o más. 2- Para evaluar si los pobres migran se replicaron las características de los migrantes en el lugar de origen y se calcularon los indicadores de pobreza para esas personas, tal como se hiciera para el cálculo del Ipcfe de los migrantes en el lugar de origen (Cuadro N° 10). Los datos de edad y nivel educativo corresponden a los migrantes en el lugar de llegada, agrupados según su región de origen. S/m: sin migrantes.

Fuente: elaboración propia en base a EPH.

Como se mencionó, los centros urbanos del norte son los principales expulsores netos de población. Los destinos mayoritarios de estos flujos migratorios, son respectivamente los aglomerados de la provincia de Buenos Aires y de la región Pampeana.

Al observar qué sucede con los emigrantes del norte (NOA y NEA), si bien es cierto que existe una importante proporción de pobres, ésta es más baja que la que se registra dentro de los no migrantes. Cabe esperar que si esta dinámica demográfica se mantiene en el tiempo, la proporción de individuos pobres respecto a los no pobres se incrementa dentro de estos centros urbanos; es decir, el proceso migratorio tiende a concentrar la pobreza en los aglomerados del norte.

Un dato interesante con relación a la igualdad de oportunidades ante la migración, surge al ver que la participación de pobres dentro de los migrantes decrece con la distancia hacia el lugar de destino; por ejemplo, en el caso de los emigrantes del NOA y del NEA, se observa una mayor participación de pobres entre las personas que se dirigen hacia la región pam-

peana, algo más reducida entre los que se mudan a Buenos Aires y sensiblemente más baja cuando el destino es la Patagonia. El mismo patrón se puede apreciar al observar la composición por edades: los destinos más lejanos reciben una mayor proporción de jóvenes. En cambio, en el caso de la composición por niveles educativos, la relación no es tan clara.

Al observar qué sucede con las regiones receptoras, se debe destacar que, para el caso de la Patagonia, la recepción de migrantes se da en condiciones relativamente favorables: recibe una proporción relativamente baja de pobres, una proporción relativamente alta de jóvenes y un reducido número de personas con bajo nivel educativo. En contraposición, se puede notar una alta proporción de pobres dentro de los que llegan a la región pampeana y una concentración de personas con escasa capacitación de los que llegan a Buenos Aires.

Además de las características de las personas que salen y llegan a cada lugar, es importante ver cómo se insertan en el lugar de destino (Cuadro N° 12).

CUADRO N° 12
INSERCIÓN DE LOS MIGRANTES EN EL LUGAR DE DESTINO. PERIODO 1994-1999

	Buenos Aires	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagónica
Activos	44%	36%	30%	37%	32%	46%
Ocupados	83%	89%	89%	83%	83%	87%
Actividad Primaria	2%	3%	3%	1%	1%	6%
Actividad Secundaria	18%	36%	23%	17%	16%	14%
Actividad Terciaria	81%	61%	74%	83%	82%	80%
Sector Privado	84%	88%	79%	77%	76%	64%
Sector Público	16%	12%	21%	23%	24%	36%
Desocupados	17%	11%	11%	17%	17%	13%

Fuente: elaboración propia en base a la EPH.

Dentro de las regiones receptoras, la Patagonia y Buenos Aires son las que reciben una mayor proporción de demandantes dentro del mercado laboral: la proporción de inmigrantes activos dentro del mercado de trabajo asciende al 46% y 44%, respectivamente. En la región Patagónica se verifican menores inconvenientes para atender esta mayor demanda laboral; la tasa de desempleo de los inmigrantes llegados a la Patagonia, está 4 puntos por debajo de la tasa de desempleo de los llegados a Buenos Aires y a la región Pampeana.

A la luz de la información presentada, pueden remarcarse una serie de cuestiones que deben ser consideradas a la hora de diseñar la política urbana.

En primer lugar, las estadísticas disponibles sugieren que la dinámica demográfica tiende a concentrar altos niveles de pobreza en los aglomerados urbanos del norte del país. Bajo esta tendencia, es lógico que los problemas de pobreza se transformen en una cuestión estructural geográficamente focalizada. Como se expuso en el primer capítulo, este tipo de problemas urbanos es de difícil (sino imposible) solución a nivel local y requiere del apoyo, no sólo económico, sino también de gestión, de actores externos a dichos sitios. El hecho de que la mayor parte de los migrantes que abandonan el norte, son individuos jóvenes con un nivel educativo relativamente elevado, podría profundizar las dificultades.

En segundo lugar, dado que las regiones del centro del país (principalmente Buenos Aires) reciben importantes flujos de inmigraciones netas en términos absolutos, cabe esperar que con el paso del tiempo se incrementen las demandas insatisfechas de infraestructura y de otros servicios urbanos,

si tales flujos migratorios no son acompañados por políticas urbanas que permitan expandir la oferta de dichos servicios. A su vez, si se considera que las migraciones provienen mayoritariamente de los aglomerados del norte y que están conformadas por una importante proporción de pobres, esta dinámica genera un incremento de las demandas de asistencia social en los aglomerados urbanos del centro del país.

En el caso del Gran Buenos Aires (principal receptor de inmigrantes en términos absolutos) y de los otros grandes aglomerados urbanos del centro del país, debe destacarse la existencia de zonas específicas que afrontan importantes niveles de degradación social, equiparable a la registrada en las ciudades más pobres del país. En estos casos, también es válido el diagnóstico de crisis estructural, por lo que junto con las ciudades del norte del país, también sería necesaria la inclusión de dichos distritos dentro de una futura estrategia de desarrollo urbano.

La identificación de estas zonas no pudo ser debidamente abordada, dada la agregación muestral de las fuentes de información disponibles para este estudio. La información originada en el censo 2001, hará viable un análisis más exhaustivo de la localización geográfica, descripción y cuantificación de estos focos de demanda social, permitiendo determinar el grupo objetivo para una nueva agenda social dentro de las ciudades.

Finalmente, se observa que los aglomerados urbanos del sur presentan las mejores perspectivas, considerando las características de la dinámica urbana en marcha. Si bien reciben un importante número de migrantes, sobre todo en relación a su

población total, se trata de individuos jóvenes, con un nivel educativo relativamente elevado, que por lo tanto tienen grandes posibilidades de insertarse adecuadamente. Estos centros son además los que presentan mejores oportunidades labora-

les. De todos modos, es posible que con el tiempo se observen demandas insatisfechas de infraestructura y de servicios urbanos que requieran acciones de apoyo a los respectivos gobiernos locales.

Capítulo 3

Hacia una nueva política urbana

A partir de lo expuesto en el primer capítulo, es claro que persiste un rol sumamente importante a ser desarrollado dentro de las ciudades para las instancias de gobierno superiores al nivel local. La mayoría de los estudios recientes (fundamentalmente los efectuados en el marco de la OCDE) refieren a que la exclusión social alcanza fuertes ribetes urbanos puesto que existe una marcada tendencia a la concentración de pobreza en determinados vecindarios. De ello surge que su solución debe formar parte, no sólo de la agenda de políticas urbanas, sino también de las políticas sociales. En muchos casos, en función de la magnitud alcanzada por el problema, los gobiernos locales afectados se ven imposibilitados para hacerlo por sí solos, haciéndose imprescindible la intervención de los niveles superiores.

Esta nueva forma de intervención en las ciudades tiene implícito el cambio de concepción de un importante grupo de políticas sociales; se trata de programas específicos, diseñados para resolver problemas específicos, de determinados sitios geográficos, con una importante participación en el diseño y la gestión de los gobiernos (y también de otras organizaciones) locales.

Dado el alto grado de urbanización alcanzado por Argentina (incluso superior al de muchos países desarrollados), se puede afirmar con certeza que la mayor parte de los problemas sociales, se dan dentro de las ciudades. A la luz de lo expuesto en el segundo capítulo, es claro que las ciudades del norte del país son las que afrontan (o están en riesgo de afrontar) situaciones de crisis estructural.

Desafortunadamente la información disponible hasta el momento, no permite caracterizar otras zonas de alto riesgo social: fundamentalmente los encadenamientos de pobreza localizados dentro de las principales ciudades de la región central del país. Sin embargo, el censo poblacional 2001 ofrece una valiosa oportunidad para realizar un “mapeo” exhaustivo de tales problemas”. Sin lugar a dudas, estos dos grupos de formaciones urbanas (junto con algunos casos específicos aludidos en el Capítulo 2) serían el grupo objetivo por excelencia de una futura política de desarrollo urbano.

El diseño de este tipo de estrategia constituye un ámbito adecuado para canalizar el debate que se está desarrollando sobre la reforma de los programas

sociales en Argentina. A continuación se describen las experiencias de EEUU y de Europa, con el propósito de conocer los mecanismos de gestión asociados a tales políticas y luego se presentan algunas conclusiones referidas al caso de Argentina.

1. CASOS DE ESTUDIO

La dinámica urbana introducida por el nuevo contexto económico mundial, no se manifiesta en forma simétrica en todas las regiones del mundo. En algunos casos la adecuación de las ciudades a los cambios en la estructura productiva se ha producido en forma relativamente rápida, acompañada por un crecimiento económico sostenido y por bajas tasas de desempleo (v.g.: Estados Unidos), mientras que en otros casos el proceso es más lento, con un crecimiento económico moderado y con un elevado costo social (v.g.: Unión Europea y también se puede incluir la situación de Argentina). Como consecuencia, las transformaciones urbanas que se producen en el marco del proceso de globalización, difieren entre regiones, dando lugar a diferentes demandas de políticas.

En esta sección se aborda el análisis de la “nueva” política urbana llevada a cabo en dos regiones particulares: Estados Unidos y Europa. Como paso previo se realiza una descripción de las transformaciones experimentadas por las áreas urbanas de estas dos regiones.

1.1. ESTADOS UNIDOS

En el marco de una creciente integración económica, Estados Unidos ha experimentado un proceso de reestructuración orientado hacia actividades basadas en la tecnología del conocimiento. En particular, ha crecido la importancia relativa de puestos de alta tecnología en sectores como el de servicios y el de comunicaciones, y han declinado los puestos de trabajo en sectores tradicionales como el manufacturero. Este proceso estuvo acompañado por una fuerte expansión económica que ha facilitado la reasignación de recursos, generando rápidamente nuevos puestos de trabajo a los cuales ha podido acceder gran parte de la fuerza laboral.

En forma paralela a los cambios económicos, se produjeron algunos cambios demográficos de importancia. En particular, Estados Unidos verificó un incremento considerable de la diversidad étnica que tiene su origen en un constante flujo migratorio proveniente de diversos países del mundo. En cierta medida, las minorías raciales se han concentrado en algunos centros urbanos.

Pero estas transformaciones no se produjeron en forma espacialmente uniforme. Las nuevas actividades no se ubicaron en los lugares en donde se habían desarrollado las actividades tradicionales, ni las actividades preexistentes que se expandieron lo hicieron en forma geográficamente homogénea. Estos procesos determinaron que algunas ciudades se beneficiaran más que otras.

Dinamica Urbana

Es evidente que la relocalización de actividades económicas implica una redistribución espacial de puestos de trabajo. Dependiendo de las características que tome este proceso, pueden tener lugar distintas modificaciones en las áreas urbanas. En forma estilizada podrían distinguirse dos: (a) modificaciones en el tamaño de las áreas urbanas causadas por el ingreso de individuos (ya sea prove-

nientes de áreas rurales o de otras áreas urbanas) o la salida de los mismos y (b) modificaciones en la estructura interna de un área urbana particular, producidas por la concentración o descentralización de personas y actividades económicas.

Si bien ambas dinámicas han estado presentes en el caso estadounidense, el proceso de descentralización ha tenido mayor importancia relativa. Cabe destacar que muchas de las áreas urbanas que han sufrido un proceso de descentralización, también han evidenciado una declinación en el número de individuos y en el nivel de actividad, de modo que han experimentado ambas dinámicas al mismo tiempo.

En particular, las áreas urbanas más afectadas por la relocalización de actividades económicas han sido aquellas que albergaban a las actividades tradicionales. Tal es el caso de grandes áreas urbanas como Chicago, Detroit, Los Angeles, Nueva York y Filadelfia, distritos que durante los años '70 y '80 sufrieron altas tasa de desempleo y pérdidas importantes de población a raíz de la declinación de la actividad manufacturera.

Algunos de estos distritos (como Los Angeles y Detroit) aún no han podido recuperarse. En la actualidad soportan elevadas tasas de desempleo combinadas con elevados niveles de pobreza o con importantes pérdidas de población (HUD, 1999; 2000a).

CUADRO N° 13 ***EL CASO DE DETROIT***

Durante la primera mitad del siglo XX Detroit experimentó un crecimiento explosivo. Tras el desarrollo local de la industria manufacturera, y en particular la industria automotriz, la población creció fuertemente alcanzando en 1955 aproximadamente 1,9 millones de habitantes. Este crecimiento poblacional estuvo acompañado por el desarrollo de actividades comerciales y de otros servicios, tendientes a satisfacer la creciente demanda de bienes de consumo, esparcimiento, etc. Se generó un círculo virtuoso de aumento de población, incremento del número de puestos de trabajo y crecimiento del área urbana. Hacia la mitad del siglo XX Detroit era una ciudad fuerte y bien organizada, que se había constituido en uno de los motores de la economía estadounidense.

Con la declinación de la actividad manufacturera estadounidense a finales de los años '50, Detroit comenzó un proceso de deterioro urbano que se prolongó durante las tres décadas siguientes. La fuerte retracción de la industria automotriz causó también la declinación de otras actividades. La población comenzó a descender rápidamente, a medida que la cantidad de puestos de trabajo se iba reduciendo. Entre 1960 y 1990 la población se redujo un 35% y se perdieron alrededor de 300.000 puestos de trabajo. Como resultado, la disponibilidad de recursos públicos también se redujo, dando lugar a un deterioro importante de la infraestructura urbana. Adicionalmente, sufrió el deterioro físico de las edificaciones y una notoria degradación del espacio urbano (Banco Mundial, 1999).

Fuente: elaboración propia.

También algunas áreas urbanas pequeñas y medianas han tenido dificultades para atraer nuevas actividades económicas y deben afrontar impor-

tantes problemas sociales, muy parecidos a los que sufren las grandes áreas urbanas mencionadas.

Sin embargo, los desequilibrios interurbanos no

son la característica más importante de la situación urbana de los Estados Unidos. Lo relevante es la marcada heterogeneidad que existe en el interior de los grandes centros urbanos.

Una de las características más salientes del desarrollo urbano estadounidense de las últimas décadas, ha sido la tendencia al desplazamiento de personas y empleos hacia los límites del área urbana. Esta tendencia se vio reforzada por el avance de las actividades basadas en la tecnología del conocimiento. Las nuevas actividades de alta tecnología se han ubicado en los suburbios, buscando aprovechar las "amenities" que estos ofrecen. Esto a su

vez, ha incentivado el traslado de personas hacia la periferia del área urbana, reforzando el proceso de descentralización.

También el desarrollo de corredores de alta tecnología ha favorecido esta tendencia. Los complejos productivos de alta tecnología, tales como el Silicon Valley en California del Norte, o Route 128 en Boston y Dulles Corridor en las cercanías de Washington D.C., se han ubicado en las afueras de las ciudades aprovechando no sólo las amenities que estos lugares ofrecen, sino también la cercanía de importantes universidades que contribuyen con el desarrollo tecnológico (HUD, 2000a).

CUADRO N° 14 **EL CASO SILICON VALLEY**

Silicon Valley es uno de los primeros corredores tecnológicos del mundo. Es una aglomeración de firmas dedicadas al desarrollo de actividades relacionadas con la alta tecnología, que se encuentra ubicado en California del Norte, entre las ciudades de San Francisco y San José, y ocupa una superficie de 350 millas cuadradas. Una combinación de ventaja regional y accidente histórico generaron las condiciones necesarias para el desarrollo de este complejo tecnológico.

Hasta la primera mitad del siglo XX, la región en la cual se encuentra Silicon Valley, era una zona agrícola cuyos productos más famosos eran las plantaciones de albaricoque y de nueces. Aún hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, la actividad manufacturera predominante era el procesamiento y distribución de alimentos a pequeña escala, que se llevaba a cabo en los alrededores de San José. A su vez, dentro del territorio de California del Norte existía también una actividad académica relativamente importante, impulsada por la Universidad de Stanford. Esta universidad se transformaría luego en el centro de investigación tecnológica de Silicon Valley.

El desarrollo del corredor tecnológico se debe fundamentalmente a tres factores: (a) la existencia de un centro de investigación como Stanford que permitió desarrollar las investigaciones tecnológicas, (b) la disponibilidad de espacio físico suficiente y un clima agradable para la vida humana y (c) decisiones estratégicas del gobierno federal que tuvieron un impacto positivo sobre la actividad de alta tecnología.

En los años '20, la Universidad de Stanford decidió contratar investigadores de universidades del este con el objetivo de elevar su prestigio. Como resultado, se intensificaron los esfuerzos de investigación y hacia finales de los años '30, dos investigadores graduados en la Universidad de Stanford, David Hewlett y William Packard, deciden comercializar sus desarrollos aprovechando el financiamiento de la universidad y fundan la empresa Hewlett-Packard (HP).

En 1950, doce años después de su fundación, HP era una empresa de 200 empleados que comercializaba 70 productos diferentes. En 1954 esta empresa alquiló una fracción del Parque de Investigación de Stanford para desarrollar allí sus actividades. De este modo comenzó la aglomeración de industrias tecnológicas en Palo Alto. Con posterioridad, muchas otras firmas alquilaron fracciones de tierra dentro del parque de investigación para aprovechar la cercanía a la universidad y las ventajas de la geografía del lugar. Así fue como el Parque de Investigación de Stanford se convirtió en el centro de Silicon Valley. Para los años '80, la totalidad de parque había sido alquilado a diferentes firmas.

A inicios de la década del '50, en forma paralela a la expansión de HP, nació la industria de semiconductores. Esta industria recibió un fuerte impulso a partir de la demanda de Lockheed, un contratista militar que utilizaba los semiconductores como insumo. La empresa más importante en este rubro fue Fairchild Semiconductor Corporation, que se convertiría en una de las más grandes de la industria electrónica de California y daría origen al desarrollo de muchas otras empresas.

Así, Silicon Valley se transformó en un complejo industrial regional, caracterizado por el ajuste flexible entre compañías dedicadas a la producción de productos de alta tecnología que utilizan procesos productivos relacionados (Mackun, 2000).

Fuente: elaboración propia.

Como resultado del desplazamiento de personas y empleo hacia los límites del área urbana, muchas ciudades muestran importantes asimetrías entre el centro y las zonas periféricas. Estas asimetrías han traído grandes inconvenientes para las áreas urbanas más rezagadas (Detroit, Los Angeles). En particular, la zona central de estas áreas urbanas ha sufrido un importante deterioro: la disminución de la actividad en el centro puso en marcha un proceso de desinversión en infraestructura que, sumado al abandono de fábricas y viviendas particulares, torna aún menos atractivo el espacio urbano, generando un incentivo adicional para el traslado de actividades económicas y personas hacia los suburbios. En muchos casos, esta dinámica ha desembocado en un círculo vicioso de degradación urbana.

Ahora bien, no todos los habitantes de los centros urbanos tienen posibilidades de trasladarse a los suburbios. En particular, los individuos de más bajos ingresos se ven obligados a permanecer en el centro urbano. Se produce entonces una concentración de pobreza en dichos centros, llevando de este modo a la segregación espacial de los individuos pobres y a su consiguiente exclusión social.

En los últimos años, este tipo de problemas urbanos, por lo general considerados propios de los centros de las ciudades, ha comenzado a manifestarse en algunos anillos suburbanos centrales. Tal es el caso de Royal Oak (cerca de Detroit) y Chicago Heights (en las afueras de la ciudad de Chicago). Esta evolución pone de manifiesto la importancia que ha adquirido el proceso de descentralización en Estados Unidos (HUD, 2000a).

Frente a estos desequilibrios, los gobiernos locales tienen escaso margen de acción. El bajo poder adquisitivo de sus habitantes y/o la pérdida de residentes reduce considerablemente la base imponible, reduciendo a su vez los recursos disponibles para la política urbana. Para romper con este círculo vicioso, el gobierno federal de los Estados Unidos ha puesto en marcha una política de asistencia y desarrollo urbano en las áreas con problemas.

Política Urbana

La política urbana federal comenzó en los años '30 como una política de vivienda. Luego de las dificultades sufridas por distintas áreas urbanas durante la década del '70 y los problemas que aún hoy subsisten en muchas de ellas, el gobierno estadounidense puso en marcha una política federal de

desarrollo urbano. Esta intervención ha tenido un carácter integral, dada la multiplicidad e interrelación de los problemas urbanos, difiriendo notablemente de la política urbana convencional.

La política federal para las zonas urbanas parte de la concepción de que la solución a los problemas enfrentados por las ciudades y los barrios más rezagados, no se resuelve con medidas parciales tendientes a atender una necesidad en particular, sino que requiere la combinación de medidas, tales como la construcción de infraestructura, apoyo a la actividad económica y la aplicación de programas de capacitación laboral.

El organismo encargado de coordinar e implementar esta política es el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (HUD). Esta agencia tiene a su cargo programas focalizados, que se diseñan en función de las dificultades que enfrenta cada área urbana.

Objetivos e instrumentos

La política urbana federal se ha concentrado fundamentalmente en dos cuestiones: el desarrollo de las áreas urbanas más rezagadas y el acceso a la vivienda de los grupos más débiles (individuos pobres, ancianos y discapacitados). En particular, HUD ha procurado asistir a estos grupos a través de la provisión de recursos, empleando diferentes tipos de transferencias (HUD, 2000b; 2000c):

- subsidios para ayudar a las comunidades a cubrir necesidades locales en materia de viviendas y desarrollo económico, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y la viabilidad económica de esas comunidades.
- subsidios para organizaciones y gobiernos locales que apoyan la asistencia a familias sin hogar.
- asistencia para el acceso a una vivienda, entrenamiento laboral y otros servicios de apoyo, con el objetivo de que las familias y las personas involucradas logren la autosuficiencia.
- vouchers para subsidiar el alquiler de viviendas de personas de bajos ingresos.
- seguros de préstamos para la compra de viviendas destinadas a personas de bajos ingresos o individuos que buscan acceder a una vivienda propia por primera vez.
- seguros de préstamo para propietarios de viviendas multi-familias, con el objetivo de incentivar una mayor oferta de viviendas para alquilar.
- asistencia económica en cuestiones relativas a la vivienda de ancianos o personas discapacitadas.

- apoyo a las Agencias de Vivienda Pública (PHA)⁴² en lo relativo a la provisión de viviendas públicas para familias pobres.

Para instrumentar estas medidas, se ha utilizado

un gran número de programas de variado alcance y naturaleza.

En el Cuadro N° 15 se resumen algunos de los programas más importantes.

CUADRO N° 15
PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO URBANO EN EEUU

Clasificación	Programa	Descripción
<i>Planificación y desarrollo de comunidades</i>	Block Grant para el Desarrollo de Comunidades	Asigna subsidios a los gobiernos estatales y a los gobiernos de localidades de menor nivel, con asignación específica para el financiamiento de programas de desarrollo urbano.
	HOME	Provee fondos para que los gobiernos subnacionales implementen planes para incrementar el acceso a la vivienda.
	Subsidios de asistencia para personas sin hogar	Provee fondos para que las localidades establezcan mecanismos destinados a atender las necesidades de personas sin hogar (asistencia para alquilar, viviendas de emergencia, etc.).
	Zonas de revitalización urbana	Combina incentivos impositivos con financiamiento directo para impulsar la realización de mejoras físicas y la provisión de servicios sociales.
	Viviendas para personas con HIV	Provee recursos e incentivos a los Estados y gobiernos de menor nivel para el desarrollo de estrategias que permitan satisfacer las necesidades de vivienda de las personas con HIV.
<i>Viviendas públicas</i>	Fondo de capitales para las viviendas públicas	Provee fondos para el desarrollo y la rehabilitación de viviendas públicas para las familias de bajos ingresos.
	Fondo para el funcionamiento de las viviendas públicas	Provee fondos para colaborar en el financiamiento de los gastos operativos y el mantenimiento rutinario de las viviendas públicas destinadas a individuos de bajos ingresos.
	HOPE VI	Provee subsidios para revitalizar viviendas públicas severamente deterioradas.
	Subsidio para eliminación de drogas en las viviendas públicas	Provee subsidios para organizaciones dedicadas a la lucha contra el crimen y la droga en las viviendas públicas y sus alrededores.

Continúa

CUADRO N° 15
PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO URBANO EN EEUU

Continuación

Clasificación	Programa	Descripción
<i>Viviendas privadas</i>	FHA–MMI/CHI	Fondo de seguro de hipotecas para individuos que compran una vivienda por primera vez, para minorías y para residentes de centros urbanos.
	FHA–GI/SRI	Fondo de seguro para la construcción de viviendas y condominios, rehabilitación y desarrollo de viviendas multi-familia.
	Fondo de certificado de vivienda	Presta asistencia para el alquiler de viviendas para individuos de bajos ingresos.
	Vivienda para pobladores especiales	Provee subsidios directos y asistencia para alquiler a organizaciones privadas sin fines de lucro para construir, rehabilitar o comprar viviendas destinadas a ancianos de muy bajos ingresos o individuos discapacitados.
<i>Viviendas sin discriminación</i>	Programa de asistencia contra la discriminación en el acceso a la vivienda	Presta apoyo federal a los gobiernos subnacionales para el desarrollo de actividades de control de las leyes antidiscriminación en el acceso a una vivienda (entrenamiento, asistencia técnica, acceso a los sistemas de datos e información, etc.).
	Iniciativas contra la discriminación en el acceso a la vivienda	Provee fondos a organizaciones privadas sin fines de lucro y organismos públicos dedicados a la lucha contra las prácticas discriminatorias en el acceso a una vivienda.

Fuente: HUD (2000b).

Los programas se financian a través del presupuesto de HUD y es uno de los presupuestos de utilización discrecional más importantes dentro del gobierno federal de los Estados Unidos. Por lo general,

los programas que involucran subsidios a los gobiernos locales son financiados en forma conjunta por HUD y el Estado donde se encuentra la ciudad beneficiada.

CUADRO N° 16
PRESUPUESTO DISCRECIONAL POR AGENCIA EN EEUU

Agencia	Miles de millones de dólares	Participación en el gasto total	Participación en el PBI
Defensa-Militar	274,6	16,1%	3,0%
Salud y Servicios Humanos	41,5	2,4%	0,4%
Educación	33,5	2,0%	0,4%
<i>Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD)</i>	26,9	1,6%	0,3%
Veteranos	19,2	1,1%	0,2%
Transporte	12,9	0,8%	0,1%
Trabajo	11,0	0,6%	0,1%
Protección Ambiental	7,6	0,4%	0,1%
Administración de la Seguridad Social	2,3	0,1%	0,0%
Otras	144,3	8,5%	1,6%
Total	571,5	34%	6%

Fuente: Presupuesto de EEUU, año fiscal 2001.

El grado de especificidad que tiene la ayuda, varía de acuerdo al programa considerado. Los subsidios otorgados a los gobiernos subnacionales tiene un margen de flexibilidad relativamente elevado: bajo el supuesto de que los niveles inferiores de gobierno comprenden mejor las necesidades de cada comunidad, se les permite decidir la manera de utilizar los fondos para atacar las deficiencias habitacionales e impulsar el desarrollo económico de la comunidad.

Por su parte, los subsidios otorgados a través de otras agencias públicas -como la Agencia de Viviendas Públicas (PHA)- y de las organizaciones locales (gubernamentales y no gubernamentales), permiten un menor grado de discrecionalidad debido a que tienen una asignación más específica que los anteriores (por ejemplo, construcción o rehabilitación de viviendas). Del mismo modo, los programas de asistencia directa a ciertos grupos de individuos (por ejemplo, seguros de créditos para la compra de vivienda) tienen también un carácter específico.

A los fines de este trabajo resultan de particular interés aquellos programas destinados al desarrollo de comunidades, ya que constituyen un instrumento de política directamente relacionado con las dificultades que trae aparejado el proceso de reestructuración de ciudades. En particular, puede resultar útil analizar con mayor detenimiento dos de ellos: "Block Grants para el Desarrollo de Comunidades" y "Zonas de Revitalización Urbana".

Block grants para el desarrollo de comunidades (cdbg)

CDBG es un mecanismo de transferencia de fondos del gobierno federal a los gobiernos subnacionales, condicionado al aporte de estos últimos, destinado a fomentar el desarrollo de las comunidades estatales. El financiamiento de este programa proviene de la asignación presupuestaria de HUD, organismo que decide discrecionalmente el monto que cada año se le asigna a CDBG.

No existe un criterio de selección entre centros urbanos a nivel federal. Todos los Estados reciben esta transferencia y tienen la potestad de decidir de qué manera van a ser utilizados los fondos para alcanzar el objetivo general (el desarrollo de las ciudades y barrios). De este modo, si bien se trata de una transferencia condicionada, los gobiernos locales tienen un grado de discreción relativamente

elevado en el gasto de la misma.

La gestión está en manos de los Estados. En general, los programas han financiado:

- gasto en vivienda: fundamentalmente en actividades de refacción,
- desarrollo económico: principalmente asistencia a pequeñas y medianas empresas,
- servicios públicos tradicionales: tales como transporte, cloacas, red de agua corriente, etc. y
- servicios sociales: fundamentalmente asistencia a individuos pobres, capacitación laboral, etc.

En algunos casos los programas no tienen un enfoque estrictamente urbano, sino que involucran asistencia a sectores o grupos de individuos que no se encuentran concentrados en un único lugar geográfico.

Zonas de revitalización urbana (ez)

El objetivo de este programa es lograr la revitalización económica y social de aquellas zonas, de un área urbana particular, que sufren severos problemas económicos. En esencia, se busca fomentar la creación de empleos y de oportunidades empresariales en los barrios seleccionados. El financiamiento proviene de la partida presupuestaria de HUD.

La selección de las áreas urbanas la realiza el gobierno federal en forma centralizada a partir de los planes de desarrollo urbano que se presentan. Dichos planes deben contener mínimamente información de cuatro cuestiones básicas:

- Establecer con claridad cuál es la dirección de la transformación que la comunidad va a llevar a cabo (desarrollarse como centro de nuevas tecnologías aprovechando la cercanía de una universidad, transformarse en un centro de exportación de cierto tipo de producto agropecuario, etc.) y cuáles son las metas parciales que deberían alcanzarse para lograr dicha transformación.
- Explicar de qué modo el proceso de transformación creará oportunidades económicas (definidas como la creación de empleo dentro del área en cuestión y el enlace de sus residentes con las nuevas oportunidades laborales), impulsará la autosuficiencia de los residentes de la comunidad y permitirá el desarrollo sostenido de la misma.
- Cuáles son las bases locales sobre las que se desarrollará el plan propuesto (ventajas locales como disponibilidad de recursos naturales, cercanía de centros educativos, etc.)
- Determinar estándares de desempeño para medir los avances en la ejecución del plan y estable-

cer mecanismos para evaluar y realizar futuros ajustes al plan propuesto.

Una vez seleccionadas las áreas a asistir se utilizan básicamente tres instrumentos: incentivos impositivos, subsidios “orientados” de acuerdo a resultados y préstamos.

Los incentivos impositivos consisten, fundamentalmente, en descuentos en el pago de impuestos para aquellas empresas que contraten trabajadores que residen en el área con problemas (3.000 dólares por cada trabajador contratado que cumpla con las condiciones mencionadas) y deducciones de la base imponible del valor de la depreciación de las maquinarias y equipos nuevos adquiridos por empresas ubicadas en las zonas con problemas.

Los subsidios son otorgados a las comunidades, fundamentalmente para el desarrollo de infraestructura y el apoyo a las personas que buscan empleo a través de programas de entrenamiento laboral, asistencia en el cuidado de niños y en el transporte (cada comunidad urbana seleccionada recibe 100 millones de dólares al año y cada comunidad rural 40 millones de dólares).

Los préstamos se otorgan a partir de la autorización para la emisión de bonos libres de impuestos (“tax-exempt bond”), que permiten obtener financiamiento para la compra de empresas y tierras, y para realizar renovaciones y expansiones a tasas inferiores a las convencionales.

Dada la forma en que se brinda la asistencia (desgravaciones impositivas, subsidios y préstamos), el uso de los fondos se circunscribe al plan de acción acordado con la aprobación del programa, mientras las decisiones sobre asignación de los beneficios entre individuos y empresas son dejadas en manos de los gobiernos locales.

El criterio de selección de las comunidades que reciben asistencia varía de un programa a otro. En general, todos los Estados y una gran cantidad de comunidades reciben fondos de HUD para el desarrollo urbano y habitacional. Sin embargo, para programas como “Zonas de Revitalización Urbana”, la elección la realiza el gobierno federal en forma centralizada. Para ello, resulta de vital importancia la construcción de indicadores que permitan caracterizar y medir la evolución de las distintas áreas urbanas del país, tarea que también lleva a cabo HUD. Actualmente, reciben asistencia 72 áreas urbanas y 33 comunidades rurales.

Gestión y control de resultados

La gestión de los programas generalmente se deja en manos de la ciudad beneficiaria. Existe una auditoría de HUD, en función de las metas de desempeño propuestas.

En el caso particular de los subsidios otorgados a los gobiernos subnacionales para “planificación y desarrollo comunitario”, son estos gobiernos quienes determinan quién será el encargado de llevar adelante las obras, cuáles son los términos generales de los contratos, etc. La idea básica, es aprovechar la mayor información que tienen los gobiernos locales para decidir qué tareas emprender y de qué manera llevarlas a cabo.

Sin embargo, como contrapartida de la amplia discreción en la gestión de los programas, existe un esfuerzo importante en el control de resultados; cada comunidad seleccionada está obligada a establecer metas cuantificables que indiquen la manera en la que el dinero será gastado y los resultados que deberían alcanzarse.

En una primera etapa se establecen objetivos globales, se proyecta el presupuesto necesario para alcanzarlo y se lo somete a consideración del Congreso. Una vez que este lo acepta, se definen metas parciales y los instrumentos que se utilizarán en cada caso. Las dependencias que tiene HUD, en distintos puntos del país, contribuyen al armado del proyecto y luego realizan una parte del monitoreo.

A partir de la información estadística recabada periódicamente y de los informes confeccionados por las dependencias de HUD, se cuantifican los avances y, de ser necesario, se reformulan las metas, se traban los desembolsos, etc.

1.2. UNION EUROPEA

Al igual que Estados Unidos, los países de la UE han experimentado un fuerte proceso de reestructuración. Sin embargo, el caso de la UE presenta algunas diferencias importantes.

El proceso de integración económica internacional se produjo en forma paralela al proceso de integración regional. Así, los arreglos institucionales a nivel comunitario (v.g.: creación de mercado común, instauración de la moneda única) removieron un gran número de barreras legales para el traslado de personas y de bienes, entre los países miembros. Este hecho le confirió un impulso adi-

cional al proceso de reestructuración, que la integración internacional y el avance tecnológico promueven.

También en el caso de la UE se verificó un crecimiento relativo del empleo en el sector servicios. Sin embargo, varios de los informes comunitarios sugieren que este crecimiento estaría impulsado por el dinamismo de otros sectores (turismo, por ejemplo) y no tanto por la creación de empleos de alta tecnología, como en el caso estadounidense.

En forma paralela, se verifica una declinación de actividades tradicionales, como la producción manufacturera. Este proceso de reestructuración se produjo en un contexto de moderadas tasas de crecimiento económico y elevado desempleo. Como resultado, el sistema de ciudades de la UE experimentó un proceso de ajuste lento, con elevados costos sociales. Una cantidad importante de personas vio imposibilitado su ingreso al mercado laboral y se incrementó el nivel de exclusión social en algunas ciudades.

Los cambios económicos estuvieron acompañados por algunas tendencias demográficas de importancia. Los países de la UE recibieron flujos migratorios proveniente de terceros países, incrementando la diversidad étnica que los caracteriza.

En forma similar a lo ocurrido en Estados Unidos, el impacto del proceso de reestructuración no fue espacialmente uniforme, aunque existen diferencias importantes entre ambos casos. En particular, los países de la UE iniciaron un proceso de integración regional que involucró espacios urbanos muy disímiles, hecho que reforzó la heterogeneidad de la distribución espacial de actividades económicas.

Los centros urbanos de la UE presentan considerables diferencias en materia de sistemas jurídicos e institucionales, tradiciones, culturas, y hasta estructuras económicas y demográficas. También difieren considerablemente los resultados económicos alcanzados por los países miembros y por sus Estados locales (muchos Estados locales atraviesan serios inconvenientes fiscales). A su vez, la integración regional europea ha implicado una movilidad geográfica de bienes y factores mucho mayor a la que induce el proceso de integración internacional, de modo que las asimetrías al interior de la región tienden a profundizar los desbalances en la distribución geográfica de las actividades económicas.

Las dinámicas urbanas que han tenido lugar en este marco, dieron origen a una mayor demanda de "nuevas" políticas urbanas respecto al caso estadounidense.

Dinámica Urbana

Las áreas urbanas europeas experimentaron las dos dinámicas urbanas mencionadas (modificaciones del tamaño de las áreas urbanas y cambios en la estructura interna de las mismas). Sin embargo, la relocalización de las actividades económicas en el territorio de la UE, fue bastante más heterogénea entre áreas urbanas que en el caso estadounidense. Este hecho es, en parte, una consecuencia natural de la mayor diversidad existente entre ciudades.

Al inicio del proceso de reestructuración, durante los años '70 y '80, las áreas urbanas más afectadas fueron aquellas que giraban en torno a actividades tradicionales, principalmente del sector manufacturero. También experimentaron dificultades importantes las áreas urbanas de algunas economías regionales sustentadas en el sector agrícola tradicional. Todos estos espacios urbanos sufrieron inicialmente importantes pérdidas de población.

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el caso estadounidense, las áreas urbanas de mayor tamaño se adaptaron con mayor facilidad a las nuevas condiciones. Tal es el caso de las principales capitales europeas que, gracias a la expansión del turismo, han experimentado un fuerte desarrollo de la economía de servicios que les permitió recuperar la vitalidad de sus centros históricos y mantenerse como los motores de crecimiento económico de la región circundante (Londres puede ser una excepción a esta regla, donde a pesar del proceso de reconversión emprendido hace algunos años, parte de su zona central continúa manifestando altos niveles de concentración de pobreza).

Las áreas urbanas más deterioradas se encuentran en los países menos desarrollados de la UE (estos países poseen menor capacidad para adaptarse al cambio en el contexto), lo cual constituye una de las manifestaciones de las fuertes asimetrías aún existentes entre distintas regiones (Documentos de la UE, 1997⁴² y 1998⁴³). También se destacan los procesos de degradación sufridos en algunas ciudades industriales o ex-industriales (en Inglaterra son particularmente importantes los problemas sociales registrados en Liverpool y Manchester, por ejemplo).

⁴² Towards an Urban Agenda in the European Union.

⁴³ Marco de Actuación para un Desarrollo Urbano Sostenible.

CUADRO N° 17

LA DEGRADACION DE LAS CIUDADES EN INGLATERRA

En Inglaterra, el problema de la exclusión social es un problema exclusivamente urbano. Los 100 distritos más afectados de todo el país son urbanos y más del 20% se halla dentro de los principales conurbos industriales (o ex industriales) y de la zona central de Londres.

Por lo general, las zonas afectadas no son distritos aislados sino que conforman verdaderos encadenamientos de pobreza (poverty clusters), que abarcan a varios distritos locales; de los 284 distritos locales con mayores problemas de pobreza, sólo en 40 casos el problema se circunscribe a un solo distrito local y el resto de los casos se agrupan en 51 clusters de pobreza, que se extienden dentro de las principales ciudades.

Algunas de estas zonas alcanzan proporciones considerables. Por ejemplo, en Liverpool el cluster alcanza a más de un cuarto de millón de personas y en Manchester a casi 200.000. El problema es más severo en Liverpool, puesto que la tasa de pobreza dentro del cluster supera el 50%.

Una visión muy difundida en Inglaterra (y también en el resto de Europa) sugiere que existe una fuerte interacción entre los problemas de las personas y los del área donde éstas se localizan. Concretamente, las características de cada lugar determinan quién viene a vivir al mismo, quién permanece y quién se va de él y, a su vez, las características de las personas que vienen o permanecen definen gran parte de las características de dicho lugar. Una simple prueba de tal asociación surge de observar diferentes valores de propiedades con características similares, ubicadas en áreas diferentes (Power, 2000).

En Inglaterra, dada la tendencia a la suburbanización de las clases medias y altas (tanto residencial como laboral), las zonas centrales de las ciudades más importantes fueron parcialmente abandonadas, atrayendo a personas con problemas habitacionales, laborales y de alto riesgo social. La creciente concentración de pobreza en un mismo sitio geográfico, profundizó la falta de atractivos de estas zonas, las que progresivamente adquirieron características de vecindarios de mala reputación, baja moral entre sus habitantes, deterioro edilicio, pobre performance en los servicios, etc.

Fuente: elaboración propia.

La heterogeneidad en las condiciones de vida suele ser importante para el interior de las áreas urbanas. Esto es cierto principalmente en el caso de los espacios urbanos más grandes. Asociado al proceso de suburbanización de las clases medias y altas, se verifica una segregación espacial de grupos que poseen mayor riesgo social, en barrios pertenecientes a la zona central de las ciudades (inercity). Estos vecindarios, presentan tasas de desempleo superiores al 30%, elevadas tasas de pobreza, adquieren mala reputación, muchas veces tienen servicios públicos deficientes y suelen estar sujetos a fuertes procesos de desinversión y deterioro edilicio.

Considerando las asimetrías que existen, tanto entre áreas urbanas como en el interior de las mismas y teniendo en cuenta la importancia que los espacios urbanos adquirieron progresivamente como motores del crecimiento económico, se ha hecho evidente la necesidad de coordinar e integrar los esfuerzos centrales y locales, tendientes a lograr el desarrollo de las áreas urbanas afectadas.

Política Urbana

Desde fines de los '80, ha sido preocupación de los órganos europeos la definición de una estrategia comunitaria para afrontar los crecientes problemas

urbanos. Al igual que en el caso estadounidense, la visión de estos problemas (puesta de manifiesto tanto en los documentos destinados al debate sobre la política urbana, como en los lineamientos seguidos por la política urbana comunitaria) muestra una perspectiva integral.

La política urbana comunitaria parte de la concepción de que los problemas urbanos económicos, sociales y ambientales, se hallan íntegramente relacionados, motivo por el cual su solución requiere de medidas integradas, tales como la renovación de infraestructura obsoleta, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el desarrollo de programas de empleo y la capacitación de la fuerza laboral y el impulso de reformas administrativas tendientes a elevar las capacidades de los gobiernos urbanos y a perfeccionar los canales de participación ciudadana.

Para ello, la Comisión de Comunidades Europeas incluyó dentro de las iniciativas comunitarias un conjunto de programas destinados a la regeneración económica y social de las áreas urbanas.

Objetivos e instrumentos

Si bien virtualmente todas las políticas llevadas a cabo por los organismos comunitarios tienen algún impacto sobre las ciudades, a partir de 1994

comenzaron a desarrollarse políticas específicamente urbanas. La primera iniciativa fue un programa denominado URBAN, que consistió en un conjunto de medidas que combinaban la rehabilitación de la infraestructura obsoleta, políticas de empleo y medidas para reducir la exclusión social. Con posterioridad se desarrollaron proyectos urbanos piloto (UPP) de menor escala que URBAN, con el objetivo de incentivar la búsqueda de soluciones “originales” por parte de los gobiernos locales. Todos estos programas fomentaron la discusión sobre la política urbana comunitaria y dieron lugar al desarrollo de una nueva iniciativa urbana deno-

minada URBAN II. A través de este programa las comunidades de los países miembros pueden acceder a un subsidio que deben destinar a la regeneración de áreas urbanas con problemas (Urban Community Initiative, 2000).

URBAN II estableció precisas condiciones, tendientes a determinar las áreas urbanas elegibles para recibir asistencia. En particular, se especificaron las características socioeconómicas, productivas y ambientales que estas áreas debían reunir (Cuadro N° 18). El principal propósito de este mecanismo, es focalizar la ayuda en las áreas urbanas más rezagadas dentro de los países miembro.

CUADRO N° 18
REQUISITOS DE ELIGIBILIDAD PARA PROGRAMAS DE
DESARROLLO URBANO EN LA UE

Variable	Condición
Población	La población debe alcanzar, como regla general, un mínimo de 20.000 habitantes.
<i>El área urbana a ser asistida debe presentar además al menos tres de las siguientes dificultades:</i>	
Situación socioeconómica	Alto nivel de desempleo de larga duración. Alto nivel de pobreza y de exclusión social. Alto nivel de inmigrantes, minorías étnicas, o refugiados. Bajo nivel educativo, deficiencias significativas de calificación y altas tasas de deserción escolar. Altas tasas de criminalidad y delincuencia. Tendencias demográficas precarias.
Situación productiva	Bajo nivel de actividad. Necesidad específica de reconversión, debido a dificultades locales (económicas y sociales).
Situación ambiental	Medio ambiente particularmente deteriorado.

Fuente: Unión Europea.

El proceso de selección entre las áreas urbanas elegibles, requiere la participación activa de las autoridades de la comunidad interesada, quienes deben: (1) “demostrar” que realmente necesitan la asistencia y (2) presentar el problema específico al cual se destinará la asistencia. En particular, cada ciudad o barrio que solicita ayuda debe demostrar la necesidad de una regeneración económica y social (o la existencia una situación de crisis) utili-

zando indicadores relevantes,⁴⁴ y presentar un único problema urbano a solucionar dentro de un área geográfica “coherentemente” delimitada.

El atractivo de este método de selección es que obliga a las autoridades locales a recabar informa-

⁴⁴ Los indicadores propuestos deben ser seleccionados por los estados miembros y discutidos con la Comisión de Comunidades Europeas.

ción acerca de la situación urbana de sus barrios y ciudades, y a “revelar” esta información a las autoridades comunitarias. El proceso de selección seguramente sería mucho más costoso (en tiempo y dinero) si se llevara a cabo en forma centralizada, como ocurre con algunos programas de desarrollo urbano estadounidense. La diferencia entre ambos casos (UE y EEUU), es que en el primero la heterogeneidad en materia de estadísticas e indicadores

disponibles es considerablemente mayor respecto al segundo.

Así mismo, URBAN II establece las prioridades que los beneficiarios deben tener en cuenta a la hora de utilizar los fondos recibidos. Estas prioridades tienen un marcado sesgo hacia el desarrollo de prácticas (económicas y sociales) que permitan atacar los problemas de exclusión social y no dañen el medio ambiente (Cuadro N° 19).

CUADRO N° 19
POLITICAS PRIORITARIAS DE LOS PROGRAMAS URBANOS EUROPEOS

	Prioridades
Exclusión Social	<p>Desarrollo de una estrategia anti-exclusión y anti-discriminación a través de acciones que impulsen la igualdad de oportunidades y alcancen a los grupos más postergados tales como inmigrantes y refugiados.</p> <p>Desarrollo de las tecnologías del conocimiento a fin de mejorar la provisión de servicios públicos, contribuir a la inclusión social y a la regeneración económica.</p>
Medio Ambiente	<p>Desarrollo de sistemas de transporte público integrados, económicamente eficientes y amigables para el medio ambiente.</p> <p>Desarrollo de sistemas de administración de energía que minimicen la generación de desperdicios, impulsen un uso eficiente del agua y reduzcan la contaminación sonora y el consumo de hidrocarburos.</p>

Fuente: Unión Europea.

De este modo, los subsidios para el desarrollo urbano otorgados por la Comunidad Europea, buscan limitar la discrecionalidad en la utilización de los fondos por parte de los gobiernos locales.

Complementando las prioridades mencionadas, el programa establece instrucciones precisas sobre la información que debe contener el plan de acción presentado por cada una de las comunidades interesadas. En particular, los programas deben incluir al menos los siguientes tópicos:

- *Evaluación ex ante.* La evaluación debe prestar especial atención a la descripción de fortalezas y debilidades del área en cuestión y al impacto esperado del programa (fundamentalmente en materia ambiental y de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres).
- *Estrategias y prioridades.* Debe especificarse cuáles son las prioridades para el desarrollo del área urbana cubierta por el programa, cuáles son los objetivos particulares (incluyendo una cuantificación de los mismos cuando sea posible), e indicar de qué manera esa estrategia y esas prioridades pueden contribuir a alcanzar un desarrollo urbano sostenible.

- *Medidas específicas a implementar.* Debe incluirse un resumen de las medidas que se implementarán para hacer frente a las prioridades identificadas.
- *Asignación del financiamiento.* Debe presentarse un plan indicativo de la asignación estimada del financiamiento para cada prioridad y para cada año, así como también el financiamiento privado relacionado a esas contribuciones.
- *Estructura administrativa de apoyo.* Debe especificarse el nombre de las autoridades responsables del programa y la conformación del resto de la estructura administrativa (incluyendo el comité encargado de monitorear la evolución del programa). Así mismo, debe incluirse una descripción de los sistemas de monitoreo y evaluación y de los mecanismos de transferencia de los fondos a los beneficiarios.
- *Costo de la estructura administrativa.* Debe brindarse información acerca de los recursos requeridos para la preparación, el monitoreo y la evaluación de la asistencia recibida.

Los subsidios otorgados bajo URBAN II son financiados en forma conjunta por la UE y los países beneficiarios. Los fondos aportados por los organis-

mos comunitarios provienen de los denominados Fondos Estructurales que, a su vez, provienen de aportes realizados por los países miembros y están sujetos a una reglamentación propia,⁴⁵ es decir, independiente del programa particular a financiar.

Gestión y Control de Resultados

La gestión está íntegramente a cargo del gobierno local y en algunos casos se cuenta también con la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG's), pero bajo controles estrictos de las autoridades comunitarias.

También se destaca el rol de las organizaciones de ciudades, que actúan como grupo de presión en defensa de los intereses locales. Se puede mencionar por ejemplo el caso de Eurocities, que es una organización integrada por las ciudades más importantes de Europa. Esta organización fue una pieza fundamental en la gestación de este tipo de políticas y, actualmente, desempeña un valioso papel en las negociaciones para la asignación del presupuesto europeo y en la conformación de un ámbito de debate para el perfeccionamiento de las políticas urbanas.

Los programas son monitoreados por el Comité de Monitoreo de Programas,⁴⁶ conformado por representantes de las autoridades comunitarias y de las autoridades locales y nacionales relacionadas con el programa. La función principal del comité es auditar el avance de los programas, al menos una vez al año. En particular, debe llevar a cabo básicamente tres tareas:

- (a) la aprobación de complementos financieros: por lo general, cada programa de desarrollo urbano tiene un monto fijo de dinero asignado y un complemento financiero contingente, cuyo desembolso depende del desempeño en el desarrollo del proyecto.
- (b) la aprobación de las enmiendas que pudieren realizarse al programa original.
- (c) el monitoreo y evaluación del programa en conjunto: además de las tareas de auditoría específicas de cada programa, también se aplican las disposiciones

⁴⁵ Como regla general, de acuerdo a lo establecido por el artículo 29 del reglamento del Consejo Regulatorio N° 1260/1999 de los Fondos Estructurales, el aporte de estos fondos no puede superar el 50% del costo del programa. A su vez, están sujetos a una distribución indicativa entre los países miembros que por lo general se respeta.

⁴⁶ Organismo cuyo funcionamiento está reglamentado por el artículo 35 del Consejo Regulatorio N° 1260/1999 que establece las provisiones generales acerca del manejo de los Fondos Estructurales.

acerca del monitoreo, evaluación y control previstas por el reglamento del Consejo Regulatorio N° 1260/1999 de los Fondos Estructurales (Documentos de la UE, 2000).

1.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL CASO ARGENTINO

De lo expuesto a lo largo del trabajo surge que para países como Argentina, la agenda de las nuevas políticas urbanas es prácticamente inseparable de la correspondiente a las políticas de asistencia social.

A pesar de que en Argentina los problemas sociales alcanzan una dimensión diferente a la que adquieren en los casos estudiados, la estrategia llevada adelante en esos sitios para la organización de los programas de ayuda social dentro de las ciudades, puede ser relevante para el caso argentino.

La heterogeneidad de situaciones locales (tanto en cuanto a problemas como a soluciones potenciales) exige una participación activa de estos niveles locales de gobierno en el diseño y la gestión de los programas de ayuda a ser implementados dentro de sus ciudades; son ellos quienes conocen mejor la realidad sobre las que deben operar estas políticas.

Los niveles superiores de gobierno tienen una importante función a desempeñar en tres áreas: a) financiamiento de las políticas; b) asignación de la ayuda entre diferentes áreas urbanas, no sólo en función de las necesidades registradas en cada sitio, sino fundamentalmente en función del impacto esperado de cada una de las alternativas y c) recreación de esquemas de incentivos que motiven una actitud participativa de los actores locales, induzca a la eficiencia en la gestión de los programas y estimule acciones tendientes a la autosostenibilidad del área urbana asistida, luego de la finalización del programa.

En cuanto al sistema de financiamiento, el mecanismo de transferencias complementarias utilizados en EEUU (Matching grants) y Europa (a través de los fondos estructurales), parece ser una buena fórmula para coordinar los recursos asignados a programas de ayuda desde los niveles nacional y provincial.

Respecto de la asignación de la ayuda, es necesario realizar un trabajo previo a la puesta en marcha de estas políticas, que contribuya a generar información sobre los problemas a abordar. El censo poblacional 2001 otorga una buena oportunidad en este sentido. Se pueden encarar tareas dentro del sistema estadístico nacional, que mediante la acción conjunta de los organismos de estadísticas nacional y provinciales,

permitan el procesamiento de dicha fuente de información destinado a:

- identificar geográficamente los principales encadenamientos de pobreza que existen en las ciudades argentinas.
- establecer un ranking que permita ordenar dichas zonas en función del grado de deterioro de las condiciones económicas, sociales y ambientales de cada sitio.

El desarrollo de estas fuentes de información es un paso previo indispensable para determinar qué zonas tienen mayor prioridad para ser elegidas dentro de los programas de ayuda. Esto también sirve para el desarrollo de una discusión fructífera entre los niveles nacional y provincial, sobre la forma de coordinar los programas de ayuda social.

Establecidas las zonas prioritarias, la iniciativa local debe jugar un papel esencial; la asignación debería orientarse hacia aquellos sitios de estas zonas prioritarias, que demuestren un mayor potencial en el uso de los recursos y en la generación, a partir de dicha ayuda, de procesos de desarrollo autosostenibles.

Un mecanismo similar al utilizado en la Unión Europea puede ser útil para este propósito, no sólo en función del objetivo asignativo, sino también en cuanto a la calidad del esquema de incentivos que genera. Este tipo de mecanismo prevé:

- establecimiento del marco para la elección dentro de los programas de ayuda en el nivel central. En el caso argentino dicho marco podrá establecerse mediante un acuerdo nación-provincias, acerca de las prioridades sociales a atacar y de los tipos de ayuda a financiar. Esto último se refiere al mix de programas que potencialmente se podría incluir dentro de cada paquete de ayuda (programas de capacitación laboral y subsidio al desempleo,

asistencia a microempresas, subsidios para infraestructura, programas de saneamiento ambiental, transferencia en dinero a personas pobres, etc.).

- presentación de propuestas por el nivel local, no necesariamente desde el municipio, sino también desde otro tipo de organizaciones locales (organizaciones vecinales, etc.). Las propuestas deberían contener una descripción detallada de objetivos, instrumentos, presupuesto requerido, metas intermedias de desempeño auditables, etc. Un factor de suma importancia es la consideración como unidad receptora de la ayuda al área geográfica, de modo que la elaboración de la propuesta no debería perder de vista el sentido de integralidad de la ayuda.

- selección de las zonas beneficiadas en función de las prioridades aludidas y del análisis de factibilidad de las propuestas presentadas. El indicador a observar para esta selección debería reflejar el impacto de cada peso gastado. En algunos de los programas de ayuda se podría exigir incluso la focalización hacia adentro de la zona beneficiada, permitiendo que la ayuda se concentre en determinados grupos de beneficiarios (jefes de hogar desocupados, niños en condición de pobreza, etc.). También se puede prever la construcción de los programas, la formulación de diseños experimentales u otras formas de recolección de información que permitan la evaluación de impacto posterior a la aplicación del programa y, en función de ello, la adopción de acciones correctivas.

- Financiamiento sujeto a monitoreo: la figura de desembolsos parciales en función del cumplimiento de las metas comprometidas, puede ser de suma utilidad para alentar la eficiencia de la gestión dentro de los gobiernos locales o de las organizaciones locales receptoras de los recursos.

Anexo 1

Este anexo tiene dos objetivos: (a) servir como referencia para el Gráfico N° 2, y (b) determinar con mayor rigurosidad cuáles son las actividades productivas que presentan un mayor sesgo localizacional hacia el centro; es decir, cuáles son las actividades que dependen con mayor fuerza de un mercado de gran tamaño. Las actividades referenciadas en el Gráfico N° 2, son aquellas que no se encuentran sombreadas en el Cuadro A.1.

Para medir el sesgo localizacional hacia el centro, se calculó el coeficiente de correlación simple entre la importancia relativa de una actividad determinada como generadora de empleo en un aglomerado particular y el índice de centralidad de Keeble correspondiente a tal aglomerado, esto es entre:

$$L_{ij} / \sum_i L_{ij} \text{ y } K_j$$

donde L_i representa el empleo en la actividad i en el aglomerado j y K_j es el índice de centralidad de Keeble correspondiente al mismo aglomerado. El coeficiente de correlación entre los elementos mencionados es un indicador del sesgo localizacional hacia el centro, en virtud de que cuanto más alto sea su valor mayor será la proporción del empleo de la industria considerada que corresponde a los aglomerados centrales, respecto a la proporción correspondiente a los aglomerados periféricos. Los resultados de estos cálculos para las actividades manufactureras llevadas a cabo en Argentina, se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO A.1
SESGO LOCALIZACIONAL HACIA EL CENTRO. AÑO 1993

Código	Actividad	Coefficiente de correlación
2211	Edición de libros, folletos, partituras y otras publicaciones	0,997
2213	Edición de grabaciones	0,997
2230	Reproducción de grabaciones	0,997
3330	Fabricación de relojes	0,997
3691	Fabricación de joyas y artículos conexos	0,988
3000	Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática	0,987
2212	Edición de periódicos, revistas y publicaciones	0,987
2219	Otras actividades de edición	0,966
2222	Actividades de servicios relacionadas con la impresión	0,922
1820	Terminación y teñido de pieles; fabricación de artículos de piel	0,917
2732	Fundición de metales no ferrosos	0,897
3313	Fabricación de equipo de control de procesos industriales	0,872
2423	Fabricación de medicamentos de uso humano u de uso veterinario	0,864
1912	Fabricación de maletas, bolsos de mano y artículos similares, artículos de talabartería y otros artículos de cuero no contemplados en otra parte	0,841
1810	Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel	0,829
2221	Actividades de impresión	0,811
3694	Fabricación de juegos y juguetes	0,801
3210	Fabricación de tubos y válvulas electrónicos y de otros componentes electrónicos	0,758
3311	Fabricación de equipo médico y quirúrgico y de aparatos ortopédicos	0,754
3699	Otras industrias manufactureras no contempladas en otra parte	0,748
1730	Fabricación de artículos de punto	0,706
2915	Fabricación de equipo de elevación y manipulación	0,695

Continúa

CUADRO A.1
SESGO LOCALIZACIONAL HACIA EL CENTRO. AÑO 1993

Continuación

Código	Actividad	Coefficiente de correlación
2720	Fabricación de productos primarios de metales preciosos y metales no ferrosos	0,649
3320	Fabricación de instrumentos de óptica y equipo fotográfico	0,646
3150	Fabricación de lámparas	0,631
2914	Fabricación de hornos, hogares y quemadores	0,552
1543	Elaboración de cacao y chocolate y productos de confitería	0,551
1721	Fabricación de artículos confeccionados de materiales textiles, excepto prendas de vestir	0,493
1729	Fabricación de otros productos textiles no contemplados en otra parte	0,448
1541	Elaboración de galletitas, productos de panadería	0,432
3130	Fabricación de hilos y cables aislados	0,422
1920	Fabricación de calzados	0,413
3220	Fabricación de transmisores	0,413
2919	Fabricación de otra maquinaria de uso general	0,404
3312	Fabricación de instrumentos y aparatos de medir, verificar, ensayar, navegar y otros fines, excepto equipo de control de procesos industriales	0,398
1544	Elaboración de pastas alimenticias frescas y secas	0,390
1712	Acabado de productos textiles	0,386
2413	Fabricación de plásticos en formas primarias y de caucho sintético	0,385
2102	Fabricación de papel y cartón ondulado y de envases de papel y cartón	0,371
1554	Elaboración de bebidas gaseosas, hielo, jugos de fruta envasados y otras bebidas no alcohólicas	0,368
2691	Fabricación de artículos de cerámica	0,365
3511	Construcción y reparación de buques	0,354
2891	Forja, prensado, estampado y laminado de metal; pluvimeturgia	0,352
3120	Fabricación de aparatos de distribución y control de la energía eléctrica	0,352
1549	Tostado, torrado y molienda de café y especias; preparación de hojas de té; elaboración de productos alimenticios no contemplados en otra parte	0,346
2696	Corte, tallado y acabado de la piedra	0,343
2899	Fabricación de envases de hojalata y de otros productos elaborados en metal no contemplados en otra parte	0,339
2893	Fabricación de artículos de cuchillería, herramientas de mano y artículos de ferretería	0,335
2520	Fabricación de otros productos plásticos	0,332
2929	Fabricación de otros tipos de maquinaria de uso especial	0,326
2610	Fabricación de vidrios y productos de vidrio	0,315
2029	Fabricación de otros productos de madera	0,304
3110	Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos	0,287
3190	Fabricación de otros tipos de equipo eléctrico no incluidos en otra parte	0,281
2424	Fabricación de jabones, preparados de limpieza, cosméticos, perfumes y otros productos de tocador	0,277
2699	Fabricación de otros productos minerales no metálicos no incluidos en otra parte	0,273
2892	Tratamiento y revestimiento de metales; obras de ingeniería mecánica en general	0,259
2913	Fabricación de cojinetes; engranajes; trenes de engranaje y piezas de transmisión	0,257

Continúa

CUADRO A.1
SESGO LOCALIZACIONAL HACIA EL CENTRO. AÑO 1993

Continuación

Código	Actividad	Coefficiente de correlación
3610	Fabricación de muebles y colchones	0,256
2519	Fabricación de otros productos de caucho	0,252
2912	Fabricación de bombas, compresores, grifos y válvulas	0,240
2930	Fabricación de maquinaria de uso doméstico no incluida en otra parte	0,238
1711	Preparación de fibras textiles vegetales, lavado de lana, hilado de fibras textiles, fabricación de tejidos textiles	0,231
2922	Fabricación de máquinas herramienta	0,204
2411	Fabricación de comprimidos y licuados, de curtientes naturales y sintéticos, de materias colorantes básicas y de materias químicas básicas no contempladas en otra parte	0,181
2811	Fabricación de productos metálicos para uso estructural	0,177
1511	Producción, procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos	0,170
2926	Fabricación de maquinaria para la elaboración de productos textiles, prendas de vestir o cueros	0,163
2320	Fabricación de productos de refinación de petróleo	0,161
2421	Fabricación de plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario	0,156
3430	Fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos	0,155
1531	Molienda de trigo, arroz, yerba mate, legumbres y cereales	0,151
2925	Fabricación de maquinaria para la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	0,148
2429	Fabricación de productos químicos no contemplados en otra parte	0,146
1552	Elaboración y fraccionamiento de vino, sidra y otras bebidas alcohólicas fermentadas y no destiladas	0,142
2695	Elaboración de mosaicos, artículos de cemento, fibrocemento y yeso excepto masaicos	0,134
3140	Fabricación de pilas y baterías	0,129
2812	Fabricación de tanques, depósitos y recipientes de metal	0,115
3420	Fabricación de carrocerías, remolques y semirremolques	0,110
3592	Fabricación de bicicletas y de sillones para ancianos	0,109
2422	Fabricación de pinturas barnices y productos de revestimiento similares, tinta de imprenta y masillas	0,091
2924	Fabricación de maquinarias para explotación de minas y canteras para obras de construcción	0,086
1520	Elaboración de productos lácteos	0,086
1911	Curtido y terminación de cueros	0,085
1514	Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal	0,070
2023	Fabricación de recipientes de madera	0,061
2511	Fabricación de cubiertas y cámaras	0,052
2710	Industrias básicas del hierro y el acero	0,050
2109	Fabricación de otros artículos de papel y cartón	0,047
2101	Fabricación de pasta de madera	0,045
2731	Fundición de hierro y acero	0,035
3230	Fabricación de receptores	0,033
2022	Fabricación de partes y piezas de carpintería para edificios y construcciones	0,032

Continúa

CUADRO A.1
SESGO LOCALIZACIONAL HACIA EL CENTRO. AÑO 1993

Continuación

Código	Actividad	Coefficiente de correlación
2430	Fabricación de fibras manufacturadas	0,030
3520	Fabricación de locomotoras y de material rodante para ferrocarriles y tranvías	0,030
1722	Fabricación de tapices y alfombras	0,030
1532	Elaboración de almidones y productos derivados del almidón	0,030
2692	Fabricación de productos de cerámica refractaria	0,030
2923	Fabricación de maquinaria metalúrgica	0,030
1551	Destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas	0,030
3693	Fabricación de artículos de deporte	0,030
3599	Fabricación de otros tipos de equipos de transporte no incluidos en otra parte	0,030
2412	Fabricación de abonos y compuestos de nitrógeno	0,030
1723	Fabricación de cuerdas, cordeles, bremantes y redes	0,030
3692	Fabricación de instrumentos de música	0,030
1553	Elaboración de cervezas, bebidas malteadas y de malta	0,024
3591	Fabricación de motocicletas	0,018
2927	Fabricación de armas y municiones	0,007
3410	Fabricación de vehículos automotores	0,005
1512	Elaboración y conservación de pescado y productos de pescado	-0,006
1533	Elaboración de alimentos preparados para animales domésticos y de granja	-0,008
2694	Elaboración de cemento, cal, yeso	-0,011
2693	Fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural	-0,015
2921	Fabricación de maquinaria agropecuaria y forestal (incluyendo tractores)	-0,017
1542	Elaboración de azúcar	-0,048
2010	Aserrado y cepilladura de madera	-0,048
1513	Elaboración de dulces, mermeladas y jaleas; elaboración, conservación y envasado de frutas, legumbres y hortalizas	-0,051
2911	Fabricación de motores y turbinas	-0,052
2021	Fabricación de hojas de madera para enchapado, tableros, etc.	-0,059
1600	Elaboración de productos de tabaco	-0,084

Nota: las actividades y sus códigos corresponden a la clasificación CIIU a cinco dígitos utilizada en el Censo Nacional Económico 1994.

Fuente: elaboración propia en base a Censo Nacional Económico 1994 y Volpe (2000).

Bibliografía

- Alonso: "Location and land use". Cambridge, Harvard University Press. 1964.
- Banco Mundial: "There is life after Death". Revista Urban Age. Edición de Primavera. 1999.
- Banco Mundial: "Informe del Desarrollo Mundial" 1999/2000.
- Becker G. y Murphy K.: "The division of labor, coordination costs, and knowledge". Quarterly Journal of Economics N° 107. 1992.
- Bourne L.: "Modelos alternativos para el manejo de las Regiones Metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas". Foro Internacional sobre Metrololización, Universidad de Toronto, en página web de RIADEL, www.riadel.cl 1999.
- Brühlhart M.: "Economic Geography, Industrial Location and Trade: The evidence". Preparado como tópico especial de The World Economy. 1998.
- Christaller: "The Central Places of Southern Germany". Versión en inglés de Prentice-Hall (1966). 1933.
- Davies A.: "Local Economies and Globalization". OECD, Note Book N° 20. 1995.
- Davies A.: "Arresting in Urban". The OECD Observer N° 210, Why Territorial Development Matters. February-March. 1998.
- Dixit A. y Norman V.: "Theory of International Trade". Cambridge University Press. 1980.
- Documentos de la UE: "Marco de Actuación para un Desarrollo Urbano Sostenible". 1998.
- Documentos de la UE: "Towards an Urban Agenda in the European Union". 1997.
- Documentos de la UE: "Towards Benchmarking of Quality of Life in 58 European Cities". The Urban Audit, Vol. II, the yearbook. 2000.
- Documentos de la UE: "Urban Community Initiative". 2000.
- Fujita M. y Thisse J. F.: "Economics of Agglomerations". CEPR Discussion Paper N° 1344, Centre of Economic Policy Research, London. 1996.
- Fujita M.; Krugman P. y Venables A.: "The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade". MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London. 1999.
- Hamer A. y Linn J.: "Urbanization in the Developing World: patterns, issues, and policies". Handbok of Regional and Urban Economics, Elsevier Science Publishers, Vol II. 1987.
- Hanson G.: "Scale Economics and the Geographic Concentration of Industry". National Boreau of Economic Research. 2000.
- Harris C.: "The market as a factor on the localization of industry in the United States". Annals of the Association of American Geographers N° 64. 1954.
- Helpman E. y Krugman P.: "Market Structure and Foreign Trade". MIT Press, Cambridge (Mass.). 1985.
- HUD: "Places Left Behind in the New Economy". Página web de HUD. 1999.
- HUD: "The State of the Cities". Página web de HUD, Junio. 2000a.
- HUD: "Strategic Plan". Página web de HUD. 2000.
- HUD: "Annual Performance Plan". Página web de HUD. 2000.
- INDEC: "Situación y Evolución Social". Síntesis N° 4. 1998.

- INDEC: "Marco de muestreo nacional urbano para encuestas de hogares". Metodología N° 12. 1999.
- Jones R.: "The structure of simple general equilibrium models". Journal of Political Economy N°73, pp 557-572. 1965.
- Keeble D. y otros: "Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States". Commission of the European Community, Luxemburgo. 1986.
- Krugman P.: "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade". Journal of International Economics, Vol. 9, pp 469-479. 1979.
- Krugman P.: "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade". American Economic Review, Vol. 70, pp. 950-959. 1980.
- Krugman P.: "Intraindustry Specialization and the Gains from Trade". Journal of Political Economy, Vol. 89, pp. 959-973. 1981.
- Krugman P.: "Increasing Returns and Economic Geography". Journal of Political Economy, Vol. 99, pp. 483-499. 1991a.
- Krugman P.: "Geography and Trade". Cambridge (Mass.), MIT Press. 1991b.
- Krugman P.: "First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location". Journal of Regional Science, Vol. 33, pp. 129-144. 1993a.
- Krugman P.: "On the Relationship between Trade Theory and Location Theory". Review of International Economics N° 2, Vol. 1, pp. 110-122. 1993b.
- Krugman P.: "The role of Geography in Development". Banco Mundial. 1998.
- Krugman P. y Venables A.: "Globalization and the Inequality of Nations". Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, pp. 857-880. 1995a.
- Krugman y Venables: "The Seamless World: A Spatial Model of International Specialization". NBER Discussion Paper N° 5220. 1995b.
- Lefevre: "Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa: desde la legitimación funcional a la política". Foro Internacional sobre Metrololización, Universidad de Toronto, en página web de RIADEL, www.riadel.cl 2000.
- Lösch A.: "The economics of location". Versión en inglés de Yale University Press (1954). 1940.
- Lucas: "On the mechanics of economic development". Journal of Monetary Economics N° 22. 1988.
- Markusen J. y Venables A.: "The Theory of Endowment, Intra-Industry and Multinational Trade". CEPR Discussion Paper N° 1341, Centre for Economic Policy Research, London. 1996.
- Mackun P.: "Silicon Valley and Route 128: Two Faces of American Technopolis". Página web www.internetvalley.com 2000.
- Miyao T.: "Some Dynamics and comparative statics of a spatial model of production". Academic Press, New York. 1977.
- Naciones Unidas: "World Urbanization Prospects: the 1999 revision". Página web de la ONU. 1999.
- Neilson L.: "Urban Economic Development Issues and Challenges". OCDE. Background Paper. 1999.
- Ohlin: "Interregional and International Trade". Harvard University Press, Cambridge (Mass.). 1933.
- Ottaviano G. y Puga D.: "Agglomeration in the Glogal Economy: a survey of the New Economic Geography". CEPR Discussion Paper N° 1699, Centre of Economic Policy Research, London. 1997.
- O'Sullivan A.: "Urban Economics". Times Mirror, Higher Education Group, 3° Edición. 1996.

- Plan Urbano: "Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sostenible: documento de diagnóstico y recomendaciones". Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 1999.
- Power A.: "Poor Areas and Social Exclusion". London School of Economics. 2000.
- Pread A.: "The spatial dynamics of US urban-industrial growth, 1800-1914". MIT Press, Interpretive and theoretical Essays, Cambridge., 1996.
- Presupuesto de Estados Unidos. Año Fiscal 2001.
- Puga D. y Venables A.: "Preferential Trading Arrangements and Industrial Location". Journal of International Economics, Vol. 43, pp. 347-368. 1997.
- Ricardo D.: "On the Principles of Political Economy and Taxation". Penguin, Harmondsworth (1971 Edition). 1817.
- Rosen y Resnick: "The size distribution of cities: an examination of the Pareto Law and Primaci". Journal of Urban Economic N° 2, Vol 8. 1980.
- Sachs J. y Gallup J. L.: "Geography and Economic Growth". Annual Bank Conference on Development Economics. Banco Mundial. 1998.
- Solow R. M.: "On equilibrium models of urban location". En J.M. Parkin ed.:Essays in modern economics. London, Longman. 1973.
- Vanek J.: "The Factor Proportions Theory: The N-Factor Case". Kyklos, Vol. 21, pp. 749-756. 1968.
- Venables A.: "Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries". International Economic Review, Vol. 37, pp. 341-359. 1996.
- Volpe Ch.: "Integración económica y localización de la actividad productiva: el caso del Mercosur". Universidad Nacional de la Plata. Departamento de Economía. Documento de trabajo N° 23. 2000.
- von Meyer H.: "The Insights of Territorial Indicators". The OECD Observer N° 210, Why Territorial Development Matters. February-March. 1998.
- von Tünen J. H.: "The isolated state". Versión en inglés de Oxford: Pergammon Press (1966). 1826.
- Weder R.: "Linking Absolute and Comparative Advantage to Intra-Industry Trade Theory". Review of International Economics, Vol. 3, pp. 342-354. 1995.
- Wilson: "The State of American Cities". Social Exclusion and the Future of Cities, Center for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. Febrero. 2000.

Cuadernos publicados

1. Evolución de las Finanzas Públicas de la Provincia de Buenos Aires 1970-1993.
2. Estimación de la actividad económica de la Provincia de Buenos Aires para el año 1992: Valor Bruto de Producción Geográfico y Valor Agregado.
3. Propuesta para un Sistema Tributario Federal.*
4. Estudio sobre el servicio de recolección de residuos en la Provincia de Buenos Aires.*
5. Servicio Alimentario Escolar: diagnóstico y propuesta.*
6. Gasto público provincial y municipal por partido de la Provincia de Buenos Aires.*
7. El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria en la Provincia de Buenos Aires.*
8. Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la Provincia de Buenos Aires.*
9. La educación en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos de su desempeño reciente y la asignación de recursos presupuestarios en el sector.*
10. Coparticipación a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
11. Comercio minorista en el canal de autoselección.
12. Productividad de los insumos públicos y de la infraestructura. Una evaluación de equilibrio general para la economía argentina y para la Provincia de Buenos Aires.
13. Niveles de Desarrollo Económico por Provincias: Indicadores y Evolución Intertemporal.
14. Dos problemas de Finanzas Públicas: El crecimiento del Gasto Público y las potestades del endeudamiento provincial.

15. Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.
16. Procedimientos de Contrataciones en el Sector Público.
17. Sector Agropecuario Bonaerense: Evolución período 1992-1996.
18. El Sistema de Salud en Argentina.
19. Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense.
20. La asistencia a la producción en la Provincia de Buenos Aires. Situación actual y una propuesta de trabajo.
21. Argentina-Brasil: condiciones para la inversión extranjera.
22. Concentración Territorial de la Industria en Argentina.
23. Estructura y rendimiento de los sistemas tributarios de Argentina y de algunos países seleccionados de América Latina y OECD.
24. Mensajes de los Gobernadores de la Provincia de Buenos Aires a la Honorable Asamblea Legislativa: 1881-1905.
Tomo I: 1881-1889* Tomo II: 1890-1896* Tomo III: 1897-1905*
25. Empleo y desempleo en Argentina.
26. Efectos de medidas de política económica sobre el empleo regional.
27. El mercado laboral en Argentina. Diagnóstico y políticas.
28. La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico, 1991-1996.
29. El viejo y el nuevo Estado.
30. Dificultades para la obtención de financiamiento en el sistema financiero argentino. El caso de las PyMEs.

31. Lineamientos para una reforma del sistema tributario argentino.
32. El federalismo regulatorio: una evaluación preliminar del caso argentino en base a la teoría y la experiencia internacional.
33. Políticas Activas: ¿Quién dijo que no se puede?.
34. La racionalidad económica aplicada a la cuestión ambiental.
35. Desarrollo, crecimiento regional y política económica. Causas y efectos de la concentración de la actividad económica.
36. El sector frutihortícola bonaerense.
37. Exportaciones argentinas por provincias.
38. El fracaso del mercado: el caso de los monopolios naturales con una aplicación práctica.
39. Medidas de eficiencia relativa en el sector público local. Un resumen crítico de la literatura y una aplicación al sector educativo.
40. Análisis del ciclo económico argentino.
41. Evolución regional (por provincias) de la actividad económica en el sector Comercio y Servicios.*
42. La industria en los '90.
Tomo I: evaluación, implicancias y perspectivas de una nueva etapa de crecimiento industrial.*
Tomo II: estructura, evolución y perspectivas de algunos sectores seleccionados.*
43. Análisis de la actividad económica en la provincia de Buenos Aires.*
44. Política ambiental y desarrollo sustentable.

45. Acceso a la educación y la salud en la provincia de Buenos Aires.*
46. Equidad y mercado de trabajo. Consideraciones para un crecimiento sostenible.
47. La provincia de Buenos Aires: una mirada a su economía real.*
48. Instituciones y reforma del Estado. Tras los nuevos objetivos: equidad, competitividad y menor volatilidad en un país federal.
49. La distribución del ingreso en Argentina y en la provincia de Buenos Aires.
50. El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires. Un análisis en base a la Encuesta de Desarrollo Social.
51. Oferta y demanda de políticas en un mundo global: el rol de los acuerdos regionales.
52. Crecimiento sostenido y con equidad: el rol del financiamiento.
53. La transformación del sistema financiero argentino. Concentración bancaria, eficiencia y financiamiento.
54. Determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso.
55. Características regionales y sectoriales del empleo y del desempleo.
56. La autonomía en los municipios argentinos.
57. Instituciones y reforma fiscal Federal en Argentina.
58. Elementos para el diseño y evaluación de propuestas de descentralización del gasto en EGB.
59. El dilema de la economía informal: evidencias y políticas.
60. El nuevo contexto y las políticas urbanas: nuevas perspectivas en la distribución de recursos entre ciudades.

Cuadernos de Economía es una serie que tiene por objeto difundir estudios de utilidad para la gestión de las finanzas públicas provinciales; se invita a quienes deseen contribuir en este sentido, a proponer trabajos para su publicación. A tal fin, deben dirigirse a: Sr. Coordinador de la serie “Cuadernos de Economía” Lic. Lisandro Menéndez Paratore – Calle 8 entre 45 y 46, 2º Piso – Oficina N° 450, La Plata – Teléfono (0221) 429-4400 (int 6511) fax (0221) 429-4400 (int 6561).

* Edición agotada.