

1

La Situación de Buenos Aires

**ESTUDIO COMPARATIVO DE LA CIUDAD
MEDIANTE LOS INDICADORES DE
ESTAMBUL+ 5**

Miguel Kanai

Septiembre de 2001

Introducción

El Programa de Indicadores Urbanos y el Observatorio Urbano Global, partes de la Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos (Hábitat), intentan dar respuesta a la necesidad de datos consistentes al nivel ciudad y conforman un conjunto de indicadores con coherencia interna para identificar las principales problemáticas urbanas, que además pueden ser analizados a cualquier escala espacial. Estos indicadores son necesarios para asistir a los administradores urbanos y los organismos locales en la identificación de necesidades, asignación de prioridades y toma de acción de acuerdo a objetivos urbanos y planes estratégicos.

Los indicadores que se incluyen en el informe se recolectaron en 1995-1996 para 237 ciudades usando datos de 1993 y en el 2000-2001 para 151 ciudades usando datos de 1993 y 1998. (*Buenos Aires sólo participó en la segunda serie*)

Estos datos permiten comparaciones entre países y ciudades además de un análisis de la velocidad en que se da respuesta a los problemas más cruciales. La intención es además de proveer una línea de base para que las ciudades puedan enfocar su futura recolección de información y compararla con otras ciudades similares para identificar áreas problemáticas. Otro uso importante de los indicadores es en el desarrollo y la muestra de estrategias sectoriales nacionales o en la acción de la ciudad y sus planes de desarrollo.

Metodología

A partir de los 23 indicadores Hábitat desarrolló un Índice de Desarrollo de la Ciudad (IDC) siguiendo una técnica similar a la empleada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para construir el índice de desarrollo humano (IDH). Este índice se calcula en base al promedio simple de 5 sub-índices de desempeño urbano (producto geográfico, infraestructura, recolección de residuos, salud y educación). Ver Tabla 1.

Tabla 1. Elaboración de Índices

Índice	Fórmula
Infraestructura	$25 * (\text{conexiones de agua potable}) / 2 + 25 * \text{cloacales} + 25 * \text{líneas eléctricas} + 25 * \text{telefónicas}$
Recolección de Deshechos	$\text{aguas servidas} * 50 + \text{recolección de desechos sólidos} * 25 + (1 - \text{basurales a cielo abierto}) * 25$
Salud	$(\text{camas de hospital} - .08) * 50 / 27.62 + (32 - \text{mortalidad infantil}) * 50 / 31.92$
Educación	$(\text{aulas primarias} - .57) * 50 / 6.52 + (\text{aulas secundarias} - .66) * 50 / 8.04$
Producto	$(\text{logaritmo producto de la ciudad} - 2,52) * 100 / 7,94$
Desarrollo de la Ciudad (IDC)	(índice de infraestructura + índice de colección de desechos + índice de salud + índice de educación + índice de producto) / 5)

La situación de Buenos Aires

El análisis preliminar muestra a Buenos Aires en la posición 34 (IDC = 79,36) y con un índice de desarrollo similar a Río de Janeiro (IDC = 79,44) y Santiago de Chile (IDC = 79,21). En comparación a otras ciudades de la Argentina el índice de Buenos Aires es menor al de Córdoba (IDC = 81,86), la mejor posicionada del país, y se encuentra por encima del de Rosario (IDC = 71,53).

Buenos Aires se encuentra entre las ciudades con un índice de desarrollo relativamente alto, entre las que también se incluye a Seúl, Hong Kong, Singapur, Madrid, Moscú y Bangkok. Aunque no haya una comparabilidad directa entre las dos ondas Nueva York tenía un índice de 84,4 para la primera medición con datos de 1993.

Una descomposición del IDC en sus sub-índices permite identificar áreas en las cuales Buenos Aires tiene un mejor o peor desempeño y así agregar un elemento a la definición estratégica de prioridades y rumbo de futuras políticas públicas.

Se realizaron dos comparaciones, una frente a la totalidad de la base de datos (a) y la otra tomando sólo las ciudades dentro del corredor Santiago - Bello Horizonte (b), la región urbana dentro de la cual se encuentra Buenos Aires. Ver Tabla 2.

Tabla 2. La posición de Buenos Aires

Ranking	IDC	Producto	Infraestructura	Deshechos	Salud	Educación
Buenos Aires (a)	34	20	34	61	63	38
Buenos Aires (b)	6	2	2	8	8	3

Ambas comparaciones muestran que mientras que Buenos Aires presenta un alto producto geográfico (tanto total como per cápita) para su nivel de desarrollo integral, las áreas de recolección y tratamiento de deshechos y salud se presentan como de un desempeño inferior al resto.

Proveer de cooperación técnica a aquellas áreas de gobierno que soliciten su cooperación.

La baja calificación de Buenos Aires en el área deshechos se debe fundamentalmente a la falta casi total de tratamiento de sus aguas cloacales. El mejoramiento de este indicador presenta un particular desafío para la administración local debido a que la prestación del servicio, así como las decisiones de inversión en infraestructura para mejorar el tratamiento de los deshechos cloacales, se encuentran en manos de organismos privatizados, solamente regulados por entes en los cuales las administraciones locales poseen baja ingerencia. Se requerirá además cooperación interjurisdiccional a escala metropolitana ya que bajo las condiciones actuales, unos pocos municipios con limitado poder negociador son los que soportan en mayor parte los costos del deterioro medioambiental provocados por el sistema actual.

Cabe aclarar que en el área salud, el índice presenta un cuadro que describe más cercano al del área metropolitana que al de la ciudad, ya que por ejemplo la alta mortalidad de niños menores de 5 años que se reporta para Buenos Aires se estimó para su área metropolitana y no para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este tema es explicado en mayor detalle en la sección de desarrollo social.

Buenos Aires en el contexto del Corredor Santiago – Bello Horizonte

El puerto chileno de Valparaíso tiene el más alto índice de desarrollo (IDC = 87,79) del corredor y Asunción del Paraguay el menor (IDC = 55,72). Buenos Aires, con su altos niveles de producto e infraestructura y una población con niveles de educación comparativamente altos, presenta una posición económicamente competitiva dentro de la región pero cuya sostenibilidad a largo plazo se ve amenazada por posibles deterioros en su calidad medioambiental de no modificarse las condiciones de recolección y tratamiento de deshechos cloacales y una posible baja en la productividad de su población en caso de una falta de mejorías en sus condiciones de salud altamente relacionadas con niveles de desarrollo social general.

San Pablo, la mayor metrópolis de la región con 16 millones de habitantes, es el gran ausente en esta base de datos.

Tabla 3. Buenos Aires y el Corredor Santiago – Bello Horizonte

Ciudad	País	Índice de Desarrollo de la Ciudad	Subíndices				
			Producto de la Ciudad	Infraestructura	Deshechos	Salud	Educación
Buenos Aires		79,36	82,21	92,13	50,00	84,10	88,35
- Ranking		6	2	2	8	8	3
Valparaiso	Chile	87,79	74,76	87,33	100,00	90,15	86,70
Viña del mar	Chile	87,38	74,24	89,25	94,95	90,31	88,18
Córdoba	Argentina	81,86	77,62	79,53	74,55	89,26	88,35
Concepción	Chile	79,92	81,53	88,63	52,85	89,89	86,70
Río de Janeiro	Brasil	79,44	82,25	86,23	62,60	81,85	84,25
Santiago	Chile	79,21	74,90	92,80	51,65	90,00	86,70
Rosario	Argentina	72,58	70,00	83,30	36,30	86,32	86,99
Montevideo	Uruguay	72,50	81,54	87,88	17,10	86,62	89,35
Porto Alegre	Brasil	68,51	74,76	77,75	49,79	82,02	58,25
Asunción	Paraguay	55,72	75,70	39,45	2,00	83,39	78,08
Promedio		76,75	77,23	82,21	53,80	86,72	83,81

Es posible evaluar el desempeño (*performance*) de una ciudad mediante la relación entre su IDC general y su subíndice de producto determinando así los logros de cada ciudad en términos de calidad urbana para el nivel de recursos que tiene disponible.

Buenos Aires presenta de esta manera un desempeño relativamente pobre dado que su IDC se encuentra relativamente por debajo de su subíndice de producto. Río de Janeiro presenta una situación similar, las ciudades chilenas de Viña del Mar, Valparaíso y Santiago son las de mejor desempeño en la región, Córdoba y Rosario presentan un desempeño relativamente bueno y Porto Alegre, Montevideo y Paraguay son las ciudades con el desempeño más bajo. Ver Gráfico 0 para un análisis comparativo del desempeño en cada área.

El producto de la ciudad

Con un producto de \$21.534 per capita para el año 1998, Buenos Aires se ubica entre las ciudades más prosperas de la muestra, bien por encima del promedio general (\$7.379) y del de las ciudades latinoamericanas (\$6.565), y muy cercano

al promedio de las ciudades de países altamente industrializados (\$25.704). La siguiente es una muestra de ciudades con un producto per capita similar al de Buenos Aires donde se ve una clara preponderancia de ciudades en los países altamente industrializados. Ver Tabla 4.

Corredor del Mercosur



Gráfico 0

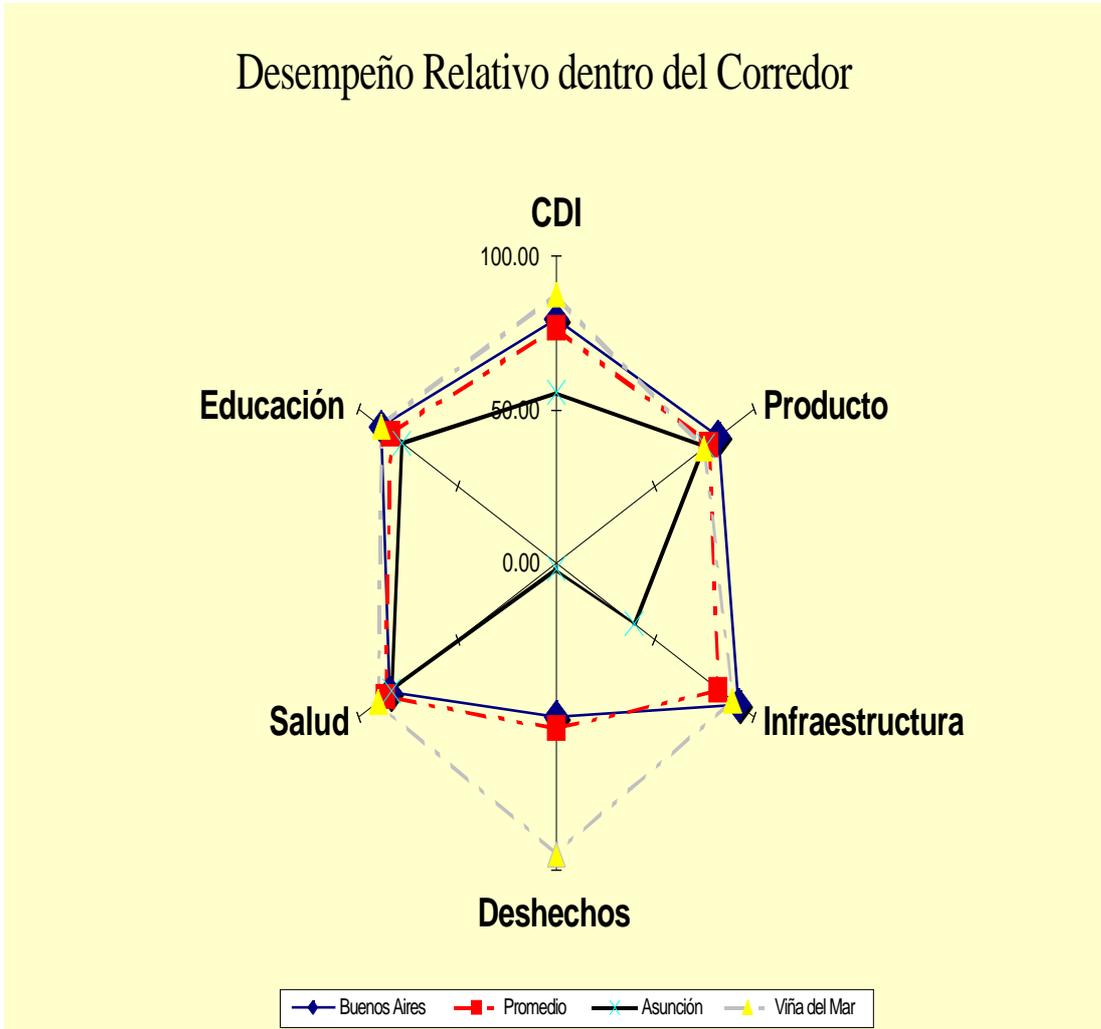


Tabla 4. Buenos Aires y ciudades con un producto similar

Región	Ciudad	País	Producto per capita de la Ciudad
Altamente Industrializados	<i>Providence</i>	Estados Unidos	\$30.155
Altamente Industrializados	Birmingham-USA	Estados Unidos	\$28.750
Altamente Industrializados	Edimburgo	Reino Unido	\$26.333
Altamente Industrializados	Londres	Reino Unido	\$24.989
Altamente Industrializados	Umea	Suecia	\$23.100
Asia	Singapur	Singapur	\$22.955
Altamente Industrializados	Belfast	Reino Unido	\$21.672
América Latina	Buenos Aires	Argentina	\$21.534
Altamente Industrializados	Madrid	España	\$18.717
Transición	Ljubljana	Eslovenia	\$17.865
Altamente Industrializados	Birmingham	Reino Unido	\$17.776
Altamente Industrializados	Cardiff	Reino Unido	\$17.759
Altamente Industrializados	Amal	Suecia	\$17.360
Altamente Industrializados	Manchester	Reino Unido	\$16.218
Altamente Industrializados	Des Moines	Estados Unidos	\$15.342
Altamente Industrializados	Pamplona	España	\$14.840

El desarrollo de la ciudad en relación a su economía

Un posible uso de la base de datos para un estudio comparativo de una ciudad como Buenos Aires es la evaluación del desempeño de esta en distintas áreas según su producto, comparando el indicador obtenido con uno esperado según el nivel de producto de la ciudad dentro de la base de datos.

Se comparó a Buenos Aires con otras 70 ciudades de la base de datos en su totalidad (a) para las cuales se había reportado su producto geográfico per capita. Este análisis también debe ser visto como una aproximación preliminar a la situación de la ciudad al sólo contar con cifras nominales del producto y no con ajustes de paridad de poder adquisitivo (PPP).

Se realizaron regresiones entre el producto per capita de la ciudad y las siguientes variables: el gasto público per capita (gráfico 1), el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (gráfico 2) y la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (gráfico 3).

Tamaño del sector público local: un gobierno con recursos insuficientes

El gasto público per capita del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (\$113) es significativamente menor al promedio de las ciudades con un producto per capita equivalente al de Buenos Aires (\$ 463) y es incluso menor al de Ljubjana, Eslovenia (\$142), la otra ciudad del grupo que no se encuentra ni en los países altamente industrializados ni en las dinámicas economías emergentes del Asia Pacífico.

El coeficiente entre dolares gastados per capita por el sector público local por mil dolares producidos per capita para Buenos Aires (5/1000) también es notoriamente menor al promedio de la muestra (76/1000) y sobre todo al de las ciudades dentro de la Unión Europea (136/1000) donde el gobierno local tiene una mayor participación y además cumple funciones que en otras regiones se delegan a gobiernos centrales.

La regresión muestra además que el gasto público per capita anual del gobierno local es mucho menor al que habría de esperarse para una ciudad con un producto per capita similar al de Buenos Aires cuando se la compara a ciudades con distintos rangos de producto. Ver Gráfico 1.

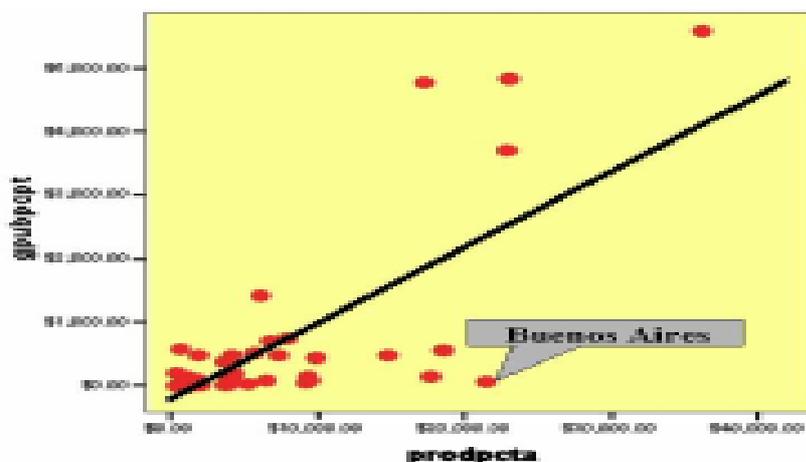
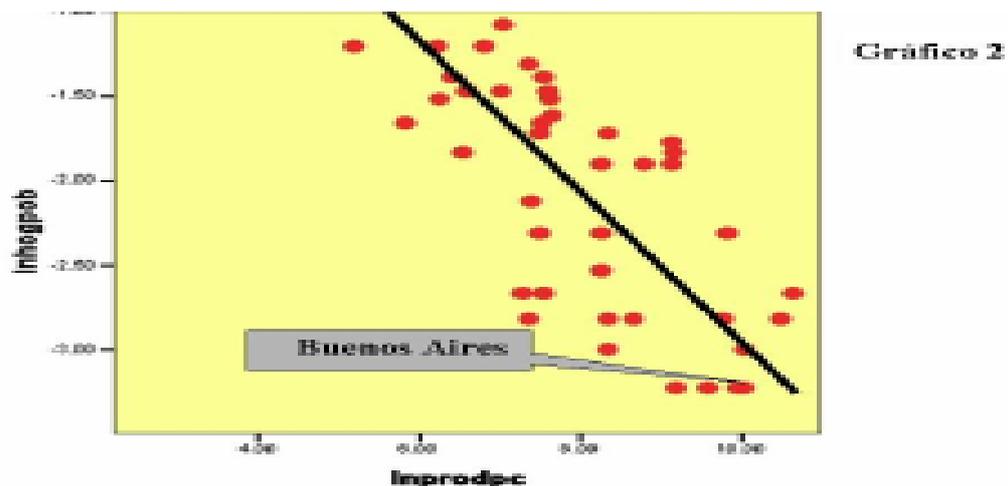


Gráfico 1

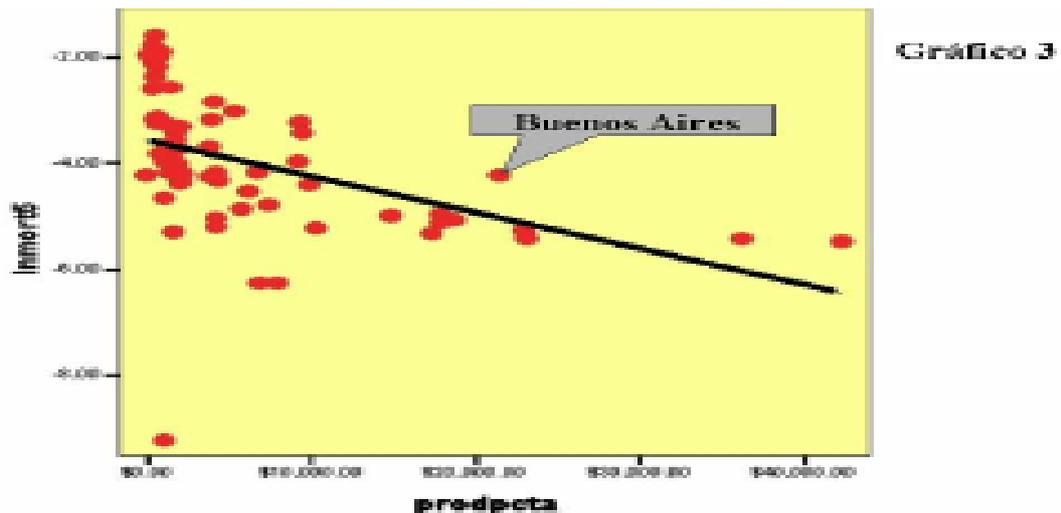
Aunque la fuerte presencia del sector público nacional en la economía de la ciudad explica parcialmente esta disparidad, el análisis sugiere la necesidad de un presupuesto mayor para el gobierno local para poder servir apropiadamente la talla de la economía de Buenos Aires, especialmente cuando muchas de las funciones antiguamente desempeñadas por el gobierno nacional se traspasan al gobierno local sin los fondos suficientes que las acompañen.

Desarrollo social: asegurar el bienestar de los niños y sus familias, una clara prioridad

Con 50,000 hogares (4,5% de todos los hogares de la ciudad) por debajo de la línea de pobreza, no se evidencia una tasa elevada de hogares pobres en la Ciudad de Buenos Aires (Gráfico 2), sin embargo estos hogares se localizan en áreas puntuales de la ciudad tales como su zona sur oeste donde se evidencian concentraciones de hogares de alta vulnerabilidad social.



A diferencia del nivel de hogares por debajo de la línea de pobreza, la mortalidad para niños menores a 5 años es superior a la que habría de esperarse dado su nivel de producto y su desarrollo general, incluso cuando en la muestra se sustituye el índice para el área metropolitana mencionado anteriormente por el de la Ciudad Autónoma propiamente. La tasa para la ciudad es del 1,48% mientras que para el área metropolitana en su conjunto es del 4,2%. Ver Gráfico 3.



Este indicador confirma la problemática de la tasa de mortalidad infantil (menores de un año) en Buenos Aires. En 1998 esta aún alcanzaba los dos dígitos (11,3 por mil nacidos vivos) y aunque se situaba a un nivel muy inferior al país en su conjunto, aún se registraba visiblemente por encima del nivel de los países altamente industrializados (alrededor del 8 por mil de todos los nacidos vivos) con los cuales la ciudad tiene un producto per capita comparable.

Cabe recordar que más del 60% de las defunciones en el primer año se asocian a patologías vinculadas con el medio ambiente de gestación, los cuidados de la madre y la atención médica recibida (Ver *Informe de Salud Pública (Mayo 1998) del Equipo Técnico del Plan Estratégico, GCBA*).

Políticas destinadas a mejorar este indicador y promover la igualdad de oportunidades para una vida sana y saludable requerirán de programas con la participación de las distintas áreas de gobierno relacionadas con el bienestar de los niños y sus familias que incluyan salud, educación, promoción social y vivienda, además de estar focalizados en las áreas de la ciudad que presenten las condiciones sociohabitacionales de mayor vulnerabilidad y por ende mayor riesgo para el bienestar de los niños y sus familias.

La vivienda en Buenos Aires

El costo medio de adquirir una vivienda en Buenos Aires es de \$67,000 y se ubica muy por debajo del promedio de las ciudades con un nivel de producto per capita similar (\$129,100), este costo además es relativamente bajo en términos de ingresos anuales para el nivel de producto per capita de Buenos Aires (3,41 veces el ingreso anual de un hogar medio) sugiriendo así cierta facilidad de acceso a la propiedad inmobiliaria. Este resultado coincide con el alto porcentaje de propietarios (72,9%) en la ciudad.

Esta característica de la vivienda en Buenos Aires por un lado refleja una fortaleza en términos de una base impositiva de estabilidad y posible expansión y un alto potencial de involucramiento cívico de los residentes fomentado por sus intereses como propietarios. Por otro lado, la elevada tasa de propietarios, cuando el promedio de los países con altos ingresos es de alrededor del 60% (Ver Schlomo Angel *"Housing Policy Matters, a global analysis"* (2000) Oxford University Press) , puede traducirse en un reducido mercado de alquiler y por ende poca diversidad en el tipo de unidades ofrecidas para satisfacer las variantes necesidades de vivienda de individuos y hogares a lo largo de sus ciclos vitales.

Los inquilinos conforman más del 15% de los residentes de la ciudad y su ingreso medio anual (\$18.703) no difiere significativamente del ingreso medio anual de todos los hogares (\$19.644). Esta relación no demuestra una posición particularmente desfavorecida para los inquilinos de la ciudad y la brecha de ingresos tiende a ser más pronunciada siendo el ingreso de estos no superior al 85% del ingreso de todos los hogares en el promedio de ciudades de la muestra.

Sin embargo, la relación entre los alquileres y los ingresos de los inquilinos de Buenos Aires es ligeramente superior al 30% (considerado como el límite que un hogar puede pagar con facilidad). Esta relación demuestra una situación de presión económica para los inquilinos.

La situación de dificultad económica para el mantenimiento de la vivienda se vería agravada por la alta carga de expensas, estimadas entre 5 y 10% del ingreso familiar promedio tanto para propietarios como para inquilinos. (Ver *Clarín* (30 de Mayo 2000) *"Harán una amplia encuesta para evaluar el costo de las expensas"*)

El 15% restante de los hogares de la ciudad está distribuido en distintas situaciones de precariedad habitacional de los cuales más de un tercio se encuentra en villas o asentamientos y que además incluyen hoteles y pensiones, conventillos y casas tomadas, fenómenos todos estos que se recrudecen a partir de la década de 1980 en una tendencia de deterioro central en Buenos Aires (Ver Horacio Torres *"El mapa Social de Buenos Aires (1940 - 1990)"* (1991) FADU-SICYT UBA).