



Plan de

DESARROLLO ECONÓMICO

para la **Ciudad de Buenos Aires**

2020-2035

octubre 2020 (última actualización)

Dirección General de Estrategia Productiva
Subsecretaría de Desarrollo Económico
Ministerio de Desarrollo Económico y Producción

Introducción

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

Desde el inicio de este trabajo se entendió que la construcción de una estrategia de desarrollo productivo debía realizarse en base a un proceso participativo, incorporando las visiones de todos los actores involucrados en cada etapa del proyecto. La Subsecretaría de Desarrollo Económico agradece a todos los funcionarios, empresarios y expertos que participaron en reuniones privadas, entrevistas, encuentros grupales o talleres participativos y que contribuyeron con sus aportes y sugerencias al desarrollo de las iniciativas propuestas.

Durante las tres primeras etapas del estudio se utilizó un conjunto de metodologías cuantitativas y cualitativas con el fin de: (i) caracterizar el desempeño económico de la Ciudad, (ii) identificar los principales obstáculos a la inversión privada y al crecimiento de la Ciudad, (iii) analizar los principales factores y recursos con los que cuenta la Ciudad para potenciar su desarrollo productivo y (iv) detectar, en base a las capacidades productivas existentes, aquellos sectores y actividades económicas con mayores oportunidades de desarrollo y diversificación.

En la cuarta etapa, basándose en los principales hallazgos de las anteriores, así como también a las recomendaciones y conclusiones de talleres y consultas con actores tanto dentro sector privado como del gobierno, se desarrollaron propuestas de políticas públicas estructuradas en siete ejes estratégicos: 1. Comercio Exterior e Inversiones; 2. Financiamiento Productivo; 3. Fortalecimiento Empresarial; 4. Política de talento; 5. Marco Regulatorio; 6. Política tributaria y; 7. Gobernanza. Las iniciativas de política pública recomendadas en cada eje, requieren de la implementación por parte de distintas áreas de gobierno, la coordinación, el monitoreo y la revisión periódica para lograr un Plan de Desarrollo Económico actualizado, vigente, dinámico y prospectivo.

Resumen Ejecutivo

En los siguientes párrafos se presentan los principales hallazgos realizados a lo largo de la elaboración del Plan de Desarrollo Económico.

Desempeño Económico

La Ciudad muestra un desacople respecto del desempeño nacional en términos de crecimiento y empleo. Sin embargo, otras ciudades muestran desacoples más marcados, apoyadas en sus exportaciones.

A lo largo de los últimos quince años, la trayectoria de crecimiento de CABA ha exhibido dos períodos muy distintos, uno de crecimiento acelerado (2004-11) y otro de estancamiento y contracción (2011-17). Si bien el resto de la Argentina también muestra un período de crecimiento y otro de estancamiento, las escalas son muy distintas. Durante el período del alza, Buenos Aires creció mucho más que el resto de Argentina (6,2% anual vs 3,6%), mientras que, en el período de contracción, cayó menos (-0,1% anual vs -1,1%).

Si bien la competitividad relativa de algunos sectores le ha permitido a la Ciudad de Buenos Aires crecer más que el resto de la Argentina en períodos de bonanza y ser más resiliente durante contracciones, **la Ciudad no ha logrado desarrollar motores de crecimiento independientes que le permitan desacoplarse aún más de la tendencia nacional**. Esto se debe a que la mayor parte de la demanda asociada a bienes y servicios productivos en Buenos Aires se origina en el resto de la Argentina.

Mientras tanto, otras ciudades en la región y el mundo sí han sido capaces de desacoplarse en mayor medida de la tendencia general de su país. Un elemento central para lograr esto es su mayor orientación exportadora, que les permite ser menos dependientes de la demanda local. Por lo tanto, la promoción del sector exportador, bien sea a través de la diversificación

productiva o la identificación de restricciones que afecten a sectores existentes, debe ser un eje central de una política de desarrollo productivo.

Los sectores presentes con mayor potencial exportador son servicios empresariales, tecnología, turismo e información y comunicaciones. Sin embargo, sus niveles de competitividad están por debajo de aquellos que tienen ciudades comparables a Buenos Aires.

En la mayoría de los sectores en los que CABA muestra ventajas comparativas reveladas (ya sea a través de empleo, valor agregado o exportaciones), la Ciudad no parece ser sistemáticamente competitiva al observar otros pares internacionales. Esto incluye sectores como servicios empresariales, tecnología, turismo e información y comunicaciones. Si no se logra ser competitivo internacionalmente, es poco probable que se puedan aumentar las exportaciones asociadas a estas actividades, lo cual limitaría el aporte que pueden hacer estos sectores para desacoplar el desempeño de CABA de la trayectoria nacional. En este sentido, pareciera que un elemento clave para el diseño de una estrategia de desarrollo productivo es identificar cuáles son las restricciones más significativas que enfrentan las firmas que ya hacen vida en la ciudad y formular políticas para eliminarlas o mitigarlas.

Restricciones al Crecimiento

Las principales restricciones **limitantes** a las actividades exportadoras presentes y potenciales de la CABA tienen que ver con la **apropiabilidad de los retornos a la inversión** (impuestos) y las **regulaciones laborales**.

En base a la metodología de Diagnóstico de Crecimiento¹ y al análisis cualitativo basado en entrevistas con actores del sector privado, se identificaron dos factores como principales restricciones activas: las tasas impositivas y las regulaciones laborales. En Buenos Aires, las tasas impositivas evidencian la mayoría de los síntomas de una restricción activa. Los precios (sombra) del factor son altos, expresándose en altas tasas nominales y efectivas, así como en una importante preocupación de parte de los actores que están radicados en la Ciudad y aquellos que estarían interesados en invertir. Los agentes económicos que se ven menos afectados por la restricción (debido a la existencia de exenciones o tasas diferenciales) tienden a tener un mejor desempeño que aquellos que se ven más afectados, tal como se refleja en el mejor desempeño

¹ Hausmann, Rodrik, y Velasco (2008)

relativo de las firmas exportadoras. Finalmente, los agentes a diferentes niveles toman decisiones estratégicas para tratar de evitar la restricción, bien sea relocalizando sus actividades económicas a espacios geográficos dentro de la Ciudad donde pueden recibir exenciones impositivas o mudando sus operaciones a otros países donde estarían sujetos a menor presión tributaria.

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

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

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

Identificación de Sectores con Potencial

Al considerar la estructura productiva de CABA se ve que la Ciudad muestra un bajo índice de complejidad económica en términos relativos (13 de 19 entre las ciudades de su grupo de comparación).² Este desempeño se explica porque tiene una baja complejidad en las actividades

² Durante la fase de Diagnóstico de Crecimiento de este estudio, se identificó un grupo de referencia regional e internacional para poder considerar el desempeño de Buenos Aires de forma más exhaustiva. Para conformar estos grupos, primero se identificó el top 15 de países de América Latina y el top 50 de países del mundo en términos de

que representan buena parte de su diversidad (servicios) y porque tiende a tener menor participación en las categorías industriales que suelen ser más complejas (finanzas). Adicionalmente, CABA es menos compleja que lo que cabría esperar dado su nivel de ingresos. Lo cual, en un escenario pasivo, tiende a estar asociado a caídas de ingresos. Esto es una señal clara del valor que tendría avanzar en una estrategia de diversificación que contribuya a aumentar la sofisticación de la matriz productiva de la Ciudad.

En este sentido, el **Índice de Pronóstico de Complejidad³** de CABA es relativamente alto. Es decir, a pesar que la Ciudad cuenta con una estructura productiva relativamente poco compleja, las actividades que forman parte de su matriz productiva comparten muchos conocimientos con otras actividades más sofisticadas. Por lo que **CABA podría apalancar los conocimientos con los que cuenta para avanzar en dicha transformación estructural.**

A partir de la metodología de complejidad económica se trabajó en aproximar los sectores que CABA podría desarrollar con mayor facilidad y éxito apalancando estos conocimientos. En el caso de CABA, el objetivo fue identificar áreas temáticas⁴ que le permitan a la Ciudad aumentar la complejidad de su matriz productiva, robustecer su perfil exportador, impulsar su crecimiento y desacoplarse del desempeño económico del resto de Argentina. Para ello, primero se seleccionaron aquellas industrias que, en términos amplios pueden considerarse transables, ya que estas tienen una mayor probabilidad de poder desligar su demanda del desempeño nacional.

En segundo lugar, de entre aquellas definidas como transables, se seleccionó un grupo relativamente acotado de industrias de acuerdo a ciertas métricas de complejidad económica que

complejidad económica según el Atlas de Complejidad Económica. Luego, se filtraron los países que no tuvieran al menos un área metropolitana con al menos 5 millones de habitantes. A continuación, se filtraron aquellos países para los que la representatividad de la información en las bases de datos de fDI Markets o Dun & Bradstreet no fuera óptima. Posteriormente, se calcularon métricas de similitud en términos de escala y composición del empleo a 2 dígitos utilizando Dun & Bradstreet. Enseguida, se calcularon métricas de similitud en términos de escala y composición de las actividades asociadas a la IED usando fDI Markets. En función de estas 4 métricas de similitud se rankearon las ciudades del mundo, dejando solo las dos ciudades más similares a Buenos Aires por cada país considerado. Finalmente, se conformó el grupo de pares regionales (Bogotá, Ciudad de México, Lima, Monterrey, Río de Janeiro, Santiago de Chile y Sao Paulo) y otros pares internacionales (Barcelona, Chicago, Hamburgo, Houston, Londres, Madrid, Osaka, Seúl, Singapur, Sidney, París y Toronto).

³ En términos prácticos, este índice mide cuántas industrias complejas se encuentran próximas a las capacidades productivas actuales de un lugar

⁴ Conjunto de actividades que incluyen tanto actividades potenciales - que permitirían aumentar la sofisticación de la matriz productiva de la ciudad - como actividades existentes de alta complejidad, ambas agrupadas dentro de un mismo sector.

permiten identificar las industrias que son "cercanas" en el sentido que pueden aprovechar las habilidades que la Ciudad ya posee y que, al mismo tiempo, pueden ayudarla a avanzar en su camino hacia mayores niveles de complejidad y desarrollo. En tercer lugar, las industrias identificadas a partir del filtro de complejidad se clasificaron en grupos de industrias relacionadas.

Este proceso tiene dos componentes. El primero, es identificar actividades viables (una baja "distancia") que pueden contribuir a aumentar la complejidad de CABA de una forma directa (un alto "índice de complejidad industrial") o indirecta (un alto "valor estratégico"). El segundo es intentar aproximar las restricciones que han prevenido que estas actividades se desarrollen naturalmente, ya sea para abordarlas o eludirlas.

En lo que se refiere al primer componente, se identifican un conjunto de actividades en el margen intensivo (39 actividades) y en el margen extensivo (70 actividades) con alto potencial, y coherentes entre sí mismas.

Esto se tradujo en **siete áreas temáticas**: (1) servicios empresariales; (2) servicios financieros; (3) servicios de salud; (4) turismo; (5) industrias creativas; (6) industria informática; y (7) servicios educativos.

La incorporación de estas actividades a la matriz productiva de CABA supondría un avance importante en complejidad, colocando a la Ciudad con un nivel de sofisticación comparable con ciudades como Barcelona, Chicago, Madrid y Seúl. Asimismo, permitiría cerrar la brecha observada con respecto al nivel de ingreso de la ciudad, lo que podría reducir la vulnerabilidad de la misma y la dejaría en una mejor posición para crecer.

En lo que se refiere al segundo componente, se considera que estas restricciones probablemente sean complementarias a aquellas identificadas en el Diagnóstico de Crecimiento y están mucho más enfocadas en dinámicas propias del proceso productivo de cada actividad económica.

A continuación, se presentan los sectores y los subsectores que resultaron priorizados:



Adicionalmente, se sugiere un conjunto de criterios para priorizar las actividades potenciales y así focalizar esfuerzos. Este ejercicio de priorización permite canalizar los esfuerzos para optimizar políticas de talento, comercialización, atracción de inversión y provisión de bienes públicos a un número más manejable de actividades.

Catalizadores del Desarrollo Productivo

El análisis de recursos y factores se basó en tres pilares: talento, competitividad empresarial y calidad institucional. Este enfoque se basa en el análisis de los tres catalizadores del desarrollo productivo de la Ciudad: el talento –referido a las capacidades de los individuos –, la competitividad empresarial –que concierne fundamentalmente las capacidades de las empresas- y las capacidades institucionales –referidas a las capacidades del Gobierno de la Ciudad para promover el desarrollo productivo. El potencial de estos catalizadores para impulsar el desarrollo productivo está, por supuesto, afectado por variables de contexto que incluyen, en particular, las variables macroeconómicas y su impacto sobre la demanda de bienes y servicios producidos en la Ciudad.

La Ciudad de Buenos Aires forma parte de un área metropolitana más amplia, de la cual representa una fracción pequeña en términos poblacionales. La vida económica de los trabajadores y las firmas de CABA no solamente está circunscrita a la Ciudad, ya que existe una enorme interacción con el conurbano bonaerense. CABA tiene la particularidad de ser una fracción muy pequeña de su área metropolitana: solo el 22% de la población del AMBA reside en la Ciudad, una porción menor de la que se observa en otras grandes ciudades de la región y del mundo. Mientras que la población de CABA está prácticamente estancada en 3 millones de habitantes desde hace 80 años, la de los partidos del Gran Buenos Aires ha aumentado de manera ininterrumpida. Solo entre 2001 y 2010, el crecimiento de la población de GBA fue de 1,3% anual. Este crecimiento se explica en más de un 80% por el aumento de la población del segundo cordón del conurbano y La Matanza. El crecimiento poblacional del AMBA es muy relevante, ya que la Ciudad atrae o “importa” el 50% de su mano de obra desde el conurbano, en particular, desde la zona sur y La Matanza. Si bien las recomendaciones de política de este trabajo se circunscriben a nivel distrital -que es donde el Gobierno de la Ciudad es autoridad de implementación- se evidencia que un mayor nivel de coordinación entre CABA, la Provincia y los partidos del conurbano permitirían ofrecer una gama de bienes públicos más amplia, de mayor calidad y más alineada con las necesidades reales de trabajadores y firmas.

La Ciudad administra un territorio con una alta concentración de personas de alto nivel educativo. Sin embargo, el nivel de capacitación de su fuerza laboral, que incluye a los trabajadores de AMBA, es similar a la de otras ciudades comparables.

El análisis del talento de la Ciudad muestra que, si bien CABA posee una clara ventaja en el nivel educativo de la población activa -en relación a otras ciudades comparables- esta ventaja desaparece cuando se suma al análisis el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Al controlar por el mercado de trabajo geográfico -esto es, incorporando a los trabajadores del conurbano- la diferencia de nivel educativo desaparece. Esto se debe a que la Ciudad administra un territorio con una alta concentración de personas de alto nivel educativo que, sin embargo, es solo una porción de su fuerza laboral.

Casi la mitad de los trabajadores de la Ciudad residen en el conurbano. El perfil educativo de los trabajadores que viven en el conurbano es muy distinto al de aquellos que viven en CABA: mientras que 6 de cada 10 personas tienen estudios secundarios completos o superiores entre los

primeros, la proporción excede el 80% entre quienes viven y trabajan en CABA. En la misma línea, los trabajadores que vienen desde el conurbano a la Ciudad se emplean, en general, en sectores que requieren mano de obra de menor nivel educativo: Construcción, Servicios Domésticos e Industria. Por su parte, los sectores de Enseñanza, Actividades Profesionales e Inmobiliarias emplean en mayor proporción a trabajadores que residen en CABA. Esto es, los sectores que se reconocen en la Ciudad como más dinámicos (tanto aquellos existentes como los que tendrían potencial para desarrollarse) hacen uso intensivo del talento más formado de CABA y su calidad y cantidad no se manifiestan como restricción para la mayor parte de ellos.

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

El análisis por sectores de actividad muestra que cuatro de cada 10 empresas de la CABA se desempeñan en el sector de Servicios Empresariales e Inmobiliarios. Esta participación sectorial tan importante marca una fuerte diferencia con respecto a la distribución sectorial de las empresas del país, donde el sector de Servicios Empresariales representa poco menos del 20%.

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

La cantidad de puestos registrados por empresa creció un 29% entre 2016 y 1996, en línea con lo sucedido en el resto del país. Aunque las empresas de CABA son levemente más grandes que las nacionales, dicho efecto desaparece al controlar por los niveles diferenciales de informalidad. Las empresas de la Ciudad generan en total más de 1,6 millones de puestos de empleo registrados. La cantidad de puestos registrados por empresa creció un 29% entre 1996 y 2016. Esta tendencia de crecimiento fue en buena medida nacional ya que el promedio de puestos de empleo registrado por empresa aumentó un 25,6% entre 1996 y 2016. Aún con heterogeneidades sectoriales, esta tendencia alcanzó a casi todos los sectores, quizás con la excepción más relevante del sector financiero.

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

Respecto de las capacidades institucionales, si se miden en relación a la Provisión de bienes y servicios públicos, CABA está en promedio cerca de lo esperable dado su nivel de ingreso (salud educación, seguridad, entre otros). Si se mide por salario, el Gobierno de CABA paga un salario comparable al que paga el sector privado por servicios similares. De acuerdo a índices de seguridad en la prestación de varios servicios públicos (Brookings Institution y The Economist) el servicio de salud de CABA se ubica en niveles superiores al de otras ciudades de la región, que, incluso, son comparables con los de otras de mayor nivel de ingresos. Lo mismo sucede con el índice de seguridad en infraestructura, que incluye dimensiones como la calidad de las viviendas y la seguridad en el transporte, donde CABA se ubica levemente por encima de lo que se espera dado su PIB per cápita. En términos de seguridad personal y digital e índices de tráfico y congestión, CABA también se posiciona bien en relación con su PIB per cápita y con sus pares regionales. Para el caso de servicios que son provistos también por el sector privado, el Gobierno de CABA paga un salario comparable (y, en los últimos años, levemente mayor) al que paga el sector privado, tanto en salud como en educación.

Este análisis pareciera mostrar que la Ciudad cuenta con capacidades institucionales para prestar efectivamente un conjunto de bienes y servicios en calidad que son acordes a lo esperable de acuerdo a su nivel de ingresos. Si bien pareciera haber eficacia en la prestación, ésta no necesariamente es eficiente. Pareciera que se cobran muchos más impuestos que en otras Ciudades (si bien el pool de servicios que se presenta es algo diferente).

Si bien CABA presta servicios acordes a lo esperado dado su nivel de ingreso y, al mismo tiempo, paga salarios comparables -e incluso levemente superiores- a los del sector privado para servicios similares, gran parte de esta prestación es a costa de una presión impositiva muy alta sobre las empresas comparado con otros países de la región.

Políticas de Desarrollo Productivo Vigentes

A los fines de este trabajo, resulta relevante medir las capacidades institucionales analizando la estructura institucional y el abanico de programas y herramientas con las que cuenta

la Ciudad para promover el desarrollo productivo. Para ello se realizó un análisis detallado de los programas existentes y de las instituciones participantes en el entramado de iniciativas y una evaluación de los recursos destinados a potenciar el desarrollo productivo.

En lo que hace a políticas de desarrollo productivo -fundamental para apuntalar el diseño y la implementación de un Plan de Desarrollo- el diagnóstico cualitativo muestra una **falta de una estrategia común, una estructura de programas fragmentada**, con algunas áreas de duplicación y **bajo nivel de coordinación**.

Una mirada integral muestra que la actual estructura organizacional y funcional afecta directamente el impacto de las políticas de desarrollo productivo. Por un lado, falta un objetivo común que permita alinear voluntades y prioridades. Si bien hay algunos lineamientos respecto a los sectores prioritarios (con algunas divergencias) cada dependencia define los objetivos de su programa de manera desarticulada. Esto ha generado el solapamiento de algunas iniciativas, en particular en las áreas de capacitación y empleo y una baja articulación y coordinación entre programas, más allá de algunas excepciones muy ancladas en relaciones personales entre actores y no en mecanismos institucionales de coordinación. Por último, no existe una cultura de medición de desempeño sistemática, sino que ésta se limita a control del gasto y control de indicadores de gestión. Por tanto, no hay referencia respecto del impacto de las políticas implementadas, tanto desde el punto de vista de su costo fiscal como del alcance de los objetivos. Complementado el análisis integral, se realizó un análisis puntual de algunas herramientas clave de desarrollo productivo: la política de distritos, capacitación y empleo e inserción internacional.

La política de distritos económicos es la que absorbe el mayor volumen de recursos entre las políticas de desarrollo productivo: el costo fiscal estimado alcanza los \$1.900 millones para 2019, lo que representa un 66% del presupuesto total asignado al desarrollo productivo. Un análisis de la información existente revela que, desde el punto de vista productivo, no se cuenta con aún con evidencia sistemática para poder evaluar los resultados de esta política. Desde el punto de vista de su impacto en el desarrollo urbano, la evidencia existente no muestra impactos significativos. A nivel general, si es de interés del gobierno continuar con estas intervenciones, se aconseja que en un próximo desarrollo incluya desde el inicio una evaluación de efectos productivos sobre las firmas que se instalan en el distrito.

De las políticas activas de capacitación y empleo relevadas en CABA, solo una ha sido evaluada: el Programa Codo a Codo. Se decidió por tanto utilizar los resultados del proyecto “¿Qué funciona en políticas de empleo?” (2018)⁵, desarrollado por el CEPE-UTDT, como referencia para para evaluar las políticas de capacitación y empleo que lleva adelante la Ciudad. Los principales hallazgos son: (i) el stock de políticas de empleo del Gobierno de la Ciudad tiene una orientación hacia la participación de las mujeres. Esto constituye una variable clave para potenciar el impacto promedio de estas políticas en base a lo que encuentran algunos meta análisis para América Latina y la evaluación del Programa Codo a Codo parece sugerir, (ii) la juventud no parece ser un foco de los programas de empleo. Sin embargo, bien puede ser el caso que los que efectivamente reciban los programas sean jóvenes. Esta característica es relevante ya que existe cierto consenso en que, al menos en América Latina, los programas han sido más efectivos en mejorar la situación laboral de las mujeres y los jóvenes. Cabe remarcar que en caso de ser jóvenes de muy bajo nivel educativo (por ejemplo, secundario incompleto o inferior) no es evidente que las políticas de empleo sean óptimas ya que probablemente una inversión más importante en capital humano sea necesaria, y (iii) la participación del sector privado en el diseño de los programas es elevada. Esta variable se asocia a una mayor probabilidad de éxito en otros programas.

Diversas dependencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, coordinadas por la Secretaría General y de Relaciones Internacionales, han venido trabajando en el desarrollo de una “marca” para posicionar internacionalmente a la Ciudad. Este trabajo ya se encuentra en un grado muy avanzado de diseño. En base a un análisis de benchmarking internacional, se observa que la propuesta de valor para atracción de inversiones de Buenos Aires se sustenta en características muy similares a las de otras grandes ciudades del mundo.

Plan de Desarrollo Productivo

El Plan de Desarrollo Productivo ofrece la oportunidad de ser punta de lanza para el posicionamiento internacional de la Ciudad de Buenos Aires en términos de los atributos a destacar, los sectores y segmentos a priorizar, las redes de ciudades a la que se quiere pertenecer y la agenda de relacionamiento y posicionamiento de las autoridades del Gobierno.

⁵ Para más información, ver https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=16655&id_item_menu=25812.

Dadas las pocas herramientas que tiene la Ciudad para promover el desarrollo económico, **la efectiva articulación e implementación de estrategias y políticas es fundamental** para potenciar su rol catalizador.

En este sentido, es necesario pensar y diseñar el Plan de Desarrollo Productivo 2035 en base a tres niveles de propuestas orientadas a: (i) mejorar las herramientas existentes, en particular para potenciar el talento disponible en la Ciudad, el ecosistema empresarial y la integración de la Ciudad con el mundo vía promoción de exportaciones y de atracción de inversiones, (ii) promover cambios estructurales que permitan aliviar las restricciones que limitan el desarrollo productivo; en particular asociadas al esquema impositivo, a la regulación laboral y al acceso al financiamiento y (iii) diseñar mecanismos de gobernanza que permitan una articulación eficiente y mayores sinergias.

Misión: Ser una de las mejores capitales globales para invertir, impulsando una economía estable, diversificada, competitiva y abierta al mundo.

Objetivo: Generar más trabajo, de mayor calidad y mejor remunerado que contribuya a una mejor calidad de vida.

Sobre la base de los hallazgos que arroja el análisis, así como también de las recomendaciones y conclusiones de los talleres y las consultas con actores dentro y fuera del Gobierno, se desarrollaron propuestas de políticas públicas estructuradas en siete ejes estratégicos:

- 1. Comercio Exterior e Inversiones**
- 2. Financiamiento Productivo**
- 3. Fortalecimiento Empresarial**
- 4. Política de talento**
- 5. Marco Regulatorio**
- 6. Política tributaria**
- 7. Gobernanza**

Iniciativas del Plan de Desarrollo Económico

1. COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES

→ Visión

Ser una economía significativamente más abierta al mundo, para aumentar la resiliencia a los cambios macroeconómicos locales, logrando un crecimiento estable y sostenido.

El eje de comercio exterior e inversiones tiene como objetivo fortalecer la capacidad institucional y las funciones y herramientas de la agencia **InvestBA** para potenciar su capacidad de atraer inversiones y promover las exportaciones. Las iniciativas que se encuentran dentro de este eje son:

- **Internacionalización productiva** a fin de aumentar la capacidad exportadora de las empresas de los sectores estratégicos de la CABA y atraer mayores flujos de inversiones, mediante el fortalecimiento institucional y de funcionamiento de la actual Agencia de Inversiones y Comercio Exterior (InvestBA).
- **Creación de una Zona Franca** a fin de mejorar la competitividad de las empresas de la Ciudad y promover la salida exportadora del sector de servicios.

2. FINANCIAMIENTO PRODUCTIVO

→ Visión

Que toda empresa o proyecto de los sectores estratégicos, con potencial de crecimiento y alto valor agregado, pueda acceder al financiamiento.

Este eje tiene como objetivo potenciar la disponibilidad de financiamiento para sectores estratégicos a través de la creación de fondos para fomentar el crecimiento de empresas y emprendimientos que no pueden acceder al crédito tradicional. A su vez, se busca capitalizar el conocimiento adquirido en la evaluación de riesgo y la “inteligencia” desarrollada para la identificación de las empresas objetivo, la promoción del instrumento, las necesidades no cubiertas y las principales trabas de estas empresas en lo atinente al acceso y optimización del financiamiento.

Las iniciativas que se encuentran dentro del eje de financiamiento productivo son:

- **Constituir un Fondo de Riesgo – Fondo de Garantías para el Desarrollo (FOGADE)** para potenciar la disponibilidad de capital mediante la instrumentación de garantías que apalanquen el escaso capital disponible y al mismo tiempo sea orientador hacia los sectores que se pretende promover. A su vez, se busca promover la inclusión financiera de las empresas de CABA a través de una mejor bancarización, transformando en sujetos de crédito a empresas que no lo eran y mejorando su historial crediticio, en caso que ya fueran sujetos de crédito.
- **Constituir un Fondo de Desarrollo Productivo** para promover el desarrollo y crecimiento de los emprendimientos de la CABA en las diferentes etapas de su ciclo productivo.

- **Crear una Unidad de Inteligencia** – conformada por la Subsecretaría de Desarrollo Económico, el Banco Ciudad y la SGR que participe en el Fondo de Riesgo – que permita capitalizar el conocimiento adquirido en la evaluación de riesgo y que actúe también en forma prospectiva en la identificación de las empresas objetivo, la promoción del instrumento y la capacitación de estas empresas en lo atinente al acceso y optimización del financiamiento.

3. FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL

→ Visión

Que las empresas de la Ciudad sean competitivas a nivel mundial, explotando al máximo su potencial. A su vez, que surjan nuevas empresas innovadoras en Buenos Aires.

El eje de fortalecimiento empresarial tiene como objetivo promover el acceso de las empresas de los sectores estratégicos a los programas de fortalecimiento productivo, generando nuevos canales de participación para poder acceder a las herramientas de transformación productiva y mejorando la vinculación del sistema científico-tecnológico con el sistema productivo.

- **El desarrollo de Mi Empresa BA + Centro para el Desarrollo Empresarial**, que tienen como objetivo facilitar a las empresas el acceso a la oferta programática que ofrecen todas las dependencias del GCBA.
- **Mesas Ejecutivas**: una instancia de coordinación pública-privada y pública- pública en pos de resolver problemáticas específicas de los sectores productivos.

- **La Unidad de Vinculación**, busca reforzar aquello que se viene realizando en materia de CyT y profundizar esfuerzos en los eslabones finales del camino de la innovación. Es decir, en instancias de: visualización de oportunidades de aplicación de nuevos desarrollos, patentamiento, comercialización de patentes, I+D, entre otras.
- **La Política de Emprendedores**, que profundiza las herramientas que generan condiciones favorables para que los talentos puedan crear y desarrollar nuevas empresas.
- **El desarrollo del Parque de la Innovación**, un espacio físico para conectar y potenciar las sinergias entre el mundo académico, de investigación y el emprendedor.

4. TALENTO

→ Visión

Ninguna empresa de la Ciudad debería encontrar una limitación al crecimiento por falta de talento.

La política de talento tiene como objetivo abastecer al sector productivo presente y futuro de perfiles ocupacionales adecuados a sus necesidades.

Las iniciativas propuestas dentro del eje de política de talento son:

- **Crear un Consejo y Observatorio para la Empleabilidad**, de carácter público-privado, que permita conocer las demandas de habilidades en aquellos sectores definidos como estratégicos y proponer políticas para cerrar la brecha

con la oferta.

- **Agencia para el Aprendizaje a lo largo de la Vida**, para dar impulso, a través de un órgano rector, a una política estratégica de educación vocacional y formación profesional (EVyFP) que permita desarrollar las habilidades y competencias necesarias a todos los jóvenes y adultos de la ciudad, en función a las demandas y dinámicas del ámbito productivo para insertarse en el mercado laboral, permanecer en él, reingresar, reconvertirse o complementar sus perfiles ocupacionales, y progresar en el mundo del trabajo.
- **Desarrollar el programa “Study and Work BA”** para diseñar herramientas que favorezcan la atracción de estudiantes internacionales que tengan capacidades estratégicas definidas por el Consejo de Competencias.

5. MARCO REGULATORIO

→ Visión

Las regulaciones de la Ciudad, tanto laborales como administrativas, deberían dejar de ser una restricción al crecimiento de la actividad económica.

El eje de marco regulatorio tiene como objetivo atenuar el impacto de la legislación laboral sobre las empresas de la Ciudad y avanzar en políticas de desburocratización. Las iniciativas propuestas en este eje son:

- **Relaciones Laborales:** atenuar el impacto de la legislación laboral sobre las empresas de la Ciudad, a través del desarrollo de lineamientos para incidir en la discusión laboral nacional, del análisis de factibilidad para el desarrollo de

convenios sectoriales jurisdiccionales en algunos sectores específicos y el desarrollo de herramientas orientadas a eliminar o disminuir las barreras a la eficiencia asociadas a la legislación laboral.

- La **política de simplificación productiva**, que busca, principalmente, cambiar de paradigma para evitar que el Estado sea un obstáculo en el desarrollo de actividades productivas y fomentar un Estado inteligente, eficiente y austero que empodere al ciudadano para que sea responsable de sus conductas.

6. POLÍTICA TRIBUTARIA

→ Visión

Contar con una política tributaria que reduzca la carga impositiva sobre la producción para que las empresas puedan crecer.

El objetivo de este eje de política es desarrollar insumos que permitan proponer cambios a la estructura impositiva de la Ciudad, con el objeto de: (i) lograr una estructura impositiva más progresiva, que reduzca la presión sobre el sector productivo, (ii) proponer cambios en la política del régimen promocional de los distritos económicos con el fin de generar mayor clusterización. Las iniciativas que se encuentran dentro del eje de política tributaria son:

- **Analizar la estructura impositiva de la Ciudad de Buenos Aires** con el propósito de evaluar alternativas de reforma tributaria, así como también reasignación de exenciones, que permitan disminuir carga impositiva sobre las empresas de la ciudad.
- **Modificación de la política de distritos económicos** para incorporar nuevas actividades, lograr un desarrollo urbano más equitativo dentro de los mismos,

generar mayor clusterización y alcanzar una mayor participación por parte de los actores privados.

7. GOBERNANZA

→ Visión

El sector público y el privado deberían definir, coordinar e impulsar en conjunto la política de desarrollo económico, convirtiéndola en un eje transversal del plan de la Ciudad.

El eje tiene como objetivo promover y fortalecer la capacidad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de direccionamiento estratégico, coordinación y monitoreo del Plan de Desarrollo Económico, mediante la iniciativa del Consejo de Competitividad.

Es objetivo, crear un Consejo de Competitividad, conformado por:

- (i) un consejo público
- (ii) un consejo asesor
- (iii) una unidad técnica

De esta manera, se consolidaría la planificación de la acción gubernamental en la implementación de políticas de desarrollo económico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, propiciando un ámbito de articulación entre el sector público, el sector privado, y académicos, y promoviendo una planificación estratégica coordinada que permita avanzar en el desarrollo económico y productivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A su vez, se propone que este Consejo tenga las siguientes funciones y objetivos:

- **Gestión estratégica:** brindar apoyo estratégico para dar coherencia a la gestión

programática del plan y a la planificación de la acción gubernamental.

- **Coordinación para el diseño e implementación de políticas:** asegurar el orden dentro del gobierno, en particular en torno al proceso de toma de decisiones en cuestiones que son de carácter transversal y hacen al desarrollo económico de la Ciudad. Esto implica contar con un mapeo de los procesos de prestación en programas clave y con información accionable para poder dar soluciones a cuellos de botella o problemas de implementación.
- **Interacción con el sector privado:** para las definiciones y lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico, de modo tal de generar una instancia de interacción que permita incorporar aportes y comentarios que enriquezcan el diseño de políticas.
- **Monitoreo y mejora del desempeño:** velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos en el plan y hacer el seguimiento de planes y políticas para asegurar la calidad de los servicios públicos ofrecidos y la rendición de cuentas a los ciudadanos.