Dinámica de una ciudad

Buenos Aires, 1810-2010

Adhesión a la conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo

Dirección General de Estadística y Censos

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Dinámica de una ciudad

Buenos Aires, 1810-2010

Dinámica de una ciudad
Buenos Aires, 1810-2010

Dirección General de Estadística y Censos
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Adhesión a la conmemoración
del Bicentenario
de la Revolución de Mayo

Buenos Aires Ciudad

Dinámica de una ciudad: Buenos Aires 1810-2010
coordinado por Alfredo E. Lattes; dirigido por José M. Donati y Nora G. Zuloaga.
1a ed. - Buenos Aires: Dirección General de Estadística y Censos.
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2010.
536 p. ; 27x23 cm.

ISBN 978-987-1037-95-7

1. Historia de Buenos Aires. I. Lattes, Alfredo E., coord. II. Donati, José M., dir.
III. Zuloaga, Nora G., dir.
CDD 982.11

Fecha de catalogación: 24/06/2010
Se imprimieron 2.000 ejemplares
en el mes de agosto de 2010

Queda hecho el depósito que fija la Ley Nº 11.723

© Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA)

Queda prohibida, sin la autorización escrita del titular del Copyright, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

Autoridades

Jefe de Gobierno
Ing. Mauricio Macri

Jefe de Gabinete de Ministros
Lic. Horacio Rodríguez Larreta

Ministro de Hacienda
Act. Néstor Grindetti

Administrador Gubernamental de Ingresos Públicos
Lic. Carlos Walter

Director General de Estadística y Censos
Lic. José María Donati

Buenos Aires Ciudad

Dirección General de
ESTADÍSTICA Y CENSOS
Ministerio de Hacienda

Dirección General de Estadística y Censos

Director General: Lic. José María Donati

Subdirectora General de Estadísticas Sociodemográficas: Mag. Nora G. Zuloaga

Subdirectora General de Estadísticas Económicas y Fiscales: Lic. Alicia Samper

Director del CEDEM: Lic. Pablo Perelman

Proyecto del Bicentenario

Dirección general: Nora G. Zuloaga

Coordinación general: Alfredo E. Lattes

Dinámica de una ciudad. Buenos Aires, 1810-2010

Coordinador: Alfredo E. Lattes
Asistente: Marta Knallinsky

Autores de los capítulos del libro: Félix Abdala; Gretel E. Andrada; Marta Bellardi; Rodolfo V. Bertoncello; Inés A Camilloni; Darío Canton; Pablo Caviezel; Pablo A. Comelatto; Verónica Di Francesco; Carlos O. Grushka; Jorge R. Jorrat; Alfredo E. Lattes; Victoria Mazzeo; Héctor J. Morrás; Ernesto M. Pastrana; Pedro T. Pírez; Sandra Szir; Alberto Valle; Nora G. Zuloaga.

Autores de las fotografías y dibujos: Fernando Cipriani; Nicolás D´Angelo; Julieta Escardó; Daniel Merle; H. G. Olds; Zulma Recchini; Hernán Reig; Samuel Rimathe y Alejandro Sirio.

Base de datos del Bicentenario. Las estadísticas históricas de la Ciudad

Coordinadora: Nora G. Zuloaga
Responsable de contenidos: Gustavo O. Álvarez

Desarrollo de contenidos: Roberto Dadamia; Alfredo Dupleix; Susana Frías; Nora Gauna; Ana María Gentilesco; Marcelo Grimoldi; María Eugenia Lago; Elena Lagos; Rosalía Lloret; Victoria Mazzeo; María Cecilia Roggi; Daniela Roldán; Eva Román; Pablo Salgado; Martín Santellán; Alberto Valle; Luis Wainer.

Desarrollo informático: Alejandra Andreone; Rosana Anodal; Eduardo Crissi; Laura García; Alejandro Muñoz; Fernando Quiros; Luis Alberto Saucedo; José María Sureda; Nicolás Zucconi.

Colaboración: Jesica Bardón; María Laura León; Norma Pesce; Hilda Tonolli.

Documentación: Silvia Texidor
Edición: Teresa Cillo
Diseño gráfico: Estudio Beatriz Burecovics
Diagramación: Leticia Stivel
Impreso por Latingráfica

Índice

11 **Presentación**

13 **Introducción**

Ambiente natural

27 Ambiente físico del Área Metropolitana
Héctor J. M. Morrás

63 Clima y cambio climático
Inés A. Camilloni

Población y territorio

97 Configuración espacial de una metrópoli
Rodolfo V. Bertoncello

129 Dinámica demográfica
Alfredo E. Lattes, Gretel E. Andrada y Pablo Caviezel

165 ¿Cuánto vivimos? ¿Cuánto viviremos?
Carlos O. Grushka

Dinámica social y económica

197 Población y educación
Félix Abdala

231 Participación económica
Pablo A. Comelatto

273 Nupcialidad y familia
Victoria Mazzeo

309 Hábitats de la pobreza
Ernesto M. Pastrana, Marta Bellardi y Verónica Di Francesco

Política y gestión gubernamental

353 La relación entre clase social y voto
Darío Canton y Jorge Raúl Jorrat

389 Dos siglos de difícil gobierno
Pedro T. Pírez

419 Presupuestos de gastos y cálculo de recursos
Alberto Valle

Cultura

455 Figuraciones urbanas. ***Caras y Caretas***, 1900
Sandra M. Szir

483 El sistema estadístico
Nora G. Zuloaga

Referencias

513 Referencias de las ilustraciones
515 Los autores

Base de datos del Bicentenario

III Las estadísticas históricas de la Ciudad
Gustavo O. Álvarez

Presentación

En adhesión a la conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo, la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se complace en presentar esta obra que combina un libro de análisis con un disco compacto que contiene series históricas de datos sobre diversos aspectos de la dinámica de la Ciudad.

El libro, integrado por capítulos elaborados por prestigiosos especialistas, aborda temáticas ambientales, sociodemográficas, económicas, políticas y culturales que reflejan los cambios experimentados por la Ciudad, su gente, sus instituciones y su entorno físico y social a lo largo de dos centurias. La mayoría de estos trabajos se sustenta en la valiosa y profusa información que la Dirección ha recolectado, compilado, elaborado, almacenado y difundido desde sus orígenes.

En un importante esfuerzo de recuperación, las series de datos correspondientes al período 1810-2009, reunidas por el organismo –o registradas por otras fuentes– en diversos soportes durante el transcurrir de los años del funcionamiento de esta institución, fueron sistematizadas para facilitar su acceso y manejo e incluidas en el disco compacto (CD-ROM) que forma parte de esta obra.

Este logro, fruto del profundo compromiso, la tenaz voluntad y la dedicación de muchos de quienes en la actualidad conforman esta Dirección General, materializa la idea concebida por la Mag. Nora G. Zuloaga, quien impulsó y dirigió este proyecto de compilación y organización.

La concreción de esta obra aspira a honrar a los precursores del organismo, a las autoridades que lo condujeron y a los agentes, técnicos y profesionales que, consustanciados con el rol institucional, brindaron en su quehacer cotidiano lo mejor de sí –y lo siguen haciendo– en favor de la transparencia, calidad y oportunidad de la información.

Me enorgullece participar de tan significativa efeméride entregando esta publicación a la comunidad. Este privilegio alienta el compromiso de continuidad y proyección de la Dirección General en su horizonte de excelencia.

Lic. José María Donati

Introducción

Esta obra fue estructurada desde una perspectiva sistémica que piensa a la sociedad urbana particular que se denomina Ciudad de Buenos Aires como un sistema social extremadamente complejo y compuesto por varios subsistemas principales (ambiente natural, población, economía, política y cultura), a los que también agrega la infraestructura física que se construye y reconstruye permanentemente. Los componentes del sistema son interdependientes e interactúan entre sí, a la vez que –como se trata de un sistema abierto– se interrelacionan con varios y muy diversos entornos. La mirada sistémica es necesaria no solo para comprender la pasada dinámica, que ha generado las condiciones actuales, sino también para imaginar y pronosticar la dinámica de las condiciones emergentes.

Concebido en una institución que se dedica a la producción y difusión de datos estadísticos sobre la Ciudad, resulta lógico que este libro mantenga como eje principal la relación entre datos, información y conocimiento y, por la misma razón, que sus objetivos generales sean: promover la utilización crítica de los datos estadísticos; acercar las esferas de trabajo de quienes producen y de quienes analizan datos e información; y difundir datos, información y conocimiento interdisciplinario sobre la Ciudad.

El presente volumen se instala dentro de un reducido grupo de obras colectivas sobre Buenos Aires, algunas de ellas publicadas a principios de la década de 1980, como las dirigidas por Difrieri (1981), Ross y McGann (1982) y la más abarcadora de Romero y Romero (1983) –todas ellas preparadas a propósito del cuarto centenario de la Ciudad– y otras más recientes, como el *Atlas Ambiental de Buenos Aires* (Navel y Kullock, 2007)

que aborda este peculiar ámbito urbano articulando distintos sectores del conocimiento y la práctica social. A estos trabajos, se deben agregar otros, ya no colectivos, como la *Historia Urbana del Área Metropolitana* de Gutman y Hardoy (1992) y una historia de la Ciudad de Rapoport y Seoane (2007), que también analizan relaciones entre varios componentes, como infraestructura, sociedad, política, economía y cultura.

Desde diversas disciplinas científicas, encarando y comentando algunos problemas que afectan a diferentes clases de datos, los autores convocados analizan una amplia variedad de procesos que componen el cambio de la Ciudad a través del tiempo. Pero, como no todos se refieren a la misma Ciudad, se torna necesario hacer algunas aclaraciones.

Una posible configuración de Buenos Aires es la que la define por su forma física, la típica aglomeración de manzanas con edificios y calles que las vinculan, por ejemplo, aquella Ciudad que en 1810 estaba conformada por una grilla de unos pocos centenares de manzanas edificadas, con unos 45 mil moradores, y que hoy, dos siglos después, se dibuja como una extendida mancha urbana que, bajo la denominación de Aglomeración Gran Buenos Aires o simplemente AGBA, alberga a más de 13 millones de habitantes y es reconocida como una de las megaciudades más grandes del mundo.

Otra Buenos Aires, considerada en la mayoría de los capítulos, es la Ciudad Autónoma (CABA) o Capital Federal, una jurisdicción política que adquirió sus límites actuales a fines de la década de 1880 y que, desde entonces, forma parte de la AGBA o, más técnicamente, es su "ciudad central". Cabe recordar que en 1914 la Capital Federal, cuyo territorio no estaba aún completamente urbanizado, contenía a la mayor parte de la población de la Aglomeración (alrededor del 83 por ciento); desde entonces, esa proporción viene disminuyendo y en la actualidad alcanza al 23 por ciento. En estos capítulos, en los que se analizan diversos procesos y cambios estructurales en la CABA, se efectúan comparaciones con el país u otras jurisdicciones, no solo para poner en contexto los cambios de la Ciudad sino para mostrar también algunas de sus interrelaciones con los distintos entornos.

Una Buenos Aires más extensa y populosa que la AGBA es la que se conceptualiza como comunidad metropolitana, es decir una unidad territorial, no necesariamente continua, en la que sus habitantes mantienen altos niveles de interacción cotidiana. Pero esa Buenos Aires, que existe conceptualmente, no es analizada porque aún no se ha operacionalizado este tipo de definición y, por lo tanto, cuando en algunos capítulos se menciona al

Área Metropolitana de Buenos Aires o AMBA, realmente se está aludiendo a la AGBA o al agregado de 25 unidades políticas estables y contiguas (Capital Federal más 24 Partidos del Conurbano) utilizado frecuentemente en la investigación y en la producción de datos como aproximación a la unidad territorial metropolitana.

Por otro lado, existen otras muchas ciudades de Buenos Aires que no son definidas con criterios físicos, políticos o interaccionales pero que también suelen ser objeto de reflexión y análisis, como las varias representaciones culturales de la Ciudad.

Los cinco dominios temáticos que estructuran el libro se utilizan también para organizar las múltiples series de datos (incluidas en el CD-ROM adjunto), algunas de las cuales sustentan los análisis de varios capítulos. Estas series históricas se inician en 1810, con datos provenientes del censo de población levantado en ese año y con datos sobre hechos vitales (bautismos, muertes y casamientos) provenientes de los libros parroquiales, un registro que operaba desde mucho antes de la Revolución de Mayo. Las series antes referidas y las restantes, ya no para los dos siglos completos, llegan hasta la actualidad y se empalman con las que hoy relevan, recopilan y difunden la DGEyC y otras reparticiones del Estado, sean estas nacionales o de la Ciudad. Esta primera versión de la base de series históricas de datos estadísticos, que se continuará perfeccionando y expandiendo en el futuro, es introducida mediante un texto metodológico (que se puede leer al final de este libro) que, además de comentar la organización de los datos, sus definiciones y fuentes, alerta a los usuarios sobre las principales limitaciones de los mismos.

El primer dominio temático *Ambiente natural* se inicia con el capítulo de Héctor Morrás que describe características del ambiente físico (geología, formas del relieve, suelos e hidrología) que forman parte y a la vez condicionan el desarrollo de esta gran urbe. Se trata de conocimientos imprescindibles para la planificación y el ordenamiento del territorio, dado que el ambiente físico tiene implicaciones en las obras urbanas, en la disponibilidad de recursos que son imprescindibles –como el agua– y en los riesgos ambientales naturales o derivados de la actividad humana; pero también es conocimiento necesario para comprender cómo funciona este complejo sistema en el que, por ejemplo, la calidad de vida en la Ciudad se relaciona con los necesarios equilibrios entre áreas construidas, sectores naturales protegidos y áreas rurales. Aunque el conocimiento sobre este componente de la metrópoli es rico y variado, el autor destaca que en ciertas cuestiones es inexistente, escaso o aun contradictorio, y al mismo tiem-

po subraya la insuficiencia de la información disponible. Finalmente, entre otras conclusiones, Morrás expresa que: "Los esfuerzos de transformación del ambiente para posibilitar la urbanización y paliar los problemas ambientales han sido continuos y permanentes. Seguramente, circunstancias diferentes a las actuales, como las ocurridas en tiempos geológicos relativamente recientes y las ligadas a los cambios climáticos globales que ya se experimentan, implicarán nuevos problemas y nuevos esfuerzos de adaptación del habitante porteño".

Siguiendo con el análisis del ambiente, el capítulo de Inés Camilloni trata sobre las interrelaciones entre la vida urbana y las condiciones climáticas. Mediante el análisis de registros de varios parámetros relevantes, que provienen de dos estaciones meteorológicas instaladas dentro de la Ciudad, la autora se refiere a las alteraciones de las condiciones de la atmósfera de este ambiente y a la conformación de un "clima urbano" que es generado, entre otros factores, por las acciones de los habitantes, las edificaciones y materiales urbanos y las actividades que se desarrollan en la Ciudad. La magnitud y características de los cambios introducidos por las actividades humanas, variables en el tiempo y en distintos lugares de la Ciudad, están íntimamente ligadas a la densidad y tipo de construcciones, al consumo de energía, al transporte, a la densidad y distribución de los espacios verdes. En Buenos Aires, como en muchas otras grandes megaciudades del planeta, las actividades que se desarrollan impactan sobre el clima y lo seguirán haciendo en el futuro dentro del contexto del cambio climático global.

Rodolfo Bertoncello abre *Población y territorio*, la segunda sección temática, con un capítulo que describe y analiza con perspectiva histórica la configuración espacial de la Aglomeración Gran de Buenos Aires y sus diversas dinámicas, expresando: "La configuración espacial de la ciudad involucra una dimensión material, de existencia física, en la que importan tanto las condiciones naturales como las construcciones humanas, así como otras cuestiones tales como la organización política del territorio y la población que en ella habita". El autor destaca que se tornan necesarias otras definiciones de la Ciudad que vayan más allá de la concepción física, posibilitando así una mayor comprensión de los fenómenos que hoy le incumben. Una enorme metrópoli, que representa más de un tercio de la población nacional, requiere de instrumentos (conceptos, técnicas, datos) que permitan profundizar su conocimiento como conjunto pero también el análisis de sus distintas partes interiores. Entre otras observaciones, Bertoncello señala la necesidad de estudiar las dinámicas poblacionales internas de la metrópoli, en particular la movilidad, es decir, cómo se desplaza la población sobre el territorio, mudando su residencia o viajando cotidianamente a sus lugares

de trabajo y de consumo, fenómenos que hoy, prácticamente, resulta imposible estudiar por la carencia de información. Conocer mejor estas y otras cuestiones planteadas por el autor permitiría avanzar en el análisis de la metrópoli como un espacio de vida complejo y cambiante, poniendo en el centro la relación entre territorio y sociedad.

El capítulo siguiente, preparado por Lattes, Andrada y Caviezel, se ocupa, en primer lugar, del crecimiento de la población de la Ciudad a lo largo de los dos siglos (1810-2010), destacando los primeros 140 años (1810-1950), dado que en las últimas seis décadas se mantuvo prácticamente estable. Se cuantifican y analizan los componentes de dicho crecimiento y los consecuentes cambios producidos en la composición por sexo, edad y lugar de nacimiento. Los autores prestan particular atención a los procesos de envejecimiento y de feminización y, también, a los roles demográficos jugados por las diversas migraciones que han afectado a la Ciudad. Por otro lado, analizando la redistribución de la población del país, se destaca que, desde mediados del siglo XIX y hasta alrededor de 1915, el extraordinario crecimiento de la Ciudad de Buenos Aires lideró el incremento poblacional de la Argentina y, en especial, el de su población urbana. Desde entonces y hasta alrededor del año 1970, el proceso de concentración, particularmente a nivel urbano, estuvo encabezado por la AGBA, más precisamente por la parte de la misma que suele denominarse Conurbano Bonaerense. Luego de esa fecha, es decir alrededor de 1970, y hasta el presente, las tasas más altas de crecimiento demográfico del país tuvieron lugar en el "Resto de lo urbano", una categoría muy heterogénea que hoy representa alrededor del 56 por ciento de la población total del país.

En el tercer capítulo de la temática poblacional, Carlos Grushka analiza los cambios ocurridos en el nivel y la estructura de la mortalidad de la población de la CABA desde principios del siglo XX hasta 2001. También se comparan los cambios ocurridos en la Ciudad con los experimentados por la Argentina, observándose que la brecha entre ambas poblaciones se ha venido reduciendo. Considerando el fenómeno desde otra perspectiva, se observa que los importantes descensos de la mortalidad, tanto en la CABA como en la Argentina, mostraron cambios en la estructura de causas de muerte que no difieren mucho entre sí y de lo observado en la arena internacional. En general, sobre estas diferencias no se puede señalar mucho más que el hecho de que las mismas se relacionan, básicamente, con las distintas condiciones de vida de sus respectivas poblaciones. Otras explicaciones resultan parciales porque los datos disponibles son incompletos o de baja calidad y, además, porque la investigación de estos temas en la Argentina es escasa. ¿Cuánto viviremos?, se pregunta el autor y su respuesta indica que la

mortalidad en la CABA debería seguir disminuyendo aunque, seguramente, a un ritmo menor que en el pasado. Por otro lado, la brecha que la separa de la mortalidad a nivel del país también debería continuar reduciéndose si persiste la tendencia observada a una disminución en las diferencias socioeconómicas entre la CABA y el resto del país.

Los capítulos de la sección *Dinámica social y económica* se inician con el trabajo sobre población y educación de Félix Abdala. Este autor observa que en la población de la CABA, además de los importantes cambios de su composición por sexo, edad y condición migratoria ocurridos en las cuatro últimas décadas del siglo XX, se produjeron mejoras tanto en la inclusión en el sistema educativo de los que están en edad de escolarización como en el logro educacional de la población adulta. Analizadas las características demográficas y el logro educativo de cuatro grandes subpoblaciones definidas según el lugar de nacimiento, el autor encuentra en ambos aspectos una marcada heterogeneidad entre estos cuatro grandes grupos migratorios. Como la Ciudad ha venido experimentando un importante intercambio de población (y capital educativo) con el interior y el exterior del país, un primer análisis de los datos permite sostener que el intercambio migratorio no ha sido favorable ni en términos demográficos ni en términos educativos. Sin embargo, como lo destaca el autor, cualquier evaluación de los cambios educativos en una jurisdicción tan particular como la CABA debe realizarse en el contexto más amplio de las interrelaciones, directas e indirectas, entre los cambios (mejoramiento) de la educación formal en la Ciudad y en el resto del país. Pero, para ello, se requieren muchos más datos que los que se disponen en la actualidad y mucha más investigación, en particular, de las complejas interrelaciones que se establecen entre las dinámicas demográfica y educativa de distintos ámbitos políticos, como la CABA y el resto del país, o la CABA y el resto de la Aglomeración Gran Buenos Aires, o, también, la CABA y el exterior del país.

La evolución de la participación económica de la población de la CABA es el tema abordado por Pablo Comelatto en el capítulo siguiente. Se señalan las limitaciones que afectan a los análisis de largo plazo por la falta de información y por la incompatibilidad de las mediciones que se derivan de ella, además de otros cambios intervinientes. Al considerar los datos que aportan los censos nacionales y municipales, se advierten fuertes oscilaciones en el nivel de participación económica, aunque esas mediciones son calificadas por el autor como gruesas aproximaciones a los niveles reales. Un análisis más consistente para la segunda mitad del siglo XX muestra que, si bien el tamaño de la población total decreció ligeramente y el de la PEA aumentó levemente, se produjeron importantes cambios en la compo-

sición por sexo y edad de la PEA. Su creciente feminización fue el resultado combinado de la feminización de la población total y del aumento de las tasas específicas de actividad de las mujeres. El proceso de envejecimiento demográfico que caracteriza a la población de la CABA ha contribuido a la caída de la participación de la población masculina, pero también ha contrarrestado parcialmente el aumento de las tasas de participación femenina. El envejecimiento, la feminización de la población y la mayor participación económica de las mujeres serán, seguramente, fuerzas motoras de los cambios de la participación económica en la Ciudad en los próximos años. Por otro lado, un análisis comparado de las tendencias observadas en la CABA y en la Argentina muestra varios contrastes entre ambas tendencias.

Pasando de individuos a familias, Victoria Mazzeo aborda en su capítulo el análisis de la nupcialidad y la formación de familias. Señala la autora, que desde la década de 1970, predominan en el pensamiento sociodemográfico latinoamericano enfoques teóricos que explican las relaciones entre estructura económico-social y conducta sociodemográfica individual a través de las mediaciones de diversas instituciones sociales, sobresaliendo entre ellas la familia. Los cambios reseñados para la Ciudad –también con algunos ejemplos para la Argentina– ponen bien en claro que, si bien la vida familiar se ha transformado, la mayor parte de la población de la Ciudad continúa viviendo en familia. En la actualidad, más del 65 por ciento del total de los hogares son familiares, aunque es importante destacar que se han modificado significativamente tanto en su tamaño como en su composición. En los años más recientes, la complejidad de los procesos de constitución de las familias se ha ido acentuando como resultado de la reincidencia matrimonial de parejas con hijos (familias ensambladas) y de las uniones formadas por parejas del mismo sexo. En la Ciudad actual conviven hoy formas familiares muy distintas entre sí. Desde la perspectiva de género, algunas de ellas asumen patrones más igualitarios, otras siguen apegadas a los modelos tradicionales y, en la gran mayoría, combinan ambas formas.

En el capítulo que cierra esta sección, Pastrana, Bellardi y Di Francesco describen tres manifestaciones relevantes del hábitat popular en la Ciudad desde fines del siglo XIX hasta el presente: inquilinatos, villas miseria y hoteles-pensión. Se trata de una población que, junto a los moradores de casas tomadas, los grupos sociales de "nuevos asentamientos urbanos" y los que viven en la calle, constituye la expresión más crítica de la pobreza en la Ciudad, y cuya persistencia a lo largo del tiempo pone en evidencia las formas en que los sectores de menores recursos se apropian del espacio urbano y lo usan. Estas tres manifestaciones de situaciones habitacionales

precarias tienen, a su vez, características singulares que los autores analizan en varias dimensiones, tales como su localización geográfica en la Ciudad, la inserción socioocupacional de sus habitantes, las lógicas organizativas y reivindicativas de esas poblaciones y el pago o no pago por el alojamiento. Los autores recorren y comentan las diferentes acciones desarrolladas por el Estado a lo largo del extenso período considerado para cada tipo de hábitat y concluyen que, al igual que a principios del siglo XX, amplios sectores de la población de la Ciudad continúan enfrentando muy serias dificultades para acceder a una vivienda digna, una meta que depende cada vez más de la intervención del Estado y menos de los habitantes de bajos recursos.

Darío Canton y Jorge Raúl Jorrat inician los capítulos dedicados a *Política y gestión gubernamental* con una sintética elaboración sobre vinculaciones entre las historias sociodemográfica y electoral de la Ciudad de Buenos Aires. En particular, los autores abordan el análisis de la relación entre clase social y voto a partir de los datos electorales y de la información sobre ocupación o clase proveniente de diversas fuentes de datos. A lo largo de los 146 años transcurridos desde que se levantó el primer Registro Cívico para votar, la vida política de la Ciudad pasó por muchos cambios, que se enuncian pero que no se desarrollan para enfatizar así el recorte analítico del trabajo. Finalmente, los autores concluyen que en este recorrido por la historia electoral de la Ciudad, más allá de los cambios en sus unidades electorales, de la participación diferencial de ciertos sectores en el electorado y también de las transformaciones de la estructura ocupacional, el perfil de la distribución de ocupaciones en las sucesivas unidades electorales (parroquias, secciones, comunas) se ha mantenido relativamente estable. Dentro de esas pautas, la relación entre clase y voto ha sido también recurrente en la política de la Ciudad, pasando el mayor apoyo popular del PAN al socialismo, en algún momento al radicalismo y luego al peronismo, para perpetuarse en él en sus muy variadas versiones.

Extendiendo la mirada política a la gestión de los gobiernos, Pedro Pírez señala continuidades y rupturas en los últimos doscientos años de conformación de la Ciudad de Buenos Aires, en los que no ha contado siempre con la posibilidad institucional de un gobierno propio. Desde 1821, al eliminarse la institución colonial del Cabildo, dejó de gobernarse por sí misma. Entre ese año y 1880 estuvo bajo el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, de la que fue su capital. A partir de entonces, la Ciudad de Buenos Aires fue la capital del país como un municipio dependiente del gobierno federal; pero, a medida que se fue extendiendo más allá de sus límites políticos, se generó otra ciudad no acompañada de una correlativa unidad política: la nueva unidad territorial pasó a ser gobernada, fragmentadamente, por una

municipalidad dependiente del gobierno federal y por las municipalidades de los partidos de la Provincia de Buenos Aires que se fueron integrando a la conurbación. Con la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires vuelve a gobernarse autónomamente, pero ahora es el área central de una metrópoli mucho mayor. Algunas transformaciones institucionales a nivel metropolitano mantienen la "centralización jurisdiccional" en el gobierno nacional, por lo que, aunque introducen cierta legitimidad técnica, no se acompañan de una legitimidad política. El territorio donde vive más de un tercio de la población del país sigue siendo un ámbito que no reconoce la ciudadanía de todos sus pobladores, no garantiza su participación en decisiones sobre la vida colectiva y tampoco ofrece calidad de vida adecuada para todos. En suma, lo metropolitano no ha sido enfrentado todavía como una política de Estado esencial, y la democratización *de* la Ciudad y *en* la Ciudad es aún una tarea pendiente.

Complementando el tema de la gestión gubernamental, Alberto Valle dedica su capítulo al análisis de los presupuestos de gastos y cálculo de recursos del gobierno de la Ciudad. Tras un importante esfuerzo de compilación del autor y sus colaboradores, se consigue reunir datos para sesenta y dos de los setenta y cuatro años que median entre 1936 y 2010 y, además, información sobre la ejecución presupuestaria y la "Cuenta de Inversión". El análisis de esta novedosa información posibilitó identificar varios aspectos de interés: por ejemplo, que la Ciudad cuenta con una extendida trayectoria de elaboración y ejecución de sus presupuestos fiscales y que entre 1975 y 1992 atravesó una etapa de debilidad financiera atribuible a la modificación del Régimen de Coparticipación Federal, al impacto de la transferencia de los servicios de educación primaria y salud y, además, a la alta inflación. Los presupuestos entre 1993 y 2010, así como la cuenta de Ahorro, Inversión y Financiamiento, ponen en evidencia el fortalecimiento de las cuentas de la Ciudad, en el marco de una mayor autonomía en sus decisiones. La mayoría de las características estructurales del gasto y de los recursos se conformaron con anterioridad a su autonomía y por decisiones del Gobierno Nacional. Finalmente, señala el autor, a partir de estas bases quedan por delante los mayores desafíos, como la utilización de los presupuestos para la concreción de las iniciativas de desarrollo y equidad de la Ciudad.

Las representaciones visuales de Buenos Aires, pictóricas o fotográficas, junto a la literatura, los relatos de viajeros, la legislación o la cartografía, constituyen fuentes que permiten historiar el desarrollo de la Ciudad. Así lo expresa Sandra Szir en su capítulo que inicia la sección sobre *Cultura* y que tiene como propósito analizar un conjunto de imágenes que

se reprodujeron en el semanario popular ilustrado *Caras y Caretas* desde sus inicios hasta 1910. Es este un período en el que se cristalizaban transformaciones modernizadoras propias de la generación del 80, aunque no se trata de una visión homogénea sobre Buenos Aires, ya que se presentan discursos divergentes y contradictorios. *Caras y Caretas* promovía el consumo de imágenes no solo en las páginas de la revista sino a través de la venta de postales con las propias ilustraciones sueltas de la sección de "Caricaturas contemporáneas", o con fotografías de su taller fotográfico de retratos o vistas que ya habían sido reproducidas en la revista. De este modo, *Caras y Caretas* deviene un objeto más en el sistema cultural de 1900 y forma parte de la tensión entre modernidad y tradición.

Con su capítulo sobre la Estadística, las estadísticas y el hacer de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, Nora Zuloaga extiende la idea de cultura a la información y conocimiento que se transmiten de persona a persona y de generación en generación. Su mirada a la producción y acumulación de datos para el conocimiento de las diversas facetas de la sociedad porteña particulariza en las instituciones creadas para esos fines; concretamente, se refiere a la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. La autora recorre en su capítulo los ciento veintitrés años transcurridos desde su creación (1887) hasta el presente y brinda un perfil histórico de la organización mediante la descripción de variados aspectos de la recolección de datos y de la producción y difusión de información estadística, inscribiendo la historia de esta organización en el contexto más amplio del desarrollo de los sistemas estadísticos públicos en el ámbito internacional y en la Argentina en particular.

Hasta aquí los catorce capítulos que integran esta obra. En esta compleja sociedad que referimos como Ciudad de Buenos Aires hay muchos otros componentes relevantes cuyo análisis, por diversas razones, no se ha abordado aquí. Pero lo más importante es que los trabajos incluidos han cumplido la consigna de converger, desde distintas disciplinas y líneas de investigación, hacia un intento de explicar la realidad emergente.

Quedo en deuda con quienes sostuve muchas discusiones estimulantes y estoy muy agradecido por el apoyo recibido de todos los autores participantes. Expreso mi reconocimiento a todas las personas que colaboraron para que este libro fuera posible y a la Dirección General de Estadística y Censos, la institución donde se concibió y se hizo realidad.

Alfredo E. Lattes

Bibliografía

Difrieri, Horacio A. (dir.) (1981), *Atlas de Buenos Aires,* Buenos Aires, Municipalidad de Buenos Aires, Secretaría de Cultura.

Gutman, Margarita y Jorge E. Hardoy (1992), *Buenos Aires. Historia Urbana del Área Metropolitana*, Madrid, Editorial mapfre.

Navel, Paulina E. y David Kullock (dirs.) (2007), *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, Buenos Aires, Museo Argentino de Ciencias Naturales, Universidad de Buenos Aires y Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

Rapoport, Mario y María Seoane (2007), *Buenos Aires. Historia de una Ciudad*, Buenos Aires, Editorial Planeta.

Romero, José L. y Luis A. Romero (1983), *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Editorial Abril.

Ross, Stanley R. y Thomas F. McGann (1982), *Buenos Aires: 400 years*, Austin, University of Texas Press.

Dinámica de una ciudad
Buenos Aires, 1810-2010

Dirección General de Estadística y Censos
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Adhesión a la conmemoración
del Bicentenario
de la Revolución de Mayo

Buenos Aires Ciudad

Dinámica de una ciudad: Buenos Aires 1810-2010
coordinado por Alfredo E. Lattes; dirigido por José M. Donati y Nora G. Zuloaga.
1a ed. - Buenos Aires: Dirección General de Estadística y Censos.
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2010.
536 p. ; 27x23 cm.

ISBN 978-987-1037-95-7

1. Historia de Buenos Aires. I. Lattes, Alfredo E., coord. II. Donati, José M., dir.
III. Zuloaga, Nora G., dir.
CDD 982.11

Fecha de catalogación: 24/06/2010
Se imprimieron 2.000 ejemplares
en el mes de agosto de 2010

Queda hecho el depósito que fija la Ley Nº 11.723

© Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA)

Queda prohibida, sin la autorización escrita del titular del Copyright, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

Autoridades

Jefe de Gobierno
Ing. Mauricio Macri

Jefe de Gabinete de Ministros
Lic. Horacio Rodríguez Larreta

Ministro de Hacienda
Act. Néstor Grindetti

Administrador Gubernamental de Ingresos Públicos
Lic. Carlos Walter

Director General de Estadística y Censos
Lic. José María Donati

Buenos Aires Ciudad

Dirección General de
ESTADÍSTICA Y CENSOS
Ministerio de Hacienda

Dirección General de Estadística y Censos

Director General: Lic. José María Donati

Subdirectora General de Estadísticas Sociodemográficas: Mag. Nora G. Zuloaga

Subdirectora General de Estadísticas Económicas y Fiscales: Lic. Alicia Samper

Director del CEDEM: Lic. Pablo Perelman

Proyecto del Bicentenario

Dirección general: Nora G. Zuloaga

Coordinación general: Alfredo E. Lattes

Dinámica de una ciudad. Buenos Aires, 1810-2010

Coordinador: Alfredo E. Lattes
Asistente: Marta Knallinsky

Autores de los capítulos del libro: Félix Abdala; Gretel E. Andrada; Marta Bellardi; Rodolfo V. Bertoncello; Inés A Camilloni; Darío Canton; Pablo Caviezel; Pablo A. Comelatto; Verónica Di Francesco; Carlos O. Grushka; Jorge R. Jorrat; Alfredo E. Lattes; Victoria Mazzeo; Héctor J. Morrás; Ernesto M. Pastrana; Pedro T. Pírez; Sandra Szir; Alberto Valle; Nora G. Zuloaga.

Autores de las fotografías y dibujos: Fernando Cipriani; Nicolás D´Angelo; Julieta Escardó; Daniel Merle; H. G. Olds; Zulma Recchini; Hernán Reig; Samuel Rimathe y Alejandro Sirio.

Base de datos del Bicentenario. Las estadísticas históricas de la Ciudad

Coordinadora: Nora G. Zuloaga
Responsable de contenidos: Gustavo O. Álvarez

Desarrollo de contenidos: Roberto Dadamia; Alfredo Dupleix; Susana Frías; Nora Gauna; Ana María Gentilesco; Marcelo Grimoldi; María Eugenia Lago; Elena Lagos; Rosalía Lloret; Victoria Mazzeo; María Cecilia Roggi; Daniela Roldán; Eva Román; Pablo Salgado; Martín Santellán; Alberto Valle; Luis Wainer.

Desarrollo informático: Alejandra Andreone; Rosana Anodal; Eduardo Crissi; Laura García; Alejandro Muñoz; Fernando Quiros; Luis Alberto Saucedo; José María Sureda; Nicolás Zucconi.

Colaboración: Jesica Bardón; María Laura León; Norma Pesce; Hilda Tonolli.

Documentación: Silvia Texidor
Edición: Teresa Cillo
Diseño gráfico: Estudio Beatriz Burecovics
Diagramación: Leticia Stivel
Impreso por Latingráfica

Índice

11 **Presentación**

13 **Introducción**

Ambiente natural

27 Ambiente físico del Área Metropolitana
Héctor J. M. Morrás

63 Clima y cambio climático
Inés A. Camilloni

Población y territorio

97 Configuración espacial de una metrópoli
Rodolfo V. Bertoncello

129 Dinámica demográfica
Alfredo E. Lattes, Gretel E. Andrada y Pablo Caviezel

165 ¿Cuánto vivimos? ¿Cuánto viviremos?
Carlos O. Grushka

Dinámica social y económica

197 Población y educación
Félix Abdala

231 Participación económica
Pablo A. Comelatto

273 Nupcialidad y familia
Victoria Mazzeo

309 Hábitats de la pobreza
Ernesto M. Pastrana, Marta Bellardi y Verónica Di Francesco

Política y gestión gubernamental

353 La relación entre clase social y voto
Darío Canton y Jorge Raúl Jorrat

389 Dos siglos de difícil gobierno
Pedro T. Pírez

419 Presupuestos de gastos y cálculo de recursos
Alberto Valle

Cultura

455 Figuraciones urbanas. *Caras y Caretas*, 1900
Sandra M. Szir

483 El sistema estadístico
Nora G. Zuloaga

Referencias

513 Referencias de las ilustraciones
515 Los autores

Base de datos del Bicentenario

III Las estadísticas históricas de la Ciudad
Gustavo O. Álvarez

Presentación

En adhesión a la conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo, la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se complace en presentar esta obra que combina un libro de análisis con un disco compacto que contiene series históricas de datos sobre diversos aspectos de la dinámica de la Ciudad.

El libro, integrado por capítulos elaborados por prestigiosos especialistas, aborda temáticas ambientales, sociodemográficas, económicas, políticas y culturales que reflejan los cambios experimentados por la Ciudad, su gente, sus instituciones y su entorno físico y social a lo largo de dos centurias. La mayoría de estos trabajos se sustenta en la valiosa y profusa información que la Dirección ha recolectado, compilado, elaborado, almacenado y difundido desde sus orígenes.

En un importante esfuerzo de recuperación, las series de datos correspondientes al período 1810-2009, reunidas por el organismo –o registradas por otras fuentes– en diversos soportes durante el transcurrir de los años del funcionamiento de esta institución, fueron sistematizadas para facilitar su acceso y manejo e incluidas en el disco compacto (CD-ROM) que forma parte de esta obra.

Este logro, fruto del profundo compromiso, la tenaz voluntad y la dedicación de muchos de quienes en la actualidad conforman esta Dirección General, materializa la idea concebida por la Mag. Nora G. Zuloaga, quien impulsó y dirigió este proyecto de compilación y organización.

La concreción de esta obra aspira a honrar a los precursores del organismo, a las autoridades que lo condujeron y a los agentes, técnicos y profesionales que, consustanciados con el rol institucional, brindaron en su quehacer cotidiano lo mejor de sí –y lo siguen haciendo– en favor de la transparencia, calidad y oportunidad de la información.

Me enorgullece participar de tan significativa efeméride entregando esta publicación a la comunidad. Este privilegio alienta el compromiso de continuidad y proyección de la Dirección General en su horizonte de excelencia.

Lic. José María Donati

Introducción

Esta obra fue estructurada desde una perspectiva sistémica que piensa a la sociedad urbana particular que se denomina Ciudad de Buenos Aires como un sistema social extremadamente complejo y compuesto por varios subsistemas principales (ambiente natural, población, economía, política y cultura), a los que también agrega la infraestructura física que se construye y reconstruye permanentemente. Los componentes del sistema son interdependientes e interactúan entre sí, a la vez que –como se trata de un sistema abierto– se interrelacionan con varios y muy diversos entornos. La mirada sistémica es necesaria no solo para comprender la pasada dinámica, que ha generado las condiciones actuales, sino también para imaginar y pronosticar la dinámica de las condiciones emergentes.

Concebido en una institución que se dedica a la producción y difusión de datos estadísticos sobre la Ciudad, resulta lógico que este libro mantenga como eje principal la relación entre datos, información y conocimiento y, por la misma razón, que sus objetivos generales sean: promover la utilización crítica de los datos estadísticos; acercar las esferas de trabajo de quienes producen y de quienes analizan datos e información; y difundir datos, información y conocimiento interdisciplinario sobre la Ciudad.

El presente volumen se instala dentro de un reducido grupo de obras colectivas sobre Buenos Aires, algunas de ellas publicadas a principios de la década de 1980, como las dirigidas por Difrieri (1981), Ross y McGann (1982) y la más abarcadora de Romero y Romero (1983) –todas ellas preparadas a propósito del cuarto centenario de la Ciudad– y otras más recientes, como el *Atlas Ambiental de Buenos Aires* (Navel y Kullock, 2007)

que aborda este peculiar ámbito urbano articulando distintos sectores del conocimiento y la práctica social. A estos trabajos, se deben agregar otros, ya no colectivos, como la *Historia Urbana del Área Metropolitana* de Gutman y Hardoy (1992) y una historia de la Ciudad de Rapoport y Seoane (2007), que también analizan relaciones entre varios componentes, como infraestructura, sociedad, política, economía y cultura.

Desde diversas disciplinas científicas, encarando y comentando algunos problemas que afectan a diferentes clases de datos, los autores convocados analizan una amplia variedad de procesos que componen el cambio de la Ciudad a través del tiempo. Pero, como no todos se refieren a la misma Ciudad, se torna necesario hacer algunas aclaraciones.

Una posible configuración de Buenos Aires es la que la define por su forma física, la típica aglomeración de manzanas con edificios y calles que las vinculan, por ejemplo, aquella Ciudad que en 1810 estaba conformada por una grilla de unos pocos centenares de manzanas edificadas, con unos 45 mil moradores, y que hoy, dos siglos después, se dibuja como una extendida mancha urbana que, bajo la denominación de Aglomeración Gran Buenos Aires o simplemente AGBA, alberga a más de 13 millones de habitantes y es reconocida como una de las megaciudades más grandes del mundo.

Otra Buenos Aires, considerada en la mayoría de los capítulos, es la Ciudad Autónoma (CABA) o Capital Federal, una jurisdicción política que adquirió sus límites actuales a fines de la década de 1880 y que, desde entonces, forma parte de la AGBA o, más técnicamente, es su "ciudad central". Cabe recordar que en 1914 la Capital Federal, cuyo territorio no estaba aún completamente urbanizado, contenía a la mayor parte de la población de la Aglomeración (alrededor del 83 por ciento); desde entonces, esa proporción viene disminuyendo y en la actualidad alcanza al 23 por ciento. En estos capítulos, en los que se analizan diversos procesos y cambios estructurales en la CABA, se efectúan comparaciones con el país u otras jurisdicciones, no solo para poner en contexto los cambios de la Ciudad sino para mostrar también algunas de sus interrelaciones con los distintos entornos.

Una Buenos Aires más extensa y populosa que la AGBA es la que se conceptualiza como comunidad metropolitana, es decir una unidad territorial, no necesariamente continua, en la que sus habitantes mantienen altos niveles de interacción cotidiana. Pero esa Buenos Aires, que existe conceptualmente, no es analizada porque aún no se ha operacionalizado este tipo de definición y, por lo tanto, cuando en algunos capítulos se menciona al

Área Metropolitana de Buenos Aires o AMBA, realmente se está aludiendo a la AGBA o al agregado de 25 unidades políticas estables y contiguas (Capital Federal más 24 Partidos del Conurbano) utilizado frecuentemente en la investigación y en la producción de datos como aproximación a la unidad territorial metropolitana.

Por otro lado, existen otras muchas ciudades de Buenos Aires que no son definidas con criterios físicos, políticos o interaccionales pero que también suelen ser objeto de reflexión y análisis, como las varias representaciones culturales de la Ciudad.

Los cinco dominios temáticos que estructuran el libro se utilizan también para organizar las múltiples series de datos (incluidas en el CD-ROM adjunto), algunas de las cuales sustentan los análisis de varios capítulos. Estas series históricas se inician en 1810, con datos provenientes del censo de población levantado en ese año y con datos sobre hechos vitales (bautismos, muertes y casamientos) provenientes de los libros parroquiales, un registro que operaba desde mucho antes de la Revolución de Mayo. Las series antes referidas y las restantes, ya no para los dos siglos completos, llegan hasta la actualidad y se empalman con las que hoy relevan, recopilan y difunden la DGEyC y otras reparticiones del Estado, sean estas nacionales o de la Ciudad. Esta primera versión de la base de series históricas de datos estadísticos, que se continuará perfeccionando y expandiendo en el futuro, es introducida mediante un texto metodológico (que se puede leer al final de este libro) que, además de comentar la organización de los datos, sus definiciones y fuentes, alerta a los usuarios sobre las principales limitaciones de los mismos.

El primer dominio temático *Ambiente natural* se inicia con el capítulo de Héctor Morrás que describe características del ambiente físico (geología, formas del relieve, suelos e hidrología) que forman parte y a la vez condicionan el desarrollo de esta gran urbe. Se trata de conocimientos imprescindibles para la planificación y el ordenamiento del territorio, dado que el ambiente físico tiene implicaciones en las obras urbanas, en la disponibilidad de recursos que son imprescindibles –como el agua– y en los riesgos ambientales naturales o derivados de la actividad humana; pero también es conocimiento necesario para comprender cómo funciona este complejo sistema en el que, por ejemplo, la calidad de vida en la Ciudad se relaciona con los necesarios equilibrios entre áreas construidas, sectores naturales protegidos y áreas rurales. Aunque el conocimiento sobre este componente de la metrópoli es rico y variado, el autor destaca que en ciertas cuestiones es inexistente, escaso o aun contradictorio, y al mismo tiem-

po subraya la insuficiencia de la información disponible. Finalmente, entre otras conclusiones, Morrás expresa que: "Los esfuerzos de transformación del ambiente para posibilitar la urbanización y paliar los problemas ambientales han sido continuos y permanentes. Seguramente, circunstancias diferentes a las actuales, como las ocurridas en tiempos geológicos relativamente recientes y las ligadas a los cambios climáticos globales que ya se experimentan, implicarán nuevos problemas y nuevos esfuerzos de adaptación del habitante porteño".

Siguiendo con el análisis del ambiente, el capítulo de Inés Camilloni trata sobre las interrelaciones entre la vida urbana y las condiciones climáticas. Mediante el análisis de registros de varios parámetros relevantes, que provienen de dos estaciones meteorológicas instaladas dentro de la Ciudad, la autora se refiere a las alteraciones de las condiciones de la atmósfera de este ambiente y a la conformación de un "clima urbano" que es generado, entre otros factores, por las acciones de los habitantes, las edificaciones y materiales urbanos y las actividades que se desarrollan en la Ciudad. La magnitud y características de los cambios introducidos por las actividades humanas, variables en el tiempo y en distintos lugares de la Ciudad, están íntimamente ligadas a la densidad y tipo de construcciones, al consumo de energía, al transporte, a la densidad y distribución de los espacios verdes. En Buenos Aires, como en muchas otras grandes megaciudades del planeta, las actividades que se desarrollan impactan sobre el clima y lo seguirán haciendo en el futuro dentro del contexto del cambio climático global.

Rodolfo Bertoncello abre *Población y territorio*, la segunda sección temática, con un capítulo que describe y analiza con perspectiva histórica la configuración espacial de la Aglomeración Gran de Buenos Aires y sus diversas dinámicas, expresando: "La configuración espacial de la ciudad involucra una dimensión material, de existencia física, en la que importan tanto las condiciones naturales como las construcciones humanas, así como otras cuestiones tales como la organización política del territorio y la población que en ella habita". El autor destaca que se tornan necesarias otras definiciones de la Ciudad que vayan más allá de la concepción física, posibilitando así una mayor comprensión de los fenómenos que hoy le incumben. Una enorme metrópoli, que representa más de un tercio de la población nacional, requiere de instrumentos (conceptos, técnicas, datos) que permitan profundizar su conocimiento como conjunto pero también el análisis de sus distintas partes interiores. Entre otras observaciones, Bertoncello señala la necesidad de estudiar las dinámicas poblacionales internas de la metrópoli, en particular la movilidad, es decir, cómo se desplaza la población sobre el territorio, mudando su residencia o viajando cotidianamente a sus lugares

de trabajo y de consumo, fenómenos que hoy, prácticamente, resulta imposible estudiar por la carencia de información. Conocer mejor estas y otras cuestiones planteadas por el autor permitiría avanzar en el análisis de la metrópoli como un espacio de vida complejo y cambiante, poniendo en el centro la relación entre territorio y sociedad.

El capítulo siguiente, preparado por Lattes, Andrada y Caviezel, se ocupa, en primer lugar, del crecimiento de la población de la Ciudad a lo largo de los dos siglos (1810-2010), destacando los primeros 140 años (1810-1950), dado que en las últimas seis décadas se mantuvo prácticamente estable. Se cuantifican y analizan los componentes de dicho crecimiento y los consecuentes cambios producidos en la composición por sexo, edad y lugar de nacimiento. Los autores prestan particular atención a los procesos de envejecimiento y de feminización y, también, a los roles demográficos jugados por las diversas migraciones que han afectado a la Ciudad. Por otro lado, analizando la redistribución de la población del país, se destaca que, desde mediados del siglo XIX y hasta alrededor de 1915, el extraordinario crecimiento de la Ciudad de Buenos Aires lideró el incremento poblacional de la Argentina y, en especial, el de su población urbana. Desde entonces y hasta alrededor del año 1970, el proceso de concentración, particularmente a nivel urbano, estuvo encabezado por la AGBA, más precisamente por la parte de la misma que suele denominarse Conurbano Bonaerense. Luego de esa fecha, es decir alrededor de 1970, y hasta el presente, las tasas más altas de crecimiento demográfico del país tuvieron lugar en el "Resto de lo urbano", una categoría muy heterogénea que hoy representa alrededor del 56 por ciento de la población total del país.

En el tercer capítulo de la temática poblacional, Carlos Grushka analiza los cambios ocurridos en el nivel y la estructura de la mortalidad de la población de la CABA desde principios del siglo XX hasta 2001. También se comparan los cambios ocurridos en la Ciudad con los experimentados por la Argentina, observándose que la brecha entre ambas poblaciones se ha venido reduciendo. Considerando el fenómeno desde otra perspectiva, se observa que los importantes descensos de la mortalidad, tanto en la CABA como en la Argentina, mostraron cambios en la estructura de causas de muerte que no difieren mucho entre sí y de lo observado en la arena internacional. En general, sobre estas diferencias no se puede señalar mucho más que el hecho de que las mismas se relacionan, básicamente, con las distintas condiciones de vida de sus respectivas poblaciones. Otras explicaciones resultan parciales porque los datos disponibles son incompletos o de baja calidad y, además, porque la investigación de estos temas en la Argentina es escasa. ¿Cuánto viviremos?, se pregunta el autor y su respuesta indica que la

mortalidad en la CABA debería seguir disminuyendo aunque, seguramente, a un ritmo menor que en el pasado. Por otro lado, la brecha que la separa de la mortalidad a nivel del país también debería continuar reduciéndose si persiste la tendencia observada a una disminución en las diferencias socioeconómicas entre la CABA y el resto del país.

Los capítulos de la sección *Dinámica social y económica* se inician con el trabajo sobre población y educación de Félix Abdala. Este autor observa que en la población de la CABA, además de los importantes cambios de su composición por sexo, edad y condición migratoria ocurridos en las cuatro últimas décadas del siglo XX, se produjeron mejoras tanto en la inclusión en el sistema educativo de los que están en edad de escolarización como en el logro educacional de la población adulta. Analizadas las características demográficas y el logro educativo de cuatro grandes subpoblaciones definidas según el lugar de nacimiento, el autor encuentra en ambos aspectos una marcada heterogeneidad entre estos cuatro grandes grupos migratorios. Como la Ciudad ha venido experimentando un importante intercambio de población (y capital educativo) con el interior y el exterior del país, un primer análisis de los datos permite sostener que el intercambio migratorio no ha sido favorable ni en términos demográficos ni en términos educativos. Sin embargo, como lo destaca el autor, cualquier evaluación de los cambios educativos en una jurisdicción tan particular como la CABA debe realizarse en el contexto más amplio de las interrelaciones, directas e indirectas, entre los cambios (mejoramiento) de la educación formal en la Ciudad y en el resto del país. Pero, para ello, se requieren muchos más datos que los que se disponen en la actualidad y mucha más investigación, en particular, de las complejas interrelaciones que se establecen entre las dinámicas demográfica y educativa de distintos ámbitos políticos, como la CABA y el resto del país, o la CABA y el resto de la Aglomeración Gran Buenos Aires, o, también, la CABA y el exterior del país.

La evolución de la participación económica de la población de la CABA es el tema abordado por Pablo Comelatto en el capítulo siguiente. Se señalan las limitaciones que afectan a los análisis de largo plazo por la falta de información y por la incompatibilidad de las mediciones que se derivan de ella, además de otros cambios intervinientes. Al considerar los datos que aportan los censos nacionales y municipales, se advierten fuertes oscilaciones en el nivel de participación económica, aunque esas mediciones son calificadas por el autor como gruesas aproximaciones a los niveles reales. Un análisis más consistente para la segunda mitad del siglo XX muestra que, si bien el tamaño de la población total decreció ligeramente y el de la PEA aumentó levemente, se produjeron importantes cambios en la compo-

sición por sexo y edad de la PEA. Su creciente feminización fue el resultado combinado de la feminización de la población total y del aumento de las tasas específicas de actividad de las mujeres. El proceso de envejecimiento demográfico que caracteriza a la población de la CABA ha contribuido a la caída de la participación de la población masculina, pero también ha contrarrestado parcialmente el aumento de las tasas de participación femenina. El envejecimiento, la feminización de la población y la mayor participación económica de las mujeres serán, seguramente, fuerzas motoras de los cambios de la participación económica en la Ciudad en los próximos años. Por otro lado, un análisis comparado de las tendencias observadas en la CABA y en la Argentina muestra varios contrastes entre ambas tendencias.

Pasando de individuos a familias, Victoria Mazzeo aborda en su capítulo el análisis de la nupcialidad y la formación de familias. Señala la autora, que desde la década de 1970, predominan en el pensamiento sociodemográfico latinoamericano enfoques teóricos que explican las relaciones entre estructura económico-social y conducta sociodemográfica individual a través de las mediaciones de diversas instituciones sociales, sobresaliendo entre ellas la familia. Los cambios reseñados para la Ciudad –también con algunos ejemplos para la Argentina– ponen bien en claro que, si bien la vida familiar se ha transformado, la mayor parte de la población de la Ciudad continúa viviendo en familia. En la actualidad, más del 65 por ciento del total de los hogares son familiares, aunque es importante destacar que se han modificado significativamente tanto en su tamaño como en su composición. En los años más recientes, la complejidad de los procesos de constitución de las familias se ha ido acentuando como resultado de la reincidencia matrimonial de parejas con hijos (familias ensambladas) y de las uniones formadas por parejas del mismo sexo. En la Ciudad actual conviven hoy formas familiares muy distintas entre sí. Desde la perspectiva de género, algunas de ellas asumen patrones más igualitarios, otras siguen apegadas a los modelos tradicionales y, en la gran mayoría, combinan ambas formas.

En el capítulo que cierra esta sección, Pastrana, Bellardi y Di Francesco describen tres manifestaciones relevantes del hábitat popular en la Ciudad desde fines del siglo XIX hasta el presente: inquilinatos, villas miseria y hoteles-pensión. Se trata de una población que, junto a los moradores de casas tomadas, los grupos sociales de "nuevos asentamientos urbanos" y los que viven en la calle, constituye la expresión más crítica de la pobreza en la Ciudad, y cuya persistencia a lo largo del tiempo pone en evidencia las formas en que los sectores de menores recursos se apropian del espacio urbano y lo usan. Estas tres manifestaciones de situaciones habitacionales

precarias tienen, a su vez, características singulares que los autores analizan en varias dimensiones, tales como su localización geográfica en la Ciudad, la inserción socioocupacional de sus habitantes, las lógicas organizativas y reivindicativas de esas poblaciones y el pago o no pago por el alojamiento. Los autores recorren y comentan las diferentes acciones desarrolladas por el Estado a lo largo del extenso período considerado para cada tipo de hábitat y concluyen que, al igual que a principios del siglo XX, amplios sectores de la población de la Ciudad continúan enfrentando muy serias dificultades para acceder a una vivienda digna, una meta que depende cada vez más de la intervención del Estado y menos de los habitantes de bajos recursos.

Darío Canton y Jorge Raúl Jorrat inician los capítulos dedicados a *Política y gestión gubernamental* con una sintética elaboración sobre vinculaciones entre las historias sociodemográfica y electoral de la Ciudad de Buenos Aires. En particular, los autores abordan el análisis de la relación entre clase social y voto a partir de los datos electorales y de la información sobre ocupación o clase proveniente de diversas fuentes de datos. A lo largo de los 146 años transcurridos desde que se levantó el primer Registro Cívico para votar, la vida política de la Ciudad pasó por muchos cambios, que se enuncian pero que no se desarrollan para enfatizar así el recorte analítico del trabajo. Finalmente, los autores concluyen que en este recorrido por la historia electoral de la Ciudad, más allá de los cambios en sus unidades electorales, de la participación diferencial de ciertos sectores en el electorado y también de las transformaciones de la estructura ocupacional, el perfil de la distribución de ocupaciones en las sucesivas unidades electorales (parroquias, secciones, comunas) se ha mantenido relativamente estable. Dentro de esas pautas, la relación entre clase y voto ha sido también recurrente en la política de la Ciudad, pasando el mayor apoyo popular del PAN al socialismo, en algún momento al radicalismo y luego al peronismo, para perpetuarse en él en sus muy variadas versiones.

Extendiendo la mirada política a la gestión de los gobiernos, Pedro Pírez señala continuidades y rupturas en los últimos doscientos años de conformación de la Ciudad de Buenos Aires, en los que no ha contado siempre con la posibilidad institucional de un gobierno propio. Desde 1821, al eliminarse la institución colonial del Cabildo, dejó de gobernarse por sí misma. Entre ese año y 1880 estuvo bajo el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, de la que fue su capital. A partir de entonces, la Ciudad de Buenos Aires fue la capital del país como un municipio dependiente del gobierno federal; pero, a medida que se fue extendiendo más allá de sus límites políticos, se generó otra ciudad no acompañada de una correlativa unidad política: la nueva unidad territorial pasó a ser gobernada, fragmentadamente, por una

municipalidad dependiente del gobierno federal y por las municipalidades de los partidos de la Provincia de Buenos Aires que se fueron integrando a la conurbación. Con la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires vuelve a gobernarse autónomamente, pero ahora es el área central de una metrópoli mucho mayor. Algunas transformaciones institucionales a nivel metropolitano mantienen la "centralización jurisdiccional" en el gobierno nacional, por lo que, aunque introducen cierta legitimidad técnica, no se acompañan de una legitimidad política. El territorio donde vive más de un tercio de la población del país sigue siendo un ámbito que no reconoce la ciudadanía de todos sus pobladores, no garantiza su participación en decisiones sobre la vida colectiva y tampoco ofrece calidad de vida adecuada para todos. En suma, lo metropolitano no ha sido enfrentado todavía como una política de Estado esencial, y la democratización *de* la Ciudad y *en* la Ciudad es aún una tarea pendiente.

Complementando el tema de la gestión gubernamental, Alberto Valle dedica su capítulo al análisis de los presupuestos de gastos y cálculo de recursos del gobierno de la Ciudad. Tras un importante esfuerzo de compilación del autor y sus colaboradores, se consigue reunir datos para sesenta y dos de los setenta y cuatro años que median entre 1936 y 2010 y, además, información sobre la ejecución presupuestaria y la "Cuenta de Inversión". El análisis de esta novedosa información posibilitó identificar varios aspectos de interés: por ejemplo, que la Ciudad cuenta con una extendida trayectoria de elaboración y ejecución de sus presupuestos fiscales y que entre 1975 y 1992 atravesó una etapa de debilidad financiera atribuible a la modificación del Régimen de Coparticipación Federal, al impacto de la transferencia de los servicios de educación primaria y salud y, además, a la alta inflación. Los presupuestos entre 1993 y 2010, así como la cuenta de Ahorro, Inversión y Financiamiento, ponen en evidencia el fortalecimiento de las cuentas de la Ciudad, en el marco de una mayor autonomía en sus decisiones. La mayoría de las características estructurales del gasto y de los recursos se conformaron con anterioridad a su autonomía y por decisiones del Gobierno Nacional. Finalmente, señala el autor, a partir de estas bases quedan por delante los mayores desafíos, como la utilización de los presupuestos para la concreción de las iniciativas de desarrollo y equidad de la Ciudad.

Las representaciones visuales de Buenos Aires, pictóricas o fotográficas, junto a la literatura, los relatos de viajeros, la legislación o la cartografía, constituyen fuentes que permiten historiar el desarrollo de la Ciudad. Así lo expresa Sandra Szir en su capítulo que inicia la sección sobre *Cultura* y que tiene como propósito analizar un conjunto de imágenes que

se reprodujeron en el semanario popular ilustrado *Caras y Caretas* desde sus inicios hasta 1910. Es este un período en el que se cristalizaban transformaciones modernizadoras propias de la generación del 80, aunque no se trata de una visión homogénea sobre Buenos Aires, ya que se presentan discursos divergentes y contradictorios. *Caras y Caretas* promovía el consumo de imágenes no solo en las páginas de la revista sino a través de la venta de postales con las propias ilustraciones sueltas de la sección de "Caricaturas contemporáneas", o con fotografías de su taller fotográfico de retratos o vistas que ya habían sido reproducidas en la revista. De este modo, *Caras y Caretas* deviene un objeto más en el sistema cultural de 1900 y forma parte de la tensión entre modernidad y tradición.

Con su capítulo sobre la Estadística, las estadísticas y el hacer de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, Nora Zuloaga extiende la idea de cultura a la información y conocimiento que se transmiten de persona a persona y de generación en generación. Su mirada a la producción y acumulación de datos para el conocimiento de las diversas facetas de la sociedad porteña particulariza en las instituciones creadas para esos fines; concretamente, se refiere a la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. La autora recorre en su capítulo los ciento veintitrés años transcurridos desde su creación (1887) hasta el presente y brinda un perfil histórico de la organización mediante la descripción de variados aspectos de la recolección de datos y de la producción y difusión de información estadística, inscribiendo la historia de esta organización en el contexto más amplio del desarrollo de los sistemas estadísticos públicos en el ámbito internacional y en la Argentina en particular.

Hasta aquí los catorce capítulos que integran esta obra. En esta compleja sociedad que referimos como Ciudad de Buenos Aires hay muchos otros componentes relevantes cuyo análisis, por diversas razones, no se ha abordado aquí. Pero lo más importante es que los trabajos incluidos han cumplido la consigna de converger, desde distintas disciplinas y líneas de investigación, hacia un intento de explicar la realidad emergente.

Quedo en deuda con quienes sostuve muchas discusiones estimulantes y estoy muy agradecido por el apoyo recibido de todos los autores participantes. Expreso mi reconocimiento a todas las personas que colaboraron para que este libro fuera posible y a la Dirección General de Estadística y Censos, la institución donde se concibió y se hizo realidad.

Alfredo E. Lattes

Bibliografía

Difrieri, Horacio A. (dir.) (1981), *Atlas de Buenos Aires,* Buenos Aires, Municipalidad de Buenos Aires, Secretaría de Cultura.

Gutman, Margarita y Jorge E. Hardoy (1992), *Buenos Aires. Historia Urbana del Área Metropolitana*, Madrid, Editorial mapfre.

Navel, Paulina E. y David Kullock (dirs.) (2007), *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, Buenos Aires, Museo Argentino de Ciencias Naturales, Universidad de Buenos Aires y Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

Rapoport, Mario y María Seoane (2007), *Buenos Aires. Historia de una Ciudad*, Buenos Aires, Editorial Planeta.

Romero, José L. y Luis A. Romero (1983), *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Editorial Abril.

Ross, Stanley R. y Thomas F. McGann (1982), *Buenos Aires: 400 years*, Austin, University of Texas Press.

Ambiente natural

Ambiente natural

Ambiente físico del Área Metropolitana
Héctor J. M. Morrás

Clima y cambio climático
Inés A. Camilloni

Ambiente físico del Área Metropolitana

Héctor J. M. Morrás

Las características del ambiente físico –esto es, la geología y las formas del relieve, los suelos, la hidrología– condicionan el modo y la dinámica de desarrollo de los centros urbanos, y su conocimiento es imprescindible para la planificación y el ordenamiento territorial. Entre otros muchos aspectos, el ambiente físico tiene implicaciones en la realización de las obras urbanas (fundaciones, excavaciones, tendidos de ductos de servicios, áreas para depósito de basura), en la disponibilidad de recursos imprescindibles (básicamente agua potable) y en los riesgos ambientales naturales o derivados de la actividad humana (inundaciones, contaminaciones del suelo, el agua y el aire, etc.). La calidad de vida en las áreas urbanas está relacionada también con la existencia de un equilibrio entre el desarrollo de los sectores construidos y el mantenimiento de sectores naturales protegidos y de áreas rurales.

Aunque el conocimiento sobre estos aspectos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es rico y variado, es claro que en algunas cuestiones es inexistente, escaso o aun contradictorio. Además, debido a las transformaciones impuestas por la urbanización, la información respecto de lo que fue el ambiente natural en el ámbito de la Ciudad es en muchos casos indirecta –derivada de la extrapolación de estudios efectuados en el conurbano y en el área rural– y se halla dispersa en numerosas publicaciones; sin embargo, existen algunos valiosos e interesantes trabajos recientes de síntesis de conocimientos, como los de Pereyra, Marcomini, López, Merino y Nabel, 2001; Nabel y Pereyra, 2002; IMAE-PNUMA, 2003; Novas, 2006; el *Atlas Ambiental de Buenos Aires*; y Nabel y Kullock, 2007 a y b.

Geología, geomorfología y suelos

El paisaje de la Provincia de Buenos Aires, a pesar de su aparente monotonía solo interrumpida por los cordones serranos de Tandilia y Ventania, está integrado por un conjunto de geoformas de orígenes diversos y diferente antigüedad. Tradicionalmente la llanura pampeana de esta provincia se subdivide en Pampa Deprimida, Pampa Ondulada, Pampa Arenosa y Pampa Interserrana.

El AMBA se encuentra localizada en la subregión denominada Pampa Ondulada, que se extiende como una franja de unos 60 km de ancho paralela al eje fluvial Paraná-de la Plata. El Río Matanza-Riachuelo se considera el límite entre la denominada Pampa Ondulada Alta y la Pampa Ondulada Baja (Cappannini y Domínguez, 1961; Cappannini y Mouriño, 1966). La diferenciación entre estas dos áreas se manifiesta en la morfología superficial, en las redes de drenaje y en los suelos. Conforme a esto, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se halla asentada en el extremo meridional de la Pampa Ondulada Alta, incluyendo en su ámbito diversos ambientes geomorfológicos: una gran parte de la superficie de la Ciudad corresponde a las lomadas de la planicie pampeana, llamadas "loéssicas" por la naturaleza del sedimento que las constituye; otra parte se asienta en valles fluviales que cortan la planicie; y otra pequeña porción se ubica en la terraza baja del Río de la Plata, con características morfológicas y de materiales diferentes a los de la planicie loéssica.

Geología

Desde el punto de vista geológico, una de las características de la Región Pampeana es que constituye una extensa y profunda cuenca sedimentaria. Esto implica que la roca dura del basamento cristalino se encuentra a gran profundidad, cubierta por una sucesión de sedimentos de distinta edad y diverso origen.

Ese basamento está constituido principalmente por rocas graníticas y metamórficas cuya edad supera los 2.000 millones de años de antigüedad. En el ámbito de la CABA, el basamento se encuentra a profundidades que oscilan entre 250 y 400 m. Por el contrario, aflora en la Isla Martín García, en el Uruguay y en las Sierras de Balcarce, Olavarría y Tandil.

La presencia superficial de estas rocas en áreas cercanas a la Ciudad ha tenido gran importancia en la vida de la misma: con ellas se han

producido los adoquines que permitieron transformar los fangales de los días de lluvia en calles transitables. Las primeras piedras fueron traídas en 1790 desde la Isla Martín García, y más tarde se recurrió a las canteras de Tandil.

Por encima del basamento cristalino, se encuentra una cubierta de sedimentos continentales (eólicos y fluviales) y marinos, que se depositaron durante los dos períodos en que se divide la Era Cenozoica: el Terciario (que abarca entre los cuarenta millones y los dos millones de años antes del presente) y el Cuaternario (los últimos dos millones de años de la historia terrestre).

Apoyados en el basamento fracturado, se encuentran los sedimentos continentales de Edad Terciaria de la Formación Olivos, que se acumularon como consecuencia del lento hundimiento de la región central de la Argentina. A continuación se encuentran los sedimentos marinos de la Formación Paraná. Esta ingresión del Océano Atlántico, que abarcó gran parte de América del Sur como consecuencia de su hundimiento, tuvo un gran impacto en la evolución geomórfica posterior, al enrasar la mayor parte de la actual Región Chaco-Pampeana y darle su carácter de llanura. Posteriormente, hace unos cinco millones de años, como consecuencia del ascenso de la Cordillera de los Andes, se intensificó la acción erosiva de los ríos Paraná y Uruguay, que arrastraron aguas abajo una enorme cantidad de arena cuarzosa; esas arenas depositadas en la Región Pampeana son conocidas como Formación Puelches. Estas "Arenas Puelches" aparecen en el AMBA entre los 20 y 30 m de profundidad y tienen una gran relevancia por ser portadoras del acuífero más importante no solo de esta área sino de toda la Región Pampeana.

En cuanto a los sedimentos más recientes y superficiales, denominados Pampeanos y Pospampeanos, su origen se encuentra en las cambiantes condiciones ambientales que se fueron sucediendo durante el Cuaternario. Este período incluye el Pleistoceno, iniciado hace unos 2 millones de años, y el Holoceno, que abarca los últimos 10.000 años de la historia terrestre. Durante el Cuaternario, se produjeron en nuestro planeta profundos y recurrentes cambios climáticos, que dieron lugar a épocas glaciales que en la Región Pampeana se manifestaron como ciclos fríos y áridos con depositación de sedimentos eólicos, los que eran seguidos de épocas interglaciales con mayor temperatura y humedad y predominancia de procesos fluviales. Asimismo, como consecuencia de dichos cambios climáticos, tuvieron lugar marcados ascensos y descensos del nivel de mar.

Sobrepuestos a las Arenas Puelches, se hallan los Sedimentos Pampeanos, que en el subsuelo del área metropolitana tienen espesores medios de 40-50 m. Estos son materiales limosos de origen eólico (loess primarios) o retrabajados principalmente por la acción fluvial (loess secundarios). Su composición mineralógica indica que su origen principal se halla en el vulcanismo pleistoceno de la Cordillera. Sin embargo, en algunos niveles del área metropolitana, tanto profundos (González Bonorino, 1965) como superficiales (Morrás, Zech y Nabel, 1998; Morrás, Altinier, Castiglioni, Grasticini, Ciari y Cruzate, 2002; Morrás, 2004), la asociación mineralógica indica una dominancia de aportes de la cuenca del Río Paraná. Intercalados en los sedimentos, se encuentran varios niveles de paleosuelos (es decir, suelos formados en la superficie de paisajes del pasado y luego recubiertos por depósitos más recientes), así como niveles de calcretas (acumulaciones de carbonato de calcio o "tosca"). En la región costera, intercalados en los depósitos loéssicos, se observan estratos marinos que desaparecen tierra adentro en forma de cuña.

El estrato más antiguo de los Sedimentos Pampeanos es la Formación Ensenada. Esta tiene un espesor de unos 30 metros y aflora naturalmente en la base de las barrancas y de los valles fluviales o en las excavaciones que se hacen con fines edilicios. En la parte superior de esta unidad, se presentan depósitos calcáreos (toscas) que afloran en la costa del Río de la Plata y que en ciertos lugares son la base de ríos y arroyos. En la zona costera, sobre la Formación Ensenada, se encuentra la Formación Belgrano, constituida por depósitos marinos caracterizados por la acumulación de conchillas de moluscos; este depósito, ligado a un ascenso del nivel del mar en el Pleistoceno, aparece al pie de las barrancas de Belgrano, de donde, en la época colonial y particularmente por parte de los monjes franciscanos, era extraído material para la producción de cal.

Por encima de la Formación Ensenada, o de los depósitos "belgranenses" donde ellos se presentan, se encuentran los sedimentos loéssicos de la Formación Buenos Aires. Esta tiene un espesor de unos 6 m y constituye la porción superficial y más reciente de los Sedimentos Pampeanos. Su importancia radica en que en esta formación se han desarrollado la mayor parte de los suelos de la región. Estos materiales presentan también acumulaciones calcáreas, en algunos casos en forma de nódulos o "muñecos de tosca" y en otros como calcretas laminares. A partir del último período glacial en el Pleistoceno Superior, se inicia la depositación de los Sedimentos Pospampeanos. Este ciclo se inicia con la Formación Luján o "lujanense", cuya edad, según se considera, se habría extendido entre unos 40.000 y 10.000 años antes del presente. Corresponde a depósitos sedi-

Excavación para extracción de "tosca" en el área rural cercana a Buenos Aires. Puede observarse el contraste entre los sedimentos superficiales Pospampeanos, donde se ha desarrollado el suelo actual, y los sedimentos subyacentes del Pampeano (Formación Buenos Aires), arcillosos y con abundante carbonato de calcio ("tosca").

mentados en las llanuras aluviales y en depresiones, y en el ámbito metropolitano aparece en los principales cursos fluviales (ríos Matanza, Reconquista y Luján).

Hace unos 10.000 años, se inicia el actual período interglacial: el Holoceno. Esto se corresponde con un progresivo aumento de las temperaturas y de las precipitaciones en la Región Pampeana, la finalización de la depositación de los sedimentos loéssicos de la Formación Buenos Aires y el inicio de la formación de los suelos actuales. Asimismo, por entonces se da la ocupación del territorio por parte de las primeras tribus indígenas y la extinción de la megafauna pampeana. Un aspecto interesante del pasado relativamente reciente de la región es la existencia y extinción –ocurrida hace unos 8.000 años– de una fauna de mamíferos gigantescos (perezosos, megaterios, gliptodontes, mastodontes, toxodontes y macrauquenias) y también de otros mamíferos de gran tamaño (ciervos, caballos autóctonos, osos, cánidos y el tigre dientes de sable), cuyos restos aparecen frecuentemente en excavaciones hechas con fines diversos. Se han planteado distintas hipótesis sobre las causas de esta extinción, en la que muy probablemente se conjugaron cambios climáticos, modificaciones de la vegetación y la acción del hombre (Cione, Tonni y Soilbenzon, 2003; Novas, 2006; Soilbenzon, 2008).

En el Holoceno, como consecuencia de las condiciones más cálidas y de la elevación del nivel del mar, se produjo también una fase ingresiva marina que penetró en el continente aguas arriba por los ríos y arroyos que desaguan en el Río de la Plata y en el Paraná, hasta las cercanías de Rosario. De esta manera, en una primera etapa, la acción erosiva de las olas del mar sobre el borde de la planicie loéssica generó un acantilado (la actual barranca) y expuso los bancos de tosca del Ensenadense. Al proceso de erosión le siguió la depositación de materiales arcillosos, dando lugar a la denominada Formación Querandí o “querandinense”. Estas arcillas, que alcanzan hasta 10 m de espesor, se acumularon al pie de la barranca que margina la Ciudad y su entorno formando una amplia planicie anegable.

Con posterioridad, en el Holoceno Medio, entre los 6.000 y 3.000 años antes del presente, sobreviene un nuevo ciclo frío y seco en la Región Pampeana, relacionado con un pequeño avance de los hielos cordilleranos, denominado Neoglacial; como consecuencia, se produjo una disminución de los caudales de los ríos y un aumento de la acción eólica, depositándose los sedimentos eólicos y fluviales de la Formación La Plata o

"Platense". Estos sedimentos del "Platense eólico" se presentan en los sectores más altos de la Pampa Ondulada, coronando los sedimentos de la Formación Buenos Aires (Zárate, 2005). Como consecuencia de este enfriamiento global, se produjo también el retiro del mar. Esto dio lugar a la depositación en la región litoral de cordones conchiles, reconocibles en gran parte de la costa bonaerense.

Los sedimentos naturales actuales son, sobre todo, depósitos fluviales, que en el caso del estuario del Río de la Plata forman un delta subfluvial o "prodelta", que hace necesario el dragado constante del río. Por otro lado, en el ámbito de la Ciudad se encuentran diferentes materiales de relleno antrópico, tanto minerales como orgánicos, localizados sobre todo en las márgenes del Río de la Plata y de sus afluentes.

Geomorfología

De lo que antecede surge que la morfología de la superficie del área donde se asienta el AMBA es el resultado de la interacción y alternancia de acciones eólicas y fluviales y aun, en menor medida, de la acción marina, estando todo influenciado, además, por la actividad tectónica. Así, tres unidades geomórficas principales –a su vez integradas por otras subunidades menores– se identifican en esta área: la Planicie Pampeana, la Planicie estuárica y el Delta del Río Paraná.

La planicie de la Pampa Ondulada, que alcanza una altura de hasta 30 msnm hacia el oeste del AMBA, constituye la llanura en la cual se han desarrollado suelos característicos, profundos y fértiles, y en la que se asienta la mayor parte de la actividad humana de la región. Si bien los materiales superficiales que la conforman son los sedimentos loéssicos Pampeanos y Pospampeanos de origen fundamentalmente eólico, la planicie presenta un paisaje que es producto de la acción fluvial; esta, controlada por la actividad tectónica profunda, labró numerosos cursos que desembocan en los ríos Paraná y de La Plata, generando valles y cañadas, en general subparalelos, de orientación dominante SO-NE, que le dan su singular relieve ondulado.

La segunda unidad, la Planicie estuárica, resultante del aumento del nivel del mar en el Holoceno, se manifiesta en primer lugar en la barranca, cuyo desnivel puede superar los 10 m respecto de la planicie del Río de La Plata. En la Ciudad se observa desde el Parque Lezama, y se continúa hacia el norte hasta la ciudad de Rosario. En la franja costanera, afloraban al pie de la barranca los bancos de tosca ensenadenses. Hacia el

sur de la Ciudad, la barranca desaparece hasta la zona de Quilmes, donde vuelve a aparecer aunque con menor resalto respecto del Río de La Plata. Por otra parte, al pie de la misma se encuentran los materiales arcillosos del Querandinense. Estas arcillas poseen altos contenidos de minerales expansibles, lo que ocasiona graves problemas en la fundación de construcciones. En la Ciudad de Buenos Aires, estos materiales de origen marino se encuentran cubiertos por los numerosos rellenos que experimentó la costa, pero se observan, no obstante, hacia el sur de la Ciudad formando una faja de hasta 5 km de ancho desde Avellaneda hasta Berisso.

Como consecuencia del enfriamiento producido en el Holoceno Medio y del retiro del mar, en las zonas litorales se formaron los cordones conchiles correspondientes al Platense marino. Estas son geoformas alongadas, aproximadamente paralelas a las líneas de costa, que van señalando las sucesivas posiciones de la playa a medida que el mar se fue retirando. Estos cordones pueden alcanzar varios kilómetros de longitud y una altura de hasta 4-5 m. Las formas de este tipo mejor preservadas se extienden entre los ríos Luján y Reconquista (antiguamente Río de las Conchas), mientras que las que se extienden a la salida del Riachuelo están totalmente modificadas por la acción humana. Vuelven a observarse hacia el Sur en la zona de Berazategui, Berisso y Ensenada (desde la autopista hacia el río), y más al Sur por el Partido de la Costa, hasta Mar de Ajó. La Ruta 11 corre por uno de estos cordones, dado las excelentes propiedades de estos sedimentos como sustrato de caminos. Otra característica de estos cordones litorales es que sobre ellos se desarrolla una vegetación compuesta por talas, espinillos y algarrobos, que contrasta con la vegetación hidrófita de los bajos.

Otra subunidad geomórfica es la Paleo Llanura Intermareal, constituida por la albufera (cuerpos de aguas someras) y canales de marea; esta subunidad desarrolla su máxima superficie en el tramo final del cauce del Río Luján y se puede observar hacia el sur del conurbano desde los cordones conchiles hacia tierra adentro. Este sector, de cota generalmente inferior a 3 msnm, es el más afectado por los anegamientos producidos por las sudestadas. En la Ciudad, estos bañados ocupaban antes de su relleno todo el sector marginal al río. Por los obvios problemas que presenta, esta unidad fue la última en ser ocupada por pobladores.

La tercera gran unidad geomórfica es el Delta del Paraná. El Río de la Plata es en realidad un amplio estuario dominado por la acción del Río Paraná y la influencia de las mareas. Luego del retiro del mar, el Delta del Paraná comenzó a avanzar en el ambiente estuárico. El Paraná acarrea una gran cantidad de material en suspensión que se deposita en la

desembocadura, formando el delta actual entre Campana y San Fernando y barras subácuaticas en el estuario. Las mareas que afectan al Río de la Plata son de escasa magnitud, generalmente menores a 1 m entre bajante y pleamar. Sin embargo, las sudestadas pueden hacer ascender el agua a más de 4 m sobre el nivel normal, provocando el anegamiento de las zonas bajas del AMBA y dificultando la descarga de los cursos fluviales que desembocan en el Río de la Plata, como el Arroyo Maldonado. Se estima que el delta emergente avanza unos 40 m por año, por lo que en un tiempo relativamente corto (hacia el año 2200) se encontrará frente a la Ciudad.

Es interesante mencionar que, en el ámbito de la Ciudad, la planicie loéssica ubicada por encima de los 10 msnm constituye aproximadamente el 60 por ciento de su área, en tanto que las laderas de valle representan solo un 10 por ciento. Por otro lado, los sectores de génesis e influencia fluvial, incluyendo las áreas de relleno de la zona portuaria que se encuentran por debajo de los 5 msnm, representan un importante 30 por ciento de la superficie de la CABA. Estas áreas más bajas han evolucionado de maneras diversas: en la zona norte de la Ciudad se corresponden con sectores densamente poblados, con importantes modificaciones del ambiente natural, en tanto que en la zona sur se halla la menor densidad de población y se presentan todavía importantes espacios abiertos en los que los rasgos geomorfológicos aún son apreciables.

Para el resto del AMBA, se presentan también situaciones diferenciadas. La aglomeración urbana de los partidos situados al oeste y noroeste se encuentra en su mayor parte asentada sobre las cotas elevadas de la planicie loéssica y las laderas en valles, y en menor proporción en áreas deprimidas o en nacientes de cursos fluviales. En este sector, todavía se presentan enclaves no urbanizados que ocupan grandes superficies, como Campo de Mayo y el predio del INTA-Castelar, los cuales incluyen grandes áreas bajas de planicies y terrazas aluviales vinculadas al Río Reconquista. También, aunque más hacia el suroeste, se presentan las áreas abiertas cercanas al aeropuerto de Ezeiza, vinculadas al Río Matanza.

Por su parte, los partidos localizados al sur del Matanza-Riachuelo presentan una alta concentración urbana en las terrazas y en la planicie aluvial del mismo. Asimismo, hacia el sur del AMBA, la planicie loéssica ofrece una menor grado de ondulación y una mayor participación de áreas bajas inundables urbanizadas.

Los suelos

Numerosos conceptos existen sobre los suelos. El habitante de la ciudad suele asociar la palabra suelo con tierra, polvo o, en el mejor de los casos, con el material donde se asientan calles y edificaciones. Para el hombre de campo, el suelo es el medio de cultivo para la producción de alimentos o fibras vegetales y animales. Sin embargo, los suelos son algo más: son cuerpos naturales organizados en la porción más externa de la corteza terrestre, que tienen características diferenciadas y una distribución espacial resultante de la interacción de diversos factores formadores, y que se hallan en continua evolución junto con los cambios ambientales. Esta delgada "epidermis" o manto poroso de la Tierra cumple diversas funciones ecológicas cruciales: filtra y regula los flujos de numerosas sustancias y tiene un papel esencial en particular en el ciclo hidrológico y en la regulación de las características de la atmósfera; las plantas dependen del suelo para la provisión de agua y de nutrientes; directa e indirectamente, la vida animal depende también de él. En consecuencia, los suelos cumplen también funciones económicas y sociales fundamentales.

Salvo una pequeña proporción de suelos orgánicos, como las turbas, la fracción sólida de la enorme mayoría está constituida fundamentalmente por material mineral heredado de las rocas y por minerales formados en el suelo. Los procesos que dan lugar a la generación de los suelos son diversos (físicos, químicos y biológicos) y varían en intensidad según la combinación específica de los factores formadores (clima, topografía, material parental, biota y tiempo de evolución) en cada sitio. Como consecuencia de los procesos de formación, en los suelos se desarrollan una serie de capas u "horizontes" que, según sus características, se distinguen con distintas letras (O, A, E, B, C, R).

En la descripción de los suelos del AMBA se debe mencionar, por un lado, los suelos "originales" que en las áreas rurales o periurbanas se hallan ligeramente modificados por el cultivo, y, por otro lado, los suelos profundamente antropizados o suelos urbanos.

Los suelos "originales" de la Pampa Ondulada en el AMBA

Los suelos de la Pampa Ondulada, donde se encuentra localizada el AMBA, tienen características destacadas por su fertilidad y por la facilidad para su cultivo. Estos suelos se han desarrollado en el loess pampeano, de tex-

tura limosa y abundante en minerales ricos en nutrientes. Sin duda, estas características, sumadas a las condiciones climáticas y a un relieve llano, configuran una combinación de gran potencialidad agrícola y constituyen una de las causas del mayor desarrollo económico de esta región del país y de la propia AMBA.

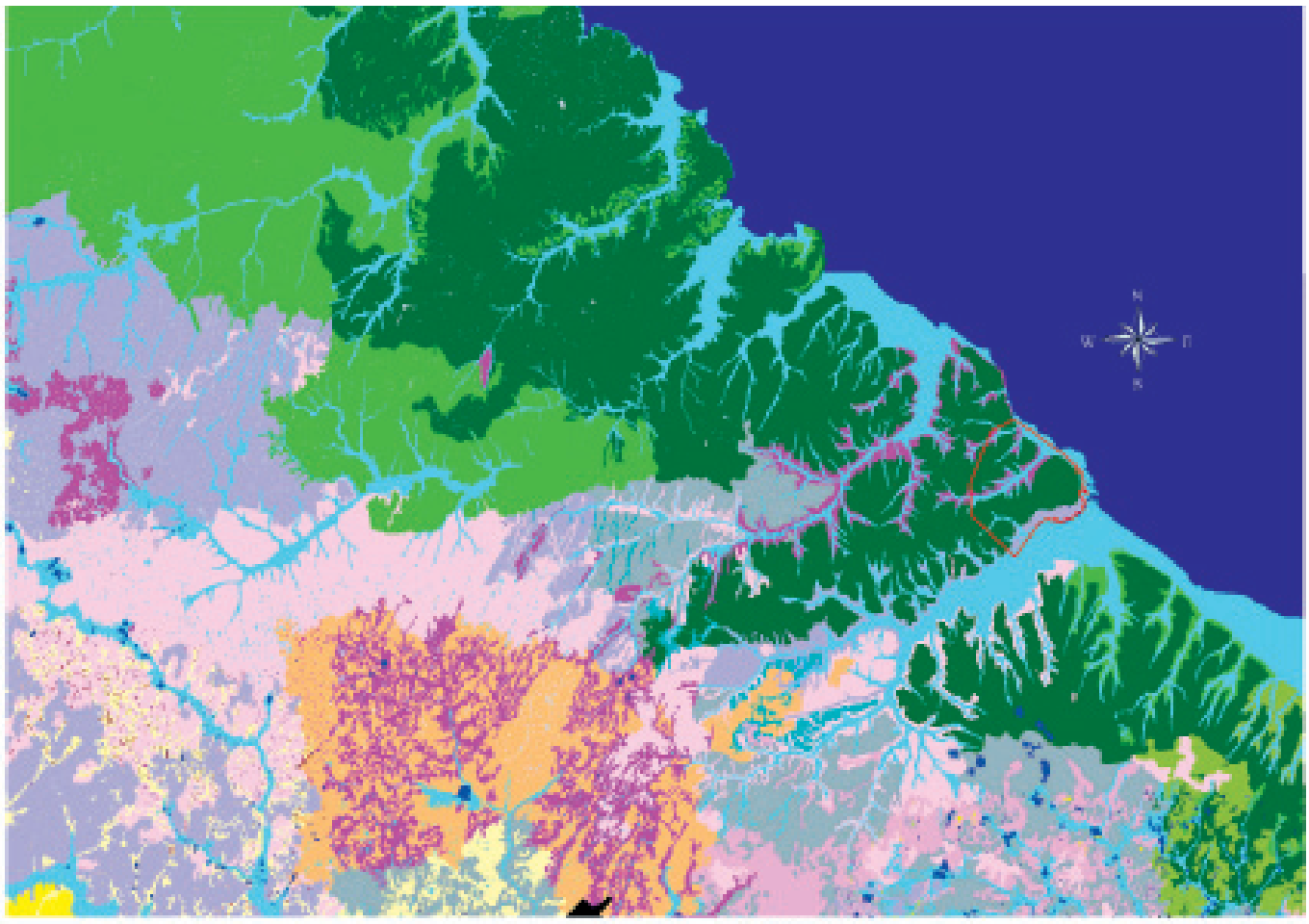
Los tipos de suelos de la llanura en el área metropolitana son numerosos por las distintas combinaciones de sus factores formadores. En principio, deben distinguirse los suelos "zonales" de los "intrazonales".

Los suelos "zonales" que se encuentran en las lomas y pendientes de la Pampa Ondulada, y que caracterizan también al conjunto de la Región Pampeana, son los que, desde el punto de vista taxonómico, se denominan Molisoles. Estos son suelos minerales que tienen un horizonte superficial de color oscuro, formados generalmente bajo una vegetación herbácea de gramíneas en climas templados de subhúmedos a semiáridos. Bajo estas condiciones de clima y vegetación típicas de praderas y estepas, estos suelos se enriquecen en materia orgánica, son ricos en nutrientes y adquieren una buena estructura con alta porosidad, lo que les da una consistencia blanda (en latín *mollis* = blando). Así el horizonte superficial A, humífero, oscuro y profundo que caracteriza a estos suelos, se denomina "mólico".

Por otra parte, en la Pampa Ondulada, existen dos tipos dominantes de Molisoles: los Argiudoles típicos y los Argiudoles vérticos, ambos con horizontes subsuperficiales fuertemente arcillosos, siendo el factor fundamental que los diferencia la proporción y composición de su fracción arcilla. Ambos suelos presentan en la parte inferior acumulaciones de carbonato de calcio (tosca), en los "vérticos" comúnmente en forma de nódulos o "muñecas" y en los "típicos" como capas densas de estructura laminar. En el AMBA, en general, los suelos "vérticos" dominan las alturas más elevadas, y los "típicos" las suaves pendientes hacia los arroyos.

Además de los Argiudoles, otros tipos de suelos intrazonales se encuentran en las microdepresiones, en la parte baja de las pendientes y en las planicies aluviales del borde de los cursos de agua. En estos casos, los excesos de agua acumulados en la superficie y/o derivados de una capa freática cercana a la superficie ejercen en los suelos una influencia adicional o incluso preponderante sobre el clima típico de la región.

En las cotas inferiores correspondientes a la planicie estuárica marino-fluvial del Río de la Plata, se presentan diversos tipos de suelos. En los cordones de conchillas con abundancia de carbonato de calcio, se desarro-



Subgrupos

- Argiudoles típicos
- Argiudoles vérticos
- Argiudoles ácuicos
- Argiacuoles típicos
- Argialboles típicos
- Argialboles argiácuicos
- Paleudoles típicos
- Hapludoles énticos
- Hapludoles thapto árgicos
- Natracuoles típicos
- Natralboles típicos
- Miscelánea
- Albacualfes mólicos
- Albacualfes vérticos
- Natracualfes típicos
- Natrudalfes típicos
- Complejos indiferenciados
- Lagunas
- Río

Mapa de los principales tipos de suelos en el Área Metropolitana de Buenos Aires y zonas rurales más próximas. Los suelos dominantes en las zonas más elevadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (polígono en rojo) son Argiudoles vérticos.

Mapa realizado por G. Cruzate (s/f), Provincia de Buenos Aires, Instituto de Suelos, INTA.

llaron suelos Molisoles de perfil simple. En estos ambientes se depositaron, asimismo, materiales arcillosos dando lugar a suelos denominados Vertisoles y que se caracterizan por procesos de expansión y contracción marcados.

Finalmente, los suelos del Delta se formaron sobre sedimentos fluviales aportados permanentemente por el Río Paraná y su red de avenamiento, en tanto que en algunos sectores se presentan los materiales arcillosos y salinos de las ingresiones marinas cuaternarias. La mayor parte de los suelos de las islas pertenecen al orden Entisol y están constituidos por una serie de capas superpuestas de sedimentos con poca evolución y con características hidromórficas.

Los suelos urbanos

En el AMBA, como en las grandes aglomeraciones urbanas del mundo, la mancha urbana se expande rápidamente sobre tierras circundantes y, en muchos casos, sobre suelos que son de primera calidad para la producción de alimentos y fibras. Como hemos visto, como consecuencia de la interacción de los factores formadores, los suelos son naturalmente muy diversos en los distintos ambientes de una región. En el caso de las áreas urbanas, sin duda la acción humana, disturbando de manera y grado diversos los suelos originales, es el más importante factor formador de suelos.

De acuerdo con el sistema de clasificación de suelos denominado WRB (IUSS, 2007), los suelos que han sido profundamente modificados por los humanos o que reconocen directamente un origen antropogénico se inscriben en dos categorías: Antrosoles y Tecnosoles. Los Antrosoles son suelos profundamente modificados por el cultivo o por la adición continua y prolongada de materiales en el pasado. Los suelos urbanos entrarían en la categoría de los Tecnosoles: suelos artificiales constituidos por todo tipo de materiales hechos o expuestos por la actividad humana que de otro modo no se encontrarían sobre la superficie de la Tierra. Incluyen aquellos formados con escombros, vertederos de basura u otros materiales de relleno, que están sellados por material duro como los pavimentos, suelos con geomembranas y otros elementos semejantes.

De hecho, dentro de las áreas urbanas se presenta una multiplicidad de situaciones, desde suelos casi naturales hasta suelos antropogénicos en los que sus horizontes han sido mezclados, invertidos o truncados, o bien suelos formados con muy diversos materiales de relleno de espesor

Suelo urbano en zona parquizada. Suelo natural del tipo Argiudol del que se aprecian sus horizontes superiores, enterrado bajo una capa de unos 50 cm de espesor de material de construcción mezclado con tierra. En este caso, el suelo, aunque disturbado, tiene porosidad y permite la infiltración del agua de lluvia.

variable (suelos o rocas naturales desplazadas, escombros, basura, etc., o una combinación de ellos). Como consecuencia, las variaciones del suelo urbano pueden ser muy marcadas en cortas distancias. Y aun en suelos relativamente naturales, las modificaciones de propiedades pueden ser importantes debido al tránsito pedestre o vehicular.

Las actividades para la generación de suelos urbanos están muchas veces dirigidas a la creación de áreas con condiciones más favorables para la comunidad, tales como plazas y parques, áreas recreacionales y cinturones verdes; también se lleva a cabo el relleno de sectores bajos a fin de elevar la cota y urbanizarlos; y, en ciertos casos, se generan modificaciones para mejorar la capacidad portante de los suelos. Sin embargo, muchas veces, estas mejoras a través del relleno y parquización son la consecuencia obligada de procesos destructivos y perjudiciales previos, tales como las excavaciones para extracción de suelo, la generación de basurales, la acumulación de productos de actividades industriales frecuentemente tóxicos, etc. De este modo, muchos suelos urbanos son de "uso sensible" desde el punto de vista ecotoxicológico y requieren de procesos de remediación.

A diferencia de los suelos del área rural, en las zonas urbanas el interés está dirigido a su comportamiento para las fundaciones, es decir, a sus características geotécnicas. En el AMBA, estos suelos presentan un horizonte con elevado contenido en arcillas. En algunos casos, donde se presentan los Argiudoles típicos, las arcillas son de baja plasticidad. Por el contrario, en el caso de suelos "vérticos" con arcillas expansivas de alta plasticidad, se dan posibilidades de desplazamientos y rajaduras de las construcciones.

Por debajo de los 6 msnm, ocupando los valles fluviales principales y la planicie poligenética del Río de la Plata, los suelos están afectados por la presencia de una capa freática a escasa profundidad, la que, además de impedir el drenaje vertical, plantea problemas para las instalaciones urbanas. Los materiales que aquí se encuentran poseen características desfavorables para la fundación de estructuras, dadas las proporciones variables de arcillas expansibles y sus malas condiciones de permeabilidad. Terrenos con estos sedimentos aparecen principalmente en la zona norte y sur de la Ciudad; la primera corresponde a una zona de alta densidad poblacional (Belgrano, Núñez, Saavedra y Palermo), y parte de los problemas edilicios en esas zonas se deben a estas características geotécnicas del sustrato. En cuanto a las áreas de relleno ganadas al río, son terrenos inestables y poseen altas tasas de subsidencia. A su vez, la presen-

cia de sedimentos arcillosos y la humedad propia de estas áreas dificulta la compactación de los terrenos. Estas características generan dificultades y requieren procedimientos particulares para la fundación de grandes obras.[1]

Crecimiento urbano y conversión de tierras en el AMBA

En la segunda fundación de la Ciudad de Buenos Aires, Juan de Garay tuvo en cuenta las aptitudes de las tierras de la Ciudad para habitación, producción agrícola y ganadera (Nabel y Pereyra, 2002) y, en función de esas características, se reservó la zona norte y la zona oeste para la producción agrícola y la zona sur para la ganadería.

Morello y Mateucci (2001) señalan que, en la actualidad, el AMBA tiene el más alto índice anual de conversión de tierras agrícolas del mundo así como también el área con la cantidad más alta de lotes vacíos del mundo.

En el caso de las áreas rurales, la aptitud de las tierras para la explotación agrícola se basa en la consideración conjunta de diversas características de los suelos –la textura, la alcalinidad y salinidad, la cantidad de materia orgánica, la permeabilidad– y del ambiente –como el clima y el relieve–. Si bien los suelos de la Pampa Ondulada son de gran calidad y fertilidad, su productividad varía en un rango muy amplio dado la diversidad de suelos y ambientes de la región. En términos generales, la calidad agrícola es menor hacia el sur, hacia a la cuenca del Salado, y aumenta hacia el norte. Los suelos situados en zonas bajas son específicamente aptos para la ganadería pero son inapropiados para cultivos agrícolas extensivos.

En la zona rural cercana al AMBA, y debido a su influencia, las tierras tienen una amplia diversidad de usos, donde juegan no solamente la calidad de los suelos sino también la demanda de productos por parte del mercado urbano y el tamaño de las parcelas. Las actividades más importantes en esta zona son la frutihortícola y la agrícolo-ganadera; con respecto a esta última, en ciertos sectores predomina el uso agrícola y en otros la ganadería. También se pueden encontrar áreas netamente ganade-

1 Una síntesis de las características geotécnicas de los suelos de Buenos Aires puede verse en Rimoldi, 2001 y Pereyra, Marcomini, López, Merino y Nabel, 2001.

Suelo urbano fuertemente modificado. El suelo está impermeabilizado por el asfalto, fue decapitado en su parte superior y se encuentra sumamente disturbado por los trabajos de instalación de ductos.

ras en sectores bajos y anegables. En algunos sectores se pueden encontrar también forestaciones comerciales, si bien son escasas.

Los cultivos de la actividad agrícola se destinan mayormente para granos, aunque pueden ser utilizados como forraje para la ganadería. Por su parte, la actividad ganadera está diversificada en tambos, cría y, en menor medida, en engorde. La horticultura se desarrolla en predios pequeños, y uno de los centros más importantes de esta actividad es el circundante a Florencio Varela. La fruticultura tiene un área de desarrollo en el Partido de Mercedes, con predios un poco más grandes que los utilizados para horticultura. Las forestaciones implantadas en el área son básicamente de eucaliptos y en muchos casos tienen un objetivo paisajístico más que maderable.

A diferencia de las zonas rurales, en el aglomerado urbano el suelo funciona como un soporte físico de la infraestructura habitacional o industrial. Esto lleva a una modificación y fragmentación del ecosistema natural, no solamente con pérdida de tierras agrícolas, sino también con diversos tipos de modificaciones de los suelos y el paisaje.

En el AMBA y hasta mediados del siglo XX, el proceso de urbanización y ocupación progresiva del territorio se hizo sobre tierras ubicadas en cotas intermedias entre los 10 y 20 msnm, probablemente por su cercanía a la costa. Asimismo, paulatinamente se fueron ganando al río tierras por debajo de los 10 msnm a través del relleno y elevación de su cota. A partir de 1960, se observa que la mayor parte de la expansión urbana se produce hacia el interior, en tierras de 20 a 30 m de altitud, sobre tierras rurales que tenían capacidad agrícola.

Otro factor de ese crecimiento fue la ocupación del espacio a lo largo de las vías de transporte ferroviarias y camineras. Durante ese proceso, se constata, además, una fuerte segregación social en relación con la anegabilidad de las tierras: hay un constante avance de la población de menores recursos sobre las tierras más bajas. Finalmente, el fenómeno más reciente es el avance de los sectores de mayores recursos hacia la periferia, tanto sobre tierras agrícolas altas como sobre zonas bajas acondicionadas que ofrecen posibilidades recreacionales.

Este crecimiento horizontal del área urbana, definida como una aglomeración de manzanas con edificación, en la que el proceso lleva a tapar e impermeabilizar los suelos naturales, se da a través de una interfase

constituida por el área periurbana de ocupación paulatina y no sistematizada, en la que alternan espacios construidos en una red imperfecta con diversos tipos de espacios verdes (huertas, bosques, clubes y campos de golf, sectores preservados pertenecientes a instituciones estatales, etc.) y con otros tipos de uso del suelo. Entre estos últimos se pueden mencionar: presencia de lotes vacíos que esperan emprendimientos inmobiliarios; persistencia de ecosistemas residuales; utilización de tierra para la agricultura intensiva (horticultura y floricultura comercial, horticultura de subsistencia); granjas (avícolas y demás); hornos de ladrillo, canteras y basurales (Morello, Buzai, Baxendale, Matteucci, Rodríguez, Godagnone y Casas, 2000; Morello y Matteucci, 2001). En consecuencia, antes de que se produzca la plena pérdida de ecosistemas naturales y de áreas agrícolas por los efectos de la urbanización, antes que el amanzanado, llega el deterioro de la tierra desarrollándose un proceso de fragmentación con diversas consecuencias ambientales.

En estas áreas periurbanas se generan nuevos paisajes (neogeoformas) en los cuales la amplitud y energía del relieve han cambiado de manera dramática por la conformación de elevaciones o depresiones singulares. Las elevaciones más espectaculares surgen por relleno sanitario en sectores del periurbano, por ejemplo, en la terraza baja del estuario en Villa Domínico y en el Centro de Disposición Norte III en los costados de la Autopista del Buen Ayre, en los que se crearon elevaciones del relieve de más de 30 m de altura.

Por otro lado, constantemente se producen depresiones del terreno, en muchos casos de manera previa a lo anterior, por las actividades extractivas de suelo y de los sedimentos del subsuelo para usos diversos. La decapitación del suelo consiste en la remoción de la capa humífera u horizonte A (alrededor de 30 cm de espesor), que es destinada a la fabricación de ladrillos artesanales y para generar material para viveros y parquizaciones. Además de la pérdida de la parte más valiosa del suelo, se produce la formación de ambientes cóncavos anegables, así como la degradación de la vegetación arbórea natural utilizada como combustible para la cocción de los ladrillos.

Esta actividad minera de suelos continúa con la parte media e inferior de los mismos, es decir, los horizontes B –aproximadamente entre 50 y 150 cm de profundidad–, de donde se extrae material arcilloso para la fabricación de ladrillo de máquina o cerámicos. Por debajo de los 2 m, se extrae material con acumulación de carbonato de calcio (tosca) destinado a rellenos o subrasantes de caminos. Esta última actividad genera profundas

canteras o cavas que pueden alcanzar más de 20 m de profundidad y cuyo límite de extracción es el nivel freático. Una vez abandonadas las canteras, ubicadas inicialmente en zonas rurales, con el tiempo quedan rodeadas de viviendas debido al crecimiento caótico de las áreas urbanas, llevando a la desvalorización del paisaje y a numerosos peligros para la población. Las canteras suelen convertirse en basurales, con riesgos de contaminación del aire y de las aguas subterráneas por efecto de los lixiviados.

Modificaciones de los suelos y del paisaje

Las ordenanzas españolas relativas a la colonización en América establecían claramente los requisitos que debían cumplirse al fundar poblaciones, por ejemplo, "Debéis fundar los pueblos en el lugar más alto del terreno, cerca de una fuente de agua pero no de sus crecientes (en revista *Vida Silvestre,* 1998). También, "[...] se ha de mirar que sean sitios sanos y no anegadizos, y de buenas aguas y de buenos aires y cerca de montes y de buena tierra para labranzas, e donde se puedan aprovechar de la mar para cargar y descargar" (Herz, 1979). Tanto en la primera como en la segunda fundación de Buenos Aires, los conquistadores siguieron estos criterios, aunque luego el desarrollo urbano, en particular del último siglo, los ignoró en gran parte. Al mismo tiempo, se generaron cambios del entorno natural original, en respuesta a las necesidades planteadas por el crecimiento poblacional y el desarrollo socioeconómico. Así, por un lado, en la planicie loéssica se realizaron diversas modificaciones de los cursos de agua que surcaban el ejido urbano; por otro lado, en la planicie estuárica se alteró la costa constituida por la barranca (o paleoacantilado) y por las playas de tosca (o paleosuperficie de abrasión); asimismo, se modificó la desembocadura del Riachuelo y su sector de influencia donde se combinaban rasgos fluviales y marinos; finalmente, y de manera reciente, se generó el relleno que ocupa la Reserva Ecológica.

Modificaciones de ríos y arroyos, lagunas y bañados

La primera población se habría asentado sobre la barranca en la planicie loéssica en el sitio donde se encuentra el actual Parque Lezama (lo cual no ha podido ser comprobado), o algo más al norte en el actual barrio de San Telmo, en la orilla derecha del arroyo más tarde denominado Tercero del Sur o Zanjón de Granados (véase Herz, 1979; Nágera, 1971; y *La Primera*

Buenos Aires).[2] En 1580, al fundarse por segunda vez la Ciudad, se la situó en el área donde se encuentra la Plaza de Mayo, un sector de la planicie enmarcado al sur por el Tercero del Sur o Zanjón de Granados y al norte por el Tercero del Medio, o Zanjón de Matorras. Es decir, el casco antiguo estaba circundado por cursos de agua menores que, si bien no afectarían a la población en su primer siglo de vida, condicionaron su expansión durante mucho tiempo. Todos estos cursos han desaparecido y el trazado original se puede seguir en algunos tramos por el diseño de las calles (Nabel y Pereyra, 2002).

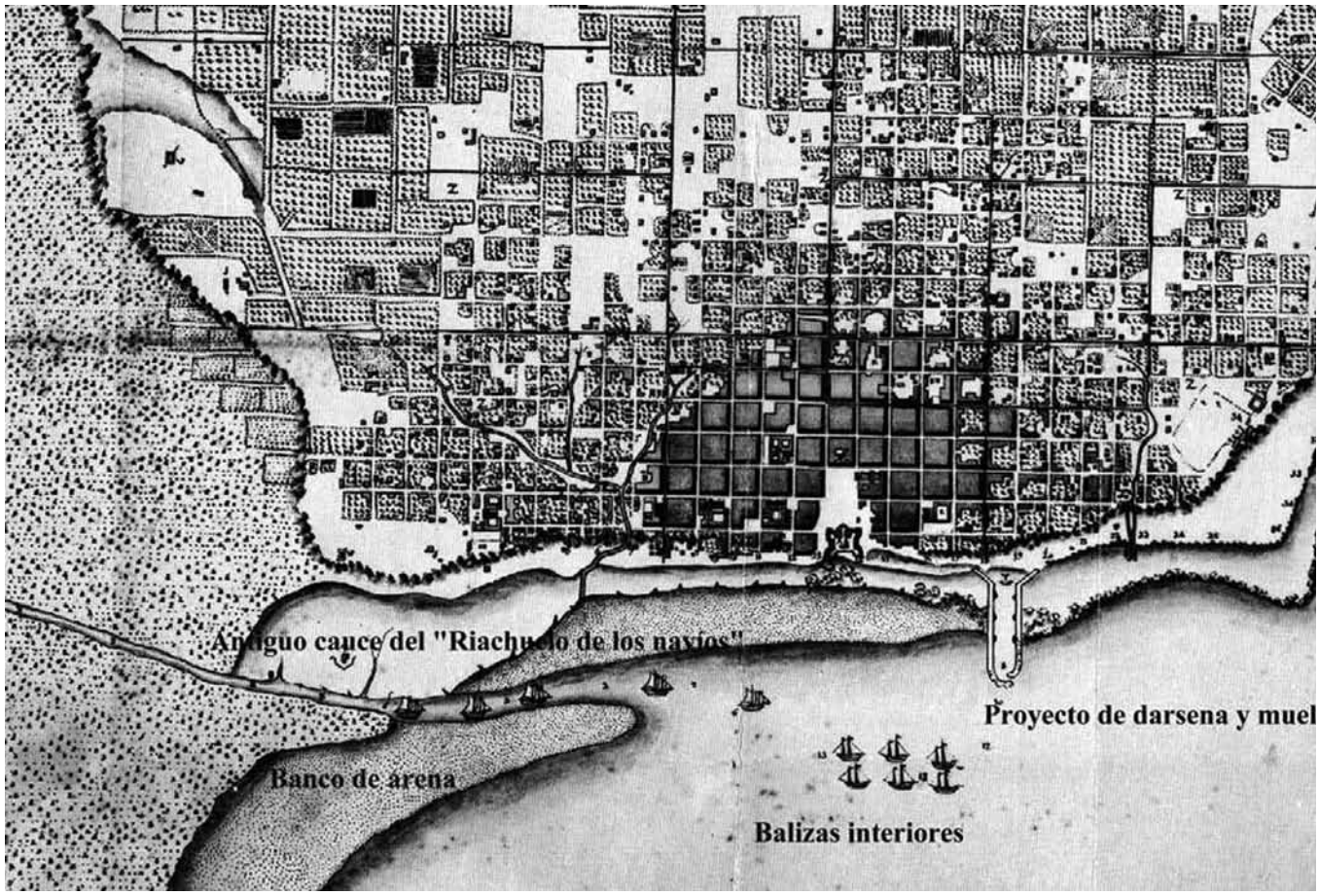
El curso denominado "Primero" empezaba su recorrido donde se halla en la actualidad Plaza Constitución y desembocaba en el río por el Zanjón de Granados, en la actual calle Chile, cuyas leves curvas y declives coinciden con su primitivo lecho. Simultáneamente existía otro brazo de desagüe que corría por la callejuela San Lorenzo. El vado principal se ubicaba en la calle Defensa, por la cual salía la principal vía de comunicación con la zona sur de la Ciudad. En otros sectores, el zanjón se cruzaba con pequeños puentes colgantes para peatones. Hacia el sur de este curso, surgió el primer suburbio de Buenos Aires, correspondiente a los Altos de San Pedro, hoy San Telmo.

Hacia el norte del núcleo histórico, se encontraba el Segundo o "Tercero del Medio", que tenía sus nacientes en los alrededores de la Plaza del Congreso y en Plaza Lavalle, donde había zonas bajas anegables. De allí seguía por el Zanjón de Matorras para cortar la barranca en el actual Pasaje Tres Sargentos. Este arroyo constituyó el límite natural hacia el norte de la Ciudad, donde se desarrolló otro suburbio en la zona de Retiro.

El "Tercero del Norte" o "Manso" era el más importante de los tres cursos por su extenso trayecto. Colectaba aguas de una amplia zona de lagunas ubicadas en Almagro. Un brazo principal, después de dar una serie de vueltas, pasaba por detrás de la Recoleta para derivar hacia la calle Austria y desembocar en el Río de la Plata por la actual calle Tagle.

Estos cursos de agua, aunque con precarios puentes, eran pasos difíciles para el tránsito e impedían prácticamente la expansión de la Ciudad –motivo por el cual las tierras del Retiro y del Socorro se poblaron después

2 *La Primera Buenos Aires. Proyecto de arqueología urbana para su ubicación y rescate*, on line. Disponible en: http://www.primerabuenosaires.com.ar



Plano de autor anónimo del año 1782. Pueden observarse los arroyos que circunscribían el casco urbano: el Tercero del Sur, que desembocaba por la actual calle Chile, y el Tercero del Medio, que lo hacía por la actual Cortada Tres Sargentos. Se aprecia también la barranca sobre la cual se halla el fuerte y la playa de ¨tosca¨ al pie de la misma. En la desembocadura del antiguo cauce del Riachuelo, con una morfología diferente a la actual, se presentan bancos de arena.
En este mapa se incluyó el proyecto de puerto presentado por el Ing. Francico Rodríguez y Cardoso en 1771, que se preveía construir a la altura de la actual calle Corrientes.
Fuente: Luqui Lagleyze, 2005.

El arroyo Maldonado en un lugar cercano al cruce de las actuales avenidas Juan B. Justo y Santa Fe en 1895. En la actualidad este arroyo cruza la Ciudad siguiendo el trazado de la Av. Juan B. Justo, bajo la cual se encuentra su gran conducto construido en 1937.
Fotografía de Samuel Rimathe, 1895.
Fuente: Ediciones de la Antorcha, 2007.

que las del oeste–. Así, el Zanjón de Granados, utilizado también como basurero, se convertía en un pantano durante las crecientes dado que el agua no podía circular. Esto obligó a realizar, primero, su entubamiento en la primera mitad del siglo XIX y, luego, su eliminación hacia fines del siglo, cuando se hicieron los desagües de la Ciudad. La eliminación de los Terceros, mediante nivelado y relleno, fue emprendida por Torcuato de Alvear en 1885, cambiando así aspectos de la fisonomía de la Ciudad.

Hacia el norte, dentro de los actuales límites de la Ciudad, se presentaban otros cursos de agua mucho más importantes. Se destaca el Arroyo Maldonado, que cruza la ciudad siguiendo el trazado de la Avda. Juan B. Justo, bajo la cual se encuentra su gran conducto construido en 1937. Este arroyo tiene sus nacientes en Ciudadela; recibía en su trayecto numerosos tributarios menores y desembocaba en la zona actualmente rellenada del Aeroparque. En las cercanías de los vados que lo cruzaban, se fue formando, en el siglo XVIII, una pequeña población rural que dio origen al barrio de Palermo.

En los actuales barrios de Belgrano, Núñez y Saavedra se encuentran las cuencas de los arroyos Vega, White y Medrano. El Vega poseía dos brazos principales, uno procedente de Villa Urquiza-Villa Devoto y el otro de Chacarita, y en su tramo inferior surcaba la zona del bajo Belgrano, que se encuentra actualmente parcialmente rellenada. Este curso, junto con la barranca, constituyó el límite natural que dio origen primero al pueblo y luego al barrio de Belgrano. A principios del siglo XX, empezaron los trabajos de zanjeo y rectificación que culminaron en la década de 1940 con su entubamiento y desaparición de la superficie.

La cuenca del Arroyo White abarcaba una pequeña superficie que nacía en la actual calle Balbín y que, a través de un curso recto, seguía aproximadamente el trazado de la calle Campos Salles y desembocaba en el Río de la Plata. Por su parte el Arroyo Medrano nace en el Partido de Tres de Febrero, ingresa a la Ciudad por lo que es hoy el Parque Sarmiento, sigue entubado por debajo de las Avdas. Ruiz Huidobro y García del Río y desemboca a la altura de la ex Escuela de Mecánica de la Armada.

También en la zona sur de la Ciudad existían varios arroyos procedentes de la divisoria de aguas sobre la que se ubicaba el Camino del Oeste (Avda. Rivadavia) y que desaguaban en las zonas bajas aledañas al Riachuelo, como el Arroyo Cildáñez (rectificado y parcialmente entubado), el arroyo que originó la calle Centenera y el que se encontraba en el actual trazado de la Avda. Chiclana en Parque Patricios.

No solamente desaparecieron de la superficie de la Ciudad los diversos arroyos y cañadas que la surcaban, así como puentes y vados para transponerlos, sino también numerosos bañados y lagunas que se presentaban en general asociados a esos cursos de agua. Esas zonas bajas fueron en su gran mayoría rellenadas y parquizadas, transformándose en plazas y parques de tamaño diverso. Así, por ejemplo, en la Plaza Lavalle y un poco más allá en la plazoleta de Viamonte y Suipacha, existían bañados conectados por el Tercero del Medio. El Parque Centenario estaba ocupado por bañados, a través de los cuales discurría un tributario del Maldonado. El actual Parque Saavedra constituía una laguna conectada al curso del Arroyo Medrano. El barrio de Palermo, llamado así por quien adquiriera esas tierras en 1609, fue conocido también como "los bañados de Palermo". En el sur, en Villa Lugano, la planicie aluvial del Matanza-Riachuelo estaba ocupada por lagunas, bañados y meandros de los cuales son vestigios la laguna Soldati y la que está dentro del Autódromo. En fin, numerosas zonas bajas e inundables fueron transformadas a medida que la urbe se fue desarrollando.

La costa del Río de La Plata

El borde de la planicie loéssica con su barranca y los diversos depósitos sedimentarios que se encontraban a su pie se fueron transformando totalmente de manera progresiva a través del relleno, la edificación y la construcción del puerto.

Una característica de la costa de la Ciudad –producto de la acción marina antes mencionada– era que al pie de una barranca elevada y vertical se encontraba una terraza o playa de tosca a la que solo podía bajarse siguiendo la desembocadura de los zanjones que cortaban la planicie (Herz, 1979). Resulta interesante constatar en la antigua cartografía la representación de esta playa que constituyó un sector de gran importancia en la vida de la Ciudad. Así, por ejemplo, en el mapa de la costa trazado por B. de Massiac alrededor de 1660 se nota claramente el contraste entre la costa al norte del Riachuelo, con su ancha playa de tosca emergida, y la costa al sur del Riachuelo, a la que se la describe como baja y pantanosa. Hasta fines del siglo XIX, la línea de la costa llegaba a metros de la actual Avda. Leandro N. Alem. En numerosos mapas, planos, dibujos y pinturas anteriores al siglo XX, aparecen reflejadas esas características morfológicas de la antigua costa de la Ciudad de Buenos Aires.

Además de ser un lugar de esparcimiento, esas playas de tosca constituían un lugar esencial para el lavado de las ropas de la población. Tal como ha quedado documentado en diversos textos, durante la época de la colonia, a lo largo de cientos de metros se extendía la actividad de las lavanderas, en su gran mayoría mujeres de color. Tras la época de Rosas, mujeres de origen europeo compartían las toscas con las lavanderas de origen africano. En 1880, se prohibió lavar la ropa en los conventillos y unas cinco mil mujeres se adueñaron de la costa, desde el bajo de la Recoleta hasta Casa Amarilla. Nueve años más tarde se dictó una contraorden municipal, y las mujeres debieron abandonar la orilla del río que pronto se trasladaría a un kilómetro aguas adentro gracias a las gigantescas obras del Puerto de Buenos Aires (Herz, 1979). Otra actividad que tenía lugar en esa costa era la de los aguateros, que con sus carros se internaban en el río y luego abastecían de agua a la población de la Ciudad.

También debe recordarse que hasta buena parte del siglo XIX los barcos fondeaban en la rada a una cierta distancia de la costa y el desembarco en la Ciudad se efectuaba mediante carros. El edificio de la aduana (construida por E. Taylor en 1854) sobre las toscas de la ribera y el lecho poco profundo constaba de un muelle de 300 m de largo que se internaba en el Río de la Plata; tras su demolición en 1894, sus restos quedaron bajo la actual Plaza Colón. Luego del relleno y profunda modificación de la costa, en 1898 se inauguró el primer puerto de la Ciudad diseñado por E. Madero, un complejo sistema de diques que se impuso al proyecto de aprovechamiento del Riachuelo que había ideado L. A. Huergo (Mazzier, 2009). De esta manera, Montserrat y San Telmo, que eran barrios costeros, fueron separados del río, aunque luego este puerto tuviera escasa vida útil y fuera reemplazado por el llamado Puerto Nuevo.

El Riachuelo

Recibe el nombre de Riachuelo el tramo final de 8 km del Río Matanza. El Barrio de la Boca debe su nombre a que es precisamente la zona donde las aguas del Riachuelo desembocan en el Río de la Plata. La información histórica y el análisis geomorfológico ponen de relieve la existencia de importantes cambios en la boca del Riachuelo desde que la Ciudad fuera fundada (véanse *La Primera Buenos Aires* y de Massiac, 1999). Hacia el año 1500, el delta del Riachuelo era pequeño, el cauce derivaba al norte y su desembocadura habría estado frente al Parque Lezama, separado del Río de la Plata por una barra de acreción litoral o espiga arenosa formada

por la acción del oleaje; hacia el 1660, la desembocadura se habría encontrado aún más al norte, frente a la actual Avda. San Juan. Hacia fines del siglo XVIII, el Riachuelo cambia su curso y forma una nueva desembocadura más directa al Río de la Plata, cortando transversalmente la espiga; el antiguo cauce comienza a ser abandonado y se colmata de sedimentos, pasando a llamarse "Arroyo del Pozo", al mismo tiempo que la antigua espiga adopta el nombre de "Isla del Pozo".

La Boca del Riachuelo sirvió de puerto de la Ciudad en el pasado desde el siglo XVI hasta entrado el siglo XX; pero, debido a problemas tales como la poca profundidad de las aguas que no permitía navíos de gran calado, los bancos de arena y las considerables crecientes y bajantes, el puerto se trasladó más hacia el norte de la Ciudad, a Puerto Madero primero y a Puerto Nuevo después.

Donde hoy se asientan los barrios de la Boca y Barracas era una zona pantanosa, desolada y con periódicas inundaciones, las que ocurrían o por la entrada de las aguas del Río de La Plata a partir de las sudestadas o por las eventuales e intensas precipitaciones en la cuenca del Río Matanza. Actualmente, gran parte de ese valle se encuentra rellenado en forma artificial y estos barrios han sido construidos sobre diferentes tipos de materiales tales como tosca, escombros, ladrillos, etc., por lo que los rasgos originales del paisaje ya no se observan. A fines del siglo XIX, comenzó a instalarse allí una pujante y creciente comunidad italiana –con preponderancia de genoveses– que, poco a poco, fue dándole vida y personalidad a este sector de la Ciudad. Así, a principios del siglo XX, la Boca del Riachuelo era un polo de desarrollo, con casi un centenar de almacenes navales, fábricas y depósitos, y cuya actividad fue coloridamente reflejada por B. Quinquela Martín. Pero el traslado del puerto condujo a la Boca hacia un progresivo deterioro, poéticamente expresado en 1937 en *Niebla del Riachuelo*, de E. Cadícamo y J. C. Cobián:

Turbio fondeadero donde van a recalar,
barcos que en el muelle para siempre han de quedar...
Torvo cementerio de las naves que al morir,
sueñan, sin embargo, que hacia el mar han de partir...

La Reserva Ecológica Costanera Sur

Surgido espontáneamente, sin mediar ninguna planificación, a escasos metros del centro porteño y en un área que ocupa unas 360 hectáreas, se ha desarrollado un paisaje de bosques, lagunas y pastizales en el que convive una fauna variada de aves, reptiles y roedores. El Paseo Costanera Sur, inaugurado en 1918, con sus paseos y balneario, se convirtió por entonces en uno de los lugares más concurridos de la Ciudad. Sin embargo, ya desde los años 50 se prohibió el baño por la contaminación que presentaba el agua. Y este recreo llega a su ocaso a fines de los años 60.

En 1972, surge un proyecto de "ganar tierras al río" a través de un relleno similar a los *polders* holandeses, que tenía por objetivo construir una ciudad satélite frente al antiguo Balneario Municipal. En 1978, comienza el relleno; los terraplenes fueron construidos con escombros provenientes de la ampliación de la Avda. 9 de julio y del trazado de la Autopista 25 de Mayo, en tanto que los recintos delimitados por estos terraplenes (ollas) fueron recibiendo el barro extraído en el dragado del río. En 1982, se advierte que el material depositado no era adecuado para las fundaciones previstas; entonces, el rellenado se hizo discontinuo hasta que poco tiempo después se suspendió definitivamente. Espontáneamente comenzó la colonización por parte de comunidades vegetales; luego llegaron los animales. En 1986, con el impulso de diversas organizaciones, el Concejo Deliberante declara el área como Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica, sumándose en 2005 la protección de la Convención Ramsar de protección de humedales.

El proceso de relleno con los diferentes elementos acarreados y refulados, así como la estructura de polderización, prearmó un mosaico heterogéneo de materiales de suelos y posiciones topográficas que dieron lugar a diferentes condiciones de sustrato y anegamiento, que permiten la actual diversidad ambiental. Lagunas y bañados conforman el ambiente más representativo y rico en animales y plantas de la Reserva; poco profundos, con vegetación de totoras y juncos, su nivel de agua varía estacionalmente con las lluvias. Extensos pastizales de cortadera alternan con montes de aliso de río y sauce criollo, en tanto que en la costa del Río de la Plata crecen pequeños grupos de ceibos. Estas comunidades de la Reserva se encuentran en una sucesión muy especial y en un proceso dinámico hacia unidades biográficas maduras presentes en la región.

El uso de la tierra y los riesgos ambientales en el AMBA

Inundaciones

Entre los diversos problemas ambientales que afectan al AMBA –pérdida de ecosistemas naturales y de tierras agrícolas de alta calidad, contaminación de suelos y aguas, etc.– uno de los principales –presente no solo en la CABA sino en general en la Argentina húmeda, tanto en zonas rurales como urbanizadas– son las inundaciones. En el AMBA este es un problema permanente, que podría agravarse en el futuro por una convergencia desfavorable de factores naturales y antrópicos, entre los que debe incluirse el incremento del nivel del mar y del régimen de precipitaciones por efecto del calentamiento global.

Como se señaló anteriormente, el territorio que ocupa la CABA se encontraba naturalmente surcado por numerosos cursos fluviales que desaguaban en el Río de la Plata. En el siglo XIX, la población de la Ciudad todavía se localizaba en general en las zonas altas de la planicie loéssica y en las zonas de altura intermedia. Con posterioridad, por causas socioeconómicas o eventualmente por la necesidad de ciertas actividades, empiezan a ocuparse terrenos poco aptos para el establecimiento de viviendas, lo que luego se convirtió en un crecimiento sostenido y desordenado, con la ocupación de zonas anegables. Este proceso se acompañó progresivamente con las modificaciones de las redes de drenaje mediante obras de diverso tipo –canalizaciones y entubados– que mencionamos.

También vimos que sectores de alta densidad poblacional de la CABA –como los ubicados en la zona norte (Palermo, Belgrano)– se encuentran en gran parte en cotas bajas, por debajo de los 10 msnm y construidos en las planicies aluviales y desembocadura de los arroyos cuya escasa pendiente, sumada al tapón hidráulico producido durante las sudestadas y al atarquinamiento y embancamiento sufrido por el lecho del Río de la Plata, produce una disminución de la conducción de los conductos generando anegamientos en su recorrido por la Ciudad.

En el límite sur de la Ciudad, la red de drenaje se estructura a partir de la cuenca constituida por el río Matanza-Riachuelo, que se encuentra a cielo abierto aunque profundamente antropizado, rectificado y con diversas obras para cruzarlo (puentes de ferrocarril y viales). La planicie aluvial en el curso inferior de este río fue la zona mas tardíamente ocupada y sigue siendo la de menor densidad de población de la Ciudad. Por otro lado, en esta cuenca se asentaron diversas actividades, tales como el

Imagen satelital de la Reserva Ecológica de la Ciudad de Buenos Aires, Puerto Madero y Plaza de Mayo. Obsérvese que las lagunas de la Reserva se encuentran sin agua.
Fuente: Google Earth, 2008.

puerto, industrias, basureros y quemas. A pesar del relleno efectuado para la urbanización, las veredas altas de la Boca dan testimonio de las inundaciones que afectaban esta zona. Sin embargo, recientemente una obra de ingeniería hidráulica ha controlado este problema y parte de la ribera fue convertida en paseo.

Hacia el norte del AMBA, se encuentran los ríos Reconquista y Luján. El primero se forma por la confluencia de numerosos cursos menores; su desembocadura fue núcleo de poblamiento debido a la existencia de cordones conchiles, en tanto que su tramo medio, en la zona de Campo de Mayo, es una de las pocas zonas de baja densidad de ocupación del AMBA. Por su parte, el Río Luján presenta en su tramo inferior una amplia planicie, que durante la ingresión marina funcionó como un estuario.

Debemos considerar que, a los problemas hídricos ya existentes en diversos sectores bajos del área, el loteo y la construcción de barrios residenciales en la planicie del Río de la Plata que se han iniciado en los últimos tiempos sumarán graves problemas de inundaciones de los barrios ubicados aguas arriba de los cursos que desaguan en la zona (Pereyra, Marcomini, López, Merino y Nabel, 2001). Un interrogante abierto es, asimismo, el devenir de estas urbanizaciones frente a los incrementos del nivel del mar que se pronostican.

Por otra parte, además de tener en cuenta la red de drenaje superficial, se debe considerar el nivel freático, el cual se encuentra cercano a la superficie en la mayor parte del AMBA. En algunos sitios directamente aflora o se encuentra a menos de 50 cm de profundidad, como en la planicie poligenética del Río de la Plata o en las planicies aluviales de los diferentes cursos y arroyos de la región. En la CABA, de acuerdo con el mapa de niveles isofreáticos elaborado por Rimoldi (2001) con datos obtenidos entre 1967 y 1980, la capa se encontraba entre 2,5 m y 12,5 m de profundidad, estando en la mayor parte de la Ciudad localizada a unos 5 m de profundidad. En el sector este de la Ciudad, en los barrios ubicados al sur y al norte, en sectores ubicados a cotas inferiores a 8 m, el nivel freático se encontraba a menos de 2, 5 m todo el año. En sectores situados en la planicie loéssica en el límite oeste de la Ciudad (entre los barrios de Villa Luro y Villa Devoto), la capa se encontraba igualmente a solo 2,5 de profundidad.

En las zonas de la planicie baja, el problema de inundación se ve agravado cuando hay superposición de sudestadas y de lluvias intensas, dando lugar a la elevación del nivel freático por efecto de la recarga y generando anegamiento de sótanos y excavaciones existentes. Pero existe un

proceso reciente de elevación de la capa freática que afecta principalmente a sectores del conurbano y que se observa también en la CABA. Dicho proceso se origina en el abandono del uso del agua del subsuelo para consumo humano a través de perforaciones y en su reemplazo por agua conducida desde plantas purificadores: si no se acompaña de redes cloacales y pluviales, esto incorpora mayor cantidad de agua al sistema de la capa freática.

En consecuencia, diversos factores naturales y antrópicos coadyuvan y se interrelacionan para producir inundaciones: precipitaciones de gran intensidad, presencia de una capa freática alta, sudestadas, impermeabilización y pérdida de capacidad de absorción del suelo producida por la urbanización, red de drenaje pluvial urbana de dimensiones insuficientes, obstrucción con sedimentos y basura de los conductos subterráneos, obstrucción de los cursos fluviales con obras de comunicación (puentes, alcantarillas) de diseño inadecuado, ocupación de áreas anegables (bajos y planicies aluviales), etc. El manejo del problema hídrico es un tema complejo, que tiende a agravarse y que requiere una planificación integrada entre la CABA y los diversos partidos del conurbano.

Contaminación de suelos y aguas

Diversos metales pesados naturalmente escasos en la Tierra y algunos productos orgánicos naturales o sintéticos pueden ser potencialmente tóxicos para el hombre y animales cuando su concentración aumenta por encima de ciertos límites. En las áreas urbanas se han incrementado los contaminantes de diverso tipo y de fuentes variadas, y en suelos de la CABA se han detectado mayores concentraciones de ciertos metales que en suelos de zonas agrícolas (Lavado, Rodríguez, Schelner, Taboada, Rubio, Álvarez, Aleonada y Zubillaga, 1998). Por un lado, existen contaminaciones difusas con elementos traza, como, por ejemplo, la proveniente de la circulación de automotores o de la combustión del carbón. También los incendios generan la liberación en la atmósfera de contaminantes diversos. Por otro lado, existen poluciones localizadas (puntos negros), entre las que se distinguen sitios contaminados –como antiguas descargas de desechos industriales y ciertas descargas municipales, las filtraciones de estaciones de servicio y fábricas desafectadas–. Asimismo, hay una polución de proximidad ligada a la presencia de los puntos negros, que puede darse a través del agua o por vía atmosférica y que concierne sobre todo a los sitios industriales en actividad.

Debe tenerse presente que el suelo actúa como un sistema acumulador respecto de los microelementos tóxicos. Las diferentes fuentes de emisión conjugadas (fábricas, circulación) llevan así a transformar a los suelos urbanos (jardines públicos y privados) o a los suelos de ciertas zonas industriales en suelos de riesgo. Por otro lado, muchos suelos urbanos son el resultado de rellenos, entre los que se pueden distinguir básicamente dos tipos, con distintas implicaciones: biológicamente inertes (vg. escombros) y biológicamente activos (vg. residuos domiciliarios). Estos últimos están sujetos a movimientos durante varios años y, además, plantean riesgos de contaminación de las napas a través de la fisuración de la protección de base.

En la CABA existen numerosas áreas de riesgo de contaminación, en algunas de las cuales se realizaron estudios de suelos y aguas que es interesante referir.

La cuenca Matanza-Riachuelo

Desde hace casi 200 años, la cuenca del Matanza-Riachuelo ha venido sufriendo un gran deterioro ambiental, sobre todo en sus sectores medio y bajo. Este curso de agua, que en su proximidad todavía tiene una alta concentración de actividades industriales, fue en algún momento un eje de desarrollo económico y social, pero la falta de control de vertidos de efluentes lo ha transformado en un caso paradigmático de contaminación. Las fuentes contaminantes principales son efluentes industriales sin tratamiento, aguas cloacales domiciliarias y aguas pluviales contaminadas. Los basurales clandestinos y la descarga a pozos negros que contaminan acuíferos también deterioran con compuestos orgánicos e inorgánicos el sistema.

Estudios referidos por Pereyra, Marcomini, López, Merino y Nabel (2001) detectaron que en los sedimentos del río aguas abajo había, por ejemplo, cantidades de mercurio, cromo, plomo y cadmio veinte veces mayores a las de los sedimentos aguas arriba. Asimismo, la concentración de hidrocarburos totales en sedimentos entre Puente La Noria y el puerto es unas doscientas veces superior a los sedimentos no influenciados por aguas urbanas. El análisis de los sedimentos de la ribera efectuado por estos autores mostró también altas concentraciones de diferentes oligoelementos –cromo, cobre y bario, entre otros–, lo que sugeriría la existencia de concentraciones aún mayores en los sedimentos de fondo del lecho.

Por su parte, Ratto, Marceca, Moscatelli, Abbruzese, Bardi, Bossi, Bres, Cordón, Di Nano, Murruni, Potarsky y Williams (2004) estudiaron

el suelo en un sector cercano a la desembocadura del Riachuelo, desde el borde de la costa hasta unos cuatro metros de la misma. Los resultados mostraron mayores contenidos de materia orgánica y un pH muy ácido en la costa, factores ambos que favorecen la movilidad de metales pesados y, por lo tanto, su toxicidad. Asimismo observaron una disminución marcada de diversos microelementos a medida que las muestras se encontraban más lejos de la costa, lo que demuestra que la fuente de contaminación es el agua del río. También encontraron una variación similar de ciertos hidrocarburos como el tolueno, lo que indica el vertido de solventes por la actividad industrial. Todos estos datos revelan no solamente una pérdida evidente de calidad de las aguas, sino también de los suelos del sector ribereño, lo que haría asimismo indispensables tareas de remediación de los mismos.

Parque Indoamericano

Esta área verde, la segunda más grande de la Ciudad, forma parte de la cuenca del Matanza-Riachuelo. Integró un extenso bañado natural conocido en otras épocas como el Bañado de Flores. Durante más de 50 años, este sector fue un gigantesco basural a cielo abierto, en el cual se depositaron tanto escombros como residuos domiciliarios e industriales. En épocas recientes, se efectuaron tareas de saneamiento en varias etapas cubriendo el predio con capas de suelo no contaminado en espesores variables; los rellenos sirvieron también para elevar la cota y reducir las inundaciones. Finalmente se parquizó.

Un estudio efectuado por el INGEIS (2005) concluyó que las concentraciones de metales pesados en esa zona se encuentran por debajo de los límites permitidos en la Argentina, con excepción de algunos valores de cobre que serían resolubles con las acciones de puesta en valor del parque. Por su parte, las determinaciones llevadas a cabo por Ratto, Marbán, González y Giuffré (2006) indican en sectores vecinos al Lago Soldati y al Arroyo Cildáñez una concentración alta –no propia de terrenos naturales– y muy variable de ciertos elementos como zinc, mercurio y plomo –aunque están por debajo de los límites máximos permitidos–. En consecuencia, estos dos estudios muestran que el proceso de remediación del área ha sido efectivo, lográndose la incorporación de una superficie extensa y sin riesgos de contaminación para el uso de los habitantes.

Estos terrenos ganados al río y en gran parte rellenados con material de demolición se encuentran cerca de la desembocadura del Matanza-Riachuelo por lo que cuando hay sudestada se produce un avance sobre sus costas de aguas con elevada carga de contaminantes.

Ratto, González, Marbán y Giuffré (1999) efectuaron un estudio del contenido total de microelementos en distintos sectores de la Reserva. De los elementos analizados, el cadmio y el plomo son los que se encontraron en mayor proporción, superior a la de los sedimentos del Río de la Plata; sin embargo, estos valores estaban por debajo de los límites permitidos y no representaban riesgo para la población.

Epílogo

El habitante de la CABA, rodeado e influenciado en su vida cotidiana por un entorno en general atractivo pero artificial, tiene escasa o nula conciencia del ambiente natural en el que la urbe se ha desarrollado. Tampoco se tienen presentes las transformaciones que, históricamente, los habitantes impusieron al paisaje para poder ocupar el espacio físico y mejorar las condiciones de vida.

Podría decirse que, como le ocurre a la población de todas las grandes urbes, al porteño actual le es ajena la naturaleza, aun la de la costa y la del río que originó este enclave portuario y la fortaleza económica de la Ciudad y de donde viene la denominación e identidad de sus habitantes. Posiblemente es por eso que un reducto producido circunstancialmente por la naturaleza, como es la Reserva Ecológica, ha empezado a tener tanta importancia –y quizás valor simbólico– en la conciencia ciudadana. Sin embargo, como se ha mostrado brevemente, la vida de la Ciudad y de sus habitantes ha estado y seguirá estando influenciada por el ambiente físico y por las fuerzas de la naturaleza. En particular, y desde los primeros tiempos, la vida urbana estuvo condicionada por ríos y arroyos, lluvias e inundaciones.

Los esfuerzos de transformación del ambiente para posibilitar la urbanización y paliar los problemas ambientales han sido continuos y permanentes. Seguramente, circunstancias diferentes a las actuales, como las ocurridas en tiempos geológicos relativamente recientes y las ligadas a los cambios climáticos globales que ya se experimentan, implicarán nuevos problemas y nuevos esfuerzos de adaptación del habitante porteño.

Bibliografía

Cappannini, D. y O. Domínguez (1961), "Los principales ambientes geoedafológicos de la Provincia de Buenos Aires", en revista *IDIA*, 163, Buenos Aires, INTA, pp. 33-39.

Cappannini, D. y V. Mouriño (1966), *Suelos de la zona litoral estuárica comprendida entre las ciudades de Buenos Aires al norte y La Plata al sur,* Buenos Aires, INTA, Colección Suelos, 45 p.

Cione, A., P. Tonni y L. Soilbenzon (2003), "The broken zig-zag. Late Cenozoic large mammal and turtle extinction in South America", en *Revista del Museo Argentino de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia,* 5(1), Buenos Aires, Museo Argentino de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia, pp. 5-19.

de Massiac, B. (1999), *Plan francés de conquista de Buenos Aires. 1660-1693,* Buenos Aires, Emecé, 172 p.

González Bonorino, F. (1965), "Mineralogía de las fracciones arcilla y limo del Pampeano en el área de la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, XX (1), Buenos Aires, Asociación Geológica Argentina, pp. 67-148.

Herz, E. (1979), *Historia del agua en Buenos Aires,* Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Cuadernos de Buenos Aires, nº 54, 70 p.

Instituto de Geocronología y Geología Isotópica (ingeis)-conicet (2005), "Estudio geoquímico y geofísico del Parque Latinoamericano y el Lago Soldati, Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en Diario *Clarín* 8/12/2005 y en: www.buenosaires.gov.ar

Instituto de Medio Ambiente y Ecología (imae), Universidad del Salvador-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (pnuma) (2003), *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEOBuenos Aires*, Buenos Aires, imae-pnuma, 211 p.

Iuss-Grupo de Trabajo wrb (2007), *Base Referencial Mundial del Recurso Suelo. Primera Actualización 2007*, Roma, fao, Informes sobre Recursos Mundiales de Suelos, n° 103.

Lavado, R., M. Rodríguez, J. Schelner, M. Taboada, G. Rubio, R. Álvarez, M. Aleonada y M. Zubillaga (1998), "Heavy metals in soils of Argentina: Comparison between urban and agricultural soils", en *Comunn. Soil Sci. Plant Anal.*, 29 (11-14), Nueva York, Marcel Dekker Inc., pp. 1913-1917.

Mazzier, H. (2009), *Historia del puerto de Buenos Aires*, Buenos Aires. Disponible en: http://www.hmazzier.com.ar

Morello, J., G. Buzai, C. Baxendale, S. Matteucci, A. Rodríguez, R. Godagnone y R. Casas (2000), "Urbanización y consumo de tierra fértil", en revista *Ciencia Hoy*, 10(55), Buenos Aires, Asociación Civil Ciencia Hoy, pp. 50-61.

Morello, J. y S. Matteucci (2001), "Apropiación de ecosistemas por el crecimiento urbano: Ciudad de Buenos Aires y la Pampa Ondulada Argentina", en *Revista Gerencia Ambiental*, 8 (76), Buenos Aires, Gerencia Ambiental srl, pp. 483-527.

Morrás, H. J. M. (2004), "Un nuevo esquema de sedimentación y evolución de los sedimentos loéssicos superficiales en el sur de la Pampa Ondulada en base a criterios mineralógicos y geoquímicos", en *Actas de Resúmenes de la X Reunión Argentina de Sedimentología,* San Luis, pp. 108-109.

Morrás, H., W. Zech y P. Nabel (1998), "Composición geoquímica de suelos y sedimento loéssicos de un sector de la Pampa Ondulada", en *Actas de las V Jornadas Geológicas y Geofísicas Bonaerenses,* vol. 1., Mar del Plata, pp. 225-232.

Morrás, H., V. Altinier, M. Castiglioni, C. Grasticini, G. Ciari y G. Cruzate (2002), "Composición mineralógica y heterogeneidad espacial de sedimentos loéssicos superficiales en la Pampa Ondulada", en *Actas del XVIII Congreso Argentino de la Ciencia del Suelo*, Puerto Madryn (en cd-rom).

Nabel, P. y F. Pereyra (2002), *El paisaje natural bajo las calles de Buenos Aires*, Buenos Aires, Museo Argentino de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia.

Nabel, P. y D. Kullock (2007a), *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, Buenos Aires, Museo Argentino de Ciencias Naturales, 1° ed.

Nabel, P. y D. Kullock (comps.) (2007b), *Segundo Seminario Internacional Atlas del Siglo XXI. El caso del Atlas Ambiental de Buenos Aires,* Buenos Aires, GIGA-Museo Argentino de Ciencias Naturales-CONICET.

Nágera, J. J. (1971), *Puntas de Santa María del Buen Aire*, Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Cuadernos de Buenos Aires, IV.

Novas, F. (2006), *Buenos Aires, un millón de años atrás*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Pereyra, F., S. Marcomini, R. López, M. Merino y P. Nabel (2001), *Caracterización del medio físico de la Ciudad de Buenos Aires y área metropolitana,* Buenos Aires, Convenio Dto. de Ciencias Geológicas, FCEyN, UBA y Secretaría de Planeamiento Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (mapas en CD-ROM).

Ratto, S., M. González, L. Marbán y L. Giuffré (1999), "Calidad de suelos antrópicos en espacios verdes urbanos", en *Gerencia Ambiental,* 6 (51), Buenos Aires, Gerencia Ambiental SRL, pp. 36-40.

Ratto, S., E. Marceca, G. Moscatelli, D. Abbruzese, H. Bardi, M. Bossi, P. Bres, G. Cordón, M. Di Nano, L. Murruni, K. Potarsky y F. Williams (2004), "Evaluación de la contaminación orgánica e inorgánica en un suelo aluvial de la costa del Riachuelo, Buenos Aires, Argentina", en *Ecología Austral,* 14, Córdoba, Asociación Argentina de Ecología, pp. 179-190.

Ratto, S., L. Marbán, M. González y L. Giuffré (2006), "Calidad de suelos en áreas urbanas de la ciudad de Buenos Aires. El caso del Parque Indoamericano", en *Revista de la Facultad de Agronomía*, 26 (1), Buenos Aires, Facultad de Agronomía-UBA, pp. 39-46.

Rimoldi, V. (2001), *Carta Geológico-Geotécnica de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) (en CD-ROM, textos y mapas).

Soilbenzon, L. (2008), "Broken zig-zag", en *Museo,* 3 (22), La Plata, Fundación Museo de La Plata, pp. 22-25.

Zárate, M. (2005), "El Cenozoico tardío continental de la Provincia de Buenos Aires", en R. de Barrio, R. Etcheverry, M. Caballé y E. Llambías (eds.), *Relatorio del XVI Congreso Geológico Argentino*, Buenos Aires, Asociación Geológica Argentina, pp. 139-158.

Otras fuentes

Atlas Ambiental de Buenos Aires, http://www.atlasdebuenos aires.gov.ar

"Aspectos geológicos del fondo del valle de la cuenca inferior del Río Matanza-Riachuelo", en *La Primera Buenos Aires. Proyecto de arqueología urbana para su ubicación y rescate.* Disponible en: http://www.primerabuenosaires.com.ar

"Excavaciones arqueológicas en Parque Lezama", en *La Primera Buenos Aires. Proyecto de arqueología urbana para su ubicación y rescate.* Disponible en: http://www.primerabuenosaires.com.ar

Revista *Vida Silvestre* (1998), "Inundaciones ¿catástrofe natural?", en Revista *Vida Silvestre*, nº 64, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre, noviembre-diciembre.

Clima y cambio climático

Inés A. Camilloni

La atmósfera terrestre es una delgada capa de gases que envuelve a la Tierra y su presencia es esencial para el desarrollo de la vida. Está compuesta principalmente por nitrógeno, oxígeno molecular (O_2) y pequeñas cantidades de otros gases, como vapor de agua y dióxido de carbono (CO_2). El O_2 y el CO_2 permiten la realización de funciones vitales de animales y plantas, mientras que el CO_2, el vapor de agua y otros gases menos abundantes, como el metano y el ozono, contribuyen al calentamiento del aire próximo al suelo a través del efecto invernadero. La atmósfera permite que penetre la radiación solar que calienta la superficie terrestre y, a su vez, retarda la velocidad con que es devuelto el calor que emite la superficie calentada. Sin el efecto invernadero, el calor que la superficie terrestre gana durante el día se perdería en su totalidad y la temperatura promedio de la superficie sería de -18 °C, o sea, bastante más fría que el valor promedio registrado de 15 °C.

El interés por conocer el comportamiento de la atmósfera es probablemente tan antiguo como la historia de la humanidad. Existen muy pocos aspectos del ambiente físico que afecten a la vida diaria de las personas en mayor grado que los fenómenos vinculados con el tiempo. La elección de la vestimenta y la planificación de las actividades cotidianas están fuertemente influenciadas por él. Pero, además de las decisiones personales que se toman diariamente en función del tiempo, se han adoptado y continuarán adoptándose numerosas decisiones políticas que involucran a la atmósfera.

Las respuestas ante la contaminación atmosférica y su control, el cambio climático y sus efectos sobre la salud, la ocurrencia de sequías prolongadas, la producción de alimentos, el posible desplazamiento de personas, etc. son cuestiones fundamentales para la planificación del desarrollo. En consecuencia, se verifica una creciente demanda de información climática, tanto en el ámbito del Estado para la formulación de políticas públicas y diseño de acciones y programas, como en ámbitos no gubernamentales sensibles a los cambios que afectan a la atmósfera.

Las características de la superficie terrestre son decisivas para establecer las propiedades de la atmósfera próxima al suelo. En particular, los procesos de urbanización e industrialización dan lugar a uno de los cambios de origen antrópico más significativos que pueden ocurrir sobre un ecosistema al convertir el ambiente natural –usualmente vegetación y superficies permeables– en un paisaje construido con la incorporación de materiales diversos, como asfalto, cemento y hormigón. El reemplazo de las superficies naturales más la emisión de calor y contaminantes que tiene lugar en el medio urbano producen importantes modificaciones de las características de su atmósfera y superficie terrestre, mediante la transformación de sus propiedades radiactivas, hídricas y dinámicas.

En este capítulo se analizan los valores de diferentes variables meteorológicas, como la temperatura, la humedad, la precipitación, la nubosidad y el viento, medidos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se presta atención a las variaciones observadas en la temperatura, el viento y la precipitación ocurridas durante las últimas décadas y se analizan las perspectivas futuras del cambio climático, considerando diferentes "escenarios" de emisión de gases de invernadero. Es importante dejar sentado que, en las distintas secciones que componen el capítulo, los análisis se realizan para diferentes períodos de tiempo, indicados en cada caso, y que en las comparaciones se utiliza la información oficial más reciente de las dos estaciones meteorológicas ubicadas en el ámbito de la Ciudad y los registros más extensos disponibles sobre algunos parámetros relevantes de la atmósfera.

Climatología

El clima es frecuentemente definido como un *tiempo medio*, es decir, como el conjunto de condiciones normales que dominan una región obtenidas mediante el cálculo de promedios de una serie de observaciones, durante un cierto período. Sin embargo, las variaciones de las condiciones extremas del tiempo en esos lugares son también datos relevantes para caracterizar el clima. Sintetizando, el clima de un lugar determinado es el conjunto de información estadística sobre el tiempo relevado en ese lugar.

La Ciudad de Buenos Aires está emplazada en una región con clima húmedo subtropical, con inviernos en que las precipitaciones son escasas y con una estación cálida prolongada. Las características climáticas de la región están dominadas por el centro anticiclónico semipermanente del Atlántico Sur que provoca que los vientos más frecuentes sean los que provienen del cuadrante N-E. Durante el invierno se producen irrupciones de sistemas frontales, principales responsables de la precipitación en la región durante esa época del año. Entre el otoño y la primavera se producen ciclogénesis, generalmente al norte de la Ciudad, que pueden afectar al Río de la Plata y causar vientos intensos del sector Sur-Sudeste, ocasionando crecidas e inundaciones en la zona ribereña (Camilloni y Barros, 2007).

Con el objeto de realizar una descripción cuantitativa de las características climáticas de la Ciudad de Buenos Aires se considera, como ya se señaló, información meteorológica de dos estaciones, Aeroparque Aero (34°34' S, 58°25' O) y Observatorio Central Buenos Aires (34°35' S, 58°29' O). pertenecientes a la red observacional del Servicio Meteorológico Nacional (SMN). Si bien ambas estaciones están próximas una de otra, sus registros muestran diferencias debido a su posición relativa dentro de la Ciudad. Aeroparque Aero está emplazada junto al Río de la Plata que, en algunas horas del día y en ciertas épocas del año, influencia ciertas variables meteorológicas, mientras que el Observatorio Central Buenos Aires se ubica en una zona más céntrica de la Ciudad y releva de manera más concluyente los impactos que sobre la atmósfera produce el ambiente construido. La información climática analizada corresponde a promedios mensuales de un conjunto de variables atmosféricas del período 1991-2000. Esta década fue seleccionada por constituir la estadística oficial más reciente que elaboró el SMN.

Valores medios

Temperatura

En el Gráfico 1 se presentan las marchas medias anuales correspondientes a las temperaturas medias y máximas y mínimas medias, mensuales, en las estaciones meteorológicas emplazadas en el ámbito de la Ciudad. En ambos casos, las máximas se registran en enero y las mínimas en julio. La amplitud térmica media anual, definida como la diferencia entre las máximas y mínimas medias mensuales, fue de 13,8 °C en el Observatorio Central Buenos Aires y de 13,1 °C en Aeroparque Aero. En esta última estación, se evidencia el efecto moderador de la temperatura que ejerce el Río de la Plata, ya que muestra una menor amplitud térmica anual con respecto a la estación Observatorio Central Buenos Aires ubicada a mayor distancia de la costa. Este efecto se manifiesta a través de una menor temperatura media en los meses estivales, como consecuencia de la brisa proveniente del río, y de una mayor temperatura en el invierno. Con respecto a las temperaturas medias anuales, ambas estaciones presentan valores similares: 17,9 °C en el Observatorio Central Buenos Aires y 17,8 °C en Aeroparque Aero.

Las temperaturas máximas medias y mínimas medias tienen, en las dos estaciones meteorológicas, una marcha anual con máximos en enero y mínimos en julio. Debido al comentado efecto del Río de la Plata, la estación Aeroparque Aero muestra valores más bajos en la máxima y valores más altos en la mínima en todos los meses: los valores medios anuales son de 22,7 °C para la temperatura máxima y de 13,7 °C para la temperatura mínima en el Observatorio Central Buenos Aires y de 21,2 °C y 14,6 °C respectivamente en Aeroparque Aero.

Humedad relativa

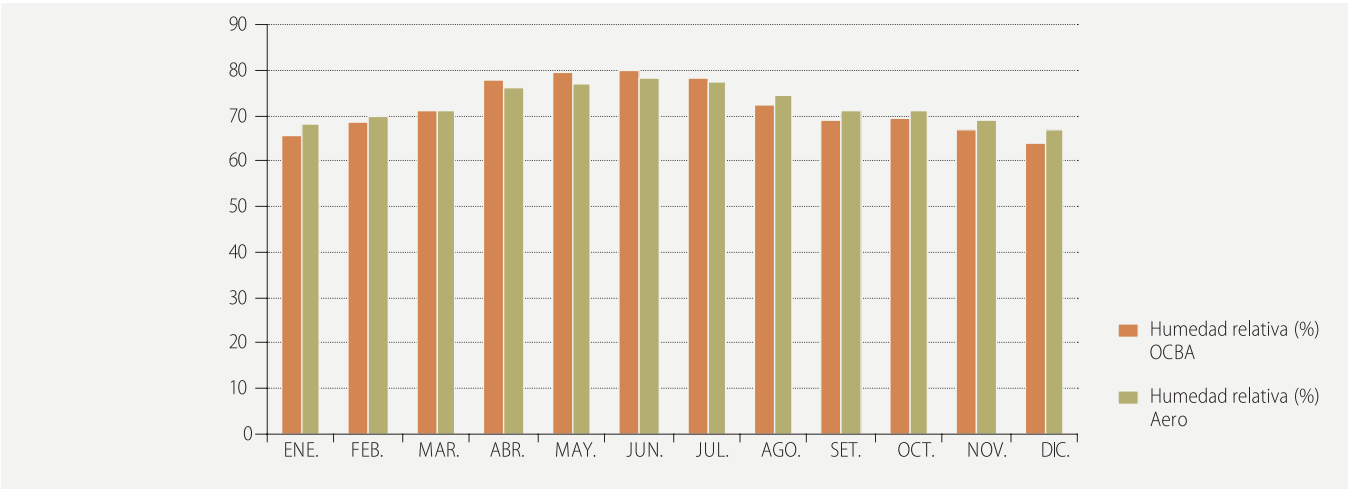
En términos generales, la humedad es la cantidad de agua en estado gaseoso presente en el aire. Para cada temperatura hay una cantidad máxima de agua que puede permanecer en forma de vapor; esta cantidad aumenta con la temperatura. Si ingresara más vapor de agua al aire que el que este puede almacenar, el vapor condensaría formando agua líquida. La humedad relativa es la comparación entre la humedad que existe en un determinado momento y la máxima que podría haber a la temperatura en la que se encuentra el aire. Cuando el aire está tan húmedo que no se puede incorporar más vapor de agua, se dice que está saturado y en esas condiciones la hu-

Gráfico 1 **Temperaturas medias, máximas medias y mínimas medias mensuales en grados centígrados. Ciudad de Buenos Aires. Período 1991-2000**

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

medad relativa es del 100%. Por lo tanto, la humedad relativa da una idea de la cercanía de la saturación en que se encuentra el aire en un cierto lugar y momento, pero no mide la cantidad de vapor de agua existente.

Gráfico 2 **Evolución de la humedad relativa media mensual en porcentaje. Ciudad de Buenos Aires. Período 1991-2000**

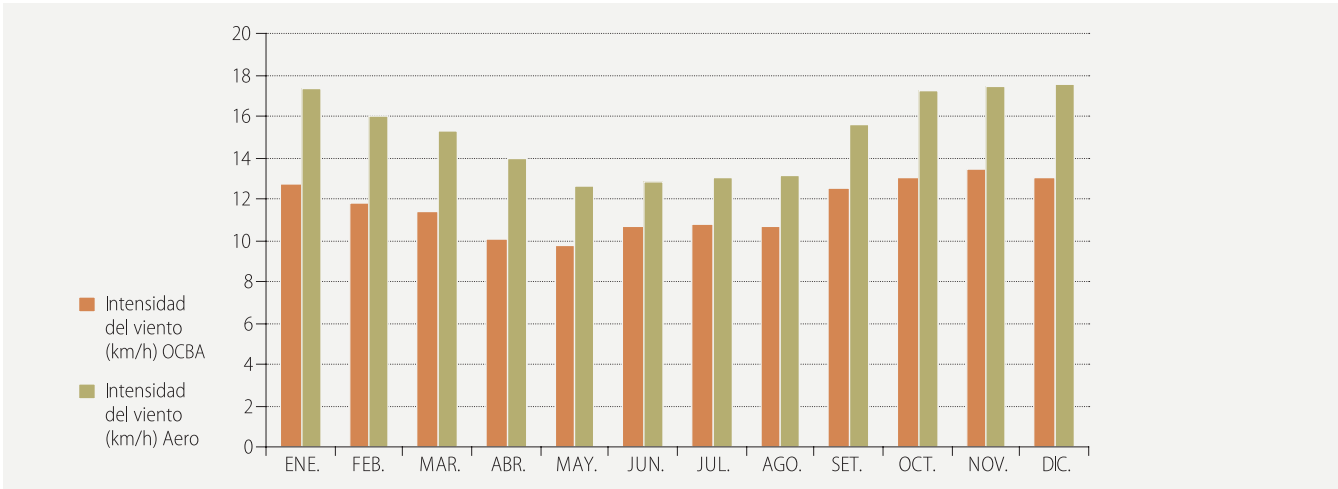


Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

En el Gráfico 2 se presenta la evolución de la humedad relativa media mensual. Se encuentra que los valores más altos se registran durante los meses de invierno, mientras que los más bajos corresponden a los meses más cálidos. Esto se debe a que cuanto mayor es la temperatura del aire, mayor es su capacidad de albergar vapor de agua y, por lo tanto, más lejos se encuentra la atmósfera de alcanzar la saturación –y recíprocamente–. La humedad relativa media anual es de 71,9% en el Observatorio Central Buenos Aires y de 72,5% en Aeroparque Aero.

Es importante destacar que la humedad es uno de los elementos que sufre modificaciones significativas en las áreas urbanas en comparación con el ambiente suburbano o rural próximo. La impermeabilización del suelo de las ciudades, a través de las edificaciones y del pavimento de las calles, hace que el escurrimiento del agua precipitada sea más rápido. Asimismo, la evapotranspiración es escasa porque hay reducida superficie natural con vegetación. En consecuencia, la humedad relativa es por lo general más baja en la Ciudad que en el área rural. En promedio, se reduce un 5%, pero en noches despejadas y con viento en calma la reducción puede ser de entre el 20 y el 30 por ciento.

Gráfico 3 **Velocidad del viento, media mensual en kilómetros por hora. Ciudad de Buenos Aires. Período 1991-2000**

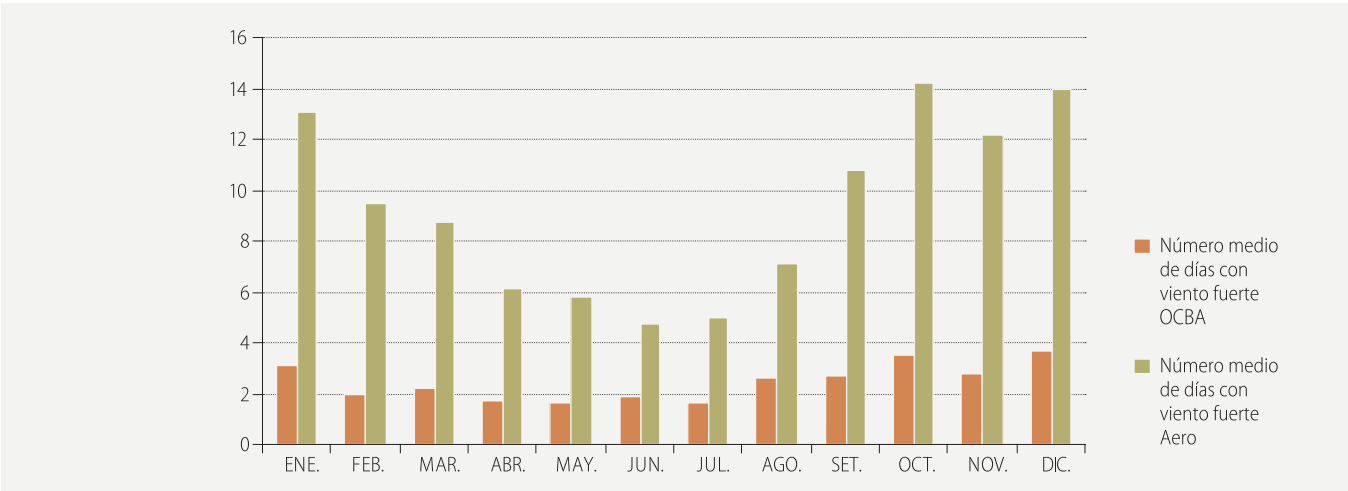


Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Viento

En el Gráfico 3 se presentan las velocidades medias mensuales del viento en las dos estaciones referidas. En ambos casos, las mayores velocidades se observan durante el verano y las menores en invierno. Sin embargo, la estación Aeroparque tiene velocidades del viento más altas debido a su proximidad al Río de la Plata, mientras que la rugosidad de la superficie edificada de la Ciudad y el consecuente rozamiento del aire con ella producen una disminución de la velocidad del viento medida en el Observatorio Central Buenos Aires. Las direcciones más frecuentes del viento corresponden al sector Noreste (NE) en la estación Observatorio Central Buenos Aires, en tanto que la dirección predominante en Aeroparque Aero es Este (E). En los meses estivales las direcciones más frecuentes corresponden al sector NE-E, favoreciendo el ingreso de masas de aire cálido de origen subtropical, mientras que en el invierno aumentan las frecuencias correspondientes al cuadrante S-O, acompañando la irrupción de frentes fríos en la Ciudad. Asimismo, es significativa la diferencia entre las calmas en ambas estaciones: 17,5% en el Observatorio Central Buenos Aires y solo 3,9% en Aeroparque Aero debido a la frecuente presencia de brisa en la región costera del Río de la Plata.

Gráfico 4 **Número medio mensual de días con viento fuerte. Ciudad de Buenos Aires. Período 1991-2000**



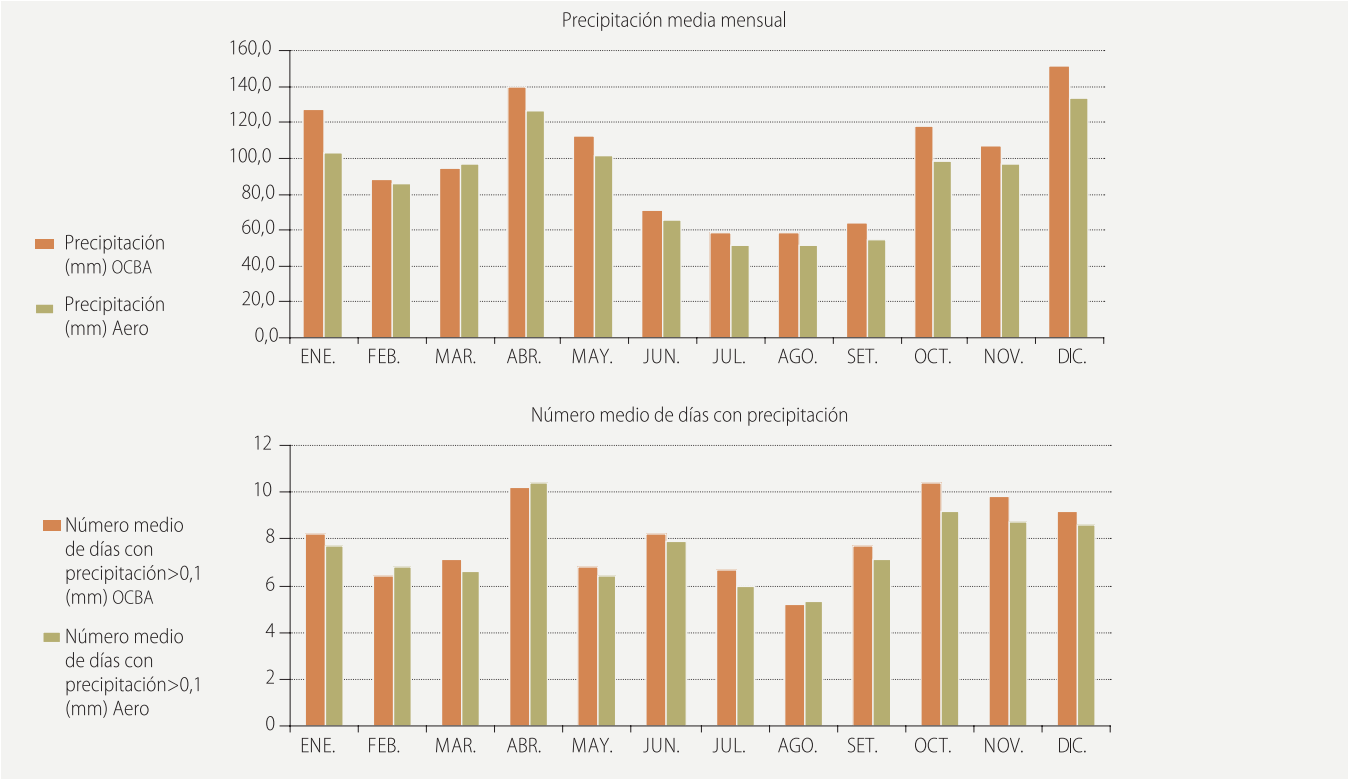
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Se define como viento fuerte al que supera los 43 kilómetros por hora. En el Gráfico 4 se indica el número medio mensual de días con viento fuerte. Se observa que la primavera y el verano son las estaciones del año en las que se registran mayor cantidad de días con viento fuerte. La estación Observatorio Central Buenos Aires es la que tiene menor cantidad de días que cumplen esta condición, debido a su emplazamiento en un ambiente predominantemente construido.

Precipitación

La precipitación es también una de las variables climáticas que sufre modificaciones significativas en ambientes urbanos. En general, la lluvia acumulada es entre 5 y 10% mayor en la Ciudad de Buenos Aires que en su entorno suburbano o rural. Entre las causas de esta mayor acumulación se encuentran: la denominada isla de calor, que favorece la convección del aire que puede iniciar la precipitación; el efecto "obstáculo" que la Ciudad hace al desplazamiento de los sistemas meteorológicos; y los contaminantes atmosféricos que actúan como núcleos de condensación. El análisis comparativo entre las precipitaciones acumuladas en un año en Buenos Aires y en sus alrededores muestra que en la Ciudad llueve un 20% más y que el número de días con precipitación es un 6% superior. El aumento de días de lluvia es común en otras ciudades.

Gráfico 5 **Precipitación media mensual acumulada en milímetros y número medio mensual de días con precipitación. Ciudad de Buenos Aires. Período 1991-2000**



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

En el Gráfico 5 se presenta la precipitación mensual acumulada y el número medio mensual de días con precipitación en las dos estaciones de la Ciudad. El régimen de precipitación se caracteriza por máximos en los meses cálidos (entre noviembre y abril) y mínimos entre junio y septiembre. La precipitación anual acumulada en el Observatorio Central Buenos Aires es de 1.188,9 milímetros y en Aeroparque Aero de 1.065,9 milímetros. En general, el número de días al mes con precipitación oscila entre 5 y 10 en ambas estaciones. Los meses de abril y septiembre son los que presentan el mayor número de días con precipitación.

Nubosidad

En el área de la Ciudad de Buenos Aires, la nubosidad presenta poca variabilidad a lo largo del año. En el Gráfico 6, que presenta la nubosidad total media mensual medida en octavos de cielo cubierto, se puede ob-

Las nieblas en la Ciudad registran su mayor frecuencia en el semestre frío que va de abril a septiembre. El Río de la Plata es la principal fuente de vapor de agua para la formación de dichas nieblas.
Fotografía de Zulma Recchini, 2006.

servar que los mayores promedios mensuales se registran en el trimestre mayo-junio-julio. Otras características importantes con respecto a la nubosidad se refieren a la frecuencia de la ocurrencia de cielo cubierto y cielo claro. Se habla de *cielo cubierto* cuando la nubosidad es superior a 6 octavos, mientras que *cielo claro* se refiere a aquel en que la nubosidad es inferior a 2 octavos. Estas frecuencias se presentan en el Gráfico 6 según datos de las dos estaciones meteorológicas consideradas. En general, los meses de verano son los que presentan la mayor frecuencia de días con cielo claro, mientras que durante el invierno se observa la mayor cantidad de días con cielo cubierto.

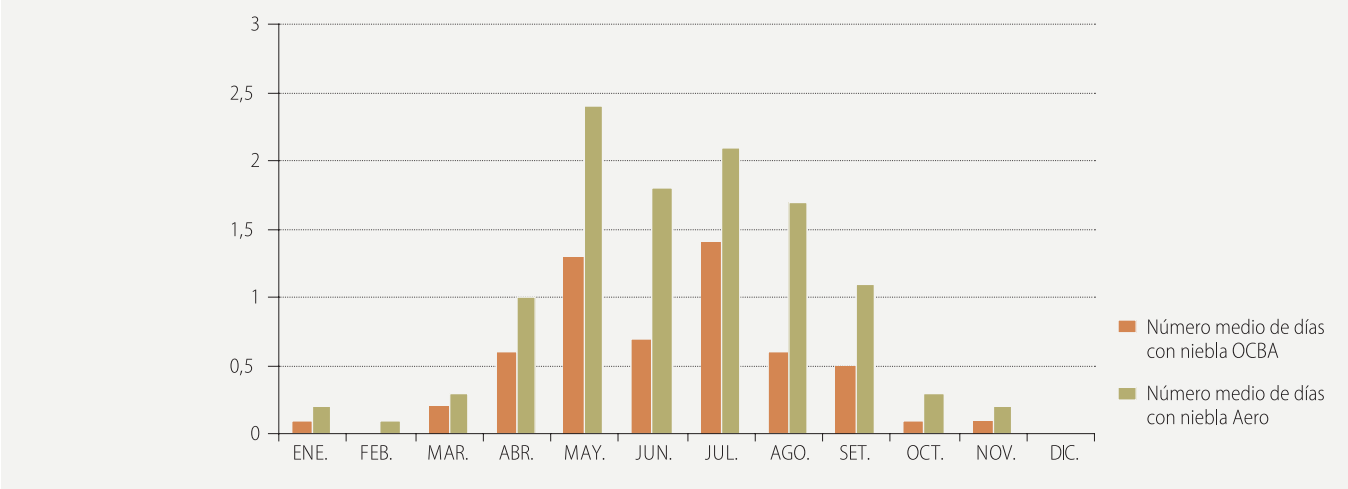
Gráfico 6 **Nubosidad total media en octavos y número medio mensual de días con cielo cubierto y con cielo claro. Ciudad de Buenos Aires. Período 1991-2000**

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Niebla

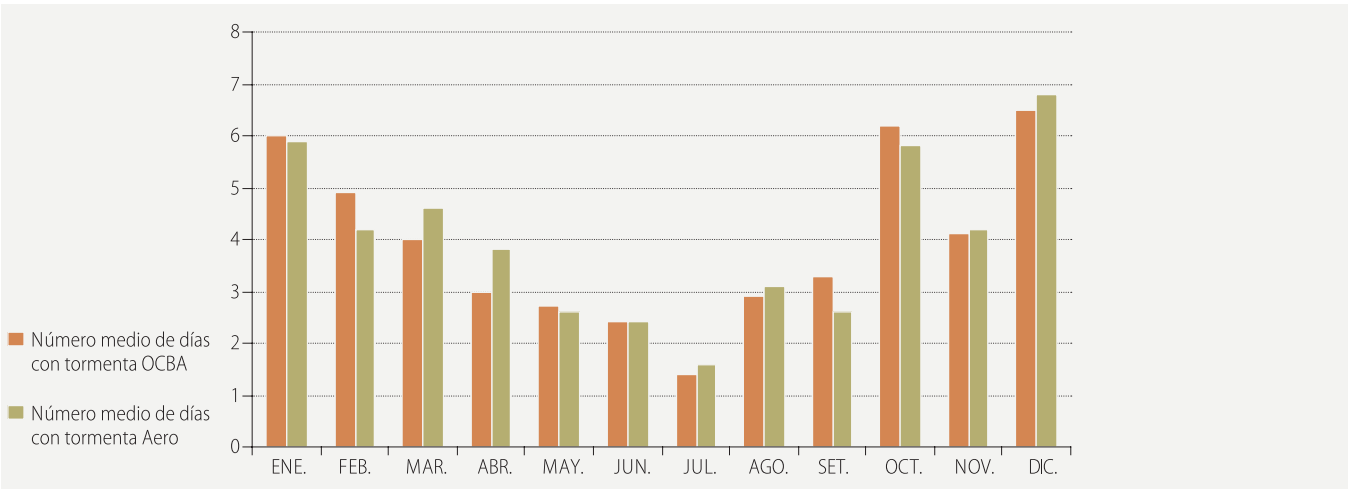
La niebla, al igual que las nubes, representa la manifestación visible de la condensación del vapor en la atmósfera. La diferencia más importante entre ambos fenómenos es que la niebla se produce próxima a la superficie a través de mecanismos diferentes a los que originan nubosidad. La niebla ocurre cuando la visibilidad está reducida a menos de 1 kilómetro. Se de-

Gráfico 7 Número medio mensual de días con niebla. Ciudad de Buenos Aires. Período 1991-2000



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Gráfico 8 Número medio mensual de días con tormenta. Ciudad de Buenos Aires. Período 1991-2000



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Las tormentas son fenómenos de escala regional y, por ello, no existen diferencias significativas entre los registros de las estaciones meteorológicas de la Ciudad de Buenos Aires. La mayor frecuencia de tormentas se registra en el semestre más cálido, es decir, octubre-marzo. *Fotografía de Nicolás D´Angelo, 2007.*

fine como *visibilidad* a la mayor distancia a la cual un cuerpo negro de dimensiones adecuadas puede ser visto y reconocido sobre el cielo cerca del horizonte. La mayor frecuencia de ocurrencia de nieblas en la Ciudad se registra en el semestre frío (abril-septiembre) en la estación Aeroparque Aero; esta frecuencia duplica a la del Observatorio Central Buenos Aires (Gráfico 7). Como hemos visto, la diferencia entre ambas estaciones se debe a la proximidad del Aeroparque al Río de la Plata, principal fuente de vapor de agua para la formación de nieblas. Al evaporarse el agua, enriquece en vapor el aire húmedo que tiene por encima, provocando un aumento de la humedad relativa que rápidamente llega a la saturación debido a las bajas temperaturas que se registran particularmente en horas de la mañana entre abril y septiembre, dando lugar así a la formación de la niebla.

Tormentas

En el Gráfico 8 se presenta el número medio mensual de días con tormenta. La mayor frecuencia de tormentas se registra en los meses más cálidos, el semestre octubre-marzo. Esto se debe a que las tormentas en la región son mayormente de origen convectivo. Se denomina *convección* a los movimientos de ascenso de aire, principalmente en dirección vertical. A medida que es calentada por el sol, la superficie absorbe energía;

entonces, puede producirse la convección, porque, a su vez, se calienta el aire en la porción inferior de la atmósfera próxima a la misma y se hace progresivamente menos denso que el aire del entorno y, de esta manera, se inicia el proceso de ascenso y de formación de nubes. El vapor de agua necesario para el desarrollo de nubes y precipitación es provisto por una intensa corriente en chorro en los niveles bajos de la atmósfera que predomina durante estos meses del año.

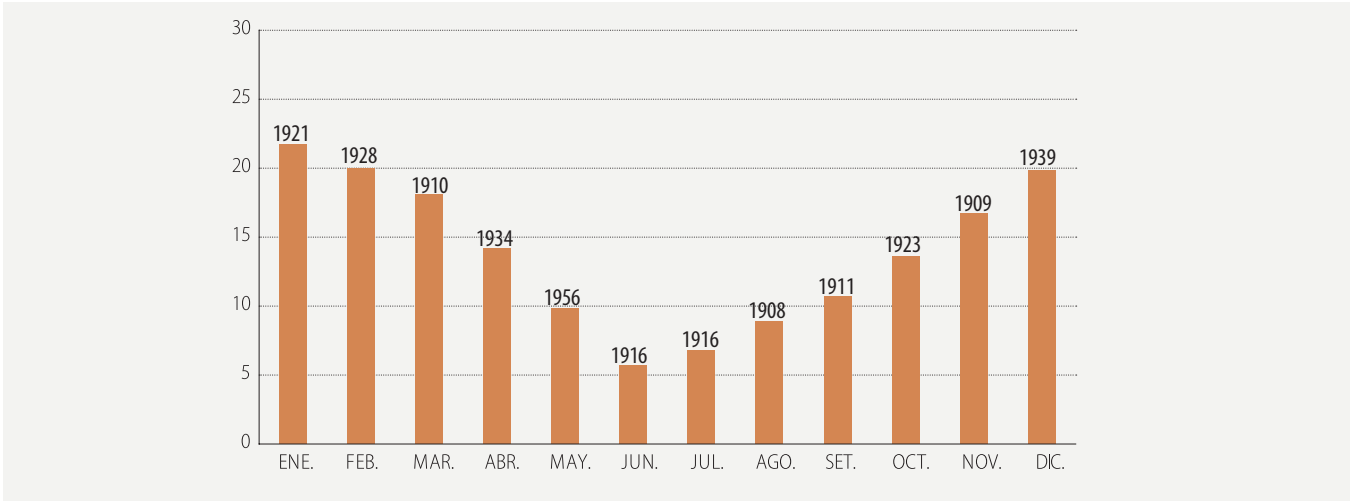
Debido a que las tormentas son fenómenos de escala regional (del orden de decenas de kilómetros), no existen diferencias significativas en la cantidad de tormentas registradas en las estaciones meteorológicas de la Ciudad de Buenos Aires.

Valores extremos

Temperatura media mensual mínima

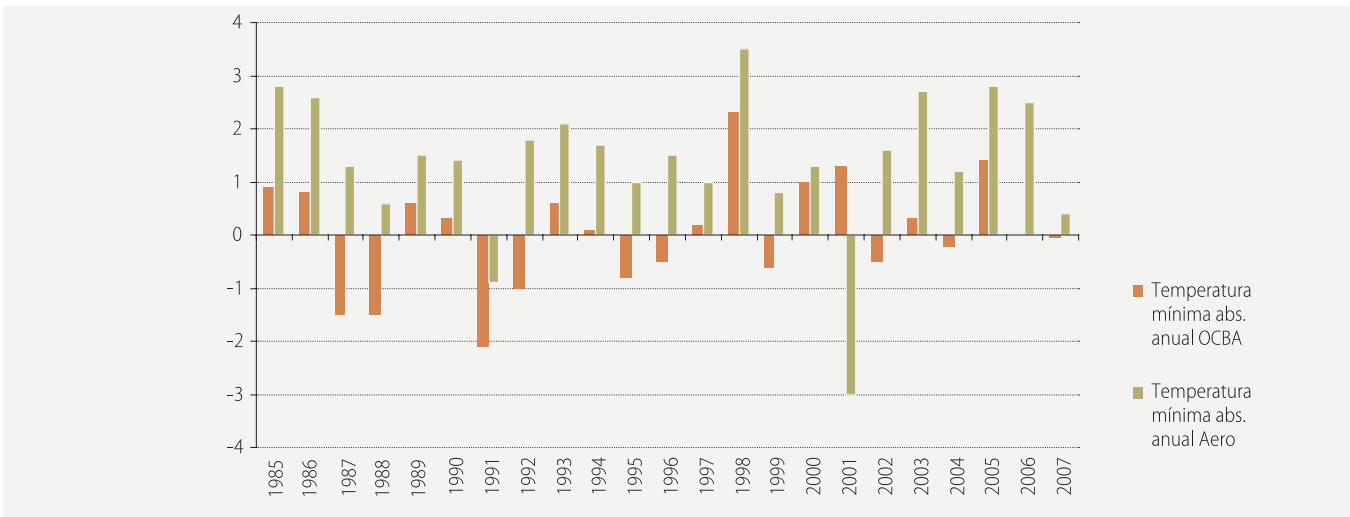
En el Gráfico 9 se presenta para cada mes del año el valor medio mensual más bajo alcanzado por la temperatura media entre 1906 y 2009, en la estación Observatorio Central Buenos Aires, así como su año de ocurrencia. De esta forma es posible extraer de este gráfico, por ejemplo, cuál fue el mes de enero más frío del que se tiene registro en la Ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, en el Gráfico 10 se presentan las temperaturas mínimas absolutas registradas anualmente en el período 1985-2007 en las estaciones Observatorio Central Buenos Aires y Aeroparque Aero. Debido a que las temperaturas mínimas absolutas ocurren durante el invierno, los valores alcanzados en Aeroparque son superiores a los registrados en el Observatorio Central, hecho que se debe al efecto moderador de la temperatura producido por el Río de la Plata durante esa época del año. Asimismo, los datos del Observatorio Central parecen mostrar una tendencia a que las mínimas absolutas sean cada vez mayores, pero no se observa una tendencia similar en el Aeroparque.

Gráfico 9 **Temperatura media mensual mínima en grados centígrados y año de ocurrencia para cada mes. Ciudad de Buenos Aires. Período 1906-2009**



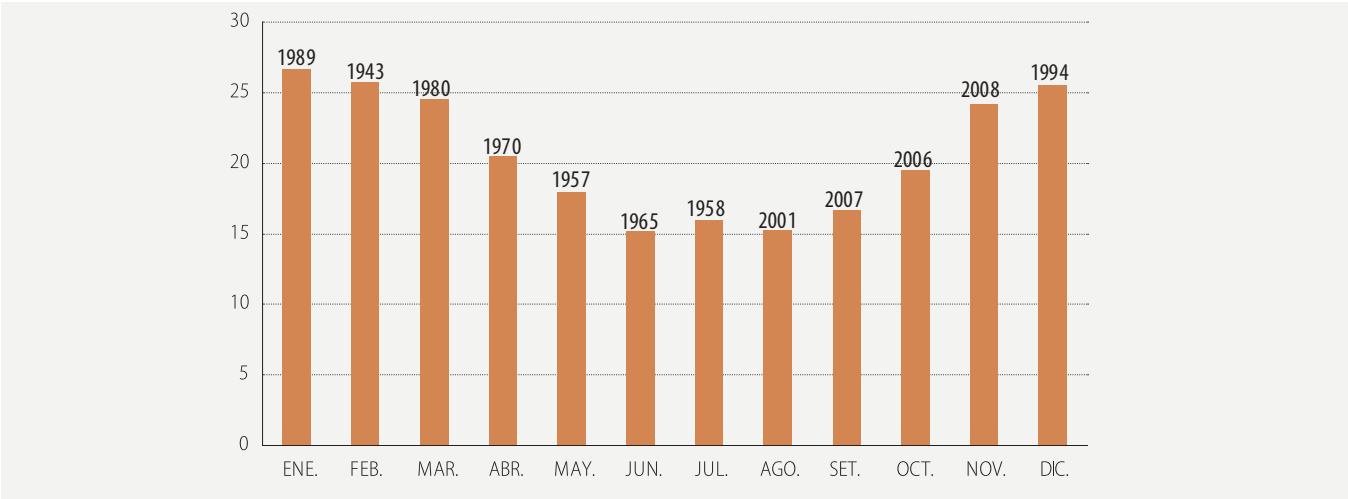
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Gráfico 10 **Temperatura mínima absoluta registrada anualmente en las estaciones OCBA y Aeroparque Aero. Ciudad de Buenos Aires. Período 1985-2007**



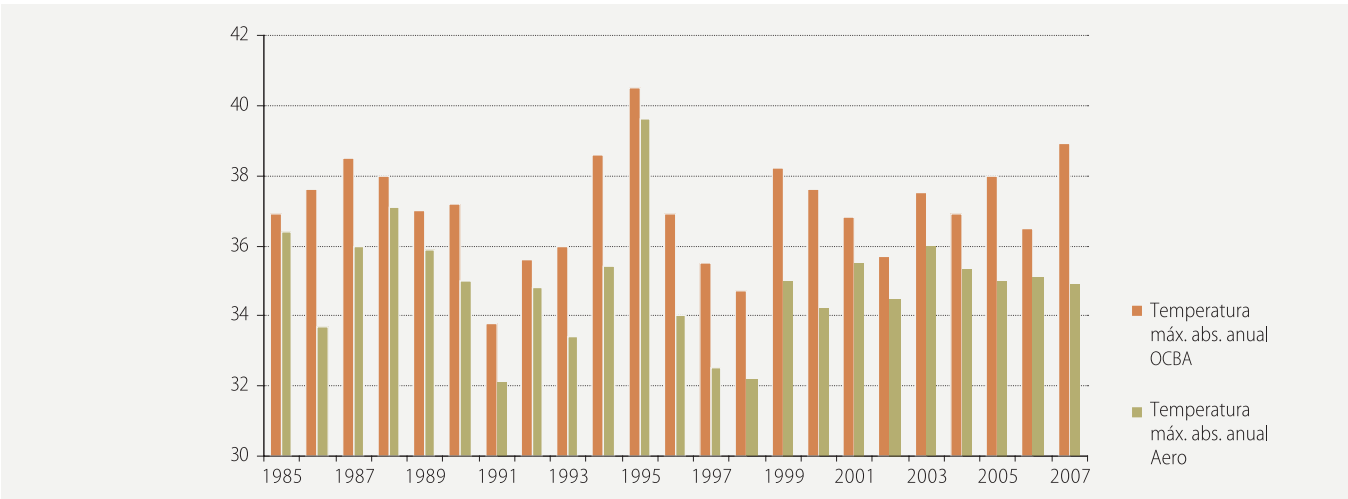
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Gráfico 11 Temperatura media mensual máxima en grados centígrados y año de ocurrencia para cada mes. Ciudad de Buenos Aires. Período 1906-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Gráfico 12 Temperatura máxima absoluta anual en grados centígrados. Ciudad de Buenos Aires. Período 1985-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Temperatura media mensual máxima

En el Gráfico 11 se presenta el máximo valor de la temperatura media de cada mes del año entre 1906 y 2009 en la estación Observatorio Central Buenos Aires, por año de ocurrencia. Este gráfico permite conocer, por ejemplo, cuál fue el mes de enero más cálido en la Ciudad de Buenos Aires desde el inicio de las mediciones en el Observatorio Central. En el Gráfico 12 se puede observar la temperatura máxima absoluta registrada anualmente en el período 1985-2007 en las dos estaciones. Dado que el Observatorio Central está ubicado en una zona densamente construida de la Ciudad registra mayores temperaturas por la contribución que hacen al calentamiento del aire los típicos materiales de construcciones y el equipamiento urbano.

Precipitación

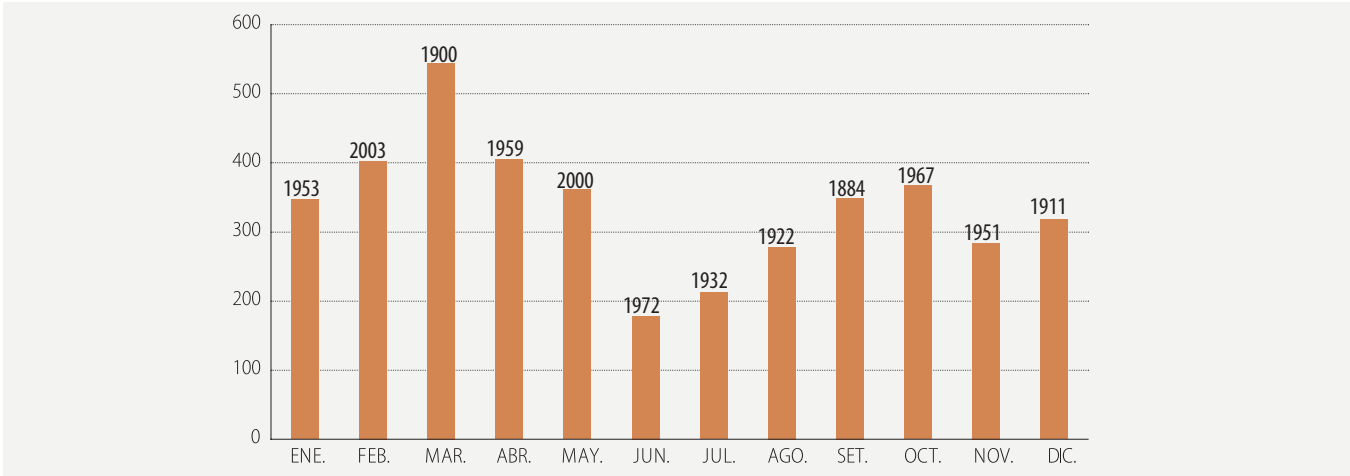
En los Gráfico 13a y 13b se presentan las precipitaciones máximas y mínimas mensuales acumuladas en la Ciudad de Buenos Aires entre 1861 y 2009. Se indica para cada mes el año en que se registró el valor extremo, de forma tal que se pueda identificar para cada mes el año más seco y el año más lluvioso desde que se tienen mediciones de este parámetro en la Ciudad.

Fenómenos climáticos particulares

La isla urbana de calor

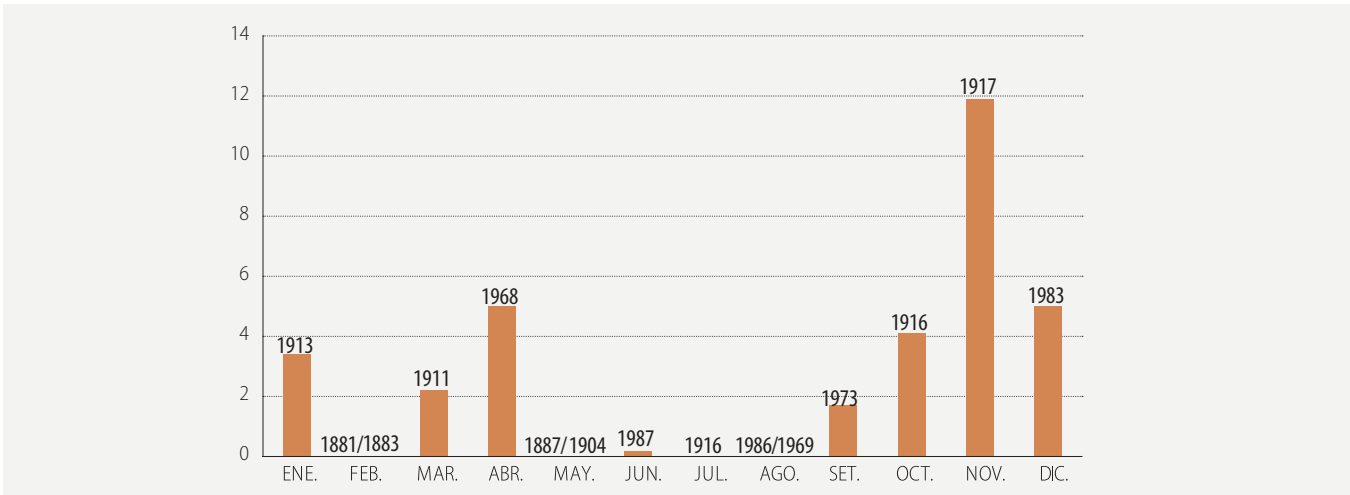
Una de las modificaciones más evidentes que introduce la urbanización en la temperatura de la atmósfera de las ciudades es el fenómeno conocido como isla urbana de calor (IUC). Este fenómeno hace referencia a que, principalmente durante noches sin viento y escasa nubosidad, las ciudades suelen ser más cálidas que el medio rural que las rodea. En general, la temperatura en la Ciudad de Buenos Aires se distribuye de forma tal que los valores más altos se registran en el área céntrica donde las construcciones forman un conjunto denso y compacto. En consecuencia, las isotermas presentan generalmente una disposición concéntrica alrededor del centro de la Ciudad con valores que tienden a disminuir hacia las regiones menos construidas.

Grafico 13a **Precipitación mensual máxima en milímetros y año de ocurrencia. Ciudad de Buenos Aires. Período 1869-2009**



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Gráfico 13b **Precipitación mensual mínima en milímetros y año de ocurrencia. Ciudad de Buenos Aires. Período 1861 y 2009**



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Entre las causas que generan este fenómeno se pueden enumerar:

• El mayor almacenamiento de calor en la Ciudad durante las horas del día –debido a las propiedades térmicas de los materiales urbanos utilizados en las edificaciones– y su posterior devolución a la atmósfera durante la noche.

• La producción de calor como consecuencia de las diferentes actividades humanas y los procesos de combustión que se llevan a cabo en la Ciudad.

• La disminución de la evaporación debida al reemplazo de los espacios verdes naturales por pavimento, lo cual favorece el rápido escurrimiento de la precipitación e impide el almacenamiento de agua en el suelo.

• Una disminución en la pérdida de calor debida a la menor velocidad del viento en la Ciudad.

• Un aumento de la absorción de radiación solar debida a la mayor cantidad de superficies expuestas por la geometría urbana. La radiación solar incidente sufre múltiples reflexiones en las fachadas y techos así como en el suelo, quedando atrapada entre las calles.

• La absorción y reemisión hacia el suelo –por la contaminación del aire urbano– de la radiación terrestre.

La IUC de la Ciudad puede caracterizarse a través de su intensidad, forma y localización del máximo térmico.

La intensidad de la IUC se evalúa como la diferencia observada en un instante determinado entre la temperatura medida en el centro de la Ciudad (Tu) y la del área rural próxima (Tr). Esta intensidad varía con la hora del día y con la estación del año, y depende también de otros factores meteorológicos, como el viento y la nubosidad, y de factores urbanos, como la densidad de las construcciones o el tamaño de la ciudad. En general, la máxima intensidad se produce entre 4 y 6 horas después de la puesta del Sol, mientras que durante el mediodía y las primeras horas de la tarde la diferencia suele ser mínima e, incluso, en algunas ciudades como Buenos Aires, la temperatura puede ser inferior a la rural. Este fenómeno inverso suele denominarse *isla fría o anti-isla de calor*. Asimismo, la máxima intensidad se observa generalmente durante el invierno, especialmente en ciudades con inviernos muy fríos (Landsberg, 1981).

La velocidad del viento es el parámetro meteorológico con mayor capacidad de modificar en forma significativa la intensidad de la IUC. Cuando la velocidad del viento aumenta, la diferencia de temperatura urbana-rural disminuye. De esta forma, pueden alcanzarse ciertas velocidades críticas a partir de las cuales la IUC no se desarrolla. Estos valores críticos varían de una ciudad a otra y dependen en gran medida de sus dimensiones. La nubosidad es también un factor limitante de la intensidad de la IUC ya que, en general, cuanto mayor es la nubosidad menor es la intensidad. Entre los factores urbanos que condicionan la magnitud de la IUC el más importante es el tamaño de la ciudad, en general medido en número de habitantes: cuanto mayor es la población de la ciudad mayor es la intensidad de la IUC.

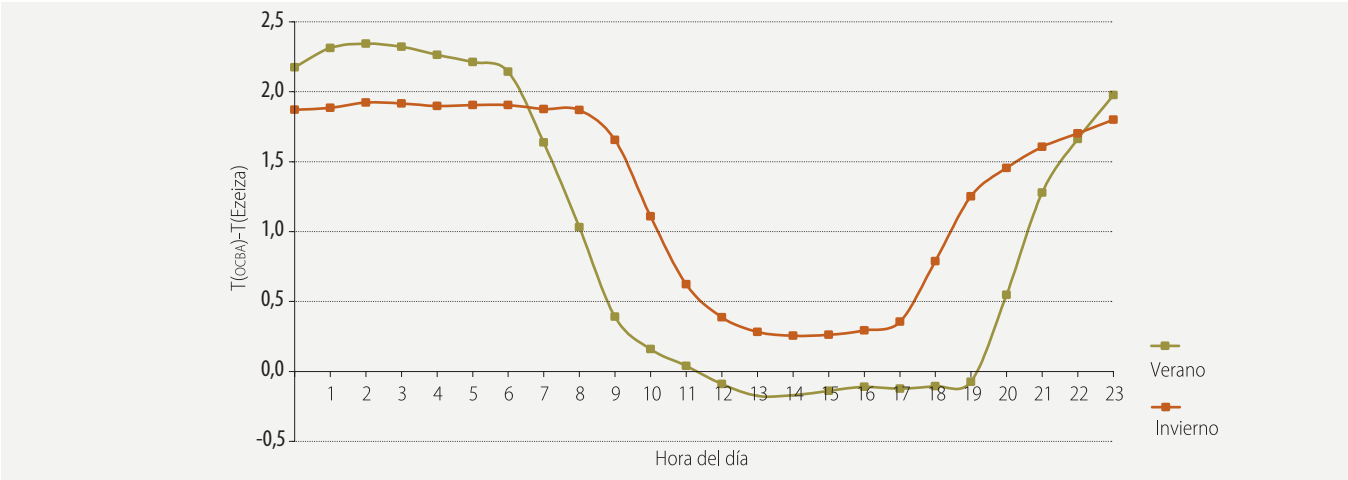
La forma o configuración espacial de la IUC depende en gran medida de las características morfológicas propias de cada ciudad: si está emplazada en un valle, junto a un río, lago o mar, o rodeada de montañas. Cuando la velocidad del viento es moderada, la IUC suele deformarse y orientarse en la dirección que sopla el viento. La localización del máximo térmico está determinada, entonces, por factores urbanos y por el viento. En general, las máximas temperaturas tienden a encontrarse a sotavento del área más densamente construida.

Durante el invierno, la Ciudad puede verse beneficiada por el calentamiento asociado a la IUC, ya que se reducen las necesidades de calefacción. Sin embargo, durante el verano se produce el efecto contrario: debido a la mayor temperatura, aumentan los requerimientos de refrigeración y se agravan los impactos sobre la salud, con un incremento del riesgo de muertes en el sector de la población afectado por dolencias cardiovasculares y respiratorias.

La IUC de Buenos Aires tiene un ciclo diario bien definido que se debe, principalmente, a las diferencias en las velocidades con que se calientan y enfrían las superficies urbanas y rurales en respuesta a los cambios de insolación a lo largo del día. De la misma forma, la magnitud de la IUC varía según la época del año, alcanzando el máximo durante el invierno y el mínimo en el verano.

En el Gráfico 14 se presenta la variación media horaria de la intensidad de la IUC de la Ciudad de Buenos Aires para verano e invierno, calculada como la diferencia entre las temperaturas horarias registradas en el período 1976-2008 en las estaciones meteorológicas Observatorio Central Buenos Aires (urbana) y Ezeiza Aero (rural) pertenecientes a la red de ob-

Gráfico 14 **Intensidad media horaria en grados centígrados de la Isla Urbana de Calor, en verano e invierno. Ciudad de Buenos Aires. Período 1960-2008**



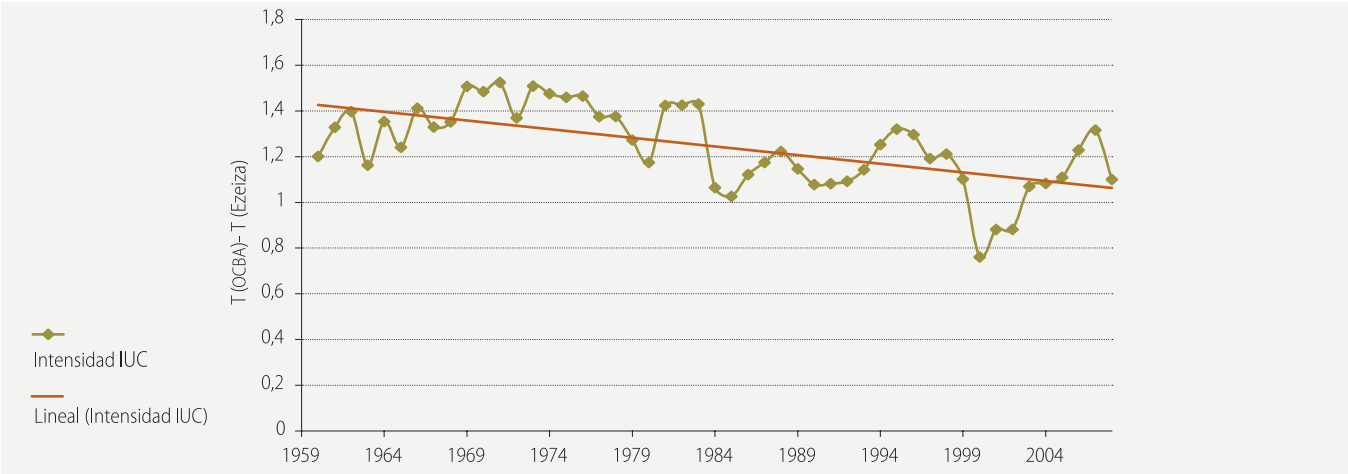
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

servación del Servicio Meteorológico Nacional. Los cambios estacionales se deben principalmente a las diferencias en la radiación solar recibida, a las características de la superficie y a las actividades humanas. La intensidad de la IUC de Buenos Aires es, en promedio, menor en el invierno (1 °C) y alcanza el máximo valor medio durante el verano (1,3 °C). No obstante, durante el verano se registra con mayor frecuencia el efecto de isla-fría. Tanto en el verano como en el invierno, la intensidad de la IUC es mínima durante las horas del día y máxima en la noche.

La diferencia de temperatura entre la Ciudad de Buenos Aires y el área suburbana puede alcanzar valores del orden de 10 °C. Por ejemplo, la intensidad máxima horaria de la IUC registrada en el período 1976-2007 fue de 11,3 °C en el verano (14/01/2005 a las 19:00 horas) y de 10,2 °C en el invierno (28/08/1982 a las 22:00 horas). Estos valores superan los valores de intensidad máxima de la IUC encontrados en Barcelona (8 °C) (Moreno García, 1994), en Londres (8,6 °C) (Kolokotroni y Giridharana, 2008) y en México (7,8 °C) (Jauregui, 1997).

En el Gráfico 15 se muestra la evolución de la intensidad media de la IUC de la Ciudad de Buenos Aires para el período 1960-2008. Es posible apreciar que, pese al aumento de la edificación durante este período, el efecto de calentamiento urbano muestra una tendencia negativa. Este comportamiento indica que la población/edificación no es el único parámetro a considerar para estimar la magnitud de este fenómeno. La intensi-

Gráfico 15 **Intensidad media anual en grados centígrados de la Isla Urbana de Calor, en verano e invierno. Ciudad de Buenos Aires. Período 1960-2008**



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

dad de la IUC es el resultado de complejas interacciones con otros factores climáticos, como la nubosidad y la velocidad del viento. Por ejemplo, en el período se ha observado una menor frecuencia de noches con cielo despejado y viento en calma; y, dado que la IUC se desarrolla y alcanza su máxima intensidad durante la noche y bajo condiciones de cielo claro y de viento débil o en calma, es posible entender que ante la menor frecuencia de estas condiciones disminuya la intensidad del calentamiento urbano.

Sudestadas

El estuario del Río de la Plata está dispuesto en dirección noroeste-sudeste de forma que cuando lo afectan vientos fuertes del sudeste el nivel del agua asciende y las zonas bajas de la margen derecha pueden sufrir inundaciones. A las situaciones meteorológicas asociadas a vientos intensos del cuadrante Este-Sur, que en ocasiones están acompañadas por precipitación, se las conoce como *sudestadas*. Este fenómeno se caracteriza por la presencia de un centro de alta presión ubicado sobre la Patagonia o sobre el sur de la Provincia de Buenos Aires que transporta aire frío y de origen marítimo hacia el este de la Provincia de Buenos Aires, sur del Litoral y sur de la República Oriental del Uruguay, y de un centro de baja presión ubicado en el Litoral y sobre el Uruguay que aporta aire cálido y húmedo proveniente del norte del país. En las sudestadas leves, el viento alcanza velocidades de 10 a 20 nudos (19 a 37 km/h); y en los casos de

Las conocidas "sudestadas" son producidas por vientos intensos del cuadrante Este-Sur que, en ocasiones, se acompañan de precipitaciones.
Fuente: Fundación Antorchas, 1997.

sudestadas más intensas, supera los 40 nudos (74 km/h). Estos fenómenos duran comúnmente de uno a tres días y, si bien ocurren durante todo el año, son más frecuentes en verano, comienzos del otoño e inicio de la primavera. La mayor parte de las sudestadas no están asociadas a la ocurrencia de precipitación; los casos en los que sí se acompañan de lluvias se desarrollan preferentemente en el mes de enero y durante la primavera. La frecuencia de sudestadas en la Ciudad de Buenos Aires se ha ido incrementando con el tiempo: pasó de 35 eventos en la década de 1960 a 79 eventos en la década de 1990 (Bischoff, 2005).

Ola de calor

De acuerdo con la definición del Servicio Meteorológico Nacional, en la Ciudad de Buenos Aires se desarrolla una ola de calor cuando las temperaturas mínimas se elevan por encima de 20 °C, las máximas lo hacen por encima de 29 °C, la humedad relativa oscila entre 60 y 90% y esta situación

persiste durante algunos días. Entre las causas de las olas de calor estivales se encuentran el aumento de radiación solar por una recurrencia de días despejados y la entrada de aire cálido desde el norte.

Entre el 27 de enero y el 1º de febrero de 2003 se produjo una de las olas de calor más intensas de las que se tiene registro en la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien las olas de calor en la Ciudad se desarrollan con frecuencia entre el 15 de diciembre y el 15 de febrero, también es posible su ocurrencia durante los meses de invierno. Entre el 24 y el 30 de agosto de 2009 se presentó una intensa ola de calor en el norte y centro de la Argentina, ocasión en la cual a las 15 horas del 30 de agosto en la Ciudad de Buenos Aires se registró una temperatura de 34,4 °C, récord histórico para ese mes. Hasta entonces, según las mediciones desde 1906, el día más caluroso de agosto había sido el 24 de agosto de 1996 con 33,7 °C.

Cambio climático

El cambio climático es la variación significativa y persistente del clima durante un período largo de tiempo (algunas décadas) que se produce debido a causas naturales y humanas. Los factores naturales que producen cambios en el clima pueden ser las variaciones en la cantidad de energía solar que llega a la Tierra, las modificaciones en la composición química de la atmósfera por efecto del vulcanismo y las alteraciones en la distribución de las superficies continentales que se producen por lentos procesos geológicos.

Los cambios debidos a factores humanos se deben, por un lado, a alteraciones de la superficie terrestre, tales como el reemplazo de la cobertura natural por ciudades, construcción de embalses y deforestación y, por el otro, a cambios en la composición química de la atmósfera producidos por la inyección de gases que potencian el efecto invernadero natural, principalmente dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4) y óxido nitroso (N_2O).

Las emisiones de CO_2 se originan en gran medida en la combustión de hidrocarburos fósiles (carbón, derivados del petróleo y gas natural) y han tenido un crecimiento exponencial desde el inicio del siglo XIX. Si bien una parte del CO_2 emitido por las actividades humanas es captado por los océanos, la biosfera y el suelo, su concentración ha aumentado un 30% en los últimos 150 años. Los niveles preindustriales eran aproxima-

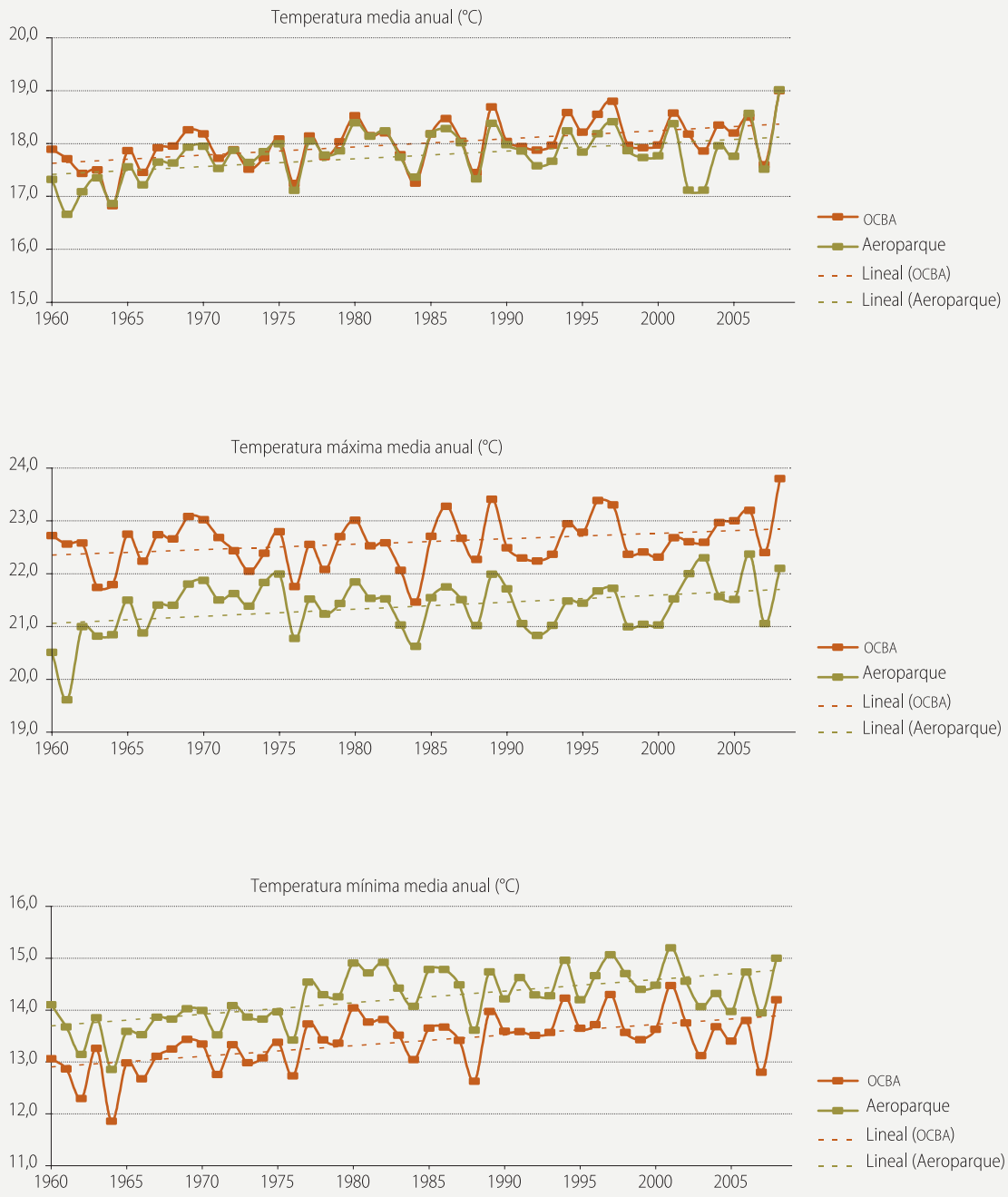
damente de 280 ppm, mientras que los niveles actuales se encuentran en alrededor de los 387 ppm. Las mayores emisiones de CH_4 se producen en el sector agropecuario por el cultivo de arroz y por la ganadería. El N_2O se genera principalmente en actividades agrícolas por la utilización de fertilizantes nitrogenados y, en menor medida, por la combustión de hidrocarburos a altas temperaturas. En décadas recientes, la tecnología desarrolló otros gases que no existían en la naturaleza, como los clorofluorcarbonos, freones y halones –cuya mayor utilización se vincula con la refrigeración– que actúan también reforzando el efecto invernadero (Camilloni, 2008).

En los últimos 150 años aumentó la temperatura media de la superficie terrestre, la mayor parte de los glaciares comenzaron a retroceder y las precipitaciones han registrado significativos incrementos en algunas regiones y grandes disminuciones en otras. En particular, la temperatura global aumentó 0,74 °C en los últimos 100 años y alrededor de 0,40 °C durante los últimos 25 años, período con observaciones más confiables. Tratándose de tendencias significativas observadas en poco más de un siglo, la comunidad científica y el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático, en su informe del año 2007, concluyeron que el calentamiento del sistema climático es inequívoco y que es imposible que el actual aceleramiento del calentamiento global se deba a causas naturales.

Cambios observados

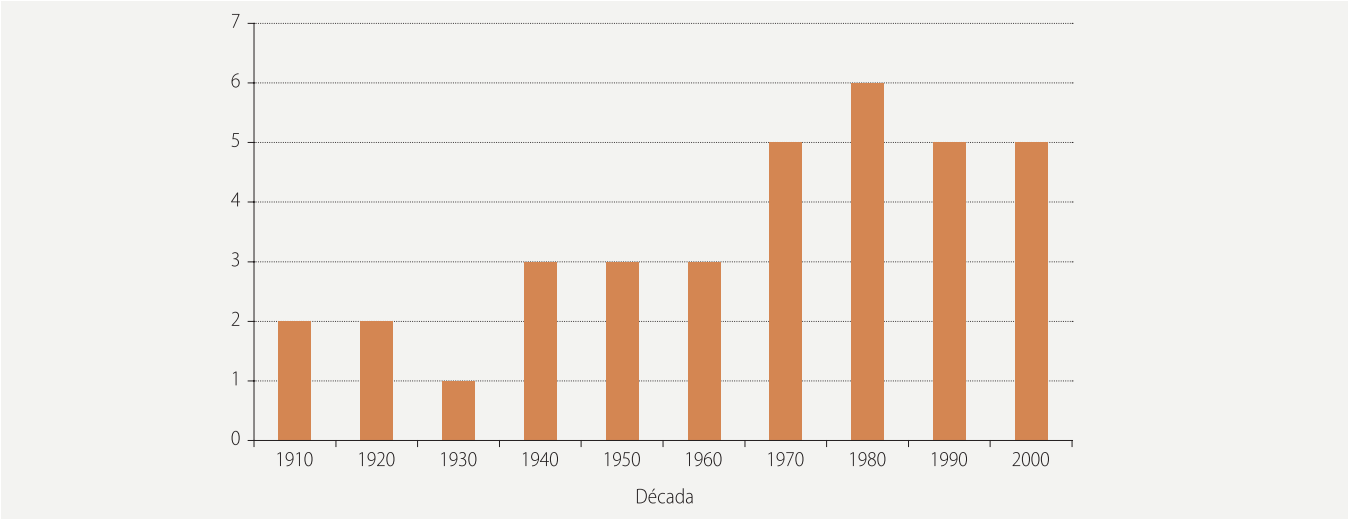
En la región central de la Argentina, los registros de temperatura no muestran en general fuertes tendencias hacia temperaturas medias más elevadas, pero se observa que los veranos tienden a ser más largos y a prolongarse en el otoño, mientras que los inviernos tienden a ser más moderados. En particular, en las regiones urbanas y en la Ciudad de Buenos Aires –por efecto de la IUC– las temperaturas tienden a ser mayores que las registradas en áreas suburbanas y rurales circundantes. En el Gráfico 16 se detalla la evolución de las temperaturas media, máxima media y mínima media anuales para las dos estaciones meteorológicas y para el período 1960-2008. A partir de las rectas de tendencia lineal indicadas, es posible determinar que en todos los casos se observan tendencias hacia mayores valores que alcanzan un valor máximo de 1,6 °C cada 100 años para la temperatura media en el Observatorio Buenos Aires, de 1,4 °C cada 100 años para la temperatura máxima en Aeroparque y de 2,3 °C cada 100 años para la temperatura mínima en Aeroparque (Camilloni, 2009).

Gráfico 16 **Evolución de las temperaturas media, máxima media y mínima media anuales para las dos estaciones meteorológicas. Ciudad de Buenos Aires, Período 1960-2008**



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Gráfico 17 **Número de días por década con precipitación diaria mayor a 100 milímetros. Ciudad de Buenos Aires. Período 1910-2008**



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las estaciones indicadas del Servicio Meteorológico Nacional (SMN).

Con respecto a la precipitación, el centro y norte de la Argentina forma parte de la región del sudeste de Sudamérica en la que la precipitación se incrementó un 23% en el último siglo, en contraste con la región centro-oeste del país y de Chile en la que se redujo un 50% en ese mismo período. En la Argentina las tendencias al aumento de la precipitación son especialmente evidentes a partir de las décadas de 1960 y de 1970. Se observan tendencias significativas en ambas estaciones y ellas muestran un incremento en la precipitación anual acumulada de aproximadamente 5 mm/año, lo que representa un aumento en la precipitación anual de alrededor del 22% en el período analizado (1960-2008).

Los cambios observados en las últimas décadas muestran también una tendencia al aumento de las precipitaciones extremas, responsables de los anegamientos en la Ciudad. En el Gráfico 17 se muestra, para el período 1910-2008, el número de casos en los que la precipitación acumulada durante 24 horas en la Ciudad de Buenos Aires fue superior a 100 mm. Se observa que en las últimas tres décadas (1980-2008) esa cifra es prácticamente el triple de la de las primeras tres décadas (1910-1939). Sin duda, estos cambios tanto en la cantidad como en la frecuencia de precipitaciones intensas se relacionan con impactos negativos sobre la infraestructura urbana y la población.

Otro cambio significativo en el clima de la región central de la Argentina se relaciona con el desplazamiento hacia el sur del anticiclón del Atlántico Sur a partir de la década 1960. El desplazamiento provoca modificaciones en la circulación del aire próximo a la superficie que se manifiestan, principalmente, en una mayor frecuencia de vientos de la dirección este sobre el Río de la Plata, cuyas mayores crecidas se originan por fuertes tormentas con vientos del sudeste.

La altura del Río de la Plata está determinada por el nivel del mar, la orientación de los vientos y el aporte de los ríos tributarios Paraná y Uruguay. En el último siglo, el Río de la Plata experimentó un aumento en su nivel medio. De acuerdo con los datos provistos por el mareógrafo de Buenos Aires, el nivel de las aguas tiende aumentar 1,7 mm/año. De continuar esta tendencia, toda la región y sus áreas adyacentes se verían afectadas considerablemente debido a un aumento en la frecuencia de inundaciones en áreas bajas y al incremento de la erosión en algunas zonas costeras. A partir de la década 1970, aumentó la frecuencia de ocurrencia de sudestadas y, en coincidencia con el incremento de la frecuencia de vientos del este debido al desplazamiento del anticiclón del Atlántico Sur, se aceleró el aumento del nivel del río en Buenos Aires.

Escenarios climáticos futuros

Los escenarios climáticos son representaciones del futuro posible basadas en supuestos sobre las futuras concentraciones de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y el efecto que tendrá el aumento de las concentraciones de estos gases sobre el clima global.

Un escenario climático es una indicación acerca de cómo podría ser el clima en las próximas décadas a partir de un conjunto de supuestos que incluyen: tendencias futuras de demanda energética, emisiones de GEI, cambios en el uso del suelo y aproximaciones a las leyes que rigen el comportamiento del sistema climático en períodos largos de tiempo. En consecuencia, la incertidumbre que rodea a estas suposiciones es grande y determina el rango de los escenarios posibles.

No obstante, a pesar de las incertidumbres mencionadas, los modelos climáticos globales (MCG) constituyen la herramienta más confiable para simular la respuesta del sistema climático global al incremento de las concentraciones de los GEI, pues se basan en representaciones de los procesos físicos en la atmósfera, los océanos, la criosfera y la superficie

Cuadro 1 **Cambios de temperatura y precipitación para diferentes décadas y escenarios de emisiones. Ciudad de Buenos Aires**

Escenarios	Décadas					
	2020-29		2050-59		2080-89	
	T (°C)	Precipitación (%)	T (°C)	Precipitación (%)	T (°C)	Precipitación (%)
Altas emisiones (A2)	0,9	-0,6	1,9	2,9	2,8	3,8
Bajas emisiones (B2)	0,6	-1,3	1,4	9,2	1,9	12,5

terrestre. A partir del la información provista por los MCG y utilizando modelos climáticos regionales, es posible realizar un proceso denominado "*downscaling* dinámico" que permite mejorar la resolución espacial de los escenarios climáticos. De esta forma, la información detallada sobre los cambios proyectados para las próximas décadas es una herramienta valiosa para el diseño de políticas de adaptación y mitigación del cambio climático.

A partir de la información del modelo climático regional de alta resolución PRECIS desarrollado por el Hadley Centre (Reino Unido), el Centro de Previsión del Tiempo y Estudios Climáticos (CPTEC) de Brasil ha generado escenarios futuros de cambios de temperatura media anual y precipitación anual acumulada para la región sudeste de Sudamérica –que incluye el Área Metropolitana de Buenos Aires– para los períodos 2020-29, 2050-59 y 2080-89 respecto del período 1961-90 y para los escenarios de emisiones de GEI denominados A2 (altas emisiones) y B2 (bajas emisiones).

En lo que se refiere a la temperatura, estos escenarios futuros muestran un calentamiento generalizado en toda la región que será particularmente importante en el sector norte del área considerada. Con respecto a la Ciudad de Buenos Aires, los calentamientos esperados según los dos escenarios de emisiones considerados se presentan en el Cuadro 1. Los cambios esperados en la precipitación son más variables espacialmente y en la Ciudad de Buenos Aires, en particular, los escenarios no muestran cambios significativos: una leve disminución en la década de 2020 y un incremento hacia mediados y fines de siglo XXI.

Reflexión final

Las ciudades constituyen una transformación radical del paisaje natural cuyos impactos no se limitan únicamente a la modificación de la morfología del terreno, sino que además introducen cambios significativos en las características climáticas y ambientales. De esta forma, las alteraciones en las condiciones de la atmósfera de ambientes urbanos, que dan lugar a lo que se conoce como "clima urbano", son resultado de la actuación del hombre, de las edificaciones y materiales urbanos y de las actividades que se desarrollan en la ciudad.

La magnitud y características de los cambios introducidos por las actividades humanas son variables de una ciudad a otra y están íntimamente ligados a la geometría urbana definida a través de la densidad y tipo de construcciones, el consumo de energía, el transporte y la densidad y distribución de los espacios verdes. Buenos Aires es una megaciudad y las actividades que en ella tienen lugar han generado impactos evidentes sobre el clima. A lo largo de este capítulo se han mostrado las características principales de su clima, los cambios ocurridos en las últimas décadas y las perspectivas futuras en el contexto del cambio climático global. Se espera que la debida consideración de esta información constituya una herramienta útil para el diseño de políticas y planes urbanos que integren al ambiente como uno de los componentes que no pueden dejarse de lado.

Bibliografía

Bischoff, S. (2005), "Sudestadas", en V. Barros, A. Menéndez y G. Nagy (eds.), *El cambio climático en el Río de la Plata,* Buenos Aires, Ed. CIMA.

Camilloni, I. (2008), "Cambio Climático", en revista *Ciencia Hoy*, nº 103, Buenos Aires, Asociación Civil Ciencia Hoy, pp. 42-49.

––––––– (2009), "Unidad Temática Cambio Climático", en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*. Disponible en: www.atlasdebuenosaires.gov.ar.

Camilloni, I. y C. Vera (2006), *El aire y el agua en nuestro planeta,* Buenos Aires, Eudeba.

Camilloni, I. y V. Barros (2007), "Unidad Temática Clima", en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*. Disponible en: www.atlasdebuenosaires.gov.ar.

Jauregui, E. (1997), "Heat island development in Mexico City", en *Atmospheric Environment*, 31, 22, Amsterdam, Elsevier, pp. 3821-3831.

Kolokotroni, M. y R. Giridharana (2008), "Urban heat island intensity in London: An investigation of the impact of physical characteristics on changes in outdoor air temperature during summer", en *Solar Energy*, 82, 11, Amsterdam, Elsevier, pp. 986-998.

Landsberg, H. (1981), *The urban climate,* Nueva York, Academic Press.

Moreno-García, M. (1994), "Intensity and form of the urban heat island in Barcelona", en *International Journal of Climatology*, 14, 6, West Sussex, Royal Meteorological Society, pp. 705-710.

Población y territorio

Población y territorio

Configuración espacial de una metrópoli
Rodolfo V. Bertoncello

Dinámica demográfica
Alfredo E. Lattes, Gretel E. Andrada y Pablo Caviezel

¿Cuánto vivimos? ¿Cuánto viviremos?
Carlos O. Grushka

Configuración espacial de una metrópoli

Rodolfo V. Bertoncello

Buenos Aires es hoy una de las veinte más grandes metrópolis del planeta; mucho dista de aquel asentamiento inicial que, hace un poco más de cuatro siglos, le diera inicio. Como toda gran ciudad, Buenos Aires es muchas cosas a la vez, y cada una de ellas puede ser el foco de la mirada desde la cual tratamos de conocerla e interpretarla. En este capítulo nos proponemos analizar solo una de ellas: su *configuración espacial,* esto es, las características que presenta la Ciudad en su concreción en el territorio y en relación con los procesos sociales que le dan sentido.

La configuración espacial de la Ciudad involucra una *dimensión material*, de existencia física. Importan aquí tanto las condiciones naturales como las construcciones humanas, así como cuestiones tales como la organización política del territorio o la población que en ella habita. En este capítulo pondremos especial énfasis en esta dimensión. Sin embargo, no hay que desconocer que la configuración espacial también incluye una *dimensión subjetiva,* relacionada con lo simbólico. Esta dimensión refleja la forma en que miramos, sentimos y valoramos la Ciudad, sus barrios o sus calles, se expresa en las representaciones individuales y colectivas que de ella tenemos y es parte de nuestra memoria e identidad. En rigor, debemos reconocer que la dimensión material y la dimensión subjetiva siempre están presentes, más allá de que prioricemos alguna de ellas. Por ende, también lo estarán en el análisis que aquí se emprende.

El presente estudio considera la configuración espacial de la metrópoli desde una perspectiva que privilegia los *procesos.* Esto se justifica no solo porque la ciudad se "construye" a lo largo del tiempo sino porque –y esto es lo que más nos interesa– la ciudad de ayer está presente en la de hoy; es decir, la configuración espacial del pasado se impone a los nuevos usos y funciones que, en cada momento, la sociedad otorga a la ciudad, dándoles especificidad. Al mismo tiempo, consideramos que es indispensable inscribir este análisis en el marco de los procesos sociales más amplios dentro del cual los que aquí se tratan cobran sentido y, por lo tanto, pueden ser interpretados.

Conviene cerrar esta presentación con algunas precisiones terminológicas. Aunque coloquialmente hablamos de ciudad, urbe, metrópoli, etc., es necesario aclarar que cuando utilizamos el término *aglomeración* nos estamos refiriendo a una unidad de asentamiento poblacional que privilegia su dimensión física, caracterizada por extenderse sobre un área con atributos materiales específicos: un entramado continuo de edificios y calles. Buenos Aires, en tanto aglomeración, es una unidad de asentamiento cuya área se define y delimita de esta forma; de acuerdo con la definición adoptada por el sistema estadístico nacional, recibe el nombre de *Aglomeración Gran Buenos Aires*.[1]

Una aglomeración de este tipo –que suele representarse como una "mancha urbana"– normalmente se extiende en el territorio de varias unidades políticas diversas. En el caso de la Aglomeración Gran Buenos Aires ellas son el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (la Capital Federal de la Argentina) y un conjunto (variable a lo largo del tiempo) de partidos (municipios) de la Provincia de Buenos Aires.[2] Cuando utilizamos un criterio político que abarca el territorio completo de esas unidades para definir a la gran ciudad (como sucede, por ejemplo, en

1 Para una presentación detallada y fundamentada de estas cuestiones, véase el texto de Vapñarsky (1998) publicado por el INDEC como parte de la Serie Metodológica del Censo de Población de 1991.

2 Es frecuente que los partidos bonaerenses del AMBA sean agrupados en conjuntos o *coronas*. Los partidos de la Primera Corona son aquellos que están más próximos a la Capital Federal, que se integraron tempranamente a la aglomeración y que hoy están totalmente incluidos en ella. Los partidos de la *Segunda Corona,* en cambio, se ubican más alejados del núcleo de la aglomeración, se han integrado más recientemente a ella y aún cuentan con porciones menores de sus territorios que no forman parte de la misma (es decir, son tierras rurales, aunque también puede haber alguna otra aglomeración independiente). Si bien en algunos casos también se reconoce la existencia de una *Tercera Corona,* formada por partidos más alejados de la Capital Federal, que limitan con los de la *Segunda Corona* y cuyos territorios recién han comenzado a estar incorporados a la aglomeración, normalmente estos partidos no son incluidos en el AMBA. La nómina de partidos puede consultarse en el Cuadro 1.

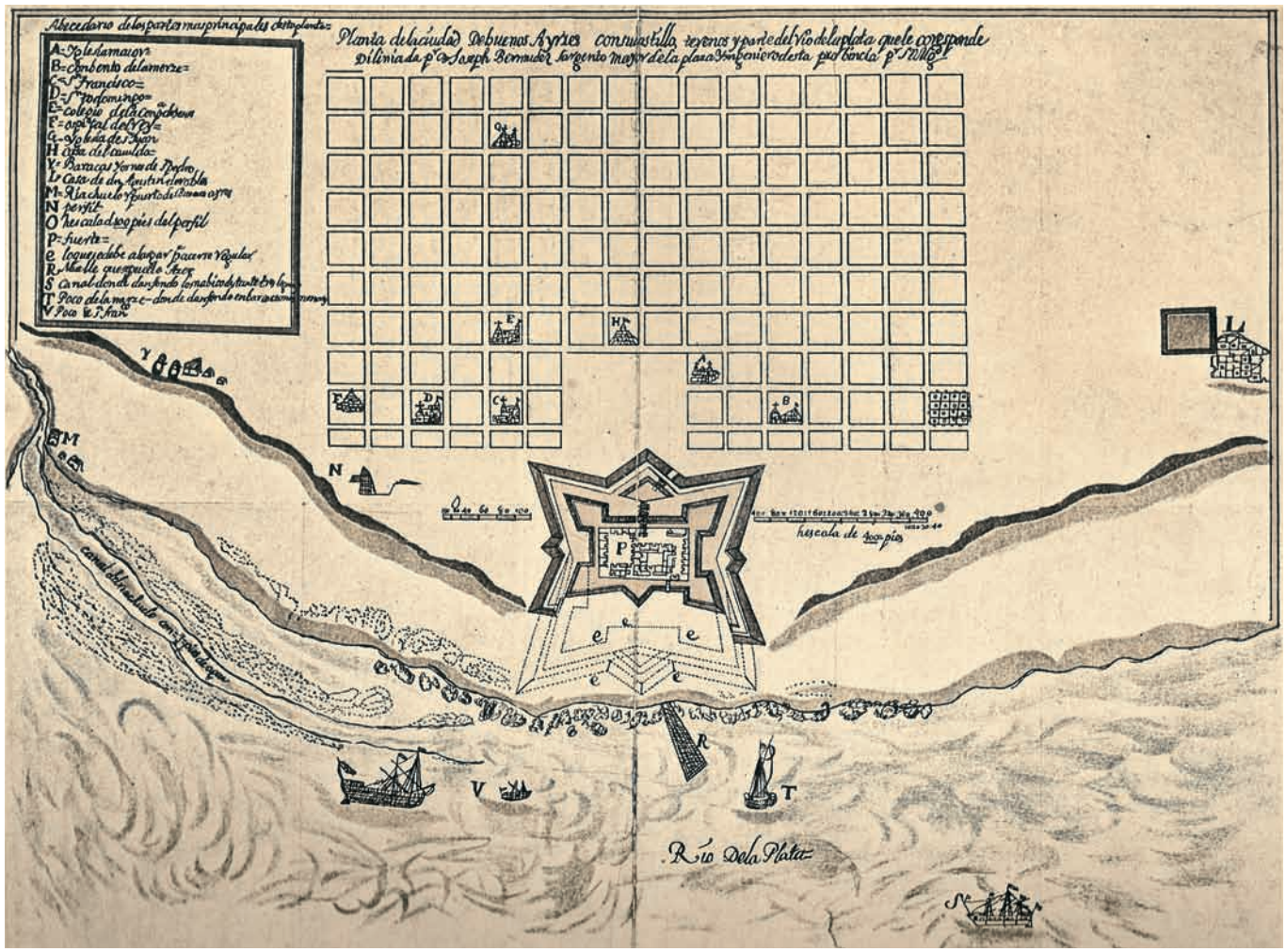
los relevamientos estadísticos de la Encuesta Permanente de Hogares del Área Metropolitana), se suele emplear el nombre de *Área Metropolitana de Buenos Aires (o AMBA).*

También es posible privilegiar una tercera dimensión: aquella relacionada con quienes habitan este lugar interactuando cotidianamente. Así, la metrópoli se define como el lugar donde una sociedad o comunidad local vive, donde sus miembros tienen niveles de interacción cotidiana elevados y experimentan ese lugar como su espacio de vida –sin desconocer las obvias diferencias en los niveles de interacción y de experiencia cotidianos que pueden establecerse dentro del conjunto, que, por cierto, son mayores cuanto mayor es la metrópoli–. Este criterio, usualmente denominado *interaccional*, si bien no se ha aplicado para el caso de Buenos Aires, es de gran importancia porque, en último término, es el que permite comprender a la metrópoli como una entidad con sentido social.

Los primeros tiempos de la Ciudad

Cuando Juan de Garay funda en 1580 la Ciudad de la Santísima Trinidad y Puerto de Santa María de los Buenos Aires, no solo acomete una empresa que había quedado trunca tras el abandono de la primera fundación en 1536 por don Pedro de Mendoza, sino que expresa los intereses del imperio español presentes en estos confines americanos: garantizar y apoyar la navegación de los ríos que penetraban en el territorio, asegurar la posesión de las tierras y contribuir a su poblamiento facilitando la circulación entre el Alto Perú y otros dominios metropolitanos a través del Atlántico. La circulación y el comercio serán rasgos dominantes del nuevo asentamiento, más allá de las políticas de control, variables en el tiempo, que la metrópoli española intente imponer.

Así como las circunstancias señaladas definen la *posición* de la Ciudad en la ribera occidental del Río de la Plata, su emplazamiento se concreta en el *sitio* que presenta las mejores condiciones. La Ciudad se funda sobre las tierras altas del albardón que acompaña la ribera del Río de la Plata, separada del mismo por una barranca y próxima a la desembocadura del pequeño riachuelo de los Navíos (que luego recibirá el nombre de Río Matanzas y, en su tramo inferior, de Riachuelo), en la cual los barcos podían atracar con mayor seguridad. Tres pequeños arroyos que desembocaban en el Río de la Plata atravesaban la planta urbana. La cuenca del



Planta de la Ciudad de Buenos Aires realizada por Joseph Bermúdez en 1708.
Fuente: Difrieri, 1981.

Matanzas al sur y la del río que hoy denominamos Reconquista por el norte, junto con otras menores (como las del Maldonado, Medrano o Vega), definían la topografía de sus alrededores. Esta, si bien estaba dominada por la llanura y la escasa altura, no dejaba de presentar los desniveles correspondientes a las cuencas precitadas, definiendo áreas pasibles de inundaciones periódicas.

El acto formal de toma de posesión de las tierras y de fundación de una ciudad en nombre del rey se hizo efectivo con el trazado de una pequeña planta urbana que, siguiendo los principios estipulados por las leyes de Indias, toma la forma de una cuadrícula de calles y manzanas. La Ciudad tenía 16 cuadras frente al río por 9 cuadras de fondo (hacia el oeste). La Plaza Mayor ocupaba la manzana central y en torno a ella se

ubicaban el Cabildo, la Catedral y la casa del Adelantado; entre esta última (que posteriormente sería demolida y su manzana agregada a la plaza) y el río se alzaba el Fuerte. En el resto de las manzanas se distribuyeron los solares según la jerarquía social de quienes los recibían. Adyacente a la planta se localizaban las tierras ejidales, y luego las chacras, destinadas a proveer sustento y a contener otros usos.

Esta ciudad tendrá grandes inconvenientes para consolidarse, y su crecimiento será muy lento. Hacia fines del siglo XVIII, cuando en el marco de las reformas borbónicas se la designa capital del recién creado Virreinato del Río de la Plata (1776), el Censo de Vértiz (1778) releva una población de 24.205 habitantes en una ciudad cuya superficie y configuración espacial distaban poco de las iniciales.

Buenos Aires era todavía en 1776 una aldea [...]. Dentro de su planta podían distinguirse algunas áreas estructurales: 1) un verdadero centro cívico alrededor de la Plaza Mayor, 2) un barrio de residencias de las clases más acomodadas hacia el sur, 3) un anillo de iglesias rodeando el centro y 4) un área periférica, rurubana, con menor densidad de población, en donde las funciones que podían llamarse "industriales" (hornos de ladrillos, tejas y cal, entre otras) se entremezclaban con las viviendas de menor categoría. Sobre este borde se establecieron las estaciones de arribo de carretas (González van Domselaar, 1981, pp. 152-3).

Las carretas recorrían caminos que habían ido consolidándose paulatinamente. El más importante fue el Camino Real, que atravesaba la llanura en dirección a Córdoba y el Alto Perú; salía de Buenos Aires hacia el oeste, aprovechando la cresta de tierras altas entre las cuencas fluviales, siguiendo aproximadamente la traza de la actual Avenida Rivadavia, hacia el poblado de Luján. Hacia el sur se encaminaban a las riberas del Riachuelo y seguían en dirección a la campaña. Rumbo al norte se dirigían hacia San Fernando.

Esta configuración se mantendrá, en términos generales, hasta mediados del siglo XIX. La Ciudad va reafirmando sus funciones comerciales y portuarias, y su población aumenta, como lo demuestran los 93 mil habitantes que releva el Censo de 1855. Las principales transformaciones de la configuración espacial se presentan en la periferia de la Ciudad, que va paulatinamente desplazándose merced a la instalación de nuevos equipamientos y usos que impulsan su ocupación y poblamiento. En la década de 1820 se habilitan el Arsenal de Retiro y el cementerio de la Recoleta en la periferia norte de la Ciudad. En dirección oeste, el eje de la avenida hacia los corrales de Miserere también consolida su ocupación. En el sur, la boca

del Riachuelo ya cumple funciones portuarias y sobre sus márgenes se van instalando los saladeros y los depósitos donde se acopian los productos de la tierra para su exportación, destacándose entre estos el cuero.

Sin embargo, Buenos Aires sigue siendo una ciudad de extensión limitada, como lo demuestra el hecho de que las avenidas Callao-Entre Ríos, abiertas en épocas de Rivadavia, tenían el carácter de avenida de circunvalación externa. A partir de ellas se fueron reafirmando los caminos que se dirigían hacia el interior.

Próximos a la Ciudad pero separados de ella fueron naciendo también numerosos pueblos de origen rural, muy vinculados con la Ciudad. Sobre el Camino Real, Morón y Moreno están entre los más antiguos, y Flores surge entre 1801-06, separado de la Ciudad por las quintas de Almagro y Caballito. El camino hacia el sur consolida una vía que, a través del Parque Lezama, llegaba a La Boca y Barracas, y otra que, siguiendo la calle Larga (hoy Montes de Oca), llegaba a Barracas al norte y, cruzando el Riachuelo (el primer puente es de 1791), a Barracas al sur (hoy Avellaneda) para dirigirse luego hacia la originaria reducción de los Quilmes y llegar a Barragán (hoy Ensenada); pronto este camino se bifurcaría al cruzar el Riachuelo, consolidándose otra vía que desde allí se dirigía hacia San Vicente pasando por Lomas de Zamora (actual Ruta 205). Por el norte, el camino que sigue aproximadamente la actual avenida Santa Fe se dirigía hacia San Isidro, fundado en 1705, y hacia San Fernando, creado en 1805 (con la población que debió abandonar –luego de su destrucción por una gran inundación– la localidad de Tigre, formada junto a un puesto militar a mediados del siglo XVIII); el pueblo de Belgrano, fundado recién en 1855, se ubicó sobre este mismo camino. Otras localidades, como San Martín (1837), se fundan sobre una vía alternativa del Camino Real (actual Ruta 8); y ya en el final del período, surge San Justo (1856), sobre el camino que, bordeando por el norte la cuenca del Riachuelo, se dirigía hacia Cañuelas (actual Ruta 3) (Sargent, 1974, pp. 4-7).

De la gran aldea a la ciudad moderna

Es frecuente considerar el año de la batalla de Caseros y de la Constitución Nacional, 1853, como el punto de partida de un proceso de profunda transformación de la Ciudad. En su obra *La Gran Aldea*, publicada en 1882, Lucio Vicente López consagra la visión de una Buenos Aires que, en torno a la década de 1860, abandona su carácter de aldea para ir convirtiéndose en una gran ciudad moderna.

"La bajada de Santa Lucía o La calle larga de Barracas", *Marcelino San Arromán, 1843 (óleo sobre tela, 75,5 x 93,5 cm).*

Sede de poderosos grupos sociales y, fundamentalmente, del poder económico merced al dominio del puerto y de la aduana, la Ciudad muestra su transformación en varios frentes. Uno de ellos es el crecimiento poblacional, gracias al constante flujo inmigratorio, que se acelerará tras la promulgación de la Ley Avellaneda (Ley 817 de 1876). La Ciudad retiene a una parte importante de estos nuevos pobladores, que se ocupan en las actividades más diversas: el Censo de 1869 contabiliza 187 mil habitantes mostrando que, en los casi quince años transcurridos desde el relevamiento de 1855, la población se había duplicado.

Una innovación técnica revoluciona el transporte: el tendido de las primeras líneas férreas que salen desde la Ciudad. En 1957 el Ferrocarril del Oeste llega hasta Flores y en 1860 hasta Moreno. Hacia el norte, el

ferrocarril llega a Belgrano en 1862 y a San Fernando en 1863. Este mismo año inaugura sus servicios el Ferrocarril del Sur, que recién en 1872 llega a Quilmes (Sargent, 1974, pp. 7-9). Pocos años después aparece otra novedad: los primeros tranvías tirados por caballos, destinados a transportar a los pasajeros desde las estaciones terminales hasta el centro de la Ciudad.

El ferrocarril facilita el transporte de manufacturas importadas y de productos de la tierra hacia el puerto, alimentando la función comercial y portuaria de la Ciudad. En términos de la configuración espacial, inaugura una organización que emplaza las estaciones terminales en la periferia de la trama urbana (Retiro hacia el norte, Miserere al oeste, Constitución al sur) y vincula la Ciudad con localidades de la periferia rural más próxima, integrándolas funcionalmente a ella y, paulatinamente, con el interior del país.

La planta urbana tradicional se transforma rápidamente, en tanto se consolidan barrios con diferentes funciones y jerarquía. La población de mayores recursos va abandonando su tradicional emplazamiento en la zona sur de la Ciudad para construir sus nuevas residencias en la *zona norte*, en los barrios de Retiro, Recoleta y, más allá, hacia Palermo, motivada en parte por las deficientes condiciones de salubridad que mostraba la zona sur y que se habían hecho evidentes durante la epidemia de cólera de 1869 y de fiebre amarilla en 1971, pero también en parte por la búsqueda de otros patrones de residencia más acordes con el nuevo estatus social y las modas de la época que privilegian los palacetes individuales en un entorno más apacible. En el *área céntrica* tradicional comienzan a definirse sectores comerciales y bancarios, al tiempo que se dan los primeros y limitados pasos orientados a mejorar las condiciones de higiene y salubridad, como lo expresa el primer tendido de red de agua corriente en 1869, de extensión aún muy limitada. También hacia el *sur* se dará impulso a la expansión de la Ciudad, en gran medida siguiendo la calle larga de Barracas hacia el Riachuelo. A orillas de este río se van instalando depósitos de acopio y otros establecimientos vinculados con el comercio portuario; lo que hoy se conoce como Vuelta de Rocha, ensanche del río próximo a la desembocadura, se utilizaba para el atraque de barcos, y en torno a ella se va conformando el barrio de La Boca.

Sin embargo y más allá de estas transformaciones, hacia 1870 Buenos Aires aún presenta una planta urbana pequeña que mantiene, en gran medida, su organización tradicional. Es una ciudad de peatones, donde las actividades cotidianas de la población se organizan a distancias que pueden recorrerse a pie.

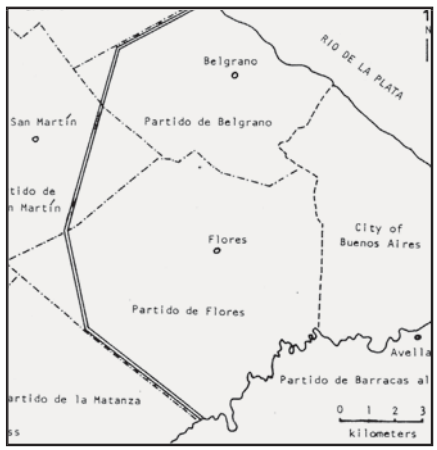
El crecimiento poblacional impulsó la consolidación de nuevos "barrios periféricos", destacándose el rol de los loteos que se llevaban a cabo en los bordes rurales de la Ciudad, en ocasiones alejados de ella.
Fuente: Gutman, 1999.

Esta situación cambiará radicalmente durante las *tres últimas décadas del siglo XIX,* acompañando la profunda transformación del país en su conjunto. En esto cumplen un papel destacado el crecimiento poblacional alimentado por la inmigración, la ocupación, la puesta en valor de la producción agropecuaria pampeana –que consolida el papel agroexportador del país– y la definitiva organización política de la Argentina, que tendrá un hito fundamental en la federalización de Buenos Aires en 1880.

La población de Buenos Aires sigue creciendo aceleradamente, y se triplica largamente a lo largo de estas tres décadas, alcanzando los 664 mil habitantes en 1895. La inmigración es el principal motor de este crecimiento: el porcentaje de inmigrantes en la población en dicho año alcanza al 52 por ciento.

La configuración espacial de la Ciudad cambia aceleradamente. Parte de las viviendas del área central –abandonadas por la población acomodada que se había mudado hacia el norte– pasaron a ser ocupadas por los inmigrantes recientes, bajo una forma de habitación que tendrá una enorme importancia en la ciudad: el *conventillo*, vivienda multifamiliar donde cada familia ocupa una o dos habitaciones y comparte con las otras el resto de la casa. El conventillo se difunde enormemente y el Censo Municipal de 1887 muestra que un 27% de la población de la Ciudad vivía en ellos (Sargent, 1974, p. 33). El conventillo representó una solución inmediata y accesible a las demandas habitacionales de una población en rápido crecimiento; también supuso la densificación del área central manteniendo en ella la función residencial; al mismo tiempo, implicó pésimas condiciones de vida para quienes se vieron obligados a habitarlos. Y tuvieron gran presencia como modalidad habitacional hasta bien avanzado el siglo XX.

El crecimiento poblacional impulsa también la consolidación de nuevos *barrios periféricos*, es decir la expansión horizontal de la Ciudad. Diversos autores han analizado este proceso destacando el rol fundamental que tuvo la venta de lotes con destino urbano provenientes de la subdivisión de tierras rurales (Scobie, 1986; Sargent, 1974). Pingüe negocio inmobiliario, los loteos se llevaron a cabo en los "bordes" de la Ciudad, en ocasiones alejados de ella y en zonas con niveles mínimos de infraestructura y equipamiento, servicios que en muchos casos recién se fueron proveyendo cuando la población ya se había asentado. Las viviendas que se fueron construyendo dieron habitación a aquellos sectores de la población en crecimiento que pudieron pagar su propiedad o alquiler; y brindaron mejores condiciones de confort y salubridad, al precio de una mayor lejanía respecto de la oferta laboral y de servicios del centro. El viaje "del cen-



El Distrito Federal, 1888.
Fuente: Sargent, 1974.

tro a los barrios" comienza a ser una realidad cotidiana para gran parte de la población, mostrando, al mismo tiempo que, a pesar de esta expansión, la Ciudad seguía girando en torno a un único núcleo, el centro tradicional.

Esta expansión del área urbana estuvo acompañada por el incremento de la *red tranviaria*, que se fue orientando cada vez más a cubrir las mencionadas necesidades de desplazamiento cotidiano de la población, un hecho ya arraigado hacia la década de 1990. Impulsados en un comienzo por caballos y hacia el final del período por electricidad, los tranvías fueron extendiendo sus rieles, vinculando los lugares de trabajo y comercio con los de residencia e integrando paulatinamente la Ciudad en expansión.

Crecimiento poblacional y espacial están directamente asociados al incremento y diversificación de las *actividades económicas* de la Ciudad. Puerta de salida de la producción agropecuaria (que llega a través de una red ferroviaria que hacia 1900 ya tenía 16.500 km de extensión en todo el país) y de entrada de materias primas (especialmente combustibles) y manufacturas, sus funciones comerciales y financieras, junto con las relacionadas con la actividad portuaria (acopio, carga y descarga, entre otras) se incrementan y demandan cada vez más mano de obra. Los servicios vinculados con el gobierno y con la población, así como la construcción, también amplían y diversifican el mercado laboral. De igual modo se expande la actividad industrial, que intensifica paulatinamente su carácter fabril y moderno. Por una parte, aumentan las industrias vinculadas con el procesamiento de materias primas destinadas a la exportación; el frigorífico es aquí el establecimiento emblemático. Por otra, crecen las manufacturas de bienes de consumo relativamente simples –como las alimenticias o las textiles– para un mercado consumidor en incremento. Talleres artesanales y un sinnúmero de otros oficios completan este panorama.

El Riachuelo es el eje en torno al cual se van a localizar estas actividades, aunque también se mantiene la importancia de la industria en el área central. La Boca, Barracas y Barracas al sur (Avellaneda), y posteriormente Parque Patricios y Pompeya, junto con Valentín Alsina (hoy Lanús) se encuentran entre los lugares más significativos. El traslado de los mataderos desde su anterior ubicación en Parque Patricios hacia la periferia da origen, a fines de la década de 1890, a Nueva Chicago (hoy Mataderos).

Por otra parte, y como ya se ha indicado, Buenos Aires deviene la *Capital Federal* del país. El territorio que la provincia transfiere a la nación recién se delimita con precisión hacia 1888. La Capital Federal así definida no solo incluye lo que hasta ese momento se conocía como la Ciudad de

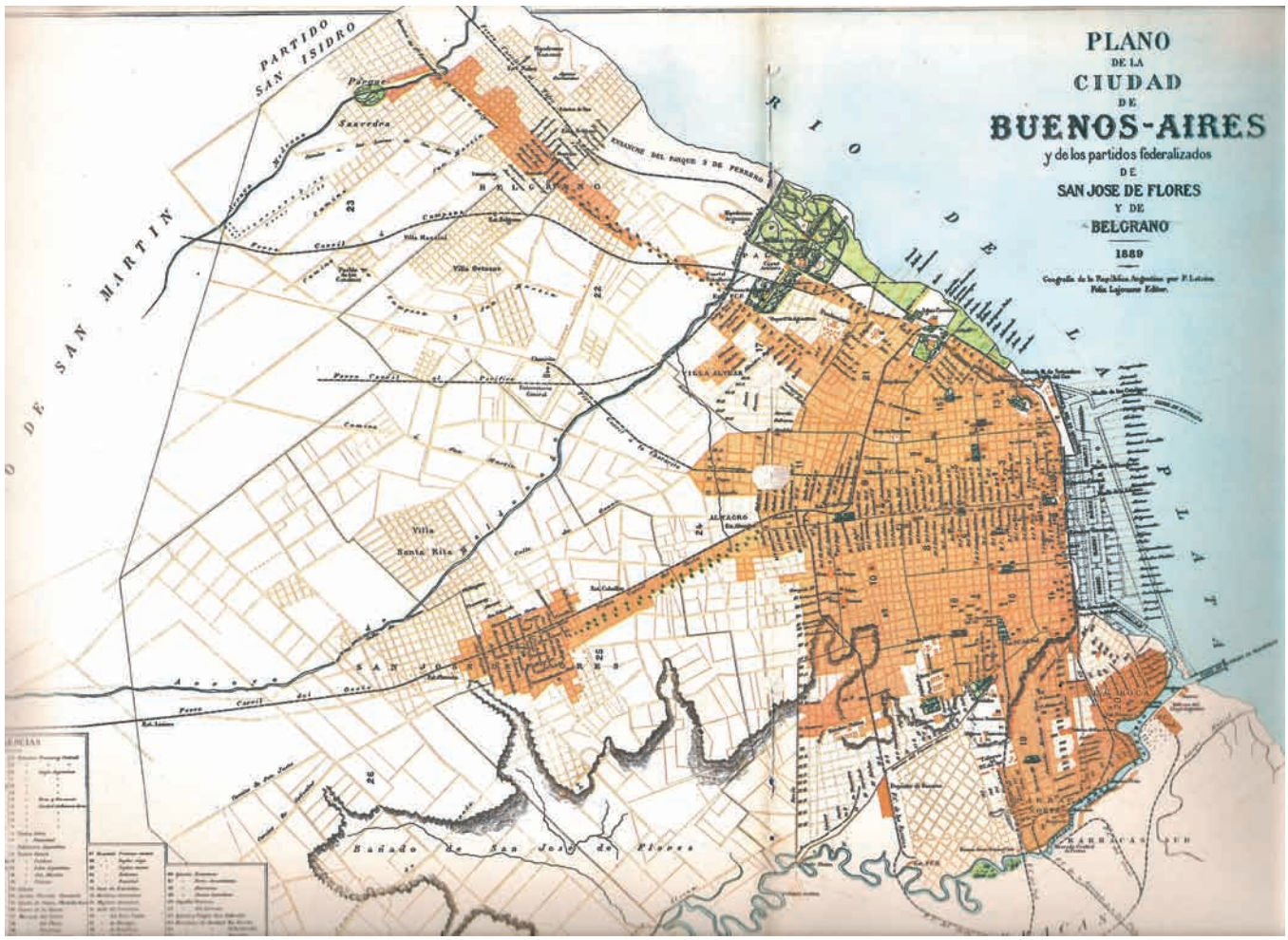
Buenos Aires, sino también los territorios de otros dos partidos colindantes: Belgrano hacia el norte y Flores hacia el oeste. Esto significa que dentro de los límites de la Capital Federal quedaron incluidos la Ciudad de Buenos Aires, los pueblos de Flores y Belgrano (cabeceras de esos partidos) y áreas muy poco pobladas, aún sin usos urbanos.

La federalización dará impulso a un conjunto de emprendimientos urbanos orientados a resolver carencias y a satisfacer demandas que estarán marcados, asimismo, por un fuerte carácter simbólico relacionado con los ideales de país y de ciudad capital de ese momento. El ornato y la monumentalidad y la emulación de prácticas y proyectos propios de los "países civilizados" guiarán un conjunto de grandes obras que transforman la Ciudad. En 1884 se sanciona la ley que permite abrir la Avenida de Mayo, para lo que se demuelen manzanas del centro tradicional para trazar un eje monumental que une la Plaza de Mayo con el Congreso Nacional. Grandes edificios se construyen para las terminales ferroviarias, pero también para los servicios sanitarios, las sedes del gobierno o las actividades económicas. Se da inicio al largo y conflictivo proceso de construcción de un puerto "acorde con el destino del país", Puerto Madero; se multiplican plazas y parques, entre los cuales el más paradigmático es el de Palermo, erigido sobre los escombros de la antigua quinta de San Benito de Palermo que perteneciera –y recordara– a Rosas.[3]

Buenos Aires inicia el *siglo XX* en condiciones muy diferentes a las que presentaba medio siglo antes. La capital del país es una ciudad cuya población y superficie se han multiplicado varias veces, y donde la diferenciación socioespacial es un hecho indisimulable. Las *tres primeras décadas del siglo XX,* más allá de las especificidades que se registren, verán consolidarse las tendencias ya establecidas en las décadas anteriores.

La población de la Ciudad continúa creciendo y el Censo de 1914 indica que ha superado por mucho el millón y medio de habitantes. La inmigración seguirá siendo el principal impulsor de este crecimiento, sin ignorar la interrupción de los flujos que provoca la Primera Guerra Mundial. La actividad industrial sigue creciendo y diversificándose. En este contexto, la configuración espacial de la Ciudad mantendrá las tendencias señaladas: sintéticamente, la permanente expansión de sus límites y la consolidación de la ocupación. Sargent (1974, p. 66) estima que, mientras que en 1904

3 Estos temas pueden ampliarse con la consulta de la obra de Gorelik, 1998.



Plano de Buenos Aires.
Fuente: Latzina, 1890.

apenas el 26% de la población del distrito federal residía a más de 5 km de la Plaza de Mayo, solo 10 años más tarde, en 1914, el 46% se encontraba en esta condición.

Los cambios en los medios de transporte jugaron un rol central en esto. Las investigaciones realizadas por Sargent muestran cómo a lo largo de las primeras décadas del siglo XX el tranvía tirado por caballo es reemplazado por el eléctrico, cómo este va extendiendo sus líneas principales hacia las localidades periféricas de la Ciudad y de qué modo se va densificando la red. También se advierten las mejoras que presenta el servicio ferroviario urbano y suburbano, con incremento de las frecuencias y regularidad y con la electrificación de ramales. Asimismo, Sargent señala cómo, a partir de 1905, comienza un paulatino proceso de incorporación del automóvil con la necesaria construcción de caminos adecuados para

este medio en torno a la Ciudad, y cómo, ya a mediados de la década de 1920, comienza a tener presencia el transporte público automotor. La multiplicación de los viajes y su relación con el volumen poblacional permite demostrar que el uso de estos medios se había hecho ya cotidiano para gran parte de la población (Sargent, 1974, pp. 66-75).

Los tranvías eléctricos abrirán sus principales ramales para llegar a los pueblos próximos, como Belgrano, Flores o Liniers, al tiempo que los ferrocarriles jugarán un papel similar pero más importante respecto de los pueblos localizados en los partidos adyacentes a la Capital Federal, en los que el tranvía tiene escasa presencia (excepto en la periferia sur, más poblada e industrial). Conjugados, ambos impulsan el crecimiento radial o en forma de grandes tentáculos que salen del cuerpo central del núcleo histórico de la Ciudad.

Los transportes van a jugar un papel muy importante como incentivo de la subdivisión de tierras en lotes con destino urbano, los que a su vez se beneficiarán de nuevas operatorias, como la venta en mensualidades, que permiten incrementar la demanda, con la consecuente formación de nuevos barrios o consolidación de los preexistentes. Logran acceder a estos lotes, y al equipamiento de vivienda que en ellos se construye, amplios sectores de las clases medias e inclusive los más acomodados del sector obrero, que disponen de medios económicos para adquirirlos y costear el transporte.

La calidad del transporte ofrecido, junto con las cualidades naturales del suelo y los hábitos culturales, contribuirá a que este patrón común sea altamente diferencial entre un lugar y otro. El eje norte, que da continuidad al antiguo movimiento de los sectores acomodados iniciado en la década de 1860, beneficiado por muy buenos servicios tranviarios y ferroviarios y por las tierras altas que bordean la costa del río, irá recibiendo población de mayores recursos. El eje sur estará en cambio mucho más vinculado con los sectores obreros, en relación con la creciente localización industrial. El eje oeste, a pesar de haber sido el primero que se conformó como tal, perderá impulso en este período.

Comienza a expresarse, de este modo, una estructura metropolitana que será característica hasta la actualidad. Observando el fenómeno desde las unidades territoriales de carácter político, ya se constata que el crecimiento de Buenos Aires no solo va cubriendo de "ciudad" todo el territorio federalizado unas décadas atrás sino que también va impulsando el crecimiento de gran número de pequeños pueblos que se localizan en los partidos bonae-

renses aledaños. Los datos del Censo de 1914 muestran que en el conjunto formado por la Capital Federal y los 19 partidos aledaños[4] vivían poco más de dos millones de habitantes, el 78 por ciento de los cuales lo hacía en la Capital Federal (Pírez, 1994, p. 14 –sobre la base de datos censales–); dos décadas después –y de acuerdo con estimaciones de Lattes y Recchini de Lattes (1992, p. 180)–, en 1935, el mayor crecimiento de la población en los partidos bonaerenses había hecho disminuir dicha proporción al 69 por ciento.

Por otra parte, las investigaciones realizadas por Vapñarsky tomando como criterio la aglomeración urbana, permiten constatar que la Aglomeración Gran Buenos Aires, si bien aún no cubría exhaustivamente el territorio federal, ya se extendía de manera continua sobre los partidos aledaños, alcanzando una población total de 1.883.811 individuos en 1914 (83% de ellos en el Distrito Federal); para 1938, el mismo autor estima que en la Aglomeración Gran Buenos Aires vivían 3.614.230 individuos, de los cuales un 69% lo hacían en el Distrito Federal). En ambas fechas reconoce la existencia dentro del AMBA de numerosas aglomeraciones próximas pero aún independientes de la primera (Vapñarsky, 2000, pp. 125-126, Tablas 7 y 8).

El crecimiento aluvional. El triunfo de la metrópoli

El modelo agroexportador que permitió la inserción internacional del país y acompañó el proceso de organización socioespacial entra en crisis a partir de la década de 1930. Paulatinamente la Argentina reorienta su modelo de desarrollo; la industria, destinada a proveer los bienes que ya no pueden importarse para un mercado consumidor en expansión, tomará un rol creciente, al tiempo que se produce una profunda transformación social relacionada con políticas que facilitan la inclusión y el ascenso social, en gran medida asociadas a la participación de la población en el mercado laboral (Lindenboim, 2007).

En este contexto, la población del AMBA crece a ritmo acelerado, muy por encima del promedio del país; esto impulsa aún más la *concentración* de población en la metrópoli, que pasa de representar el 25,2% de la

4 Es decir, el conjunto de unidades políticas que se toman para definir el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Téngase presente que durante la década de 1990 se crearon nuevos partidos en el área, en parte por subdivisión de los precedentes, con lo que, en la actualidad, los 19 partidos han pasado a ser 24.

población del país en 1935 a ser el 35,4% en 1970 (Lattes y Recchini de Lattes, 1992, Cuadros 1 y 2). Al tiempo que la migración ultramarina pierde impulso desde los años treinta, la migración desde el interior del país hacia la metrópoli es, por mucho, la principal responsable de este acelerado crecimiento. Esto se expresa en la evolución del volumen total de población del AMBA que relevan los sucesivos censos nacionales: los poco más de dos millones de habitantes en 1914 (2.034.814) se duplican largamente en 1947 (4.723.918) y casi se duplican nuevamente en 1970 (8.352.900) (Pírez, 1994, p. 14).

El enorme volumen poblacional que se incorpora a la metrópoli en este período se va a localizar fundamentalmente en los partidos bonaerenses del comúnmente denominado Gran Buenos Aires, dando continuidad a tendencias centrífugas ya observadas. Pero hay aquí un hecho novedoso: la Capital Federal detiene su crecimiento poblacional a partir de 1947, estabilizando su volumen alrededor de los tres millones de habitantes, al tiempo que todo el gran crecimiento poblacional se produce en la porción bonaerense de la metrópoli; así, en 1970 solo un poco más de un tercio de la población del AMBA vive en la Capital Federal, proporción muy distante de la observada en las primeras décadas del siglo (Lattes y Recchini de Lattes, 1992, Cuadro 2).

El desarrollo industrial ha jugado un papel muy importante en este crecimiento y esta concentración metropolitanos. La gran Ciudad no sólo cuenta con un relativo desarrollo industrial sino que brinda también las condiciones para la localización de los nuevos establecimientos (energía, transporte, acceso a materias primas y a mano de obra calificada, además de proximidad al mercado consumidor). Durante el largo período aquí considerado, el número de establecimientos y la proporción de trabajadores industriales se incrementan constantemente, al tiempo que la estructura industrial se diversifica y se hace cada vez más compleja, avanzando hacia la producción de bienes de mayor elaboración y valor agregado (Combetto de Bariffi, 1981).

La tradicional concentración de industrias en el sur se refuerza, al tiempo que, paulatinamente, los establecimientos fabriles irán localizándose también en sitios donde encuentran mayores superficies disponibles o mejores accesos a las redes de transporte y comunicación. Desde fines de la década del cuarenta la expansión industrial se localiza claramente fuera del distrito federal, tendiendo a ubicarse en las áreas periféricas y a concentrarse sobre los principales accesos a la Ciudad, como sucede con el eje norte sobre la Ruta 9, o en partidos como San Martín, La Matanza o Quilmes.

Como consecuencia, la configuración espacial de la metrópoli experimenta transformaciones profundas. Torres (1993) señala que el principal proceso es la expansión urbana, la cual muestra también diferencias en su interior:

> La expansión urbana adopta dos formas: en la periferia, se produce un tipo de suburbanización que tiene como protagonistas a los estratos de menores ingresos (loteos económicos); en las zonas urbanas consolidadas centrales y subcentrales (fundamentalmente en la Capital Federal en su conjunto) se desarrolla una forma de densificación urbana de la que son protagonistas toda la gama de los sectores medios (departamentos en "propiedad horizontal") (Torres, 1993, p. 14).

Diversos factores hacen posible este proceso y le dan especificidad. Uno de ellos son los *medios de transporte*, en la medida en que la estructura heredada va a condicionar fuertemente las tendencias espaciales del crecimiento. Los ferrocarriles jugarán un papel fundamental en la expansión metropolitana, ya que se constituyen en el principal medio de transporte para las distancias mayores. Su nacionalización en 1948 dará lugar a tarifas subsidiadas que tornaron al servicio más accesible para amplios sectores de la población; pero, al mismo tiempo, la falta de inversiones irá deteriorando su calidad: barato, malo, masivo e indispensable serán los términos que lo definirán. El tranvía y su sucesor el trolebús irán perdiendo relevancia hasta su extinción en los años sesenta; de todos modos, su importancia en la expansión urbana fue mínima ya que en todo el período sus redes no se extendieron más allá de las existentes. Y el subterráneo verá completar las líneas ya existentes recién al inicio del período. El verdadero protagonista del transporte, en cambio, será el automotor, concretamente el colectivo. No solo irá reemplazando paulatinamente a los servicios tranviarios en el área consolidada, sino que complementará el transporte ferroviario en las áreas periféricas, cumpliendo en estas una función indispensable, tanto con sus servicios que, partiendo de las estaciones ferroviarias, se adentran hacia los barrios cada vez más alejados de ellas, como consolidando, finalmente, una red que irá vinculando, de manera caótica y muy heterogénea, a los distintos barrios periféricos entre sí.

La suburbanización periférica de los estratos de menores ingresos tendrá, como bien señala Torres, al *loteo popular* o económico como principal protagonista. Se trata del mismo proceso que ya en el siglo anterior se había registrado en el distrito federal. La subdivisión de tierra rural para producir lotes urbanos cuyo costo fuese accesible a los potenciales demandantes representó un negocio inmobiliario de grandes dimensiones que

permitió el acceso de amplios sectores de la población a la vivienda propia. Un indicador de esto es el sustancial aumento de la propiedad como forma residencial y la correlativa disminución del alquiler entre los sectores populares.[5]

Los loteos expandieron el área urbana como una mancha de aceite que, partiendo desde los bordes urbanos iniciales, fue extendiéndose primero a lo largo de los ejes viales y ferroviarios y luego rellenando los intersticios entre ellos. Los lugares privilegiados por su cercanía a las estaciones ferroviarias u otros equipamientos, generalmente coincidentes con los terrenos más altos y aptos para su urbanización, fueron loteados de igual manera que lo fueron los que tenían atributos opuestos, esto es los ubicados en zonas inundables (algunos claramente en los lechos fluviales de inundación del Reconquista y del Matanzas), alejados de las vías de transporte e, incluso, desvinculados del resto de la trama urbana. Las diferencias de precio que estas condiciones establecían se reflejaron en el nivel socioeconómico de sus potenciales compradores, y luego también en la calidad del equipamiento de vivienda (provisto mayormente por autoconstrucción) y en el nivel de hacinamiento que muchos de esos loteos mostraron. La localización industrial también jugó un papel importante en tanto propició a su alrededor la formación de barrios por loteo donde se alojaron sus trabajadores.

A esta forma dominante se sumaron también diversas iniciativas oficiales tendientes a facilitar el acceso a la vivienda, iniciativas que van desde los créditos hipotecarios para la adquisición de casas terminadas en distintos loteos suburbanos hasta la construcción de conjuntos habitacionales.[6]

Sin embargo, las intervenciones oficiales más importantes fueron las que hicieron posible el auge del loteo, desde aquellas relacionadas con el subsidio al transporte ferroviario y las orientadas a facilitar el autotransporte colectivo, hasta las que permitieron una libertad absoluta para los loteos. Estos se llevaron a cabo prácticamente sin ninguna planificación, lo que dio lugar a loteos extensos, de baja densidad, sin espacios de uso común (verdes o de otro tipo), con escasas avenidas, desvinculados unos de otros (lo que luego provocaría problemas para la apertura de ejes

5 De acuerdo con Torres (1993, p. 14), el porcentaje de propietarios en el área metropolitana aumenta del 26,8% en 1947 al 58,1% en 1960.

6 Sobre este tema en general, y en particular sobre el período peronista, es recomendable la lectura del texto de Ballent, 2005.

de circulación). Tampoco se proveyeron los servicios básicos; más allá de la electricidad –que de alguna forma se obtenía–, el agua potable se extraía de napas subterráneas y los residuos cloacales se depositaban en pozos en cada vivienda; la recolección de basura también fue deficiente, igual que los servicios comunitarios en general y que el pavimento (y a veces el propio trazado) de las calles. Claro que este panorama general mostraba diferencias importantes según el precio medio de cada loteo y el nivel económico de los compradores.

Torres también anticipa el otro gran proceso: la densificación de las áreas consolidadas merced a la difusión de los departamentos de propiedad horizontal. Si bien las viviendas construidas en altura ya eran una presencia importante en la Ciudad, será recién con la sanción en 1948 de la "ley de propiedad horizontal" que los departamentos de estos edificios podrán ser adquiridos como propiedad individual. Esto da lugar a un acelerado e intenso proceso de reemplazo de casas individuales por edificios de departamentos de las más diversas características, en los barrios consolidados del distrito federal y, paulatinamente, también en los núcleos más antiguos y densos de la periferia. A diferencia de los loteos, los departamentos se destinan, aun los más económicos, a una demanda solvente de clase media y alta o a los sectores más acomodados de obreros (Torres, 1993 y 1992).

El resultado de estos procesos es el crecimiento de una extensa área urbana que en sus atributos esenciales parece desconocer límites políticos, rumbos y proximidades. Sin embargo, al tiempo que la extensión es un dato evidente, la homogeneidad solo es aparente; el crecimiento de la metrópoli acompaña la diferenciación de una sociedad en profunda transformación. En general, se reconoce la consolidación del *eje norte* como área de nivel socioeconómico más alto; el inicial movimiento de sectores acomodados hacia Retiro y Recoleta, desde el núcleo histórico al sur de la Plaza de Mayo, prosigue a lo largo de las décadas y se extiende en este período hasta alcanzar el antiguo núcleo de "recreación aristocrática" del Tigre. Bien servidos por transportes públicos, bien conectados a través de vías rápidas de circulación automotriz, en tierras altas que acompañan la costa, con recursos paisajísticos abundantes, estos barrios concentran el mejor nivel de infraestructura y equipamiento habitacional. En situación similar se encuentra gran parte de la *Capital Federal*, con excepción de los barrios del sur y el sudoeste.

Hacia el *sur* y hacia el *oeste*, en cambio, predominan los habitantes de sectores medio-bajos y bajos. En general, se reconoce en estos un gradiente de densidad y de nivel socioeconómico de sus habitantes que es

decreciente desde el centro hacia la periferia de la metrópoli; gradientes similares se reconocen –en una mirada más detallada– desde los núcleos de los ejes hacia los intersticios entre ellos. En ellos los rasgos dominantes, entre otros, son: la mezcla de usos residenciales con usos productivos, en particular industriales; los bajos niveles de cobertura de servicios urbanos; la falta de espacios de uso comunitario, en particular de espacios verdes; los niveles relativamente altos de contaminación (Torres, 1992).

En el marco general de estos gradientes y diferencias según ejes se inscribe, asimismo, la consolidación de centros o núcleos que, con distintas jerarquías y ubicaciones, cuestionan el carácter mononuclear de la Ciudad. Ya en la década de 1970 el carácter *polinuclear* de la metrópoli es evidente; son ejemplos de esta polinuclearidad los centros de Belgrano y de Flores (en el distrito federal), o de San Isidro, San Martín, Morón, Lomas de Zamora o Quilmes en los partidos bonaerenses de la Primera Corona. La diversidad y complejidad alcanzadas por el espacio de vida metropolitano multiplica los flujos entre sus diversos núcleos, en una trama de movilidades aparentemente caótica; los flujos lineales hacia el centro tradicional, si bien siguen siendo muy importantes, compiten ya con otros que permiten múltiples interacciones entre sus habitantes.

Por último, debe señalarse que en el período de acelerado crecimiento metropolitano se hace presente un nuevo tipo de asentamiento poblacional, las denominadas *villas miseria*. Asentamientos informales de construcción precaria, se hacen notorios a partir de la década de 1940 ocupando terrenos intersticiales (entre el entramado regular de calles), muchos de ellos fiscales. La percepción inicial acerca de su carácter transitorio (esto es, como etapa del proceso de integración de los inmigrantes) pronto da paso al reconocimiento de su carácter estructural. Las villas miseria comenzarán a crecer en número y en cantidad de habitantes y a distribuirse prácticamente por todo el territorio metropolitano.

La ciudad neoliberal

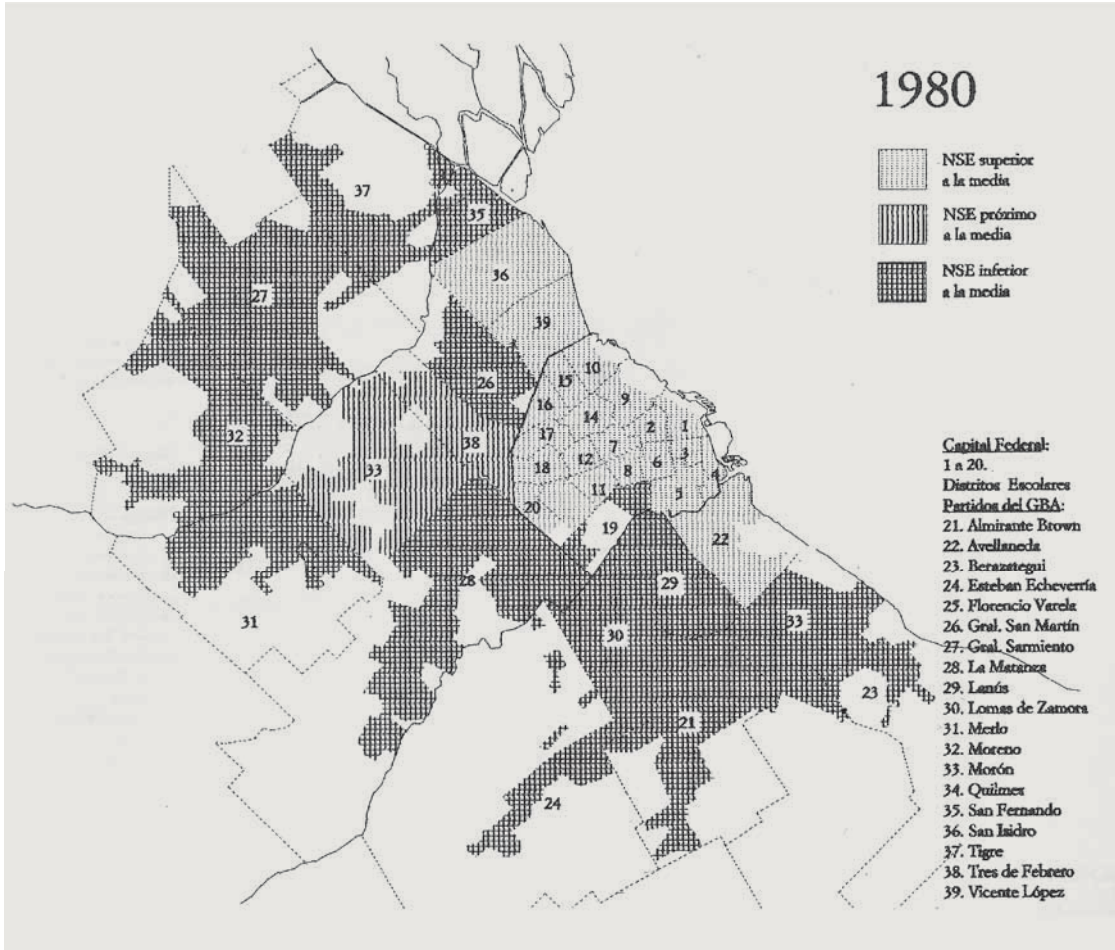
A partir de mediados de la década de 1970, el país comienza a vivir una etapa marcada por la consolidación de un modelo económico neoliberal que propicia nuevas reglas económicas y que provoca profundos cambios sociales; el énfasis en el mercado, en la competitividad y en los actores privados como mecanismos de maximización de la eficiencia en la asignación de los factores productivos se encuentran entre sus rasgos más des-

tacados. Estas políticas tienen inicio con el gobierno militar de la segunda mitad de la década de 1970 y son retomadas con fuerza en los años noventa, mediando entre ambos un breve intervalo marcado por el retorno de la democracia y, también, por la crisis económica.[7] Entre las consecuencias más notables (y que más inciden en la metrópoli) se encuentran la pérdida de importancia del empleo industrial, el aumento de la desocupación y la pobreza y el incremento de la desigualdad social asociado con la creciente marginación (Beccaria, 2007).

Luego del período de muy alto crecimiento poblacional, la década de 1970 muestra una disminución del ritmo de crecimiento anual del AMBA, el que además se ubica por debajo del nacional. Esto indica que se ha iniciado un proceso de *desconcentración* de la población en el AMBA, hecho que revierte la tendencia vigente hasta ese momento; en efecto, el Censo de 1980 constata que el porcentaje de la población nacional que habita en el AMBA disminuye (del 35,4% en 1970 al 34,9% en 1980). Las décadas de 1980 y 1990 mostrarán que esta tendencia se mantiene (Lattes y Recchini de Lattes, 1992, Cuadros 1 y 2; Bertoncello, 2009). Esto no debe llevar a desconocer que el volumen de población en la gran metrópoli sigue aumentando, como lo señala el hecho de que la Aglomeración Gran Buenos Aires supera en el año 2001 los 12 millones de habitantes (Cuadro 1).

¿Cómo se expresan estas tendencias en la configuración espacial de la metrópoli? En la Capital Federal, a partir de la segunda mitad de los años setenta, se implementan diversas medidas que se orientan a una jerarquización del distrito, a alcanzar una Buenos Aires "para quien la merece", según las expresiones oficiales de aquel momento. La desregulación del mercado de alquileres expulsa a la población de menores recursos; y otro tanto sucede con la erradicación de las villas miseria del distrito federal; grandes obras públicas vacían amplias superficies, como sucede con el tendido de autopistas, o propician la renovación edilicia, con el consiguiente desplazamiento de la población de menores recursos (Oszlak, 1991). Esta ciudad para pocos se consolidará en los años noventa, cuando nuevamente la desregulación de los mercados, junto con la privatización de servicios y equipamiento, excluya del mercado urbano del núcleo metropolitano a los sectores de menores recursos.

7 Para profundizar estos temas desde una perspectiva económica, se puede consultar el texto de Rapoport, 2005, y desde una más social, el de Svampa, 2005.



Mapa social de Buenos Aires en 1980.
Fuente: Torres, 1993.

El desmantelamiento de la estructura industrial tradicional lleva también a cambios en la metrópoli, que, en el caso del distrito federal, se sumarán a las medidas de protección ambiental que ya en los años setenta obligan a la salida de las industrias más contaminantes. Toda la metrópoli verá disminuir la actividad industrial, pero esto será más evidente aún en los antiguos barrios industriales del sur de la Capital y de los partidos colindantes (Lanús, Avellaneda), que se irán convirtiendo en cementerios industriales dominados por la desocupación y la pobreza, la obsolescencia y la contaminación.

Los primeros años noventa serán también años de notables intervenciones urbanas en el distrito federal, orientadas a revitalizar una ciudad que se percibe en decadencia y en el contexto de su conversión en campo de intervenciones económicas signadas por las ideologías neoliberales. La "ciudad de los negocios" propicia procesos de revitalización urbana asocia-

Cuadro 1 **Población de la Aglomeración Gran Buenos Aires. Año 2001**

Localidad	Partido	2001
Aglomeración Gran Buenos Aires		12.046.799
Ciudad de Buenos Aires		2.776.138
Partidos bonaerenses		9.270.661
Partidos cuya superficie y población integran totalmente el Aglomerado	Lomas de Zamora	591.345
	Quilmes	518.788
	Lanús	453.082
	General San Martín	403.107
	Tres de Febrero	336.467
	Avellaneda	328.980
	Morón	309.380
	San Isidro	291.505
	Malvinas Argentinas	290.691
	Vicente López	274.082
	San Miguel	253.086
	José C. Paz	230.208
	Hurlingham	172.245
	Ituzaingó	158.121
Partidos cuya superficie y población integran parcialmente el Aglomerado	La Matanza	1.253.921
	Almirante Brown	514.491
	Merlo	468.745
	Moreno	379.300
	Florencio Varela	341.507
	Tigre	296.189
	Berazategui	286.735
	Esteban Echeverría	243.186
	Pilar	226.517
	Escobar	173.155
	San Fernando	148.064
	Ezeiza	118.072
	General Rodríguez	63.317
	Presidente Perón	59.738
	San Vicente	40.996
	Marcos Paz	39.151
	Cañuelas	5.565
	La Plata	925

Fuente: Bertoncello, 2009, sobre la base de los resultados censales sin correcciones por omisión.

dos a la valorización de su patrimonio histórico-cultural (gran parte del mismo devenido obsoleto en el marco de estas misma transformaciones) y a intervenciones urbanas orientadas a la estetización de la Ciudad y al llamado *city-marketing*. Estas intervenciones cambian la fisonomía de los sectores del área central, tanto los vinculados con servicios avanzados a las empresas (Catalinas Norte) como a las personas (San Telmo, Recoleta). Edificios inteligentes para las sedes corporativas, grandes centros comerciales, hotelería internacional, están entre los íconos de estos emprendimientos. Estas modalidades irán difundiéndose también hacia el mercado de viviendas de alto nivel y paulatinamente irán extendiéndose también hacia los barrios más prestigiosos de la Ciudad, particularmente sobre el eje norte (Ciccolella, 1999; Prevot Schapira, 2002).[8]

8 Sobre las transformaciones urbanas recientes resultan de interés los trabajos incluidos en Welch Guerra, 2005.

A contracorriente de lo precedente, el empobrecimiento general y la falta de oportunidades de habitación darán lugar a fenómenos de ocupación urbana no previstos, como el de las casas tomadas (particularmente importante en el núcleo histórico y en los barrios adyacentes), el crecimiento de la población viviendo en hoteles y pensiones o el crecimiento de las villas miseria.

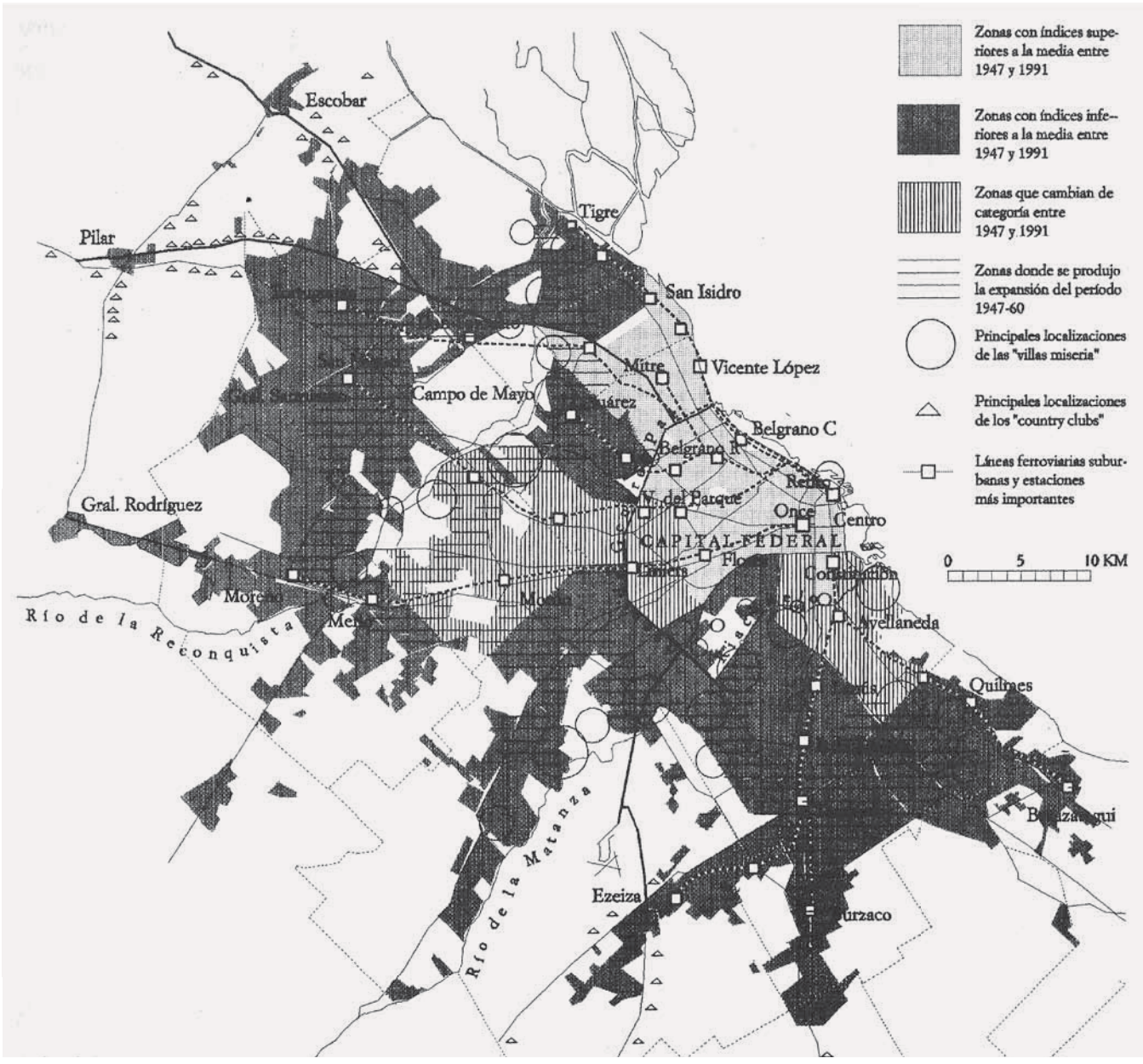
En página siguiente
El Proyecto Puerto Madero es un caso paradigmático de los llevados a cabo en la década de 1990 en Buenos Aires. El viejo puerto, obsoleto y en desuso, fue desafectado como tal y refuncionalizado para usos comerciales, recreativos y de servicios, aprovechando el patrimonio representado por sus edificios e instalaciones. Las tierras junto al puerto se han incorporado a la Ciudad como un nuevo barrio.

En los partidos bonaerenses del AMBA los cambios no serán menores, y en ellos el deterioro social tendrá su máxima expresión. Los mecanismos que habían motorizado la expansión urbana –notoriamente los loteos populares– muestran signos de agotamiento ya desde fines de la década de 1960, y en el nuevo contexto –y con la sanción de la ley bonaerense de ordenamiento territorial (Ley 8912 de 1977)–[9] pierden la importancia que habían tenido. El crecimiento poblacional se plasma en el territorio fundamentalmente a través de la ocupación de lotes aún vacantes y de la densificación del espacio ya construido (ya sea mediante propiedad horizontal, subdivisión de lotes o sobreocupación de viviendas existentes), y también por el crecimiento de los asentamientos precarios o villas miseria en prácticamente todos los partidos bonaerenses.

En las áreas más periféricas y menos valorizadas tendrá importancia asimismo la provisión de vivienda pública para los sectores de menores recursos; pero, en muchos casos, la deficiente calidad de los emprendimientos y su aislamiento los convirtieron en enclaves de marginación. En estas mismas áreas, y particularmente en los años ochenta, fueron importantes los procesos de ocupación de tierras, vinculados en parte con ventas fraudulentas (cuando los damnificados exigieron solución al problema que enfrentaban), y en parte con la acción organizada de movimientos de base orientados a dar solución a los problemas habitacionales de la población más desfavorecida (Torres, 1993 y 2001).

La periferia externa de la metrópoli, o mejor dicho, algunos sectores de ella, asistirán a la consolidación de otro fenómeno distintivo de este período: el de las urbanizaciones cerradas orientadas a sectores sociales de alto poder adquisitivo. Este fenómeno adquiere una notable importan-

9 Fruto de la preocupación por los excesos especulativos del mercado de lotes urbanos, esta ley acabó siendo implementada en un contexto en el cual el grueso de los problemas ya no podían solucionarse; sus exigencias en términos de la infraestructura y del equipamiento que debían proveerse a los lotes antes de su venta hizo que el costo de los mismos los colocara fuera del mercado de potenciales compradores para tierras que, además, reunían escasas condiciones para su uso urbano.



Mapa social de Buenos Aires,
síntesis 1947-1991.
Fuente: Torres, 1993.

cia justificado por el interés por los espacios naturales y por la búsqueda de seguridad, asociados a las obras de infraestructura vial que, de la mano de las privatizaciones y mediante el pago de peajes, mejoraron notablemente la capacidad de circulación de estos sectores sociales, permitiéndoles residir en estos contextos.

Vinculados con estas nuevas formas de ocupación urbana también se consolidan nuevos centros orientados a los servicios avanzados o relacionados con parques industriales, como sucede con el caso de Pilar, sobre la autopista Panamericana (Ruta 8). Su ubicación periférica y la jerarquía de sus actividades y servicios los torna hechos novedosos en la metrópoli, que expresan en gran medida la decadencia del centro tradicional, en tanto quiebran el monopolio de las funciones avanzadas que este había logrado mantener aun cuando el gran crecimiento de la metrópoli impulsaba el surgimiento de polos secundarios (es decir, polos que, si bien brindaban servicios de relativa jerarquía o complejidad, seguían dependiendo del núcleo central para aquellos más importantes). Nada parece quedar ya de la ciudad de peatones ni de aquel centro sobre el que todos convergían para los hechos más importantes.

La imagen que parece ser la más adecuada para referirnos a la metrópoli de Buenos Aires actual es la de *metrópoli fragmentada*. Las profundas transformaciones sociales vividas por el país en los últimos treinta años se expresan y reflejan en ella plenamente. La creciente desigualdad social se plasma en una configuración espacial que muestra, por una parte, el centro tradicional revitalizado y embellecido y algunos barrios del distrito federal y también de partidos bonaerenses de la Primera Corona muy transformados, con periferias encapsuladas y fuertemente vigiladas, acompañadas por sus centros de servicios autosuficientes, todos ellos orientados a los sectores más acomodados de la población y donde se localizan en forma predominante los segmentos más modernos y productivos de la economía. Y, por otra parte, en el extremo opuesto, los barrios tradicionales desindustrializados (y aún no revitalizados), las antiguas periferias obreras dominadas por el empobrecimiento y la precarización, o las periferias marginales dominadas por la exclusión, junto a los enclaves de pobreza muchas veces invisibles de las villas miseria omnipresentes, las casas tomadas o los hoteles e inquilinatos, en contextos de alta informalidad laboral y económica en general. Entre ambos extremos, todas las opciones imaginables en una metrópoli que, con sus trece millones de habitantes, refleja todas las potencialidades y fracasos, los logros y frustraciones de nuestra sociedad.

Conclusiones

En este breve capítulo acerca de la configuración espacial de la metrópoli de Buenos Aires es poco lo que puede agregarse que contribuya a describir sus características y a comprender sus dinámicas y problemáticas. No obstante, interesa abordar algunas cuestiones que, como asignaturas pendientes, merecen considerarse para proseguir en el camino aquí transitado.

Una de ellas remite a la definición misma de la metrópoli. Concretamente, es necesario considerar cómo definirla de una forma que resulte significativa para comprender los fenómenos actuales que le incumben. Se trata de una discusión planteada en la literatura que, para el caso de Buenos Aires, todavía requiere mucha reflexión y trabajo. La dinámica que vienen adquiriendo las áreas periféricas, donde la mezcla de lo urbano y lo rural se torna tan compleja, hace que parezca insuficiente la precisa definición de aglomeración (como continuo físico de manzanas y calles) de que disponemos. La definición basada en criterios políticos (como suma de territorios de partidos que rodean a la Capital Federal) tampoco es del todo suficiente, no solo porque deja de lado la consideración de esas dinámicas rururbanas que mencionamos antes, sino porque tampoco ha podido ofrecer, hasta el momento, criterios fundamentados para establecer algún límite significativo que nos permita decir cuáles son los partidos a ser incluidos y cuáles no. En definitiva, se impone considerar la "simple" pregunta –que aún sigue en pie– acerca de hasta dónde llega la metrópoli.

La enorme unidad metropolitana, que representa prácticamente un tercio de la población nacional, requiere también instrumentos (conceptos, técnicas, datos) que nos permitan analizarla en su interior con más detenimiento y poder de discernimiento. En este sentido, son promisorios los avances en técnicas de producción y análisis de datos georreferenciados, pero es indispensable profundizar en estas cuestiones. El énfasis puesto en el análisis de las transformaciones del centro y de la periferia "globalizados" ha tenido como contracara la poca investigación sobre los millones de habitantes del resto de la metrópoli. Conocer más y mejor qué ha sucedido con quienes no están ni en el country ni en las villas miseria parece una de las asignaturas pendientes más importantes en el estudio de la metrópoli de Buenos Aires.

Por último, conviene advertir acerca de la necesidad de avanzar en el estudio de las dinámicas poblacionales internas a la metrópoli, en particular en el análisis de la movilidad residencial. Cómo se desplaza en el territorio, mudando su residencia y viajando cotidianamente a sus lugares

El AMBA visto desde un satélite, año 2000.
Fuente: Google Earth, 2000.

de trabajo, casi un tercio de la población de la Argentina es un fenómeno prácticamente imposible de analizar con la información hoy disponible. Y es otro tema que requiere urgente consideración.

Límites, diferenciación interna, movilidad e interacción cotidiana son todos aspectos que remiten nuevamente a los criterios de definición de los asentamientos humanos en general y de los metropolitanos en particular. Conocer mejor las cuestiones aquí planteadas permitiría también avanzar en el análisis de la metrópoli como un espacio de vida complejo y cambiante, poniendo en el centro la relación entre territorio y sociedad.

Bibliografía

Ballent, Anahí (2005), *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1942-1955*, Buenos Aires, UNQuilmes y Prometeo.

Beccaria, Luis A. (2007), "Pobreza", en S. Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX,* Buenos Aires, Edhasa, 2 tomos, pp. 541-572.

Bertoncello, Rodolfo (2009), *Diagnóstico de los patrones de asentamiento de la población argentina en el territorio nacional*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Población y OIM, Serie Documentos, nº 3.

Ciccolella, Pablo (1999), "Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", en *EURE*, vol. 25, nº 76, diciembre, pp. 5-28.

Chiozza, Elena (1979), *El país de los argentinos. Volumen 6: La Región Metropolitana*, Buenos Aires, CEAL.

Combetto de Bariffi, Argelia (1981), "La gran industria", en H. Difrieri, *Atlas de Buenos Aires*, Buenos Aires, Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Tomo 1, pp. 425-444.

Difrieri, H. (1981), *Atlas de Buenos Aires*, Buenos Aires, Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

González van Domselaar, Zunilda H. (1981), "La protociudad", en H. Difrieri, *Atlas de Buenos Aires*, Buenos Aires, Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Tomo 1, pp. 145-166.

Gorelik, Adrián (1998), *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Buenos Aires, UNQuilmes.

Lattes, Alfredo y Zulma Recchini de Lattes (1992), "Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires", en J. R. Jorrat y R. Sautu, *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Paidós, pp. 176-196.

Lindenboim, Javier (2007), "La fuerza de trabajo en el siglo XX. Viejas y nuevas discusiones", en S. Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX,* Buenos Aires, Edhasa, 2 tomos, pp. 285-323.

Malosetti Costa, Laura (2007), *Pampa, ciudad y suburbio*, Buenos Aires, Fundación OSDE, p. 10. Disponible en: http://www.artefundacionosde.com.ar/bs-as/pdf/pampa-ciudad-y-suburbio.pdf

Oszlak, Oscar (1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Humanitas-CEDES.

Pírez, Pedro (1994), *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, CEAL.

Prevot Schapira, Marie-France (2002), "Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades", en *EURE*, vol. 28, nº 85, diciembre, pp. 31-51.

Rapoport, Mario (2005), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003),* Buenos Aires, Ariel.

Sargent, Charles S. (1974), *The Spatial Evolution of Greater Buenos Aires, Argentina, 1870-1930*, Tempe, Arizona State University.

Scobie, James R. (1986), *Buenos Aires, del centro a los barrios, 1870-1910*, Buenos Aires, Ediciones Solar (Dimensión Argentina).

Svampa, Maristella (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus (Pensamiento).

Torres, Horacio (1992), "Cambios en la estructura socioespacial de Buenos Aires a partir de la década de 1940", en J. R. Jorrat y R. Sautu, *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Paidós, pp. 158-175.

——————— (1993), *El mapa social de Buenos Aires 1940-1990*, Buenos Aires, FADU-UBA, Serie Difusión, nº 3.

——————— (2001), "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990", en *EURE*, vol. 27, nº 80, mayo, pp. 33-58.

Vapñarsky, César A. (1998), *El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991*, Buenos Aires, INDEC (Serie D, Número 4).

——— (2000), *La aglomeración Gran Buenos Aires. Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*, Buenos Aires, EUDEBA.

Welch Guerra, Max (ed.) (2005), *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*, Buenos Aires, Biblos.

Dinámica demográfica

Alfredo E. Lattes

Gretel E. Andrada

Pablo Caviezel

En este capítulo se describen dimensiones y características del cambio de la población de la Ciudad de Buenos Aires a lo largo de los dos últimos siglos.

A partir de varias series de indicadores demográficos –la mayoría de las cuales han sido preparadas para este trabajo– y de la utilización de un modelo demográfico para el período 1950-2010, se examinan tanto las tendencias del crecimiento y de sus componentes –la natalidad, la mortalidad y la migración interna e internacional– como las principales transformaciones estructurales de la población, en particular los cambios de su composición por lugar de nacimiento, sexo y edad, atendiendo especialmente a los ocurridos en las décadas recientes.

Además, se incluye, un análisis comparativo de los crecimientos demográficos experimentados por la Ciudad de Buenos Aires y por la Argentina.

Finalmente, se realiza una breve descripción del proceso de redistribución territorial de los habitantes del país entre la Ciudad, la Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA), el resto de la población urbana y la población rural.

Dejando de lado las oscilaciones demográficas menores o circunstanciales, se puede observar que la evolución de la población total de la Ciudad de Buenos Aires –que aumentó de 45 mil habitantes en 1810 a poco más de 3 millones en 2010– recorrió dos largos ciclos, esencialmente muy distintos: el primero es un ciclo de continuo crecimiento, aunque con algunas variaciones significativas, y se desarrolla entre 1810 y 1950; el segundo es un ciclo de estabilización poblacional con pequeñas oscilaciones y se extiende desde 1950 hasta el presente (Gráfico 1).

Dada la extensión y diversidad del primer ciclo (1810-1950) –en el que, como dijimos, la población de Buenos Aires aumentó su tamaño en forma ininterrumpida–, se diferencian en él tres períodos.

A continuación se describen y caracterizan sucintamente estos dos ciclos y los períodos del primero de ellos.

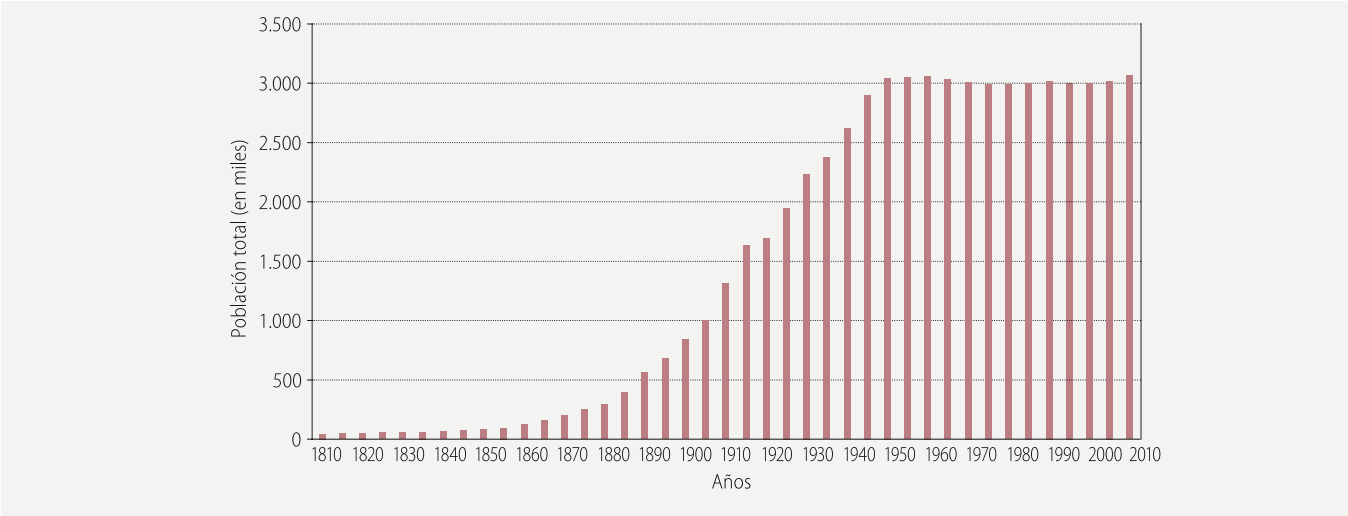
La evolución de la población total

En el período 1810-1855, la Ciudad más que duplicó (2,1 veces) el tamaño de su población: pasó de una población calculada en 45 mil habitantes en los inicios del año 1810 a un total estimado en 95 mil habitantes para el año 1855. En los primeros quinquenios de este período, los incrementos absolutos de población fueron reducidos, pero, a medida que se fue acercando la mitad del siglo XIX, se hicieron más significativos, preanunciando el notable aumento poblacional que tendría lugar en el período siguiente.

Hacia 1855 Buenos Aires dejaba de ser la "gran aldea", pero con sus 95 mil habitantes era aún una ciudad muy pequeña comparada con Londres, que tenía más de dos millones de habitantes, o con París, que había sobrepasado el millón. Incluso en América Latina, Río de Janeiro y Ciudad de México, con 170 y 150 mil habitantes respectivamente, la superaban por mucho.

Pero, a mediados del siglo XIX, Buenos Aires –como la Argentina– inicia un período de extraordinario crecimiento demográfico que la colocará en 1915 entre las ciudades más populosas del mundo: aunque de menor tamaño que Londres, París y Nueva York, era mucho mayor que cualquiera de las grandes ciudades latinoamericanas. Efectivamente, entre 1855 y 1915, la Ciudad de Buenos Aires experimentó una verdadera explosión demográfica y aquellas 95 mil personas del año 1855 se multiplicaron varias veces hasta alcanzar la cifra de más de un millón seiscientos mil

Gráfico 1 **Población total en años seleccionados. Ciudad de Buenos Aires. Años 1810-2010**



Fuente: Tabla 1 del Anexo.

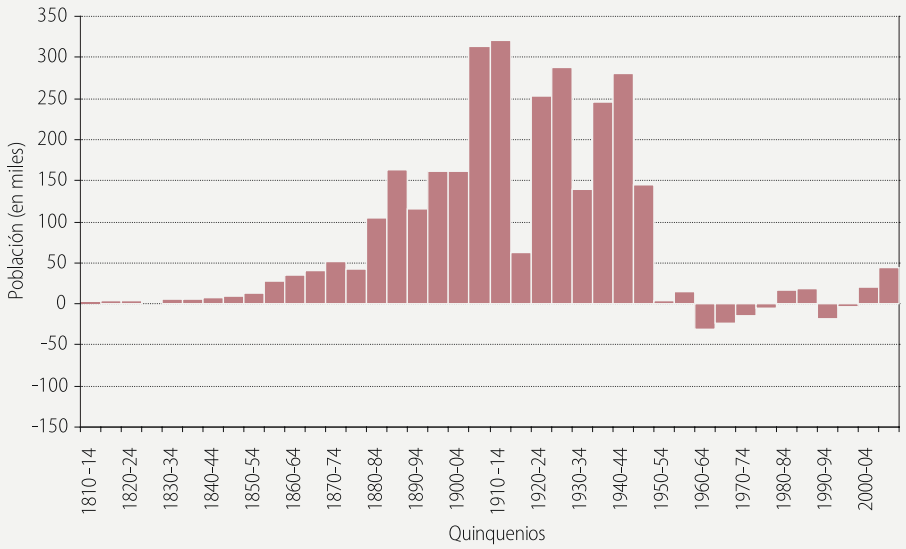
personas (1.634.259) al inicio del año 1915. Los incrementos de población fueron muy variables pero dentro de una tendencia claramente creciente, como se puede apreciar en el Gráfico 1 y, especialmente, en el Gráfico 2.

El Gráfico 2, que muestra la cantidad de habitantes que se va agregando (incrementos absolutos) en cada quinquenio, permite visualizar dos barras más altas, que corresponden a los quinquenios 1905-09 y 1910-14. Estos dos incrementos absolutos de población, con valores que rondan las 314 y 321 mil personas respectivamente, constituyen los mayores que ha experimentado la Ciudad a lo largo de toda su historia.

El cese de la inmigración generado por la Primera Guerra Mundial produjo una importante caída del crecimiento demográfico de la Ciudad, que, pasados esos años, retoma un incremento moderado hasta 1950. En este tercer período del largo ciclo del crecimiento, la Ciudad de Buenos Aires continuó sumando cifras variables pero significativas de población (más de 250 mil personas) en cuatro de los siete quinquenios (Gráfico 2) que separan 1915 de 1950, año en que alcanza una población total superior a los 3 millones de personas.

De este modo, dentro del primer ciclo largo se reconocen tres períodos particulares:

Gráfico 2 **Población total. Incrementos absolutos por quinquenios. Ciudad de Buenos Aires. Años 1810-2010**



Fuente: Tabla 1 del Anexo.

• un primer período (1810-1855) de aumentos moderados pero crecientes que coincide aproximadamente con los años que van desde la Revolución de Mayo hasta 1855;

• un segundo período (1855-1915) que, aunque con pronunciadas variaciones, fue el del gran aumento de la población de la Ciudad –y también del país– y que coincide con los años del auge de la economía primaria exportadora;

• un tercer período (1915-1950) que presenta un aumento variable de la población, pero menos intenso que el del período anterior. La Ciudad alcanza un tamaño de poco más de 3 millones de habitantes, que mantendrá estable hasta el presente. En este período el país completa los años de la economía primaria exportadora e inicia, tras la crisis de los años 30, la denominada etapa de sustitución de las importaciones, que crea circunstancias favorables para la expansión industrial. La indus-

trialización promueve una importante migración interna que, como se verá más adelante, se vuelca a los centros industriales, especialmente a la Aglomeración Gran Buenos Aires.[1]

A partir del año 1950 y hasta la actualidad, la población total de la Ciudad entra en un ciclo demográfico diferente, que se caracteriza por el estancamiento poblacional. En el Gráfico 1 se advierte que la población se ha estabilizado en alrededor de los tres millones de habitantes. Y en el Gráfico 2 se aprecian los pequeños aumentos y disminuciones que fue experimentando en estos doce quinquenios.

En síntesis, queda claro que, durante los dos últimos siglos, la población de la Ciudad recorrió dos largos ciclos, al cabo de los cuales sus incrementos fueron muy diferentes: en el primero y más extenso –los ciento cuarenta años que van de 1810 a 1950– se produjo todo el crecimiento logrado por la población de Buenos Aires; en el segundo, que recorre los últimos sesenta años, no se advierten aumentos demográficos de significación, por lo que el tamaño poblacional de la Ciudad se ha mantenido casi estable.

Crecimiento demográfico de Buenos Aires y de la Argentina

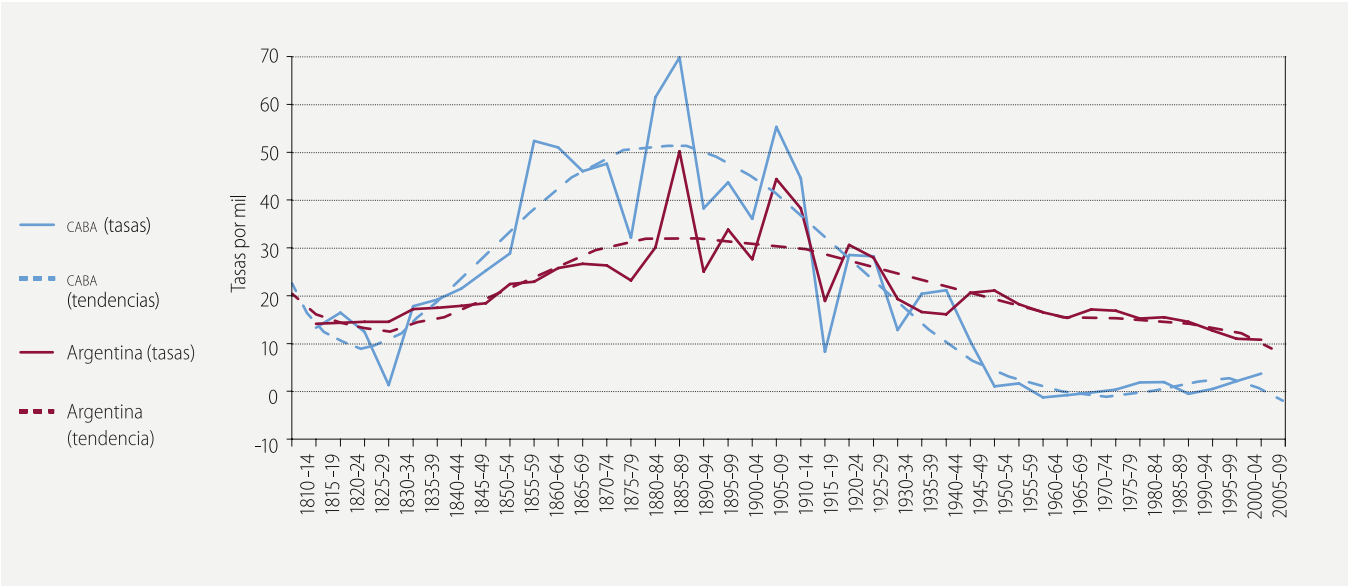
Recorrida la evolución del tamaño de la población de Buenos Aires, se profundiza en este punto el análisis prestando atención a las variaciones de su tasa de crecimiento[2] dentro del marco de referencia de los cambios que, simultáneamente, experimentaban las tasas de la población total del país.

El Gráfico 3, que presenta las dos series de tasas y las respectivas líneas de tendencia del crecimiento, permite descubrir de inmediato una particular diferencia entre ambas tendencias: en general, Buenos Aires tuvo ritmos de incremento poblacional más extremos que los de la Argentina, es decir, creció más rápidamente que el país en los períodos de alto

1 De acuerdo con la definición adoptada por el Sistema Estadístico Nacional, la Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA) incluye el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (la Capital Federal de la Argentina) y un conjunto (variable a lo largo del tiempo) de partidos de la Provincia de Buenos Aires. El término *aglomeración* se refiere a que constituye un *entramado continuo de edificios y calles* y, por esta razón, varios partidos se integran parcialmente a la *aglomeración*.

2 La tasa media anual de crecimiento exponencial ($r = [\ln (P_f / P_i)]*1000 / t$) es un indicador estándar que permite comparar sobre una misma base (1.000 personas) la variación del promedio anual de personas que se agregan o sustraen, en este caso entre quinquenios sucesivos.

Gráfico 3 **Población total. Tasas medias anuales de crecimiento, por quinquenios. Argentina y Ciudad de Buenos Aires. Años 1810-2010**



Fuente: Tabla 3 del Anexo.

crecimiento y lo hizo más lentamente (o no creció) en los períodos de bajo incremento. Esta observación implica, lógicamente, que las diferencias entre el crecimiento demográfico de la Ciudad y el del conjunto de las restantes jurisdicciones del país fueron mucho más acentuadas.

Si bien, ya desde principios del siglo XIX, la población de Buenos Aires se incrementaba más rápidamente que la de la Argentina –aunque a veces las epidemias que ocurrían en la Ciudad alteraban el signo de esa tendencia–, las diferencias entre ambos ritmos de crecimiento se hacen más evidentes a partir de la segunda mitad del siglo (Gráfico 3). La comparación de las respectivas tasas promedio para los sesenta años del período sintetiza aquel desigual proceso: entre 1855 y 1915, mientras que Buenos Aires creció a una tasa promedio anual de 47,4 por mil (valor que lleva a duplicar la población en poco más de 14 años), el país lo hizo a una tasa de 30,4 por mil (lo que conduce a duplicar la población en poco más de 23 años). En otras palabras, en la etapa del mayor aumento poblacional de la Argentina, Buenos Aires creció mucho más rápidamente que el país. Cabe destacar que la Argentina en ningún quinquenio tuvo una tasa media anual superior al 49,5 por mil, mientras que Buenos Aires superó ese valor en cinco quinquenios y, además, en el quinquenio 1885-89 alcanzó una tasa máxima de 69,1 por mil (valor que permite la duplicación de la población en poco más de 10 años).

Como cabe esperar, tasas tan diferentes producen aumentos muy desiguales de las poblaciones: mientras que el país multiplica por 6,2 su población total, Buenos Aires la multiplica por 17,2 (Tabla 1 del Anexo). Esta desigualdad también puede expresarse del siguiente modo: la Ciudad, que en 1855 alberga el 8,3 por ciento de la población total del país, en 1915 pasa a contener el 19,8 por ciento. Este último porcentaje, que es el más alto peso relativo alcanzado por Buenos Aires en toda su historia, ha venido disminuyendo desde entonces y, llamativamente, en la actualidad se estaría aproximando al porcentaje de 1810, año en el que la población de la Ciudad representaba el 7 por ciento del total de habitantes del país (Tabla 3 del Anexo).

En el Gráfico 3 se observa que, luego de las abruptas caídas en el aumento de la población de la Ciudad y del país en los años de la Primera Guerra Mundial (1915-19), ambas poblaciones recuperaron sus tasas de crecimiento en la década de 1920, para luego retornar a una disminución de las mismas, especialmente Buenos Aires, en los años de la crisis (1930-34). En el caso de la Ciudad, las tasas vuelven a recuperarse en el lapso 1935-44, mientras que el país retoma el incremento entre 1945-54. Tras estas oscilaciones, la tasa de la población de Buenos Aires cae drásticamente, y desde 1950 hasta el presente permanece alrededor de la línea de crecimiento nulo. Por su parte, la tasa de crecimiento poblacional de la Argentina ha venido descendiendo con rapidez desde el 20,3 por mil del quinquenio 1955-59 hasta el 10 por mil estimado del quinquenio 2004-09 (Gráfico 3 y Tabla 3 del Anexo).

Componentes del crecimiento demográfico de Buenos Aires

A continuación se analizan algunas características relevantes de la contribución que los distintos componentes demográficos hicieron al crecimiento de la población de la Ciudad.

Se expresó antes que entre 1810 y 1855 la población de Buenos Aires creció a un ritmo moderado (una media de 16,6 por mil anual para todo el período); esto fue así porque, en primer lugar, el crecimiento vegetativo fue relativamente bajo (media anual de 10,6 por mil) por efecto de las epidemias que ocurrían en ciertos años (Gráfico 4, panel superior) y, en segundo lugar, porque la migración neta total (extranjeros más argentinos) alcanzó una tasa baja (media anual de 6 por mil). En relación con el componente migratorio total, cabe aclarar que

la moderada inmigración de extranjeros (tasa media anual de 12,4 por mil) que llegó entre 1810 y 1855[3] fue compensada, en buena parte, por la migración negativa de los nativos del país (tasa media anual de -6,4 por mil), como se puede ver en el panel inferior del Gráfico 4.

Los diferentes roles jugados por el crecimiento vegetativo y la migración total en el crecimiento de la población de la Ciudad se aprecian claramente a través de sus respectivas tasas (panel superior del Gráfico 4). Por ejemplo, en el período 1855-1915, el rango de variación de unas y otras tasas fue muy diferente: las tasas de crecimiento vegetativo variaron entre -8,3 (año de epidemias) y 17,8 por mil, mientras que las del crecimiento migratorio total variaron entre 18,8 y 60,5 por mil.

También la comparación de las tasas medias anuales de estos dos componentes muestra su desigual contribución en el período 1855-1915: 9 por mil para el crecimiento vegetativo y 38,2 por mil para el crecimiento migratorio total.

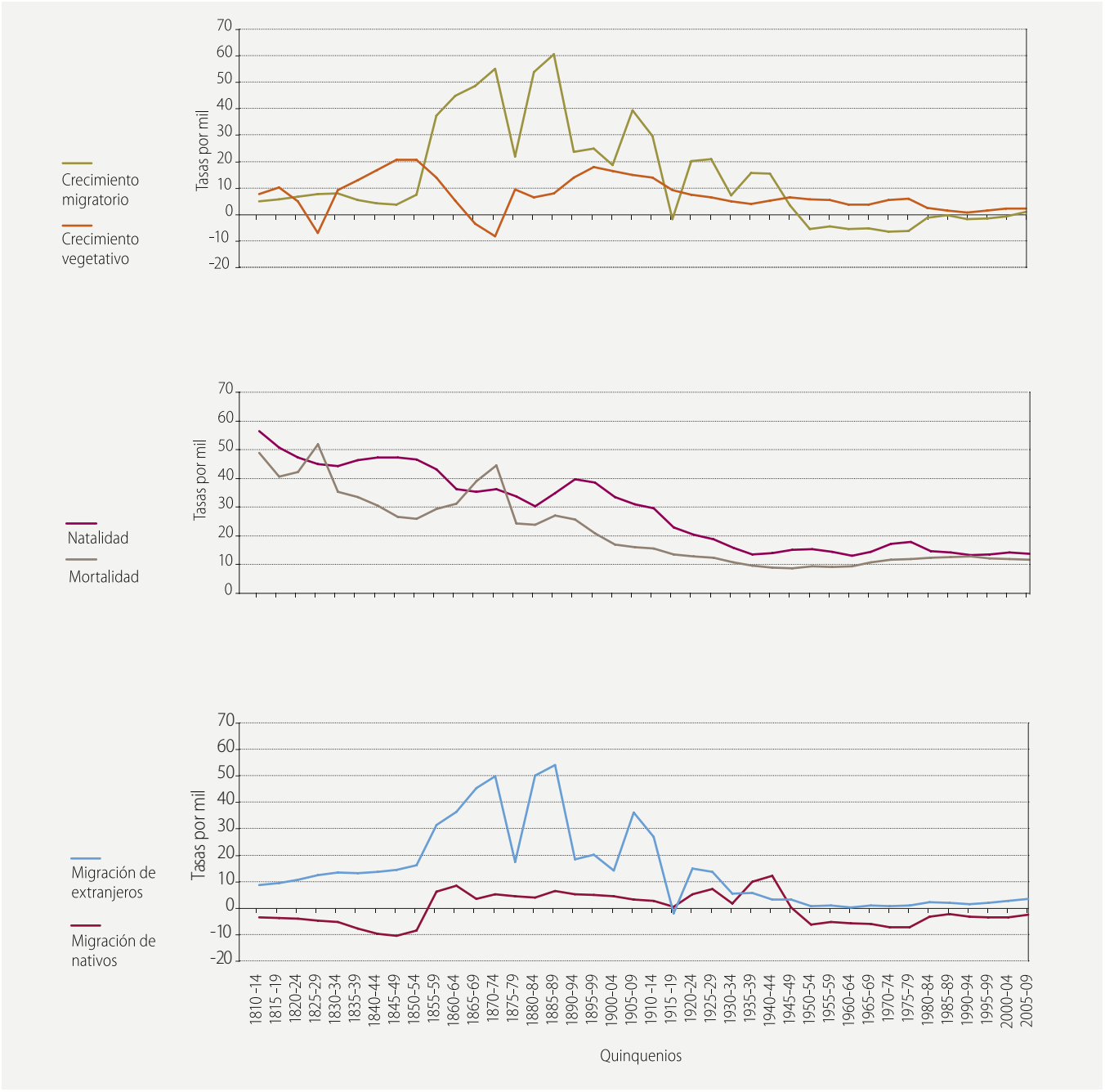
En el mismo sentido, cabe destacar que, entre 1855 y 1915, los extranjeros (el balance entre los que llegan y los que se van, sin contar a sus descendientes) aportaron al crecimiento neto de la población de la Ciudad poco más de 984 mil personas, cifra que representó el 63,9 por ciento del incremento poblacional total. La contribución del crecimiento vegetativo fue del 27,1 por ciento, y el restante 9 por ciento correspondió a la contribución de la migración de argentinos. La migración de extranjeros a Buenos Aires entre 1855 y 1915 representó no menos del 30 por ciento de la recibida por todo el país en el mismo período (Lattes y Andrada, 2010).

Resumiendo, la masiva inmigración de extranjeros es, por mucho, el componente demográfico que explica no solo la extraordinaria tasa de crecimiento que experimentó la población de la Ciudad entre 1855 y 1915, sino también que dicha tasa haya sido, en esos mismos años, mucho más elevada que la de la población del país.

Tras los años de la Primera Guerra Mundial, la inmigración de europeos se restablece y vuelve a exhibir cifras significativas durante los años

3 En 1855 los extranjeros representaban casi el 35 por ciento de la población total y, dada su composición por edad, la estimación indirecta del balance migratorio entre 1810 y 1954 indica que el total de esa inmigración neta no pudo ser inferior a las 36 mil personas (Recchini de Lattes, 1973).

Gráfico 4 **Población total. Tasas medias anuales por componentes del crecimiento, por quinquenios. Ciudad de Buenos Aires. Años 1810-2010**



Fuente: Tabla 2 del Anexo.

1920 (Gráfico 4, panel inferior). La migración de nativos la acompaña con números menores, y un crecimiento vegetativo declinante se suma para componer las últimas tasas altas (cercanas al 28 por mil) de crecimiento demográfico de la Ciudad. En los años de la crisis (1930-34), se produce una importante reducción del componente migratorio, en particular de los extranjeros –cuya contribución, por otra parte, continuó declinando hasta los años 1960–. Por el contrario, la migración de nativos muestra un importante auge en los años 1935-44; alcanza números absolutos importantes (290 mil personas) y tasas que son las más altas observadas en la Ciudad. Luego del quinquenio 1945-49, la migración de los argentinos inicia un ciclo –que ha seguido hasta el presente– de saldo negativo para la Ciudad, un tema que se volverá a tratar al considerar las décadas recientes.

Analizando la natalidad, llaman la atención los muy altos valores (superiores a 50 por mil) que muestra la tasa bruta de natalidad (TBN)[4] en los primeros quinquenios del período 1810-1855, aunque luego se estabilicen en alrededor del 46 por mil. Recién hacia fines de la década de 1850, comienza a notarse un proceso de disminución de la natalidad (Gráfico 4, panel intermedio) que durará, aproximadamente, unos 25 años. Esta baja no ocurrió solo porque las mujeres en edad de procrear tuvieran menos hijos que antes, sino también porque ellas fueron disminuyendo su peso relativo dentro de una población que se expandía, principalmente, por la creciente inmigración de varones extranjeros.

Entre los años 1885 y 1899, la tasa bruta de natalidad se recupera, y hacia fines del siglo XIX alcanza valores cercanos al 39 por mil. Con la llegada del nuevo siglo, la TBN inicia una continua y rápida caída hasta los años 1935-39 (de 33,4 a 13,6 por mil), mostrando así la fase más clara de su transición. Desde entonces y hasta el presente, se ha mantenido –con algunas oscilaciones– dentro del rango de 13,1 a 15,3 mil, con la excepción de los años 1970-79 en que se produjo un pequeño *baby boom* (Gráfico 4, panel intermedio).

4 La TBN –cociente entre todos los nacimientos acaecidos durante un año y la población total a mitad de ese año, multiplicado por 1.000– mide el aumento que produce la natalidad sobre cada 1.000 personas de esa población. Cabe tener en cuenta que, dado que las poblaciones modifican su composición por edad y por sexo, las variaciones de la TBN pueden reflejar, además de cambios de la fecundidad, cambios en la proporción de mujeres en edades reproductivas sobre la población total. Las TBN estimadas para varios quinquenios de la primera mitad del siglo XIX hubieran sido, en general, más altas si las cifras de bautismos totales registrados no se hubieran corregido por el muy evidente sobrerregistro (véase Lattes y Andrada, 2010).

Edificio en el que se atendía a los inmigrantes que acababan de desembarcar antes de que se construyera el Hotel de Inmigrantes a principios del siglo XX.
Fotografía de Samuel Rimathe, 1895.
Fuente: Ediciones de la Antorcha, 2007.

La tasa bruta de mortalidad (TBM), desde valores excepcionalmente altos (cercanos a 50 por mil) en algunos de los primeros quinquenios –directamente relacionados con las epidemias que asolaban la Ciudad en esos años–, entra en una franca disminución hasta la década de 1850. Vuelve a elevarse por el efecto de nuevas epidemias (entre otras, la de fiebre amarilla en 1971), y retoma su tendencia a la disminución que, con la excepción de los años 1885 y 1894, continuará hasta 1945-49.

De la comparación de los cursos seguidos por la TBM y la TBN, surge la razonable y extendida opinión de que la mortalidad en Buenos Aires –y en la Argentina– habría iniciado su transición antes que la natalidad (Pantelides y Moreno, 2009; Pantelides, 2006). Por ejemplo, es visible (Gráfico 4) que el descenso del crecimiento vegetativo ocurrido desde fines del siglo XIX hasta 1935-39 se explica, principalmente, porque la TBN

desciende más rápidamente que la TBM. Sin embargo, cabe subrayar que las tendencias que muestran ambas tasas brutas incluyen los efectos de los cambios de la composición por lugar de nacimiento, sexo y edad.

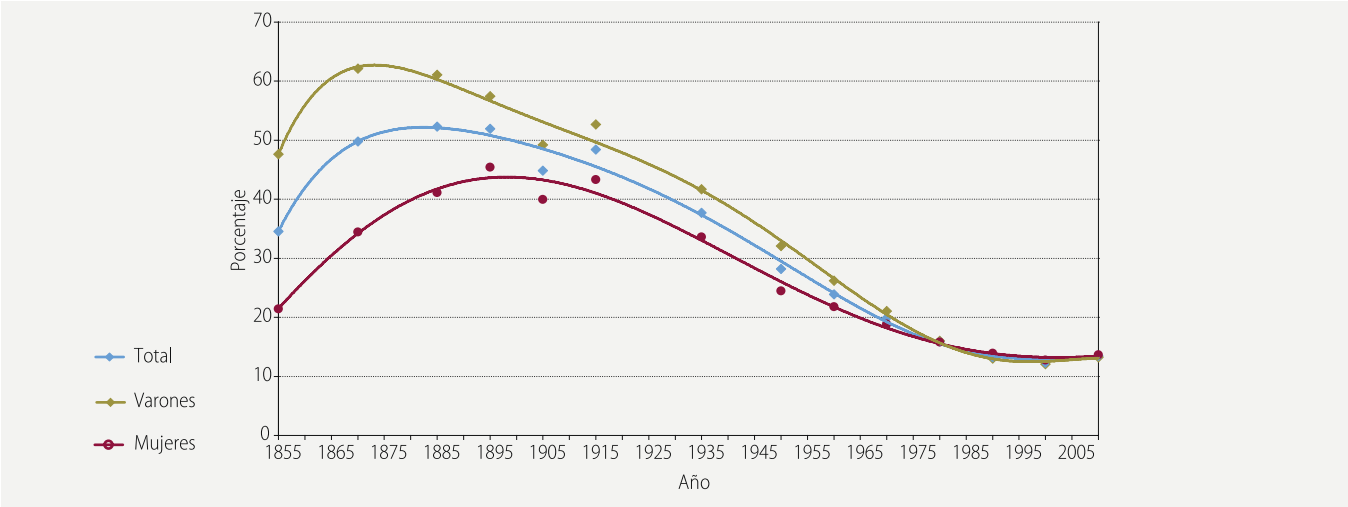
Tras una rápida lectura del Gráfico 4, se verifica que, en el segundo ciclo (1950-2010), las muy bajas tasas de crecimiento total son el resultado de un crecimiento vegetativo reducido y oscilante, aunque siempre positivo –y significativamente más alto en las tres primeras décadas (1950-79) que en las tres siguientes (1980-2009)–, y de una migración total muy baja, de signo negativo (excepto los valores proyectados para el último quinquenio) –y también más intensa en las tres primeras décadas que en las tres sucesivas.

Las tendencias observadas hasta el año 2000 y su proyección al año 2010 indicarían que la población total de la Ciudad habría retomado un crecimiento lento, tras la disminución que se observara en la década 1990. Este aumento se explicaría por una pequeña recuperación del crecimiento vegetativo y porque la migración neta total, luego de más de cinco décadas, dejaría de ser negativa. El aumento del crecimiento vegetativo se produciría tanto por una estabilización o un leve descenso de la tasa bruta de mortalidad como por una estabilización o suave recuperación de la natalidad (Gráfico 4). Sin embargo, esta llamativa estabilidad de la población total observada entre 1950 y 2000 contiene sustanciales cambios de su composición por sexo, edad y lugar de nacimiento.

Cambios en la composición por lugar de nacimiento, sexo y edad

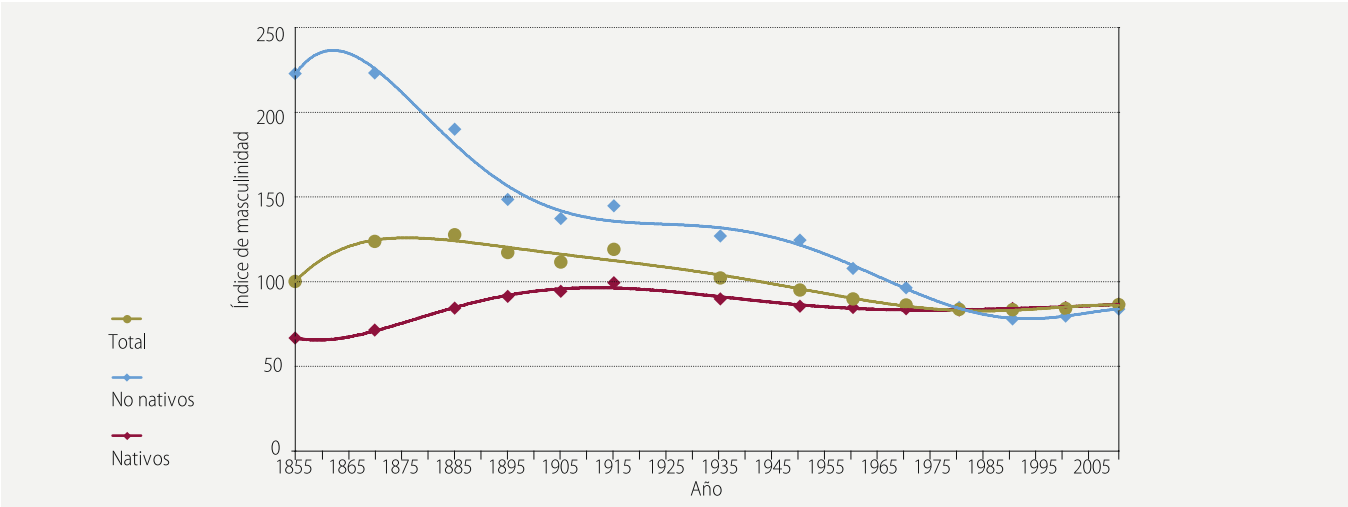
Desde bastante antes de mediados del siglo XIX, los inmigrantes extranjeros constituían una parte significativa de la población de Buenos Aires y, como se puede observar en el Gráfico 5, ya en 1855 componían un grupo numeroso (34,5 por ciento de la población total), proporción que era aún mucho más alta entre los hombres (47,7 por ciento). Desde entonces, la proporción de extranjeros, particularmente la de los hombres, continuó aumentando, y alrededor del año 1885 alcanzó sus máximos con porcentajes de 52,3 y 61,1 por ciento respectivamente (Tabla 4 del Anexo). Entre las mujeres, la más alta proporción se observa unos años después, alrededor de 1895. Desde entonces, la proporción de los extranjeros disminuye en forma pausada y continúa hasta alcanzar su mínima expresión en el año 2000, con un porcentaje total de 12,4 por ciento.

Gráfico 5 **Proporción de extranjeros en la población total y por sexo. Ciudad de Buenos Aires. Años seleccionados entre 1855 y 2010**



Fuente: Tabla 4 del Anexo.

Gráfico 6 **Índice de masculinidad de la población total y por lugar de nacimiento. Ciudad de Buenos Aires. Años seleccionados entre 1855 y 2010**



Fuente: Tabla 4 del Anexo.

En el Gráfico 5 se observa que, junto con la importante disminución de la proporción del total de extranjeros en la Ciudad, se fueron equiparando los porcentajes de extranjeros en cada sexo, hasta que después del año 1980 prácticamente se igualan. Visto desde otro ángulo,

La masiva inmigración de extranjeros fue el componente demográfico que explica la extraordinaria tasa de crecimiento de la población de la Ciudad entre 1855 y 1915. Hacia fines del siglo XIX, más de la mitad de la población de la Ciudad eran extranjeros.
Fotografía de H. G. Olds, circa 1900.
Fuente: Fundación Antorchas, 1998.

este cambio fue, en buena medida, una consecuencia de la notable modificación que se produjo en la composición por sexo de la población extranjera que reside en la Ciudad: desde la situación en los años 1855 y 1870 que mostraba alrededor de 233 varones extranjeros por cada 100 mujeres extranjeras, se llega a la situación actual en la que se observan, aproximadamente, 80 hombres extranjeros por cada 100 mujeres no nativas.

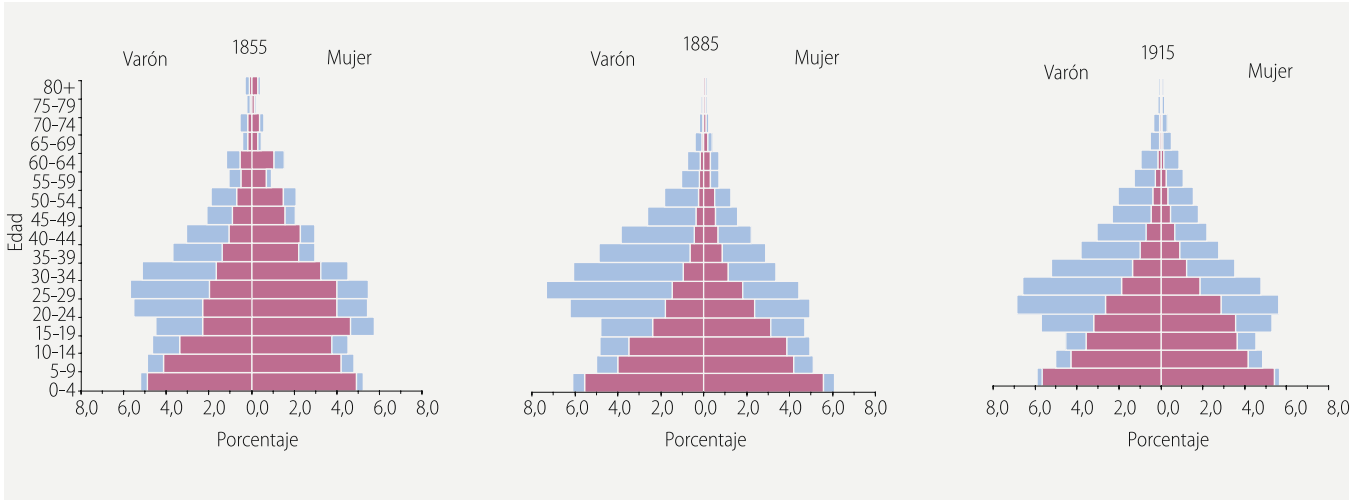
Los cambios señalados en la proporción y composición por sexo de los extranjeros son el resultado de una compleja interacción de varios procesos simultáneos, diferenciales por sexo, que actuaron sobre una situación inicial de ese sector de la población. La transformación se produjo por la combinación de varios componentes demográficos que no solo tienen que ver con la inmigración neta por sexo y la mortalidad diferencial por sexo de los extranjeros sino también con la dinámica que fueron experimentando, simultáneamente, los hombres y las mujeres nativos del país.

Entre 1810 y 1855, la población de la Ciudad es afectada por saldos migratorios de nativos[5] de signo negativo (Gráfico 4). Entre los inmigrantes del interior que llegan a Buenos Aires predominan las mujeres; los hombres del interior, menos atraídos por la Ciudad, probablemente se incorporan –como muchos nativos de la Ciudad (que emigraban en mayor número)– a las intermitentes guerras entre Buenos Aires y las provincias y, más tarde, a la Guerra del Paraguay. Lo cierto es que, a mediados del siglo XIX, eran pocos los provincianos establecidos en Buenos Aires y, entre ellos, la amplia mayoría eran mujeres (Recchini de Lattes, 1973).

Sin embargo, durante los dos períodos siguientes, comprendidos entre 1855 y 1950, el signo de la migración de nativos se revierte, y la Ciudad pasa a ganar población también por esta migración –o sea que durante casi un siglo el número de inmigrantes nativos del resto del país superó al de los emigrantes nativos de la Ciudad–. Aunque positiva, esta inmigración de nativos fue siempre menor que la de extranjeros, con la sola excepción del período 1935-44 en el que el arribo de estos últimos disminuyó notablemente por la política migratoria del país y cuando se iniciaba el masivo arribo de nativos del resto del país a la Ciudad y, principalmente, a los partidos del Conurbano Bonaerense, territorio que, como se verá más adelante, continuará recibiéndolos por varias décadas más.

5 Se trata del balance migratorio neto entre la emigración de nativos de la Ciudad y la inmigración de personas nacidas en el resto del país.

Gráfico 7 **Pirámides de población. Ciudad de Buenos Aires. Años seleccionados entre 1855 y 2010**

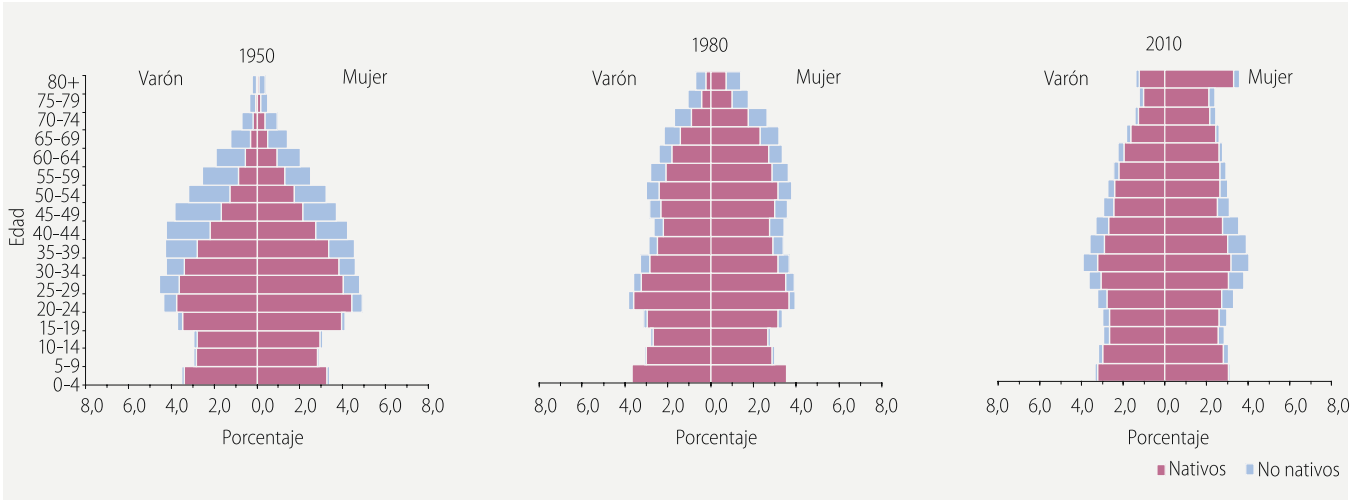


La migración de los nativos vuelve a mostrar saldos negativos (véase el panel inferior del Gráfico 4) desde 1950 hasta el presente –curiosamente como ocurriera en aquel primer período del siglo XIX–. En este último ciclo (1950-2010), si bien las tasas no son muy disímiles de aquellas tan lejanas, la emigración de nativos de la Ciudad incorporó el exterior del país como un nuevo destino, al igual que lo hizo el resto del país, en un fenómeno demográfico nuevo y típico desde los años 1950 hasta el presente.

En Buenos Aires, la población nativa siempre ha mostrado una mayor proporción de mujeres. Desde un índice de masculinidad (IM) muy bajo en 1855 (66,7), consecuencia de una inmigración predominantemente de mujeres y de una emigración con predominio de hombres, aumenta hacia 1915 (IM = 99,5) porque la migración neta de nativos pasó a ser positiva y, en particular, porque ya no emigran tantos hombres nacidos en la Ciudad. Desde entonces, el IM de los nativos disminuye hasta 1950 y permanece estabilizado en alrededor de 85 hombres por cada 100 mujeres. Entre los extranjeros, predominaron los hombres hasta alrededor del año 1950 y, desde entonces, como entre los nativos, el predominio ha sido de las mujeres.

Buenos Aires, como otras ciudades que reciben importante inmigración en ciertos períodos y que en otros dejan de recibirla y que, además, experimentan descensos de su mortalidad y natalidad, modifica la composición de su población por lugar de nacimiento, sexo y edad. Para

Gráfico 7 (Continuación)



Fuente: Lattes y Andrada, 2010 y Lattes y Caviezel, 2007.

visualizar estos cambios estructurales es útil comparar las transformaciones de la pirámide de población de la Ciudad: por ejemplo, cómo se abultan, por la incorporación de hombres y mujeres jóvenes, las edades centrales de las tres primeras pirámides del Gráfico 7 y, cómo, mientras esto sucede, paradójicamente, reducen su proporción los menores de 15 años, aunque, en general, la fecundidad continúa siendo alta y mayor por todos estos cambios. Buenos Aires se transforma, entre 1855 y 1985, en una ciudad de gente joven, en la que predominan los hombres, con una amplia mayoría de extranjeros.

Entre 1915 y 1950, la forma de la pirámide se modifica completamente: solo mantiene su forma piramidal (Gráfico 7) a partir de los 20 años, y por debajo de esa edad reduce notoriamente su tamaño relativo. Como se sabe, los factores demográficos de estos cambios son varios y actúan de manera interrelacionada. Por un lado, la ya comentada disminución de la inmigración externa reduce los agregados de población joven; por otro lado, los efectivos de las cohortes de jóvenes extranjeros observadas en 1915, por el simple paso del tiempo, ascienden varios grupos de edad en la pirámide y, a la vez, se reducen por efecto de la mortalidad. Asimismo, la disminución de la mortalidad contribuye a sumar personas en la cúspide de la pirámide. Pero el cambio más notable se produce en la base de la pirámide: los menores de 20 años reducen su proporción, particularmente, entre los nativos, y esto sucede porque aumenta el peso relativo de los restantes grupos y, muy especialmente, porque baja la natalidad.

El Gráfico 7 brinda también una imagen del denominado envejecimiento de la población. Se trata de un proceso demográfico –que afecta hoy a la mayoría de las naciones y al planeta como totalidad– caracterizado por un determinado tipo de transformación de la estructura por edad de una población: más precisamente, es el aumento progresivo de la proporción de personas con edades avanzadas y, complementariamente, la disminución progresiva de jóvenes y niños. El envejecimiento demográfico es un proceso de cambio que ocurre en una población y que, por lo tanto, es distinto al proceso biológico que ocurre en una persona, aunque ambos fenómenos se relacionan entre sí.

El Cuadro 1, que resume algunas dimensiones del cambio de la estructura de edad de la población total y por sexo, permite apreciar, por ejemplo, la disminución del grupo de 0-14 años que, tras mantenerse más o menos estable entre 1855 y 1915 (30,5 por ciento), cae abruptamente entre 1915 y 1950 (18,8 por ciento) para luego estabilizarse. A la vez, muestra el aumento de la proporción de personas de 65 y más años, que pasa de 2,5 por ciento en 1915 a 17,0 por ciento en 2010. Este envejecimiento de la población total contiene, a su vez, procesos diferentes en hombres y mujeres. Por ejemplo, para 2010 se ha estimado una proporción de 12,7 por ciento de hombres de 65 y más años, mientras que entre las mujeres el porcentaje alcanza a 20,6. De las cifras de este cuadro resulta claro que el envejecimiento de la población de la Ciudad avanzó muy rápidamente entre 1915 y 1950, para luego disminuir y estabilizar su ritmo hacia el año 2000.

Como el proceso de envejecimiento demográfico posee diversas facetas, para observarlas se suele recurrir a otros indicadores. En el Gráfico 8 se presenta la evolución de dos índices que captan otras dimensiones de estos cambios que se producen en la estructura de edad.

El denominado índice de envejecimiento[6] ilustra, por ejemplo, que en el año 1895 la Ciudad contenía en su población solamente a 9 adultos mayores (60 y más años) por cada 100 niños menores de 15 años (Gráfico 9); pero, con el transcurso de los años, esta relación se modificó drásticamente y así, en el año 2000, la población de la Ciudad incluía a 129 adultos mayores por cada 100 niños menores de 15 años.

6 El índice de envejecimiento –el cociente población con 60 y más años sobre población de menores de 15 años, multiplicado por 100– mide, en una población y momento dados, cuántas personas de 60 y más años hay por cada 100 niños menores de 15 años.

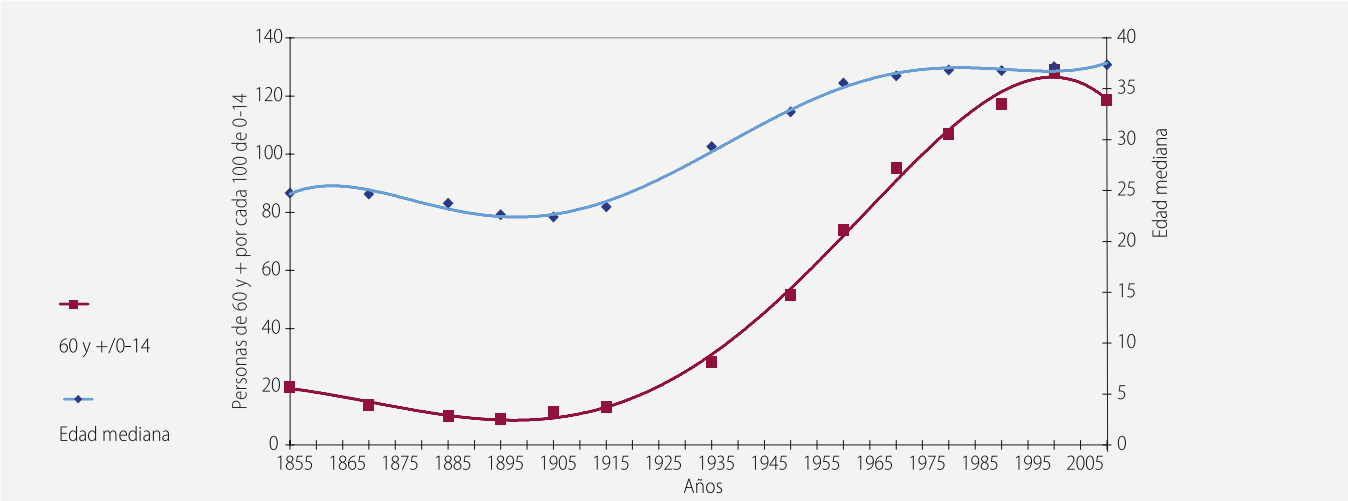
Cuadro 1 **Estructura por grandes grupo de edad y sexo en años seleccionados. Ciudad de Buenos Aires. Años 1855-2010**

Años	Grupos de edad				
	0-14	15-44	45-64	65 y +	Total
	Población total				
1855	29,3	54,7	12,8	3,1	100,0
1885	32,1	55,7	10,5	1,7	100,0
1915	30,5	55,5	11,8	2,2	100,0
1950	18,8	52,5	22,9	5,8	100,0
1980	19,0	41,0	25,4	14,6	100,0
2010	18,5	42,3	22,2	17,0	100,0
	Varones				
1855	29,5	55,1	12,5	3,0	100,0
1885	28,4	59,0	11,1	1,4	100,0
1915	28,5	57,5	12,1	1,9	100,0
1950	19,3	52,0	23,5	5,2	100,0
1980	21,1	42,4	24,2	12,3	100,0
2010	20,4	44,5	22,4	12,7	100,0
	Mujeres				
1855	29,2	54,3	13,2	3,3	100,0
1885	36,8	51,4	9,7	2,0	100,0
1915	33,0	53,1	11,5	2,5	100,0
1950	18,3	53,1	22,3	6,3	100,0
1980	17,2	39,9	26,4	16,5	100,0
2010	17,0	40,3	22,1	20,6	100,0

Fuente: Lattes y Andrada, 2010.

El otro indicador incluido en el Gráfico 8 es la edad mediana, o sea, una edad que divide a la población total en dos partes que tienen el mismo número de personas: una con edades por debajo de la edad mediana y otra con edades por encima de dicha edad. Los valores obtenidos de este indicador verifican que la edad mediana de la Ciudad, tras una leve disminución entre 1855 y 1915 (pasó de 24,8 años a 23,4 años), experimentó un muy importante aumento: de aquellos 23,4 años de 1915 llega a los 37,4 años estimados para 2010. El notable aumento de la edad mediana, aunque con menor rango de variación, ha seguido un similar curso de evolución del envejecimiento que el mostrado por los otros índices, reconfirmando que el proceso se inició alrededor del año 1915 y que en la actualidad estaría estabilizado o, incluso, mostraría una leve disminución.

Gráfico 8 **Índice de envejecimiento y edad mediana de la población total. Ciudad de Buenos Aires. Años seleccionados entre 1855 y 2010**



Fuente: Tabla 5 del Anexo.

Cabe destacar que la Ciudad de Buenos Aires contiene una población mucho más envejecida que la de la Argentina; esto es lo que muestran dos de los indicadores antes utilizados y estimados para el año 2000. Así, los valores del índice de envejecimiento dan 48 para la Argentina y 129 para Buenos Aires, y los valores de la edad mediana alcanzan, respectivamente, a 27,8 y 37,2 años para estas mismas poblaciones. La población de Buenos Aires se caracteriza no solo por estar más envejecida que la del país, sino porque su grado de envejecimiento –medido con la edad mediana– es muy cercano al que muestran varios países de Europa, una región con avanzado proceso de envejecimiento de la población para el año 2000: 37,7 años en España, 37,6 años en Francia y 40,1 años en Italia (United Nations, 2002).

Cambios recientes de la composición de la población (1980-2010)

Una mayor desagregación de las estimaciones y proyecciones entre 1980 y 2010 permite profundizar el análisis y mostrar algunas interacciones demográficas que, generalmente, quedan ocultas. Esto es lo que consideramos ahora para las tres últimas décadas.

Cuadro 2 **Proporción de población por lugar de nacimiento según sexo. Ciudad de Buenos Aires. Años 1980-2010**

Lugar de Nacimiento	Años						
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nacidos en la Ciudad	59,5	61,1	62,9	62,6	61,2	59,8	58,5
Nacidos en el resto del país	24,6	24,2	23,6	24,7	26,3	27,5	28,0
Nacidos en países limítrofes	4,1	4,7	5,2	5,5	5,9	6,3	7,0
Nacidos en países no limítrofes	11,8	9,9	8,3	7,2	6,6	6,4	6,5
Varones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nacidos en la Ciudad	62,1	63,7	65,6	65,2	64,0	62,7	61,5
Nacidos en el resto del país	21,8	21,8	21,4	22,6	24,0	24,9	25,2
Nacidos en países limítrofes	3,8	4,4	4,9	5,3	5,7	6,2	6,8
Nacidos en países no limítrofes	12,3	10,0	8,1	7,0	6,4	6,3	6,4
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nacidos en la Ciudad	57,3	59,0	60,7	60,4	58,9	57,3	55,9
Nacidos en el resto del país	26,9	26,2	25,4	26,5	28,4	29,8	30,4
Nacidos en países limítrofes	4,4	5,0	5,4	5,7	6,0	6,5	7,1
Nacidos en países no limítrofes	11,4	9,8	8,5	7,3	6,7	6,5	6,5

Fuente: Lattes y Caviezel, 2007.

El Cuadro 2 pone de relieve la notoria presencia de personas nacidas fuera de la Ciudad, es decir, el stock de inmigrantes según esta definición tan amplia. Su proporción sobre la población total se acerca al 39 por ciento en el año 2000, y su proyección indicaría que continúa creciendo. Esta población no nativa se caracteriza por su muy alto predominio de mujeres (IM = 74 en 2000) que explica, en parte, el predominio que se observa en la población total de la Ciudad (IM = 84 en 2000).

El mismo Cuadro 2 muestra que, entre las cuatro subpoblaciones definidas según el lugar de nacimiento de las personas, dos aumentaron su proporción entre 1980 y 2000 y continuarían aumentándola según las proyecciones hasta 2010 (Lattes y Caviezel, 2007): ellas son los nacidos en países limítrofes –que llegarían al 7,0 por ciento– y los nacidos en el resto del país –que aumentarían al 28 por ciento–. Por su parte, las otras dos subpoblaciones reducen su peso relativo: una, la población nacida en la Ciudad, tras incrementar su proporción entre 1980 y 1990, la disminuye en forma continua desde 1990; la otra, la población nacida en países no limí-

trofes, aunque también bajaría su peso sobre la población total, pasando de 11,8 en 1980 a 6,5 por ciento en 2010, sin embargo, alrededor del año 2005, habría alcanzado su nadir con 6,4 por ciento, para luego mantenerse estable o retomar un lento aumento. La caída del peso relativo de esta última subpoblación se explica principalmente por la mortalidad y la migración de retorno que afectó al gran contingente de inmigrantes europeos arribados antes y después de la Segunda Guerra Mundial, mientras que la estabilización –y posible recuperación– sería, principalmente, la consecuencia de una más reciente inmigración de nativos del Perú, China, Corea y otros orígenes.[7]

Los ritmos y sentidos de los cambios comentados en la composición de la población según el lugar de nacimiento parecen, aunque con diferencias de nivel, muy similares entre varones y mujeres. Sin embargo, se subraya que los stocks de las cuatro subpoblaciones analizadas contienen una amplia mayoría de mujeres.

El cambio de la composición de la población de la Ciudad por lugar de nacimiento resulta de la interacción de los tres componentes básicos del cambio demográfico, aunque en algunas de las subpoblaciones no operan todos. Así, por ejemplo, los nacidos en el resto del país y en el exterior solo modifican sus números por la combinación de los efectos de la migración neta (que, como se verá más adelante, en ambos casos fue positiva) con los efectos de la mortalidad. En estas subpoblaciones, la natalidad no produce efecto alguno, dado que sus nacimientos forman parte de la subpoblación de nacidos en la Ciudad. Por otro lado, esta última cambia por los efectos combinados de la migración neta, la mortalidad y la natalidad propia, agregándose a ella los nacimientos de madres que, habiendo nacido en el resto del país y en el exterior, residen en la Ciudad.

La antes comentada estabilidad de la tasa bruta de natalidad se explica, en buena medida, por algunas interacciones demográficas que se ejemplifican a continuación. La creciente presencia de mujeres nacidas en el extranjero –particularmente en Bolivia, Paraguay y el Perú (Cerrutti, 2005)–, con tasas de fecundidad más altas que las restantes mujeres (Mazzeo, 2004), eleva el nivel general de la fecundidad y también la pro-

7 Realmente, la población nacida en otros países (limítrofes y no limítrofes) ha reducido su peso relativo de manera notable: en 1950 representaba el 28,2 por ciento de la población total (Lattes y Andrada, 2004), mientras que ahora, recuperándose, alcanzaría el 13,5 por ciento en 2010.

Cuadro 3 **Porcentajes sobre la población total y por sexo de tres grupos de edad seleccionados. Ciudad de Buenos Aires. Años 1980-2010**

Población y edad	Años						
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Población total							
65 y más	14,6	15,4	16,2	16,9	17,4	17,3	17,0
65-79	12,5	12,8	13,0	13,1	13,2	12,7	12,0
80 y más	2,1	2,6	3,2	3,8	4,2	4,7	5,0
Varones							
65 y más	12,3	12,5	12,8	13,2	13,3	13,0	12,7
65-79	10,8	10,7	10,7	10,8	10,7	10,2	9,7
80 y más	1,5	1,8	2,1	2,4	2,6	2,8	3,0
Mujeres							
65 y más	16,5	17,7	19,0	20,0	20,8	21,0	20,6
65-79	13,9	14,5	14,9	15,1	15,2	14,7	13,9
80 y más	2,6	3,3	4,1	4,9	5,6	6,2	6,7

Fuente: Lattes y Caviezel, 2007.

porción de mujeres en edades reproductivas. Consecuentemente, por estas dos vías, contribuye al aumento del número de los nacimientos que, en una población relativamente estable, implica aumento de la TBN. Por otra parte, las mujeres nacidas en la Ciudad que a principios de la década presente alcanzaron las edades de mayor fecundidad (25-34 años) son, justamente, las que pertenecen a las dos cohortes de nacimientos más numerosas del último medio siglo en la Ciudad de Buenos Aires (1970-75 y 1975-79). En consecuencia, si bien el nivel de fecundidad de las mujeres nativas de la Argentina y residentes en la Ciudad ha venido disminuyendo, la natalidad de la población de la Ciudad incluye cierta cantidad extra de nacimientos derivada del mayor número de mujeres en estas edades reproductivas.

Volviendo a los cambios de la estructura por sexo y edad, en particular al proceso de envejecimiento, el Cuadro 3 muestra, ahora entre 1980 y 2010, el aumento del porcentaje de personas con 65 y más años (se eleva de 14,6 al 17,0 por ciento). Sin embargo, al prestar atención a las variaciones del nivel del envejecimiento en los sucesivos años terminados en 0 y 5, se puede ver que, tras alcanzar un valor máximo (17,4 por ciento) en el año 2000, el proceso iniciaría un leve descenso. En otras palabras, las tendencias observadas y proyectadas entre 1980 y 2010 indican que la población de la Ciudad, tras varias décadas de creciente envejecimiento, estaría lle-

gando a una meseta. Las tendencias por sexo vuelven a mostrar (Cuadro 3) que el proceso de envejecimiento de las mujeres ha sido mucho más intenso que el de los varones.

Observada la estabilización de la proporción de población con 65 y más años, cabe prestar atención a otro indicador del polifacético proceso de envejecimiento demográfico. Dentro del grupo de personas con 65 y más años se puede ver (Cuadro 3) que solo disminuye el subgrupo 65-79 años, mientras que el subgrupo 80 y más años sigue aumentando en términos relativos sobre la población y dentro del grupo de 65 y más años. En otras palabras, según esta dimensión del envejecimiento demográfico, la población de la Ciudad de Buenos Aires continuaría envejeciendo y, consecuentemente, imponiendo mayores desafíos a las políticas y acciones sociales –en particular, a las acciones en materia de salud–.

Una manera de mostrar la implicación numérica que alcanza esta proporción de la población de 80 y más años, en particular entre las mujeres, es la siguiente: al final de la presente década, por cada tres mujeres con una edad de 65 y más, una tendrá 80 o más años. Entre los varones, la relación es un poco menor: por cada cuatro varones de 65 o más uno tendrá 80 o más años. Asimismo, en la población de 80 y más años, que en el año 2010 superará las 152 mil personas, la presencia de las mujeres es notoriamente mayoritaria: la proyección a 2010 indica que el índice de masculinidad de este grupo es de solo 38 varones por cada 100 mujeres; o sea, de aquellas 152 mil personas algo más de 110 mil son mujeres.

Migración neta reciente

En relación con el componente migratorio, cabe recordar que, entre los años 1950 y 2000, la migración neta de personas nacidas fuera de la Ciudad (nacidos en el resto del país y en países del exterior) siempre fue positiva pero, contrariamente y como cabe esperar, la de las personas nacidas en la Ciudad siempre fue negativa. Dado que los valores de esta última se mantuvieron ligeramente mayores que los de la primera, la migración neta total de la Ciudad a lo largo de la segunda mitad del siglo XX resultó muy reducida y de signo negativo Las proyecciones indicarían que ese comportamiento del pasado se estaría modificando por efecto de dos procesos migratorios básicos: crece la migración neta de personas nacidas fuera de la Ciudad (migración positiva) y decrece la migración neta de personas nacidas en la Ciudad (migración negativa). En otras palabras, la migración

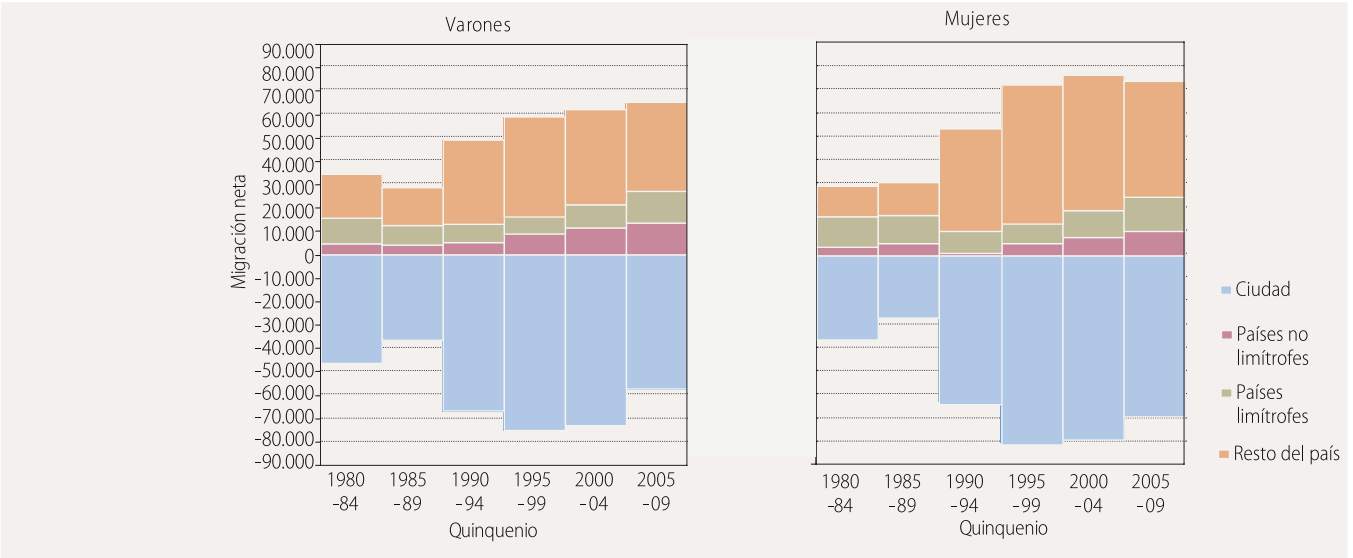
La población de la Ciudad de Buenos Aires se caracteriza en la actualidad por su envejecimiento demográfico y por su alta proporción de mujeres, particularmente entre los adultos mayores. ***Fotografía de la serie "En Tránsito", de Daniel Merle, 2005.***

neta total se estaría transformando en un factor que, nuevamente, contribuiría de manera directa al crecimiento de la población de la Ciudad de Buenos Aires –además de su contribución indirecta resultante de su aporte al crecimiento vegetativo.[8]

El Gráfico 9 brinda una imagen de las dimensiones absolutas de la migración neta por sexo y según cuatro grupos por lugar de nacimiento entre los quinquenios 1980-84 y 2005-09. El cuadrante inferior, en ambos sexos, exhibe la migración neta negativa de los nativos de la Ciudad, y el cuadrante superior incluye las migraciones netas positivas de los otros tres

8 Cabe mencionar que se ha estimado que, en la década 2000-09, más del 50 por ciento de los nacimientos de la población de la Ciudad son hijos de mujeres que nacieron fuera de la Ciudad (Lattes y Caviezel, 2007).

Gráfico 9 **Migración neta por quinquenio, según sexo y lugar de nacimiento. Ciudad de Buenos Aires. Años 1980-2010**



Fuente: Lattes y Caviezel, 2007.

grupos. De inmediato se capta, por un lado, la similitud –ya comentada– de la importancia que han tenido la pérdida de población por migración neta de nativos y la ganancia por migración neta de personas nacidas fuera de la Ciudad; y, por el otro, el muy reducido balance total, que ha sido de signo negativo hasta el quinquenio 2000-04 y supuestamente positivo para el último quinquenio (2005-09).

La migración neta negativa (emigración) de los nativos de la Ciudad alcanzó sus valores máximos en los quinquenios 1995-99 y 2000-04. Si bien este importante intercambio se produjo tanto con el interior como con el exterior del país, se tienen indicios de que una significativa proporción del mismo se debe a la importante emigración de argentinos al exterior, ocurrida antes y después de 2000. Por el contrario, la menor migración neta negativa de nativos de la Ciudad correspondió al quinquenio 1985-89, un período en el que parte de la emigración de argentinos al exterior se compensó con el retorno de muchos de ellos (Lattes y Caviezel, 2007).

En cuanto a la composición por sexo de la inmigración, cabe destacar el predominio de las mujeres en los inmigrantes del interior del país y de los países limítrofes, fenómeno que no se observa entre los inmigrantes de países no limítrofes. Dentro de la emigración de nativos de la

Ciudad, en los tres primeros quinquenios (1980-94) el predominio fue de los hombres, pero declinante, y en el último quinquenio del siglo (1995-99) –así como en la proyección a 2010– predominan las mujeres.

La Ciudad, la Aglomeración Gran Buenos Aires y la población urbana

Observando a la población de la Ciudad más allá de la unidad política que se federalizó a principios de la década 1880,[9] se puede verificar que desde entonces su crecimiento implicó no solo una mayor ocupación de la superficie delimitada como Capital Federal sino también la extensión y ocupación del territorio de algunos partidos de la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, un gran número de pequeños pueblos localizados en esos partidos limítrofes, que interactuaban con la Capital Federal, se fueron expandiendo y, a la vez, integrando a una nueva unidad territorial que hoy se denomina Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA). La misma cubre el territorio de la Capital y se va extendiendo sobre parte de la Provincia de Buenos Aires, sin atender a límite político alguno (véase Vapñarsky, 1998 y 2000). Las estimaciones revelan que en 1915 la población total de la AGBA representaba el 24,2 por ciento de la población total del país (Tabla 7 del Anexo), mientras que la Capital Federal (con el 19,8 por ciento de la población del país), que formaba parte de esta unidad, contenía al 83 por ciento de la población de la AGBA.[10]

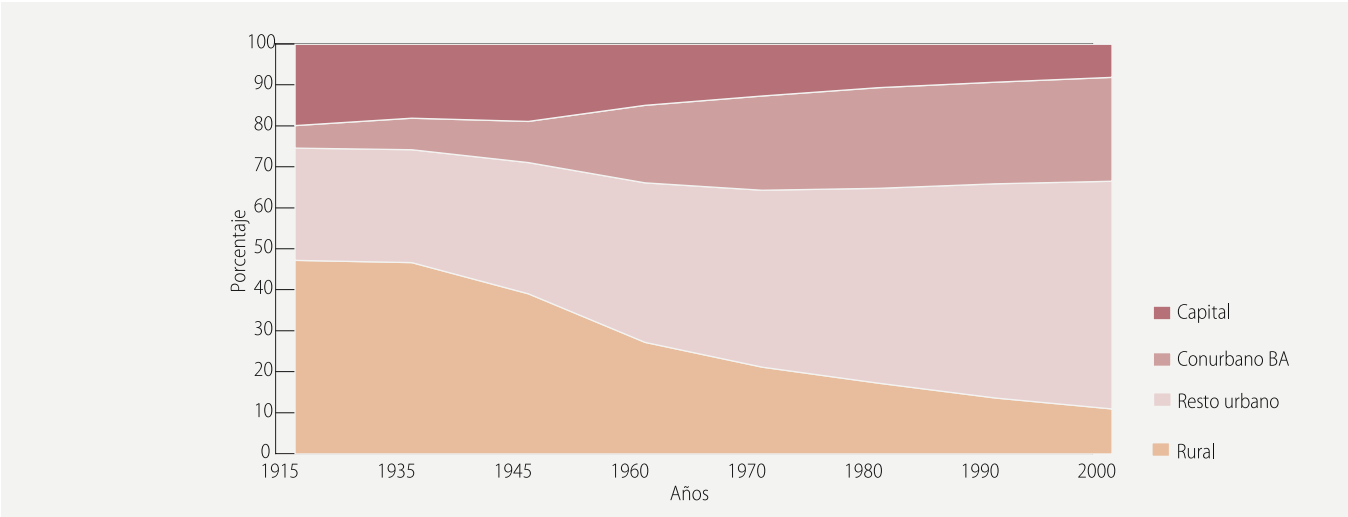
El Gráfico 10 brinda una imagen simplificada del proceso de redistribución de la población total del país entre 1915 y 2000, según cuatro categorías de población: Capital Federal, Conurbano Bonaerense (ambas constituyen la AGBA) y Resto urbano (las tres zonas rojizas, constituyen la población urbana) y Rural.[11] Por un lado, se visualiza casi todo el proceso de urbanización de la Argentina ocurrido a lo largo del siglo XX, que elevó el

9 Torcuato de Alvear asumió su cargo de intendente de la Capital Federal el 14 de mayo de 1883 aunque, en realidad, desde septiembre de 1880 dirigía la municipalidad como presidente de la Comisión Municipal (Gutman y Hardoy, 1992).

10 Vapñarsky (2000) precisa que, en 1914, la Aglomeración Gran Buenos Aires, que no cubría exhaustivamente el territorio federal, se extendía de manera continua sobre varios partidos aledaños. De su población total, cercana a los 2 millones de habitantes, el 83 por ciento se ubicaba dentro del Distrito Federal.

11 La población rural, tras una reducida expansión en la década de 1920, desacelera su crecimiento rápidamente y, en una década y media, entra en la etapa de tasas negativas que se continúa hasta el presente.

Gráfico 10 **Distribución porcentual de la población. Ciudad de Buenos Aires, Conurbano Bonaerense, Resto urbano y Rural. Años 1915-2000**



Fuente: Tabla 7 del Anexo.

porcentaje de población urbana de 52,8 a 89 por ciento entre 1915 y 2000 (Tabla 7 del Anexo); y, por el otro, se advierte el rol jugado por las tres categorías de población urbana.

Se puede apreciar que la población de la Capital, por su menor crecimiento y luego estancamiento, redujo notablemente entre 1915 y 2000 su proporción sobre la población del país (disminuyó de 19,8 a 8,1 por ciento) y su proporción sobre la población urbana (disminuyó de 37,6 a 9,1 por ciento).

La AGBA, como una sola unidad, continuó creciendo con ritmos más elevados que los del país, de modo que, entre 1915 y 1970, logró aumentar su peso sobre el total de la población de la Argentina: pasó del 25,3 al 35,6 por ciento. Desde entonces, ha ido disminuyendo esa proporción. Además, la AGBA también consiguió aumentar levemente su peso sobre la población urbana hasta algún momento cercano a 1940; a partir de esos años, fue disminuyéndolo con rapidez (del 47,9 en 1915 se eleva a un valor estimado de 48,5 y baja al 37,6 en 2000).

Pero el aumento relativo de la población de la AGBA hasta 1970 (Tabla 7 del Anexo) realmente fue generado por el importante incremento de los habitantes de lo que se denominó Conurbano Bonaerense, que más que compensó la disminución de la Capital. El Conurbano Bonaerense continúa,

hasta hoy, concentrando población sobre la AGBA y también sobre el país: en el año 2000 sus habitantes representaron el 76 por ciento de la AGBA y el 25,4 por ciento de la población total de la Argentina.

La categoría Resto urbano,[12] que ha venido elevando ininterrumpidamente su proporción de población en el total del país (del 27,4 por ciento en 1915 pasó al 55,5 por ciento en 2000) y en la población urbana (del 51,8 en 1915 ascendió al 62,4 por ciento en 2000), muestra desde 1970 al presente las tasas de crecimiento urbano más altas de la Argentina.

En pocas palabras, el proceso de redistribución de la población del país según las cuatro categorías analizadas se puede expresar del siguiente modo:

- desde mediados del siglo XIX hasta alrededor de 1915, el crecimiento de la población del país y particularmente de su población urbana fue liderado por el extraordinario crecimiento de la Ciudad;

- desde entonces y hasta alrededor de 1970, la concentración de población fue liderada por la AGBA, más precisamente por el Conurbano Bonaerense;[13]

- pero a partir de esos años, las tasas más altas de crecimiento, tanto del país como de su población urbana, se han desplazado hacia el Resto urbano, una categoría demasiado heterogénea, que hoy representa alrededor del 56 por ciento de la población total del país, y que, por lo tanto, hay que desagregar y analizar con detenimiento.

12 Cabe señalar que Resto urbano es una categoría muy amplia, diversa (en 2001 incluyó localidades que van de 2.000 a 1,4 millón de habitantes) y que no presenta un crecimiento demográfico homogéneo (Bertoncello, 2009).

13 Curiosamente, los ritmos de crecimiento de la Ciudad, entre 1855-1914, y del Conurbano Bonaerense, entre 1915 y 1970, fueron muy similares y rondaron una tasa media anual de 47 por mil.

Anexo

Tabla 1 **Población total al inicio de cada quinquenio y componentes del crecimiento por quinquenio. Ciudad de Buenos Aires. Años 1810-2010**

Quinquenios	Población al inicio del quinquenio	Nacimientos	Defunciones	Migración neta nativos	Migración neta extranjeros
1810-14	45.000	13.101	11.333	-850	2.000
1815-19	47.918	12.651	10.140	-950	2.352
1820-24	51.831	12.615	11.271	-1.053	2.823
1825-29	54.945	12.353	14.272	-1.310	3.393
1830-34	55.108	12.780	10.163	-1.550	3.830
1835-39	60.004	14.592	10.517	-2.460	4.175
1840-44	65.794	16.404	10.625	-3.362	4.773
1845-49	72.983	18.412	10.355	-4.102	5.555
1850-54	82.492	20.674	11.544	-3.794	7.109
1855-59	94.937	23.484	15.952	3.300	17.100
1860-64	122.869	25.535	21.922	5.950	25.550
1865-69	157.982	31.502	34.697	3.100	40.242
1870-74	198.129	40.604	49.925	5.750	55.845
1875-79	250.404	45.873	33.008	6.059	23.565
1880-84	292.893	52.116	41.061	6.660	86.163
1885-89	396.771	83.686	64.835	15.426	129.401
1890-94	560.449	122.562	79.698	15.869	56.806
1895-99	675.989	146.094	78.719	18.747	75.753
1900-04	837.864	154.189	78.453	20.473	65.559
1905-09	999.632	179.380	93.128	18.008	209.258
1910-14	1.313.151	218.614	115.580	19.242	198.833
1915-19	1.634.259	190.284	113.621	2.975	-17.287
1920-24	1.696.611	185.243	117.577	48.038	136.627
1925-29	1.948.942	197.034	128.771	75.788	143.155
1930-34	2.236.148	182.753	125.430	19.257	62.256
1935-39	2.374.983	170.026	120.188	122.963	72.142
1940-44	2.619.925	194.379	124.327	167.369	43.829
1945-49	2.901.174	224.177	129.535	2.110	47.443
1950-54	3.045.369	232.581	145.045	-95.530	12.280
1955-59	3.049.654	221.495	139.309	-82.567	14.368
1960-64	3.063.642	199.291	144.567	-89.820	3.839
1965-69	3.032.384	218.568	163.265	-93.002	13.806
1970-74	3.008.491	258.265	175.911	-108.106	10.558
1975-79	2.993.296	267.822	179.192	-108.897	14.259
1980-84	2.987.288	219.477	184.535	-51.124	32.314
1985-89	3.003.420	213.672	191.829	-33.577	29.461
1990-94	3.021.147	200.854	192.097	-51.018	23.374
1995-99	3.002.260	203.438	182.988	-54.239	29.615
2000-04	2.998.085	213.146	179.192	-53.657	40.816
2005-09	3.019.199	208.948	176.849	-38.801	51.745
2010	3.064.241				

Fuente: Período 1810-1949: Lattes y Andrada, 2010. Período 1950-2010: Lattes y Caviezel, 2007.

Tabla 2 **Tasas medias anuales de crecimiento de la población total y tasas brutas de sus diversos componentes, por períodos quinquenales. Ciudad de Buenos Aires. Años 1810-2010**

Quinquenios	Natalidad	Mortalidad	Crecimiento vegetativo	Migración nativos	Migración extranjeros	Migración total	Crecimiento total
1810-14	56,4	48,8	7,6	-3,7	8,6	5,0	12,6
1815-19	50,7	40,7	10,1	-3,8	9,4	5,6	15,7
1820-24	47,3	42,2	5,0	-3,9	10,6	6,6	11,7
1825-29	44,9	51,9	-7,0	-4,8	12,3	7,6	0,6
1830-34	44,4	35,3	9,1	-5,4	13,3	7,9	17,0
1835-39	46,4	33,4	13,0	-7,8	13,3	5,5	18,4
1840-44	47,3	30,6	16,7	-9,7	13,8	4,1	20,7
1845-49	47,4	26,6	20,7	-10,6	14,3	3,7	24,5
1850-54	46,6	26,0	20,6	-8,6	16,0	7,5	28,1
1855-59	43,1	29,3	13,8	6,1	31,4	37,5	51,3
1860-64	36,4	31,2	5,1	8,5	36,4	44,9	50,0
1865-69	35,4	39,0	-3,6	3,5	45,2	48,7	45,1
1870-74	36,2	44,5	-8,3	5,1	49,8	54,9	46,6
1875-79	33,8	24,3	9,5	4,5	17,3	21,8	31,3
1880-84	30,2	23,8	6,4	3,9	50,0	53,8	60,2
1885-89	35,0	27,1	7,9	6,4	54,1	60,5	68,4
1890-94	39,7	25,8	13,9	5,1	18,4	23,5	37,4
1895-99	38,6	20,8	17,8	5,0	20,0	25,0	42,8
1900-04	33,6	17,1	16,5	4,5	14,3	18,7	35,2
1905-09	31,0	16,1	14,9	3,1	36,2	39,3	54,2
1910-14	29,7	15,7	14,0	2,6	27,0	29,6	43,6
1915-19	22,9	13,6	9,2	0,4	-2,1	-1,7	7,5
1920-24	20,3	12,9	7,4	5,3	15,0	20,3	27,7
1925-29	18,8	12,3	6,5	7,2	13,7	20,9	27,5
1930-34	15,9	10,9	5,0	1,7	5,4	7,1	12,0
1935-39	13,6	9,6	4,0	9,8	5,8	15,6	19,6
1940-44	14,1	9,0	5,1	12,1	3,2	15,3	20,4
1945-49	15,1	8,7	6,4	0,1	3,2	3,3	9,7
1950-54	15,3	9,5	5,7	-6,3	0,8	-5,5	0,3
1955-59	14,5	9,1	5,4	-5,4	0,9	-4,5	0,9
1960-64	13,1	9,5	3,6	-5,9	0,3	-5,6	-2,1
1965-69	14,5	10,8	3,7	-6,2	0,9	-5,2	-1,6
1970-74	17,2	11,7	5,5	-7,2	0,7	-6,5	-1,0
1975-79	17,9	12,0	5,9	-7,3	1,0	-6,3	-0,4
1980-84	14,7	12,3	2,3	-3,4	2,2	-1,3	1,1
1985-89	14,2	12,7	1,5	-2,2	2,0	-0,3	1,2
1990-94	13,3	12,8	0,6	-3,4	1,6	-1,8	-1,3
1995-99	13,6	12,2	1,4	-3,6	2,0	-1,6	-0,3
2000-04	14,2	11,9	2,3	-3,6	2,7	-0,9	1,4
2005-09	13,7	11,6	2,1	-2,6	3,4	0,9	3,0

Fuente: Tabla 1 del Anexo

Tabla 3 **Argentina y Ciudad de Buenos Aires. Población total, tasas de crecimiento y proporción de la Ciudad en la Argentina. Años 1810-2010**

Quinquenios	Población (en miles) al inicio del quinquenio		Tasas de crecimiento (por mil)		Proporción (por ciento)
	Argentina	Ciudad de Buenos Aires	Argentina	Ciudad de Buenos Aires	
1810-14	645,0	45,0	13,4	12,6	7,0
1815-19	689,6	47,9	13,6	15,7	6,9
1820-24	738,0	51,8	13,8	11,7	7,0
1825-29	790,7	54,9	13,8	0,6	6,9
1830-34	847,2	55,1	16,4	17,0	6,5
1835-39	919,8	60,0	16,7	18,4	6,5
1840-44	1.000,0	65,8	17,1	20,7	6,6
1845-49	1.089,3	73,0	17,7	24,5	6,7
1850-54	1.190,0	82,5	21,7	28,1	6,9
1855-59	1.326,4	94,9	22,2	51,6	7,2
1860-64	1.482,0	122,9	25,0	50,3	8,3
1865-69	1.679,6	158,0	25,9	45,3	9,4
1870-74	1.912,2	198,1	25,6	46,8	10,4
1875-79	2.173,1	250,4	22,4	31,3	11,5
1880-84	2.431,0	292,9	29,3	60,7	12,0
1885-89	2.814,7	396,8	49,5	69,1	14,1
1890-94	3.604,3	560,4	24,2	37,5	15,5
1895-99	4.077,9	676,0	33,1	42,9	16,6
1900-04	4.812,5	837,9	27,4	35,3	17,4
1905-09	5.519,4	999,6	42,7	54,6	18,1
1910-14	6.834,7	1.313,2	37,3	43,8	19,2
1915-19	8.235,7	1.634,3	18,2	7,5	19,8
1920-24	9.018,5	1.696,6	29,8	27,7	18,8
1925-29	10.469,9	1.948,9	27,2	27,5	18,6
1930-34	11.995,5	2.236,1	18,5	12,0	18,6
1935-39	13.159,9	2.375,0	15,9	19,6	18,0
1940-44	14.245,2	2.619,9	15,4	20,4	18,4
1945-49	15.382,1	2.901,2	19,8	9,7	18,9
1950-54	16.984,5	3.045,4	20,3	0,3	17,9
1955-59	18.798,1	3.049,7	17,5	0,9	16,2
1960-64	20.515,9	3.063,6	15,8	-2,1	14,9
1965-69	22.200,3	3.032,4	14,6	-1,6	13,7
1970-74	23.880,3	3.008,5	16,4	-1,0	12,6
1975-79	25.920,0	2.993,3	16,1	-0,4	11,5
1980-84	28.090,4	2.987,3	14,4	1,1	10,6
1985-89	30.192,8	3.003,4	14,8	1,2	9,9
1990-94	32.504,6	3.021,1	13,8	-1,3	9,3
1995-99	34.827,1	3.002,3	11,9	-0,3	8,6
2000-04	36.971,1	2.998,1	10,2	1,4	8,1
2005-09	38.912,8	3.019,2	10,0	3,0	7,8
2010	40.910,1	3.064,2			7,5

Fuente: Argentina, período 1810-1895: Lattes, 2004; período 1895-2010: Lattes, Comelatto y Andrada, 2008; Ciudad de Buenos Aires: Tabla 1 del Anexo.

Tabla 4 **Porcentaje de extranjeros en la población total y por sexo, e índice de masculinidad de la población total y por origen en años seleccionados. Ciudad de Buenos Aires. Años 1855-2010**

Años	Proporción de extranjeros			Índice de masculinidad		
	Varones	Mujeres	Total	Nativos	Extranjeros	Total
1855	47,7	21,4	34,5	66,7	222,7	100,1
1870	62,1	34,5	49,8	71,5	223,1	123,8
1885	61,1	41,1	52,3	84,4	190,0	127,8
1895	57,5	45,4	51,9	91,4	148,4	117,3
1905	49,2	40,0	44,8	94,4	137,3	111,5
1915	52,7	43,3	48,4	99,5	144,8	119,1
1935	41,7	33,6	37,7	89,8	127,0	102,3
1950	32,1	24,5	28,2	85,6	124,6	95,1
1960	26,2	21,8	23,9	84,7	107,9	89,8
1970	21,1	18,9	19,9	84,0	96,3	86,3
1980	16,0	15,8	15,9	83,4	84,8	83,6
1990	13,0	13,9	13,5	84,3	78,0	83,4
2000	12,1	12,7	12,4	84,8	79,8	84,1
2010	13,2	13,7	13,5	86,9	83,8	86,5

Fuente: Período 1855-1949: Lattes y Andrada, 2010; período 1950-2010: Lattes y Caviezel, 2007.

Tabla 5 **Población total, índice de envejecimiento y edad mediana, en años seleccionados. Ciudad de Buenos Aires. Años 1855-2010**

Años	Índice de envejecimiento	Edad mediana
1855	19,8	24,8
1870	13,8	24,6
1885	9,8	23,8
1895	9,1	22,6
1905	11,2	22,4
1915	13,0	23,4
1935	28,7	29,3
1950	51,6	32,7
1960	73,8	35,6
1970	95,4	36,3
1980	107,0	36,8
1990	117,3	36,8
2000	128,8	37,2
2010	118,6	37,4

Fuente: Período 1855-1949: Lattes y Andrada, 2010; período 1950-2010: Lattes y Caviezel, 2007.

Tabla 6 **Grupos de edad seleccionados, porcentajes sobre la población total y por sexo. Ciudad de Buenos Aires. Años 1980-2010**

Población y grupos de edad	Años						
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Total							
65 y más	14,6	15,4	16,2	16,9	17,4	17,3	17,0
65-79	12,5	12,8	13,0	13,1	13,2	12,7	12,0
80 y más	2,1	2,6	3,2	3,8	4,2	4,7	5,0
Varones							
65 y más	12,3	12,5	12,8	13,2	13,3	13,0	12,7
65-79	10,8	10,7	10,7	10,8	10,7	10,2	9,7
80 y más	1,5	1,8	2,1	2,4	2,6	2,8	3,0
Mujeres							
65 y más	16,5	17,7	19,0	20,0	20,8	21,0	20,6
65-79	13,9	14,5	14,9	15,1	15,2	14,7	13,9
80 y más	2,6	3,3	4,1	4,9	5,6	6,2	6,7

Fuente: Lattes y Caviezel, 2007.

Tabla 7 **Distribución porcentual de la población total. Ciudad de Buenos Aires, Conurbano Bonaerense, Resto urbano y Rural. Años 1915-2000**

Unidad	1915	1935	1945	1960	1970	1980	1990	2000
Total país	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total urbano	52,8	53,3	60,9	72,7	78,8	82,7	86,4	89,0
AGBA	23,9	25,7	28,9	33,8	35,6	35,1	34,1	33,5
Capital	19,8	18,0	18,9	14,9	12,6	10,6	9,3	8,1
Conurbano BA	4,1	7,7	10,0	18,9	23,0	24,5	24,8	25,4
Resto urbano	28,9	27,6	32,0	38,9	43,2	47,6	52,3	55,5
Total rural	47,2	46,7	39,1	27,3	21,2	17,3	13,6	11,0

Fuente: Tabla 3 del Anexo y estimaciones a partir de Lattes y Recchini de Lattes, 1992 y Bertoncello, 2010.

Bibliografía

Bertoncello, Rodolfo (2009), *Diagnóstico de los patrones de asentamiento de la población argentina en el territorio nacional*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Población y OIM, Serie Documentos, nº 3.

Cerrutti, Marcela (2005), "La migración peruana a la Ciudad de Buenos Aires: su evolución y características", en revista *Población de Buenos Aires,* año 2, nº 2, Buenos Aires, DGEYC, septiembre, pp. 7-25.

Gutman, Margarita y Jorge E. Hardoy (1992), *Buenos Aires. Historia urbana del Área Metropolitana*, Madrid, Editorial MAPFRE S.A.

Lattes, Alfredo E. (2004), *La población de la Argentina en la era pre-estadística, 1550-1869,* Buenos Aires (manuscrito).

––––––– (2007), "Esplendor y ocaso de las migraciones internas", en S. Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historial social del siglo XX,* Buenos Aires, Edhasa, tomo 2, pp. 11-45.

Lattes, Alfredo E. y Zulma Recchini de Lattes (1992), "Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires", en J. R. Jorrat y R. Sautu, *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Paidós, pp. 176-196.

Lattes, A. y G. Andrada (2004), Subsistema demográfico de la Ciudad de Buenos Aires", en revista *Población de Buenos Aires*, año 1, n° 1, Buenos Aires, DGEYC.

––––––– (2010), *El crecimiento de la población de Buenos Aires entre 1800 y 1950. Estimación y ajuste de los componentes demográficos.* Buenos Aires (manuscrito).

Lattes, Alfredo E. y Pablo Caviezel (2007), "Dinámica demográfica y migración: Ciudad de Buenos aires (1980-2010)", en revista *Población de Buenos Aires*, año 4, nº 6, octubre, Buenos Aires, DGEYC, pp. 43-54.

Lattes, A., P. Comelatto y G. Andrada (2008), *Subsistema demográfico argentino (SDA),* Buenos Aires (manuscrito).

Mazzeo, Victoria (2004), "¿Qué pasó con la fecundidad de la Ciudad de Buenos Aires en los últimos veinte años?, en revista *Población de Buenos Aires,* año 1, nº 1, Buenos Aires, dgeyc, diciembre, pp. 43-54.

Pantelides, Edith Alejandra (2006), *La transición de la fecundidad en la Argentina, 1869-1947,* Buenos Aires, cenep, Cuadernos del cenep, nº 54.

Pantelides, Edith Alejandra y Martín Moreno (coords.) (2009), *Situación de la Población en la Argentina,* Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud)-Fondo de las Naciones Unidas para la Población (unfpa).

Recchini de Lattes, Zulma (1973), *La Población de Buenos Aires. Componentes demográficos del crecimiento entre 1855 y 1960*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.

United Nations (2002), *Worl population Ageing 1950-2050*, Nueva York, Department of Economic and Social Affaires, Population Division.

Vapñarsky, César A. (1998), *El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991*, Buenos Aires, indec (Serie D, Número 4).

––––––– (2000), *La aglomeración Gran Buenos Aires. Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*, Buenos Aires, Eudeba.

¿Cuánto vivimos? ¿Cuánto viviremos?

Carlos O. Grushka

Las preguntas formuladas en el título de este capítulo llevan implícito un amplio abanico de interrogantes vinculados entre sí: ¿Cuánto vivíamos en el pasado y cuánto vivimos en el presente? ¿Cuál ha sido el curso de la transición de la mortalidad en la Ciudad Autónoma de Buenos (CABA) y cuál en la Argentina? ¿Qué factores "explican" estas transiciones y sus diferencias y cómo se comparan con otros países o contextos internacionales? ¿Cómo evolucionará la mortalidad en la CABA y en la Argentina?

Es indudable que uno de los logros más notables de las sociedades modernas es la reducción de la mortalidad de sus poblaciones o, mirado desde otro ángulo, el aumento de la longevidad de las personas. Entre principios del siglo XIX y el presente, la esperanza de vida al nacer (EVN) se duplicó, pasando, aproximadamente, de 40 a 80 años. Esta disminución de la mortalidad se vincula con una sustancial transformación de las causas de muerte prevalecientes, como puede ejemplificarse con el caso de Inglaterra y Gales en el último siglo (Gallop, 2007). El descenso de la mortalidad debida a enfermedades infecciosas fue sumamente significativo, ha sido algo menor en la atribuible a enfermedades respiratorias y leve en el caso de las enfermedades circulatorias (aunque importante en la segunda mitad del siglo), mientras que la mortalidad por tumores experimentó un leve crecimiento, con cambio de tendencia en la última década.

Para responder a la pregunta ¿cuánto vivimos?, en la primera parte se analiza la evolución del nivel de la mortalidad entre el pasado (1870) y el presente (2010). Sin embargo, como la CABA no es una sociedad aislada sino una jurisdicción particular de la Argentina, que, además, forma parte de una gran aglomeración urbana, es necesario referir y comparar las transiciones de la mortalidad ocurridas en la CABA y en el país y contextualizarlas, a su vez, en un marco de referencia internacional. En la siguiente sección se brindan algunas respuestas para la CABA y la Argentina, evaluando similitudes y divergencias entre sus respectivas tendencias, mediante la utilización de dos indicadores: la tasa bruta de mortalidad (TBM) y la esperanza de vida al nacer (EVN). Para profundizar y enriquecer este análisis, se incorporan dos variables típicas del estudio de los diferenciales de mortalidad: la edad y el sexo de las personas.

Luego se consideran los motivos por los que vivíamos tanto menos en el pasado que en el presente, es decir, cómo se puede explicar la transición de la mortalidad, qué tipos de enfermedades causaban la muerte o qué causas de muerte se han podido controlar. Si bien la mortalidad de la CABA es menor a la del resto del país, es necesario dejar en claro que la Argentina no es un todo homogéneo; muy por el contrario, la mortalidad en las provincias (como se muestra en la sección específica) y las transiciones que siguieron fueron y siguen siendo diferentes, aunque tiendan a converger. Es decir, se observa un cuadro de situación estrechamente relacionado con las heterogéneas condiciones de vida (expresadas por diversos indicadores sociales y/o económicos) de las poblaciones provinciales. En general, las respuestas que se dan son parciales y aproximadas, y esto es así porque, además de que los datos son escasos y de pobre calidad, falta mucha investigación.

Con respecto a la segunda pregunta –¿cuánto viviremos?–, se trata de una cuestión mucho más difícil de responder. No obstante, se aproximan algunas respuestas a partir de las proyecciones –que para la CABA son de muy corto alcance– realizadas por diversos organismos oficiales, comentando sus limitaciones, sus problemas metodológicos y otras situaciones que las afectan.

Finalmente, con el objeto de mostrar la diversidad de enfoques en el estudio de la longevidad, en una última sección se resume una selección de trabajos que brindan respuestas hipotéticas, distintas y hasta contradictorias entre sí. Para cerrar el capítulo, se recapitulan los principales hallazgos y las respuestas –si bien tentativas– que se da a los interrogantes inicialmente planteados.

Evolución histórica de la mortalidad

Es muy habitual que el análisis de la evolución de la mortalidad se inicie con la utilización de la tasa bruta de mortalidad (TBM).[1] Los datos disponibles para la Argentina y la CABA permiten comenzar las series que se comparan con la TBM media anual del quinquenio 1870-74. En el caso de la CABA, el elevado valor inicial (44 por mil) corresponde a un período que contiene a la epidemia de fiebre amarilla que se produjo en el año 1871 (con una TBM de 111 por mil) (Recchini de Lattes, 1971, p. 71). Otras epidemias, como las de cólera en 1867-68, 1886-87 y 1894-95, la de viruela en 1874 y la de peste bubónica en 1899-1900, así como el impacto de la disentería y la fiebre tifoidea (Müller, 1974; Carbonetti y Celton, 2007), explican los altos valores y la significativa variabilidad de las TBM en aquellos años.

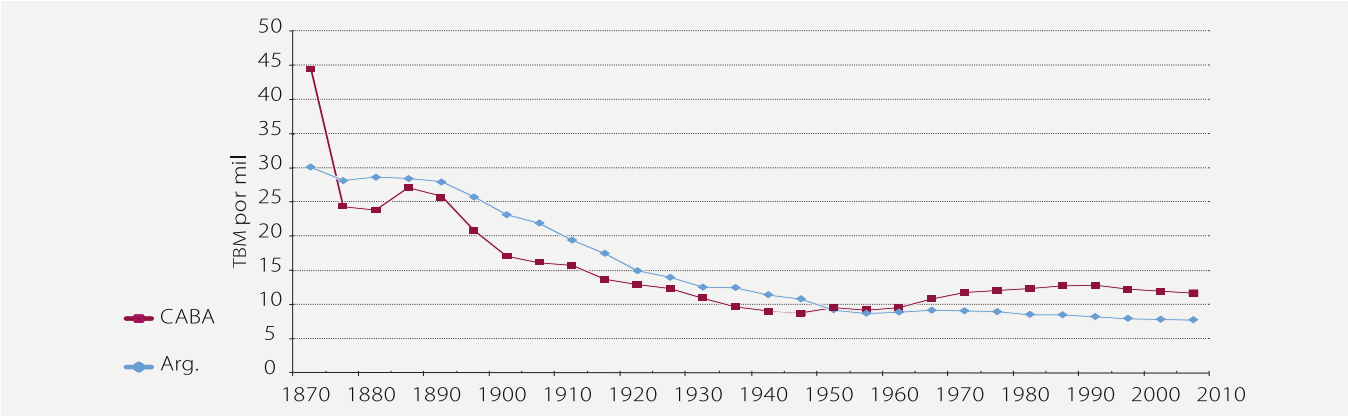
Entre 1875-79 y 1890-94, la TBM de la CABA se mantuvo en alrededor de 25 por mil, y en el último quinquenio del siglo XIX comenzó una rápida reducción, llegando a 15 por mil en 1915-19. Descendió luego más lentamente, alcanzando en 1945-49 su valor mínimo: 8,7 por mil. Luego, aumentó lentamente y se mantuvo en alrededor del 12 por mil desde 1970-74 hasta 2005-2009, combinando los efectos directos de una desaceleración en el descenso de la mortalidad (medida en esperanza de vida al nacer) y los indirectos del proceso de envejecimiento demográfico experimentado por la población de la CABA (Lattes y Andrada, 2010).

Durante el último cuarto del siglo XIX y la primera mitad del XX, la TBM de la CABA siempre fue inferior a la TBM de la Argentina. Sin embargo, desde 1950-54, debido a un proceso de envejecimiento más acelerado que el de la Argentina, superó a la del país, la cual, tras un corto repunte en los años 60, ha venido descendiendo lentamente hasta su actual nivel, apenas inferior al 8 por mil (Gráfico 1).

Un indicador más apropiado para describir los cambios del nivel de la mortalidad general a lo largo del tiempo es la esperanza de vida al

1 La TBM es una medida que relaciona todas las muertes acaecidas durante un año dado con la población total a mitad de ese año, midiendo así la disminución que causa la mortalidad sobre la población. Cabe tener en cuenta que: "Dado que la mortalidad varía con la edad, la TBM puede ser engañosa cuando las poblaciones que se comparan no tienen una composición por edad y sexo similar. Las poblaciones con elevada proporción de personas de edad avanzada, en las que la mortalidad es más alta, mostrarán TBM más elevadas que las de las poblaciones más jóvenes" (MSAL, 2008).

Gráfico 1 **Evolución de la tasa bruta de mortalidad. Argentina y Ciudad de Buenos Aires (CABA). Años 1870-2010**



Fuente: Lattes y Andrada, 2010.

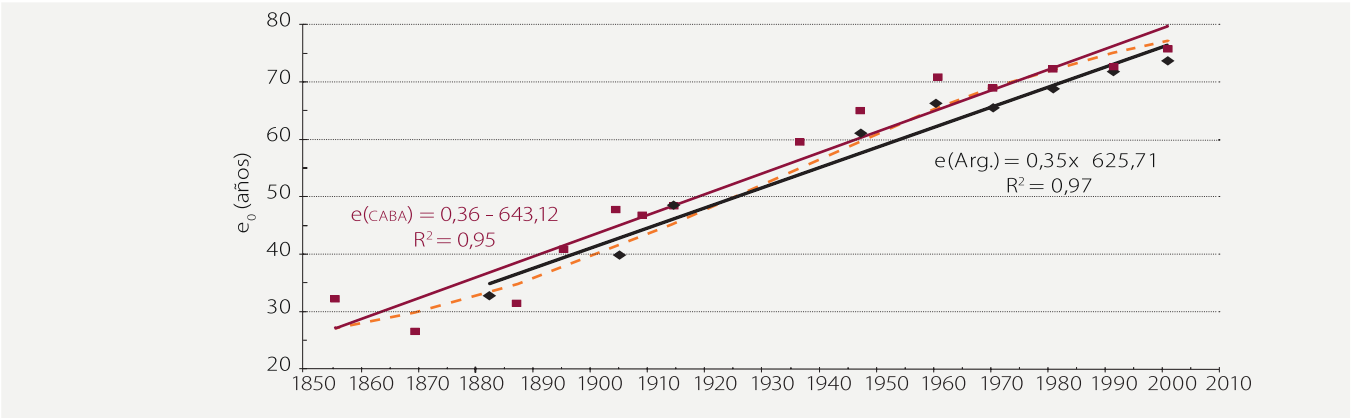
nacer (e_0 o EVN),[2] una medida de la mortalidad que no está afectada por los cambios de la estructura etaria de la población.

La EVN, desde mediados del siglo XIX, muestra una tendencia ascendente prácticamente lineal (Gráfico 2). Para la CABA, entre 1855 y 2001, la EVN de la población total aumentó de 32 a 76 años, o sea que experimentó un incremento absoluto de 44 años que equivale a 0,30 años de aumento por año calendario.[3] Las desviaciones respecto de la recta son pequeñas, aunque el aumento de la EVN (descenso de la mortalidad) no ha sido uniforme a lo largo del período considerado, destacándose el aumento entre 1887 y 1904 con una ganancia de casi un año de vida por año calendario. En relación con esta notable ganancia, Belmartino (2007) señala que entre 1890 y 1910 hubo un incremento significativo de la demanda de atención hospitalaria (mientras que la población aumentó 130%, la internación aumentó 271% en los hospitales municipales, 188% en los nacionales y 116% en los de colectividades), a la vez que mejoraba sensiblemente su eficacia (se verifica una fuerte disminución de la mortalidad hospitalaria). También entre 1914 y 1960 se produjeron ganancias significativas de casi medio año por año calendario.

2 La EVN se define como el número medio de años de vida que alcanzan los integrantes de una cohorte hipotética de nacimientos expuestos, desde su nacimiento hasta su extinción, a las condiciones de mortalidad por edad vigentes en esa población.

3 Cabe notar que desde 1887, año con datos más confiables, la ganancia anual promedió 0,39 años.

Gráfico 2 **Esperanza de vida para ambos sexos. Argentina: 1869-2001. Ciudad de Buenos Aires: 1855-2001**



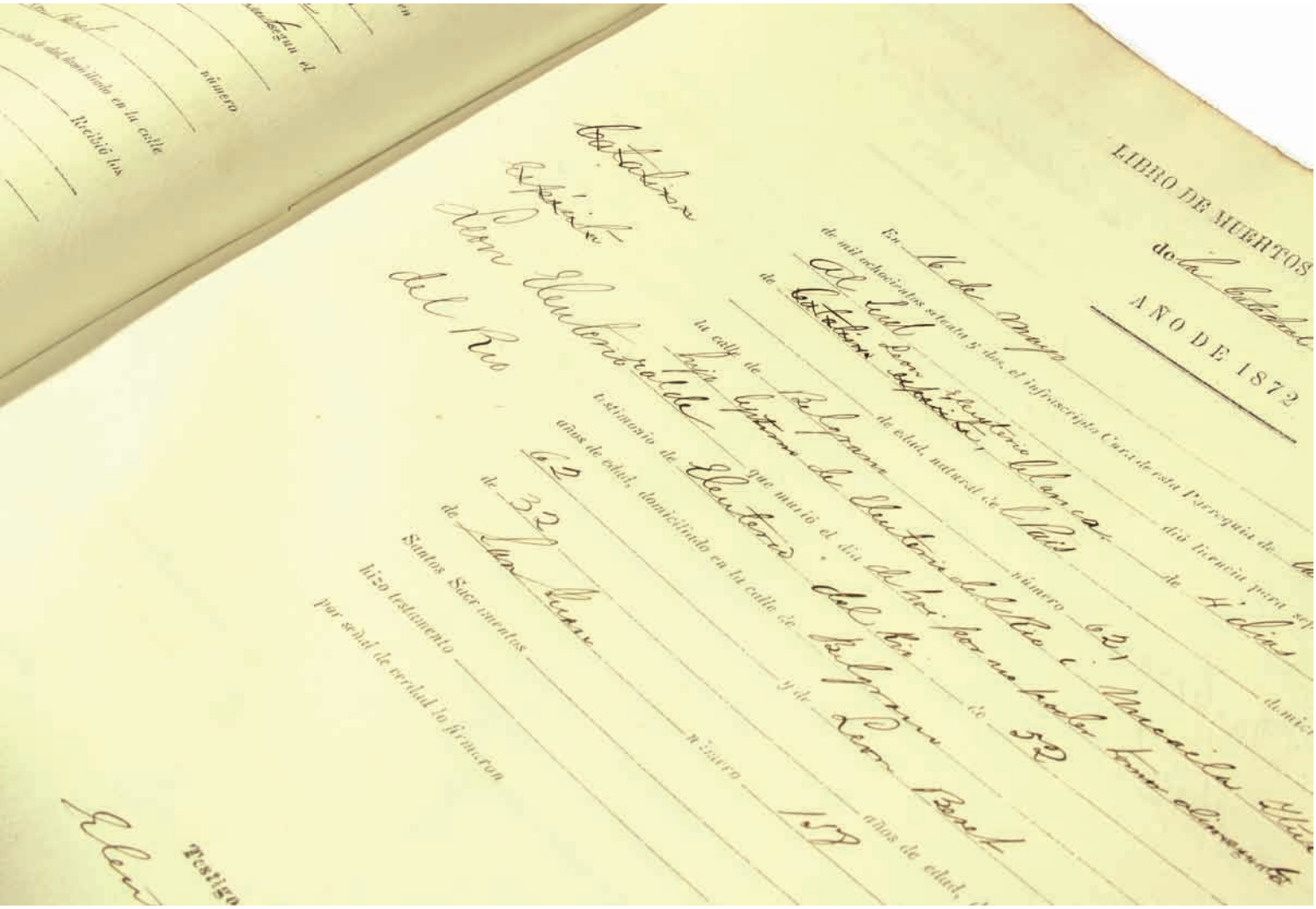
Fuente: Somoza, 1971; Müller, 1971 y 1978; INDEC, 1988, 1995 y 2005.

En las décadas posteriores, si bien los aumentos de la EVN en la CABA continuaron, su ritmo fue menor. Incluso, durante los años de la década de 1960 se produce un retroceso transitorio,[4] para recuperar luego la tendencia ascendente, aunque cada vez más lenta, y alcanzar una EVN cercana a los 76 años en el bienio 2000-01. Este comportamiento es coherente con una esperada reducción de las ganancias de EVN a medida que disminuye el nivel de la mortalidad, que ha llevado a que varios autores postulen una evolución logística –tal como se presenta con línea cortada en el Gráfico 2.

El mismo Gráfico 2 muestra que la evolución de la Argentina fue relativamente similar a la de la CABA: desde 1883 (año central del primer período intercensal)[5] hasta 2000-01, la EVN aumentó de 33 a 74 años, un incremento absoluto de 41 años equivalente a 0,35 años de ganancia por año calendario. Tras un ascenso moderado hasta comienzos del siglo XX, destaca la aceleración producida entre la primera y segunda década del siglo, con una ganancia de casi una año de vida por año calendario. Al igual

4 Este fenómeno se dio también para el total del país y aún no ha sido explicado satisfactoriamente. Durante la década de 1970 se consideró a esta caída como síntoma de la llegada a un máximo impuesto por las condiciones socioeconómicas del país (Müller, 1978; Accinelli y Müller, 1980). Los avances en la EVN que se produjeron durante los años posteriores a pesar del deterioro socioeconómico, aunque moderados, obligan a descartar esa hipótesis.

5 Los valores de EVN para los períodos intercensales 1869-1895 y 1895-1914 se estimaron sobre la base de los tres primeros censos de población y deben ser considerados como aproximaciones (Somoza, 1971).



Los libros parroquiales constituyeron hasta el año 1884 la fuente de información sobre las muertes ocurridas en la Ciudad de Buenos Aires.

que en la CABA, en las décadas posteriores los avances continuaron pero a un ritmo menor, hasta alcanzar una EVN cercana a los 74 años en 2000-01.

La brecha entre la CABA y el total del país tiende a reducirse de casi 8 años alrededor de 1905 a algo más de 2 años en 2000-01, pasando por un mayor acercamiento en 1990-92. Esta brecha responde a un patrón internacional por el que las regiones más urbanizadas de un país, con mayor educación, ingresos y acceso a centros de salud, se adelantan en la transición de la mortalidad, aunque esta brecha no es tan clara en la actualidad cuando se comparan grandes ciudades y sus países. Algunos datos (Caviezel, 2008) para América Latina, muestran brechas de 1 año en México, 0,5 años en Chile (área metropolitana de Santiago) e incluso de

signo contrario en Uruguay (-0,2 años con el área metropolitana de Montevideo). Pero, realmente, solo el caso de México (D.F.) sería comparable a la CABA, dado que en los otros dos ejemplos se trata de áreas metropolitanas. En la Argentina no es posible contrastar el nivel de mortalidad del Área Metropolitana de Buenos Aires (la CABA y partidos del Conurbano) por la carencia de estimaciones de la EVN para esta Área.

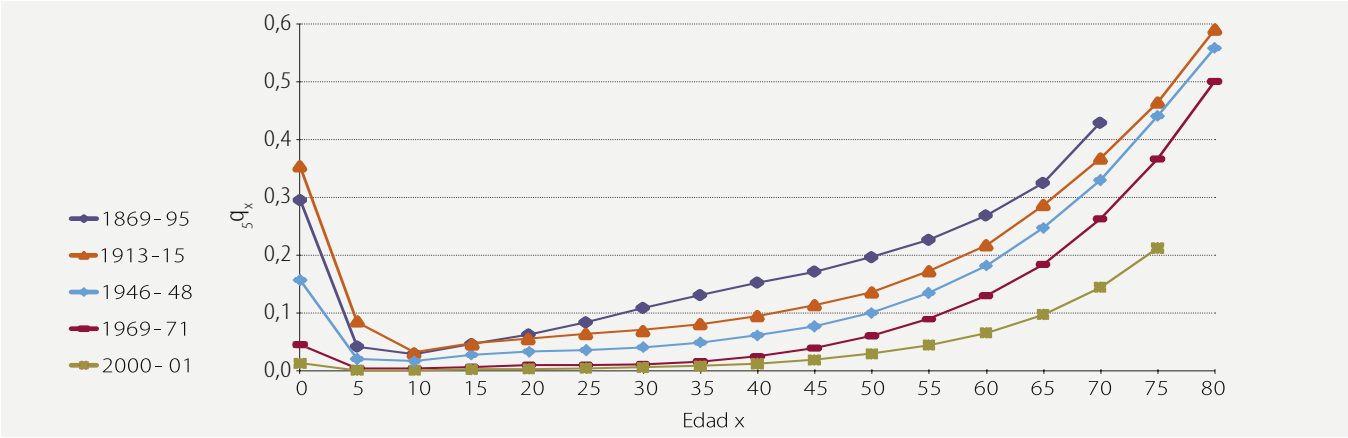
En cuanto al contexto internacional, es evidente que la reducción de la mortalidad en la Argentina se inició más tempranamente que en la mayoría de los países latinoamericanos y que, a diferencia de estos, respondió en sus comienzos a mejoras en las condiciones generales de vida asociadas al desarrollo socioeconómico más que al avance del conocimiento y la tecnología médicas o a esfuerzos dirigidos a combatir directamente las enfermedades infecciosas (Lattes, 1975). En este sentido, aunque partiendo de niveles más altos, la caída de la mortalidad en la Argentina se asemeja en parte al proceso experimentado por los países desarrollados y se distancia de la mayoría de los países del resto de América Latina. Entre los principales factores que habrían contribuido al precoz inicio del descenso sostenido de la mortalidad, cabe mencionar la temprana modernización de la sociedad argentina en relación con casi todos los demás países latinoamericanos, su elevado nivel de urbanización y la expansión de la educación formal. Así, mientras que en la década de 1950 muchos países de la región se encontraban dando los primeros pasos en la transición epidemiológica, para ese entonces la Argentina ya había cubierto gran parte de su recorrido.

Diferenciales de la mortalidad por edad y sexo

La mortalidad, como muchos fenómenos demográficos, muestra un comportamiento diferencial según la edad. El riesgo de morir es alto durante los primeros años de vida, especialmente en el primer año, y se reduce notoriamente entre los 5 y 15 años. Luego, la mortalidad aumenta levemente hasta alrededor de los 40 años, para incrementar posteriormente su intensidad y alcanzar otra vez valores elevados en las edades más avanzadas.

A su vez, la reducción de la mortalidad no se produce con el mismo ritmo en todas las edades: durante el proceso de descenso de la mortalidad la caída más rápida ocurre en las primeras edades. En el Gráfico 3 se puede ver cómo a medida que la edad aumenta disminuye la dispersión de los valores para los distintos períodos analizados. Este proceso ha dado lugar a la típica transformación de la estructura por edad de la mortalidad, que

Gráfico 3 **Probabilidad de morir en cinco años a partir de la edad x. Ambos sexos. Ciudad de Buenos Aires. Años 1855-2001**



Fuente: Somoza, 1971; Müller, 1974; INDEC, 2005b.

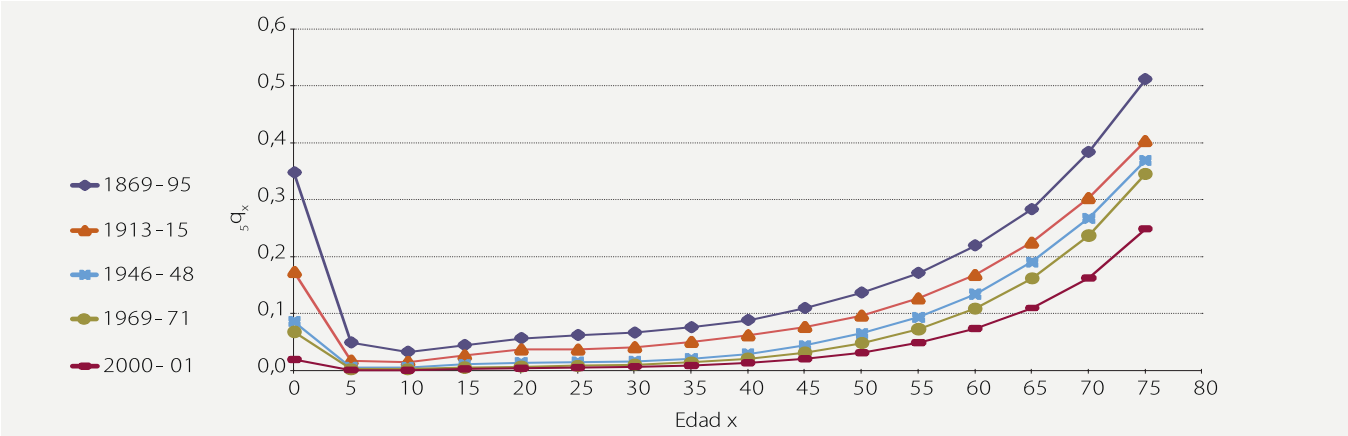
cambia de una forma de letra U (con intensidades de la mortalidad similares entre los grupos más jóvenes y los de edades mayores) a una forma más parecida a una letra J (Gráfico 3).

Si bien a lo largo del período analizado la mortalidad disminuyó en todos los grupos de edad, las reducciones han variado mucho según la edad. Las mayores bajas relativas hasta 2000/01 (desde 1887 para la CABA y desde el período 1869-95 para la Argentina) corresponden a los menores de 35 años (más del 90 por ciento), seguidos por los grupos de edad comprendidos entre 35 y 60 años (disminuciones que oscilan entre 70 y 90 por ciento). Finalmente, a partir de los 60 años y a medida que avanza la edad, las mejoras relativas comienzan a ser cada vez menores (y varían entre 50 y 70 por ciento). En todos los períodos considerados, el orden de disminución relativa descrito se mantiene similar (Gráfico 4).

La mortalidad tampoco afecta a los sexos por igual. Por causas biológicas, socioeconómicas y culturales, los varones presentan una mortalidad mayor que la de las mujeres.[6] En todos los años considerados, la EVN de

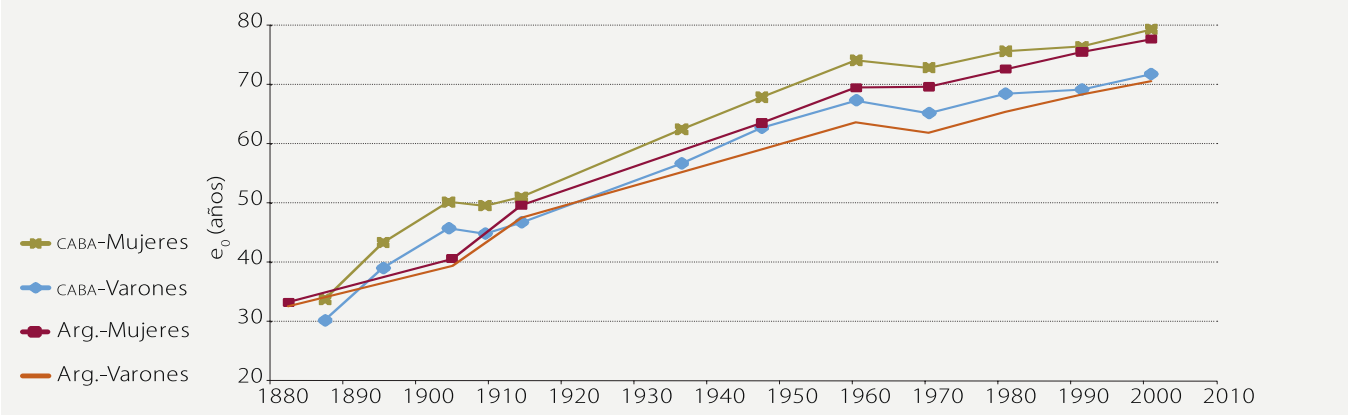
6 Solo en muy pocos casos, en que el nivel de la mortalidad es muy alto, se ha observado que la esperanza de vida de las mujeres es menor que la de los hombres.

Gráfico 4 **Probabilidad de morir en cinco años a partir de la edad x. Ambos sexos. Argentina. 1869-2001**



Fuente: Müller, 1978; INDEC, 1988, 1995 y 2005.

Gráfico 5 **Esperanza de vida al nacer según sexo. Argentina: 1869-2001. Ciudad de Buenos Aires: 1887-2001**



Fuente: Somoza,1971; Müller, 1974 y 1978; INDEC, 1988, 1995 y 2005; Caviezel, 2008.

las mujeres es mayor que la de los varones, tanto para la CABA como para el total del país, con una evolución bastante similar para ambas (Gráfico 5).

En la CABA, en 1887 la EVN de los varones era 3,6 años menor que la de las mujeres y, siguiendo un patrón que es internacional (la sobremortalidad masculina se incrementa a medida que disminuye el nivel de la mortalidad), la brecha se fue ampliando gradualmente para estabilizarse en poco más de 7 años a partir de 1970.

En la Argentina, la diferencia entre las EVN de varones y mujeres era apenas menor a un año en 1869-95 y su aumento fue acelerado y significativo hasta 1970; pero, a partir de este año, las ganancias experimentadas por los varones se vuelven similares o mayores a las de las mujeres y, por consiguiente, la sobremortalidad masculina comienza a decrecer y se estabiliza en las dos últimas décadas en una brecha igual a la observada en la CABA (algo superior a 7 años). Esta brecha se ubica entre las más significativas dentro de los estándares internacionales.

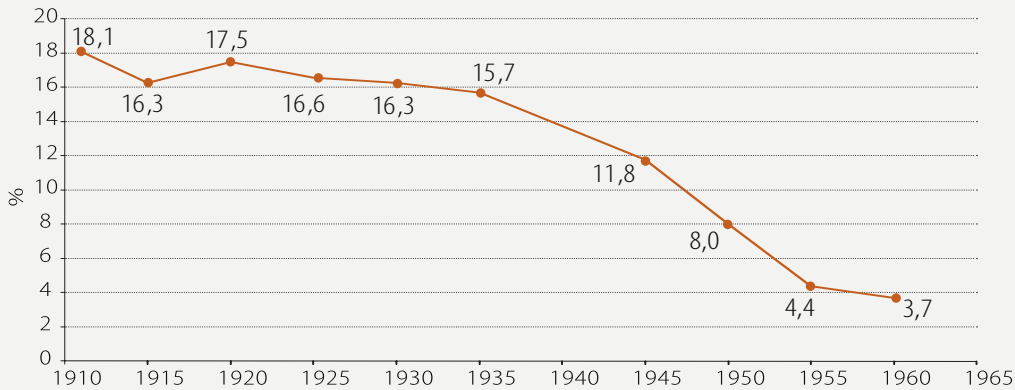
Causas de mortalidad

La denominada transición epidemiológica describe el proceso empírico de descenso de la mortalidad y de transformación de la estructura de causas de muerte que la acompaña. En términos generales, la disminución de la mortalidad responde, en principio, a una reducción de la incidencia de las enfermedades transmisibles (infecciosas y parasitarias), dando lugar a un aumento de la importancia relativa de las enfermedades del aparato circulatorio, las neoplasias y los traumatismos. Una vez que las enfermedades transmisibles son muy controladas, la disminución de la mortalidad se hace más lenta, dadas las mayores dificultades para controlar las otras causas.

Según Pantelides (1983), los cambios importantes en el perfil epidemiológico de la Argentina comienzan a observarse a fines de la década de 1930. A partir de esos años, la mortalidad por enfermedades transmisibles desciende a un ritmo mayor que la mortalidad general, reduciéndose su importancia relativa (Gráfico 6). Este patrón sugiere que hasta la década de 1940 el descenso de la mortalidad se habría debido a una mejora generalizada de las condiciones de vida y no a esfuerzos particulares de control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, ya que en las dos décadas previas disminuyeron al mismo ritmo que las otras causas de muerte.

Es importante señalar que la serie disponible solo incluye datos a partir de 1911 y que las epidemias, como ya mencionamos, tuvieron fuerte incidencia en la mortalidad del último tercio del siglo XIX. En consecuencia, si se tiene en cuenta que la transición de la mortalidad en la Argentina se inicia entonces, es probable que la reducción de las tasas y del peso relativo de las enfermedades transmisibles comenzara antes de 1911, disminuyendo lentamente durante unas décadas y acelerándose nuevamente en la década de 1940.

Gráfico 6 **Proporción de muertes atribuibles a enfermedades infecciosas y parasitarias. Argentina. Años 1911-1960**



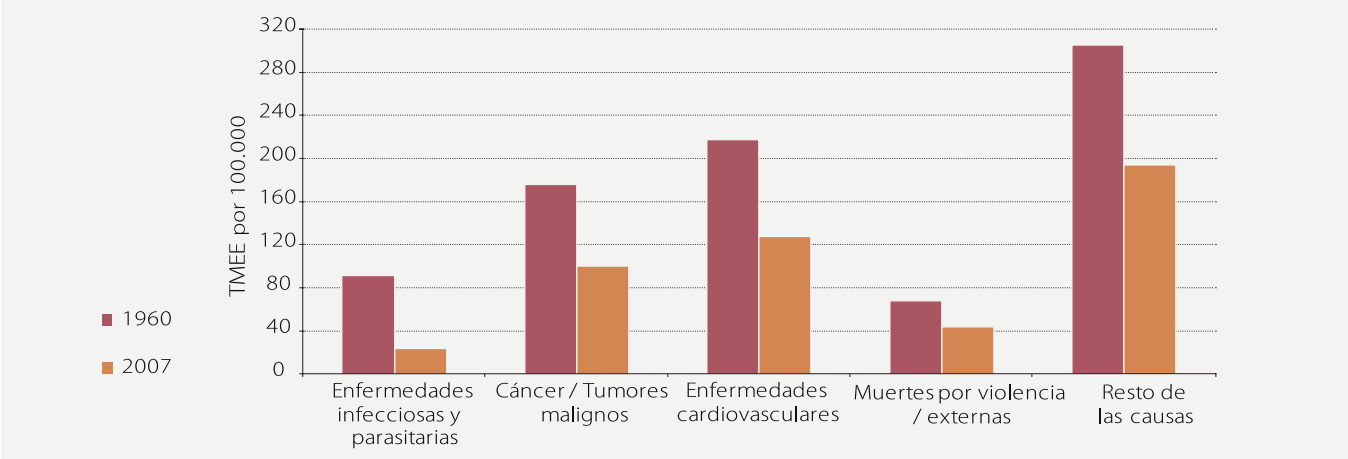
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Pantelides, 1983, tomado de Somoza, 1971.

Las explicaciones ofrecidas para esta última reducción se vinculan con los avances de la medicina (especialmente con la introducción de la penicilina y la sulfamida), el progreso de la provisión de agua potable y las políticas sociales y sanitarias que incluyeron la concientización social acerca de normas higiénicas en el cuidado de niños (Carbonetti y Celton, 2007).

Por otro lado, es importante señalar que la distribución de muertes por causas también está afectada por el cambio de la estructura etaria de la población. Al tratarse de indicadores brutos (no estandarizados por edad), los cambios observados a partir de 1945 expresan una reducción del riesgo de morir debido a enfermedades infecciosas, pero también contienen la disminución relativa de la población en edades jóvenes, en las que dicho riesgo es más alto. Por esta razón, la manera apropiada para dar cuenta de los cambios en los riesgos de muerte asociados a distintas causas no es a partir de la distribución de defunciones, sino a través de la comparación de tasas de mortalidad (específicas por causa) estandarizadas por edad (TMEE).

Las mejoras introducidas en el registro de defunciones clasificadas por causa en la Argentina durante la década de 1960 permiten realizar un análisis un poco más detallado a partir de esa fecha, aunque con otras dificultades vinculadas a la distribución de las causas mal definidas o desconocidas y a los cambios en la codificación de la clasificación internacional

Gráfico 7 **Tasas de mortalidad según causa de muerte Argentina. Años 1960 y 2007**



Fuente: Tabla 1 del Anexo.

de enfermedades (CIE).[7] En el Gráfico 7 se presentan las TMEE por causas agrupadas en cinco grandes categorías para los años 1960 y 2007. En casi medio siglo, el nivel general de la mortalidad disminuyó 43 por ciento; la menor reducción relativa correspondió a las muertes por violencia o causas externas (35 por ciento) y la mayor, a las enfermedades infecciosas (cuyas tasas disminuyeron 74 por ciento), que continuaron perdiendo peso entre las causas de muerte.

En la CABA, los datos históricos de mortalidad por causa presentan las mismas dificultades que en otras poblaciones (cambios en la clasificación internacional, variación en la cantidad y calidad de atención médica, variación en la exactitud del diagnóstico, etc.), pero también tienen otros problemas específicos. Si bien la clasificación por edad y causa de las muertes está disponible desde 1903, los tabulados hasta 1960 no especifican el lugar de residencia de las personas, por lo que la distribución de causas corresponde al total de muertes *ocurridas* en la CABA y no a las muertes de la población *residente* en la Ciudad.

7 La CIE se utiliza a nivel internacional para fines estadísticos relacionados con morbilidad y mortalidad. Es publicada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para promover la comparación internacional de la recolección, procesamiento, clasificación y presentación de estas estadísticas y tiene su origen en la "Lista de causas de muerte" editada por el Instituto Internacional de Estadística en 1893. La OMS se hizo cargo de la CIE en 1948, en la sexta edición, la primera en incluir también causas de morbilidad. A la fecha, la lista en vigor es la décima, y la OMS sigue trabajando en ella, publicando actualizaciones menores anuales y actualizaciones mayores cada tres años.

A pesar de las limitaciones señaladas, Müller (1974) realizó un análisis descriptivo de la evolución de las causas de muerte entre 1903 y 1960 con conclusiones que son similares a las que se esbozaron antes para el total del país: "La mortalidad bajó en su mayor parte debido al control de las enfermedades infecciosas y respiratorias" (p. 61). Al respecto, resultan ilustrativas algunas consideraciones de Armus (2007) sobre la evolución de la tuberculosis (una infección bacteriana contagiosa que compromete principalmente los pulmones) como fenómeno biomédico, social y cultural. El descenso de la tuberculosis fue rápido y oscilante entre 1870 y 1895, se estancó hasta 1930 y continuó de manera sostenida y suave hasta los primeros años de la década del cuarenta, pero brusca en la segunda mitad. Los factores explicativos fueron múltiples y la interacción entre procesos de inmunidad colectiva y de mejoramiento de los niveles de vida (vivienda, salarios, condiciones de trabajo y alimentación e intervenciones médicas y sanitarias) es muy compleja. Armus concluye que en los años cincuenta la historia de la mortalidad tuberculosa estaba terminada, más allá de su reemergencia (a menor escala) a fines del siglo XX.

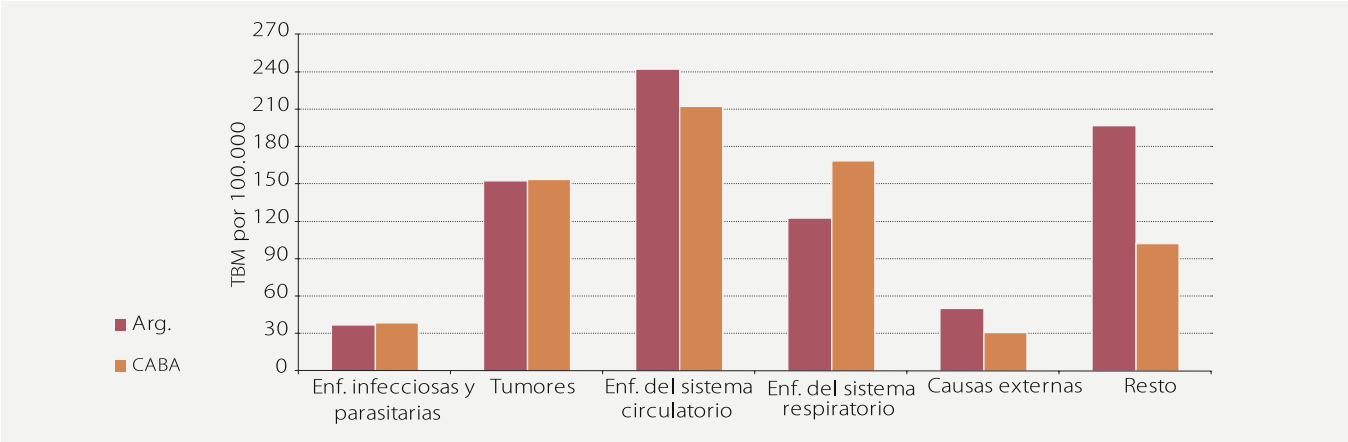
Los datos de la CABA han mejorado sustancialmente en las últimas cinco décadas, pero las sucesivas modificaciones en los criterios de clasificación internacional dificultan seriamente el análisis de la evolución de la mortalidad por causas. En consecuencia, aquí se opta por comparar los datos de la CABA y del total del país para el año 2007 (Gráfico 8).

Las TBM en 2007 eran de 11 por mil en la CABA y de 8 por mil en la Argentina. Como mencionáramos con anterioridad, las diferentes estructuras etarias hacen necesario comparar tasas de mortalidad (específicas por causa) estandarizadas por edad (TMEE). Al estandarizar con la estructura de edad del total del país, la tasa de la CABA se reduce al 7 por mil, cambiando el signo y disminuyendo la significatividad de la diferencia con la Argentina (pasa de un 41 por ciento mayor a un 12 por ciento menor, como se puede ver en la Tabla 2 del Anexo).

Es muy difícil establecer las causas determinantes de la menor mortalidad de la CABA (relacionadas con diferencias socioeconómicas, como se analiza en el siguiente apartado), ya que la principal diferencia con la Argentina se produce en la categoría "Resto".[8] Sin embargo, cabe desta-

8 La categoría "Resto" está fuertemente afectada por las defunciones por causas mal definidas y desconocidas; la proporción de estas defunciones era del 8 por ciento en la Argentina y solo del 1 por ciento en la CABA.

Gráfico 8 **Tasas de mortalidad según causa de muerte. Argentina y Ciudad de Buenos Aires. Año 2007**



Fuente: Tabla 2 del Anexo.

car la sobremortalidad de la Argentina sobre la CABA por enfermedades del sistema circulatorio y causas externas, y la sobremortalidad de la CABA sobre la Argentina por enfermedades del sistema respiratorio.

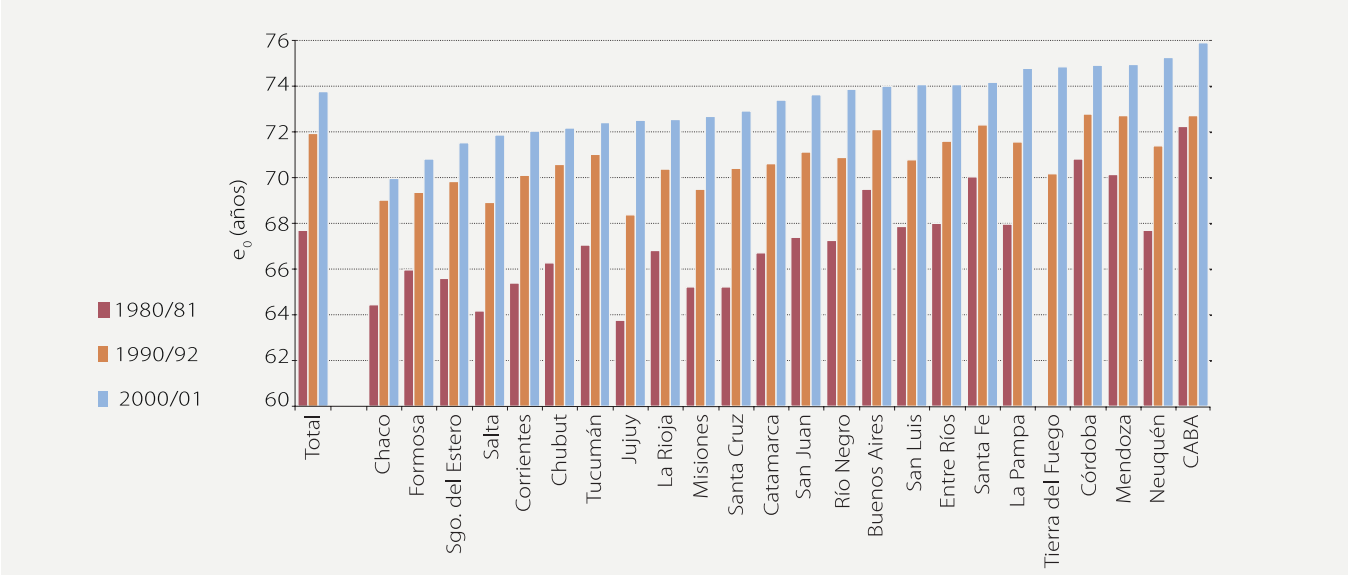
Diferenciales de la mortalidad entre regiones del país

La medida de la mortalidad de un país es un agregado de diferentes mortalidades de las regiones o de otras unidades territoriales que lo integran. Por ende, los valores de la EVN que se analizaron antes para el total del país son un promedio ponderado de las EVN regionales o de jurisdicciones que indican, a su vez, las desiguales condiciones de vida de esas poblaciones.

La brecha que separa los niveles máximo y mínimo de mortalidad entre las regiones del país ha disminuido de manera significativa. Müller (1978) muestra que en 1914 la brecha era de más de 13 años (con una EVN de 51,4 años para Buenos Aires y de 37,9 años para la región Noroeste) mientras que en 1970 se había reducido a menos de 7 años (Cuyo con 66,9 años y el Noroeste con 59,5 años).

Considerando otras unidades territoriales, en 1980 la máxima diferencia entre las 24 jurisdicciones (provincias y CABA) supera los 8 años (CABA 72,2 años y Jujuy 63,8 años); en la década siguiente esta brecha disminuye a solo 4 años (Córdoba 72,8 años y Jujuy 68,4 años); y, más recien-

Gráfico 9 **Esperanza de vida al nacer por jurisdicción. Argentina. Años 1980-2001**

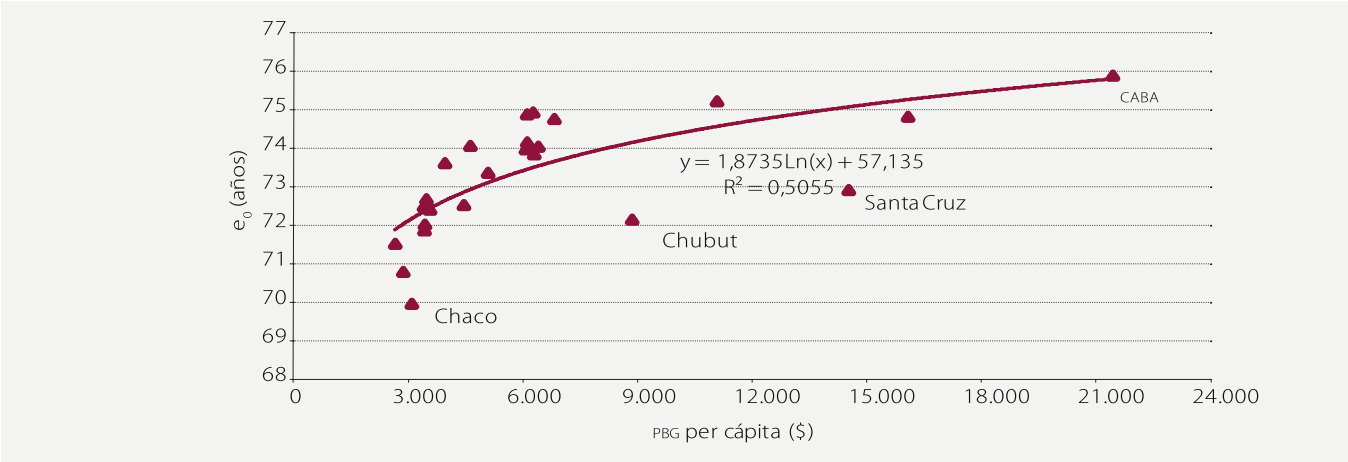


Fuente: INDEC, 1988, 1995 y 2005.

temente, en 2001-02, la brecha crece a 6 años (CABA 75,9 años y Chaco 70,0 años). En general, esta tendencia decreciente de las desigualdades regionales coincide con la experiencia internacional (Soares, 2007) (Gráfico 9).

Observando el contexto internacional, Preston (1975) señaló que las diferencias entre los niveles de mortalidad se asocian generalmente con diferencias en el nivel de desarrollo socioeconómico. Más recientemente, este mismo autor revisó y analizó las características de esta relación y su evolución (Preston, 2007), mientras que otros estudios complementarios han enfatizado la importancia de las intervenciones sanitarias (Kunitz, 2007), las contribuciones de los avances técnicos (Bloom y Canning, 2007), la posibilidad de obtener más salud con el mismo ingreso a través del tiempo (Wilkinson, 2007) o la evolución histórica de cada país y otros factores –además del ingreso– que afectan a la EVN (Riley, 2007). Por su parte, Soares (2007) analiza los determinantes de la reducción de la mortalidad y sus implicaciones en términos de desigualdades, apoyado en evidencias del incremento de la EVN en diferentes países y en las variables asociadas a la reducción de su mortalidad. Más recientemente, Schnabel y Eiler (2009) modelaron la relación entre la EVN y el producto bruto por habitante para estimar el desempeño individual, mostrar sus cambios a través del tiempo y establecer posibles fronteras.

Gráfico 10 **Producto bruto per cápita y esperanza de vida al nacer según jurisdicción. Argentina. Año 2001**



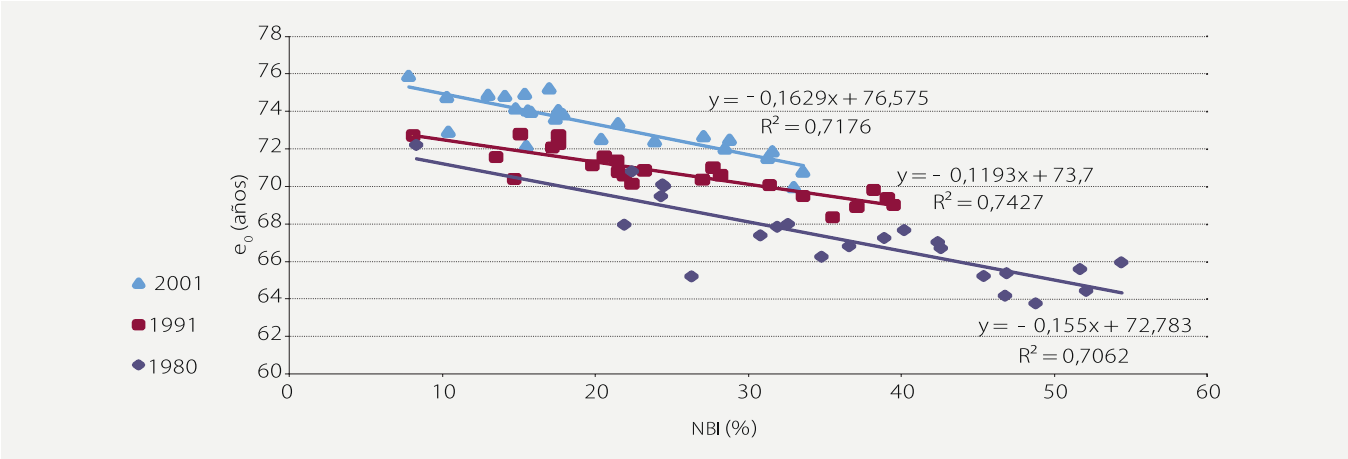
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, 2006 e INDEC, 2005b.

Para el caso argentino, en el Gráfico 10 se presenta la relación entre las EVN de cada jurisdicción y un indicador económico: el producto bruto geográfico por habitante. La relación es bastante similar a la que se ha observado a nivel internacional en los trabajos antes citados: la asociación es claramente positiva y el mayor ingreso podría considerarse causa de la mejor salud a través de mejor educación, nutrición, vivienda, sanidad y mayor demanda por servicios de salud (Soares, 2007). Los casos que se alejan de la tendencia general corresponden a dos provincias patagónicas (Chubut y Santa Cruz), con recursos extraordinarios (vinculados a la industria petrolífera) y una población que no llega a beneficiarse directamente (al menos en términos relativos). En todo caso, la CABA parece beneficiarse de una mejor situación que el resto de las jurisdicciones.

Otro indicador del desarrollo de cada jurisdicción es la proporción de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), definidas según el INDEC (1984). En este caso, los datos disponibles[9] permiten verificar que cada punto porcentual de NBI se asocia con una disminución de entre 0,12 y 0,16 años de la EVN (Gráfico 11).

9 Cuya fuente son los censos nacionales de población de 1980, 1991 y 2001.

Gráfico 11 **Esperanza de vida y NBI por jurisdicción. Argentina. Años 1980-2001**



Fuente: INDEC, 1988, 1995 y 2005; Censos Nacionales de Población, 1980, 1991 y 2001.

Es interesante destacar que en cada década no solo disminuye la proporción de población con NBI (y los desplazamientos serían sobre la misma línea recta) sino que a igual porcentaje la EVN asociada es mayor (las líneas se desplazan hacia arriba). El hallazgo es similar a la experiencia internacional: una parte importante de la disminución de la mortalidad se debe a factores estructurales no relacionados con el desarrollo económico, entre los que se destacan las intervenciones dirigidas a enfermedades particulares y a educación (principalmente de las madres) (Soares, 2007).

Las perspectivas de la mortalidad

¿Qué se puede esperar en cuanto a la evolución de la mortalidad en la CABA? ¿Seguirá disminuyendo la brecha entre la CABA y la Argentina? Las proyecciones oficiales disponibles para la CABA (y para cada una de las provincias argentinas) (INDEC, 2005a) indican, sin justificación alguna, que, acorde con la evolución del país, se espera que en 2015 la EVN sea de 74,2 años para varones y 81,7 para mujeres, con ganancias anuales levemente menores a las de las dos últimas décadas del siglo XX.

Es llamativa esta falta de preocupación por formular proyecciones poblacionales a plazos más largos, considerando sus múltiples utilidades. La brecha de mortalidad entre la CABA y el país depende, entre otros facto-

res, de los posibles cambios en la composición de la población de la Ciudad (proporción de residentes en áreas carenciadas o con necesidades básicas insatisfechas, migración interna e internacional, evolución de la pobreza absoluta y relativa o redistribución de la riqueza). La brecha podría ampliarse mediante políticas o planes específicos (de salud pública y/o socioeconómicos) que mejoren las condiciones sanitarias de las comunas del sur de CABA. Por otro lado, es muy probable que la brecha de mortalidad siga reduciéndose si continúa la tendencia a seguir disminuyendo de las diferencias socioeconómicas que mantiene la CABA con el resto del país.

Para acercar respuestas más precisas a los interrogantes antes planteados, es necesario tanto ampliar un poco las consideraciones en el análisis de la evolución y las tendencias de la mortalidad en la Argentina y otros países o regiones, como considerar también los enfoques interdisciplinarios sobre longevidad.

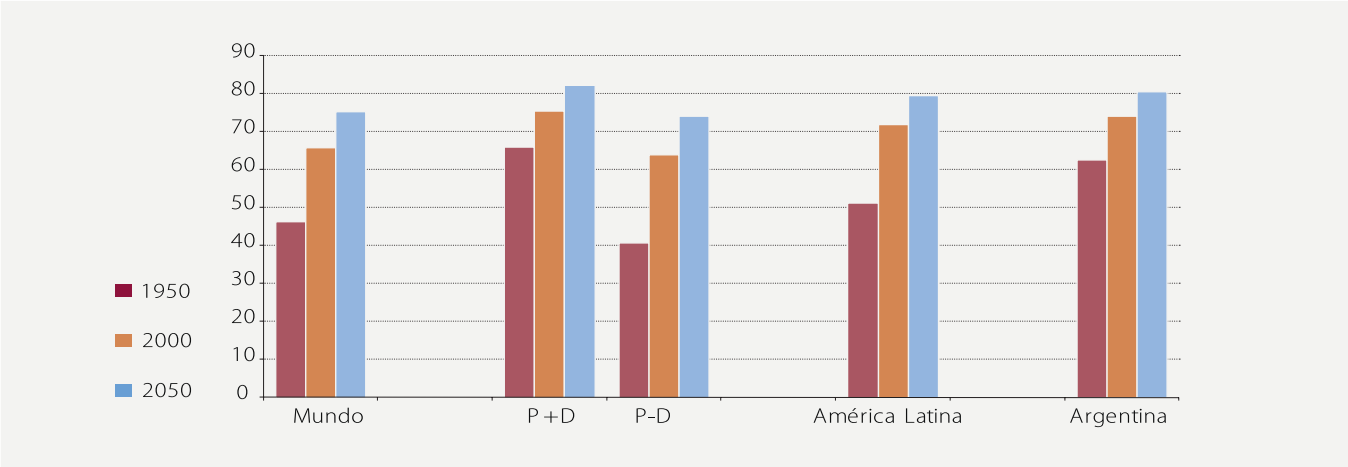
Con fines ilustrativos, se presentan estimaciones de cinco unidades geográficas: el mundo, la división entre países más y menos desarrollados (P+D, P-D) según el criterio de las Naciones Unidas (UN, por su sigla en inglés),[10] América Latina y Argentina. Asimismo, se consideran estas estimaciones para tres momentos en el tiempo –1950, 2000 y 2050– como aproximaciones al pasado, al presente y al futuro (Gráfico 12).

La EVN mundial aumentó de manera significativa en la segunda mitad del siglo XX, pasando de 45 a 68 años; como se prevén aumentos menores, para 2050 llegaría a los 74 años. La brecha entre países más y menos desarrollados se redujo notablemente y predomina (aunque con ciertos desacuerdos) la visión de que podría disminuir algo más. América Latina y la Argentina, con niveles intermedios, presentan similares tendencias futuras. Los valores de la Argentina son siempre superiores a los de los P-D y los de América Latina, aunque en este último caso tienden a igualarse; y están y seguirán por debajo de los P+D.

En la Argentina, las proyecciones oficiales más recientes fueron preparadas de manera conjunta por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población (CELADE), aunque los criterios de publicación difie-

10 Los países más desarrollados comprenden todos los de Europa y América del Norte, Australia, Nueva Zelanda y Japón. Los países menos desarrollados comprenden todos los de África, Asia (excluyendo Japón), América Latina (muy influenciada por Brasil y México) y el Caribe más la Polinesia.

Gráfico 12 **Esperanza de vida al nacer (en años)**



Fuente: Naciones Unidas, 2006.

ren, ya que mientras que el CELADE (2004) mantuvo la práctica de publicar información hasta el año 2050, el INDEC (2004) lo hizo solo hasta el 2015 (para más detalles, véase Rofman, 2007).

Para proyectar la mortalidad se mantuvo la hipótesis de cambio basada en el criterio usual de UN, que permite determinar los valores esperados de EVN para cada quinquenio de la proyección hasta 2045-50, de acuerdo con una ganancia media (en años de vida) decreciente (Pujol, 1995; INDEC, 2004). Asimismo, dado que el diferencial por sexo del nivel de la mortalidad (EVN) es el más alto de toda América Latina, se mantiene constante un diferencial de 7,5 años a favor de las mujeres.

La proyección de la estructura por edad de la mortalidad consistió en una interpolación entre las tablas de mortalidad por sexo iniciales (2000-01) y las denominadas "tablas límites" del CELADE, considerando que los valores resultantes de la interpolación de las probabilidades de morir según edad deben cumplir la condición de reproducir los niveles de mortalidad (EVN) proyectados.

De acuerdo con estas estimaciones, en las cuatro próximas décadas, la EVN aumentaría de 75,2 años en el quinquenio 2005-10 a 80,7 en el quinquenio 2045-50, es decir, a razón de 0,14 años por año calendario (0,16 en las dos primeras décadas y 0,12 en las dos siguientes).

Por otra parte, Naciones Unidas (2004) divulgó por vez primera proyecciones de largo plazo que alcanzan hasta el año 2300, con detalles a nivel mundial, regional y por país. La EVN estimada para la Argentina en 2300 se aproxima a los 100 años, con un aumento promedio entre 2050 y 2300 de 0,08 años por año calendario.

Una de las implicaciones más relevantes de disponer de proyecciones a largo plazo se relaciona con el campo de la seguridad social. Las proyecciones previsionales en la Argentina se realizaron según la mortalidad de la población total, aunque hay claros indicios de que los beneficiarios constituirían un grupo selecto de menor mortalidad (Lacasta, 2008; Rofman, 1994). Para poder precisar proyecciones a nivel local y evaluar y verificar hipótesis alternativas, es necesario superar las severas limitaciones de los datos y desarrollar más investigación. Es este un gran desafío, y el presente trabajo quiere contribuir a sentar un razonable punto de partida, que debería iluminarse mediante un acercamiento a la investigación realizada en el contexto internacional y con la participación e incorporación del debate teórico que se refiere a continuación.

Enfoques interdisciplinarios sobre longevidad

Tras dos siglos de continua y muy significativa disminución de la mortalidad, se tiene una amplia diversidad de opiniones acerca de si los cambios técnicos, médicos y ambientales futuros tendrán sobre la EVN mayores o menores impactos que en el pasado. Gallop (2007) identifica tres factores potencialmente positivos para la futura evolución de la EVN –reducción de los niveles de privación y mejoramiento de las viviendas; apoyo público para mejorar la salud, los ingresos y el gasto en avances médicos; declinación en la prevalencia de la población fumadora– y tres factores negativos –como la obesidad, la emergencia de nuevas enfermedades (HIV, SARS) y la reaparición de viejas enfermedades (por ejemplo, tuberculosis)–, mientras que los estilos de vida modernos tendrán un efecto neto poco claro.

En décadas recientes han surgido considerables discrepancias entre demógrafos y biólogos acerca de cuáles son los posibles escenarios futuros. Algunos pesimistas piensan que la EVN se está acercando a un límite, mientras que otros, muy optimistas, esperan avances ilimitados. La discusión suele cobrar otra relevancia cuando se considera, por ejemplo, que los aumentos de la EVN constituyen un factor clave del aumento de

Como parte de las tareas de extensión de la Universidad de Buenos Aires, el Centro Cultural Ricardo Rojas desarrolla desde 1987 actividades cuyos objetivos generales incluyen, entre otros, facilitar la revalorización social e individual de los adultos mayores y brindarles, a la vez, posibilidades de formación e información.

los costos de pensiones y asistencia sanitaria a los adultos mayores (Bongaarts, 2006).

Schatzkin (1980), sobre la base de varias experiencias de países preindustriales (sociedades agrícolas), sostiene que estadística y biológicamente es posible la prolongación de la vida humana. La concreción de esa ganancia es difícil, pero hay una profunda diferencia entre un desafío y una meta inalcanzable orgánicamente.

Los pesimistas creen que la EVN tiene un límite superior y que no aumentará más allá de los 85 años y proporcionan pruebas biológicas y demográficas en apoyo de esta opinión (Fries, 1980; Olshansky, Carnes y Cassel, 1990). Esta perspectiva fue aceptada mayoritariamente y las proyecciones de población que preparara UN entre los años 1950 y 1990 incluyen un máximo de EVN que, paradójicamente, se ha ido aumentando a medida que transcurrían los años.

Hacia fines del siglo XX, la posición pesimista ha menguado. En primer lugar, la mayoría de las anteriores propuestas de poner límites a la EVN fueron superadas, a menudo poco tiempo después de ser presentadas (Oeppen y Vaupel, 2002). Consecuentemente, las proyecciones más recientes de UN abandonaron esa práctica. En segundo lugar, las tasas de mortalidad específicas a edades avanzadas no muestran signos de reducir su descenso a medida que avanza la edad (Lee y Carter, 1992; Kannisto, Lauritsen, Thatcher y Vaupel, 1994). Tercero, si existe límite para la mortalidad, debería esperarse que los países cercanos a dicho límite muestren ganancias muy pequeñas y espaciadas en el tiempo. Por último, la afirmación de que la mortalidad en las edades avanzadas no está sujeta a las fuerzas de la selección natural está siendo cuestionada (Lee, 2003).

Oeppen y Vaupel (2002) argumentan que en el último siglo y medio la EVN ha aumentado 2,5 años por década y estiman que un "escenario razonable" sería que esta tendencia continúe. La constante ten-

dencia al alza de la EVN en las últimas décadas confirma la opinión de que, por ahora, no se puede probar que se acerque su límite, aunque el ritmo de estas mejoras ha estado por debajo de las estimaciones optimistas. En consecuencia, la mayoría de las instituciones nacionales e internacionales preparan sus proyecciones "oficiales" de manera conservadora, aunque sin imponer límites a la EVN. Por ejemplo, las proyecciones que UN realizó en 2004 para el próximo medio siglo suponen que la EVN femenina en los Estados Unidos aumentará 1,1 años por década (Naciones Unidas, 2006).[11]

Según Bongaarts (2006), es correcta la afirmación de los pesimistas acerca de que en el pasado la EVN mejoró en gran medida por el impulso de importantes reducciones en la mortalidad de niños y adultos jóvenes que ya no podrán repetirse. Efectivamente, esta es una de las principales razones de que las significativas disminuciones de la EVN ocurridas entre 1850 y 1950, sean mucho más lentas a posteriori. Sin embargo, la disminución de la mortalidad senescente, mínima hasta el año 1950, ha ganado importancia y debería dar lugar a nuevos avances en las próximas décadas.

Carnes y Olshansky (2007) identifican tres corrientes de pensamiento respecto de la postura frente a los avances de la EVN y de la longevidad: los futuristas, que piensan que los avances serán sostenidos en el tiempo; los optimistas, que piensan que es factible una EVN mayor a 100 años dentro del siglo XXI; y los realistas, que prevén un límite en las mejoras de la longevidad, cuestionando una EVN promedio superior a los 85 años. Estos autores se identifican con la tercera corriente y sostienen que: el gasto médico en los últimos tramos de la vida no es inútil, mejorando la calidad y no sólo la cantidad de años vividos; la inmutabilidad de las causas de mortalidad es un mito ya que no están codificadas en el genoma; el límite a la EVN de 85 años surge de mejoras cada vez más pequeñas y de la dificultad en retrasar la aparición de enfermedades típicas de la vejez.

Otro enfoque sobre la creciente longevidad humana analiza el surgimiento de los denominados supercentenarios (personas que superan los 110 años de vida) en países con baja mortalidad. Se encuentra documentado que, al terminar la Segunda Guerra Mundial, comenzaron a

11 Del mismo modo, la Administración de la Seguridad Social (SSA) supone un aumento de la EVN de solo 0,8 años por década en el mismo período (OASDI, 2005), aunque varios investigadores sostienen que dicha mejora está subestimada (Bongaarts, 2006; Lee, 2000; Tuljapurkar, Li y Boe, 2000; Center for Retirement Research at Boston Collage, 2005).

surgir los supercentenarios en Europa y Japón. El primer caso válido se conoció en la década de 1960 y desde mediados de la década de 1980 su número creció de forma exponencial. Según Robine y Vaupel (2002), el máximo de vida humana ha sido una constante biológica de alrededor de 100-110 años. Durante los últimos 20 años del siglo XX, esta constante parece haber sido superada en 10 años, es decir, en un 10 por ciento del supuesto valor máximo. Entre los años 1980 y 2000, la máxima edad al fallecimiento reportada con datos confiables se ha incrementado de 112 a 122 años.

La probabilidad anual de muerte a la edad de 110 años es de aproximadamente 50 por ciento, y hasta la edad de 114 años se mantiene oscilando en ese nivel y no aumenta de acuerdo con la curva de Gompertz (a mayor edad mayor probabilidad de fallecimiento). Los datos luego de los 115 años no han sido analizados porque son muy escasos; no obstante, un estudio previo (Vaupel *et al.*, 1998) plantea que la mortalidad podría incluso disminuir. En consecuencia, la mortalidad en las edades avanzadas se ajustaría mejor a otras leyes, tales como la logística o cuadrática.

Conclusiones

A lo largo del capítulo se han respondido varias preguntas, algunas de manera parcial, pero otras siguen abiertas.

¿Cuánto vivimos? La mortalidad en la CABA disminuyó considerablemente: entre 1887 y 2001, su EVN se elevó de 32 a 76 años. Esa mejora fue diferencial según edad, y las mayores disminuciones relativas correspondieron a los menores de 35 años. Entre sexos, las mujeres fueron las más beneficiadas: en 1887 la EVN de las mujeres era 3,6 años mayor que la de los varones, y a partir de 1970 la diferencia se estabiliza en alrededor de 7 años, una brecha que es importante en el contexto internacional. Desde principios del siglo XX, la mortalidad en la CABA fue –y continúa siendo– menor que la de la Argentina; la evolución histórica de ambas fue bastante similar y la brecha tiende a reducirse.

Los importantes descensos de la mortalidad en la CABA y en la Argentina contienen cambios en la estructura de causas de muerte que no difieren mucho de lo que se ha observado en la arena internacional, con una significativa reducción de la incidencia de enfermedades transmisibles (infecciosas y parasitarias). Más recientemente, la disminución de la mor-

talidad se hizo más lenta, dadas las mayores dificultades para controlar las enfermedades del aparato circulatorio, las neoplasias y los traumatismos, que vienen aumentando su importancia relativa. En la actualidad, resulta difícil establecer las causas determinantes de la menor mortalidad de la CABA respecto de la mortalidad en la Argentina dado que la principal diferencia entre ambas está en la categoría "Resto". Sin embargo, cabe señalar la sobremortalidad de la Argentina por enfermedades del sistema circulatorio y por causas externas y la sobremortalidad de la CABA por enfermedades del sistema respiratorio.

Los niveles y tendencias de la mortalidad en la CABA y la Argentina, y las diferencias entre ambas, se relacionan con las condiciones de vida en sus respectivas poblaciones. Por ahora, las respuestas son parciales porque resultan del análisis de datos incompletos o de baja calidad, y también porque la investigación de estos temas en la Argentina es escasa.

¿Cuánto viviremos? La respuesta a esta pregunta no es mucho más que una orientación al lector acerca de su inherente complejidad. La mortalidad en la CABA debería seguir disminuyendo aunque, seguramente, a un ritmo menor que en el pasado. Por otro lado, también continuaría la reducción de su brecha con la Argentina, si es que la Ciudad no consigue disminuir sus diferencias socioeconómicas internas en mayor medida de lo que suceda en el país. ¿Qué podemos decir respecto de las perspectivas de la longevidad, más que recorrer someramente la diversidad de enfoques, hipótesis y hallazgos diferentes, muchas veces contradictorios entre sí? El desafío queda abierto..., pero más y mejor investigación debe ser el compromiso.

Anexo

Tabla 1 **Mortalidad por grupos de causas: tasas estandarizadas y distribución. Argentina. Años 1960-2007**

Grupos de causas de muerte	TMEE por 100.000		Variación	Distribución porcentual	
	1960	2007		1960	2007
Enfermedades infecciosas y parasitarias	92	24	-74,2%	10,7	4,6
Cáncer / Tumores malignos	176	100	-43,0%	20,5	19,1
Enfermedades cardiovasculares	218	128	-41,4%	25,4	30,2
Muertes por violencia / externas	68	44	-35,5%	7,9	6,2
Resto de las causas	306	194	-36,5%	35,5	39,9
Total	**860**	**490**	**-43,0%**	**100,0**	**100,0**

Nota: Las tasas de 2007 fueron estandarizadas tomando la estructura por edad de 1960 (INDEC, 2005).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lattes, 1975, tomado de Cerisola,1972 y MSAL, 2008.

Tabla 2 **Mortalidad por grupos de causas: tasas estandarizadas y distribución. Argentina y Ciudad de Buenos Aires. Año 2007**

Grupos de causas de muerte	TBM por 100.000			Diferencia Argentina - CABA EE	Distribución porcentual		
	Argentina	CABA	CABA EE		Argentina	CABA	CABA EE
Enfermedades infecciosas y parasitarias	37	61	39	4,8%	4,6	5,4	5,5
Tumores	153	232	154	0,4%	19,1	20,5	21,7
Enfermedades del sistema circulatorio	242	359	212	-12,4%	30,2	31,6	30,0
Enfermedades del sistema respiratorio	123	209	169	37,3%	15,3	25,6	23,9
Causas externas	50	37	31	-38,2%	6,2	3,3	4,4
Resto de las causas	197	155	102	-48,0%	24,5	13,7	14,5
Total	**803**	**1134**	**707**	**-11,9%**		**100,0**	**100,0**

Nota: Las tasas de CABA fueron estandarizadas tomando la estructura por edad de Argentina para el mismo año 2007.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MSAL, 2008.

Bibliografía

Accinelli, Martha M. y María S. Müller (1980), *Un hecho inquietante: la evolución reciente de la mortalidad en la Argentina*, Buenos Aires, cenep, Cuadernos del Cenep, nº 17.

Armus, Diego (2007), *La ciudad impura*, Buenos Aires, Edhasa.

Belmartino, Susana (2007), "Los servicios de atención médica: un legado histórico de fragmentación y heterogeneidad", en Susana Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo xx,* Buenos Aires, Edhasa.

Bloom, D. E. y D. Canning (2007), "Commentary: The Preston Curve 30 years on: still sparking fires", en *International Journal of Epidemiology,* 36(3), Oxford, Oxford University Press, pp. 498-499.

Bongaarts, John (2006), "How long will we live?", en *Population and Development Review*, 32(4), Nueva York, Population Council y Wiley-Blackwell, pp. 605-628.

Carbonetti, Adrián y Dora Celton (2007), "La transición epidemiológica", en Susana Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo xx,* Buenos Aires, Edhasa.

Carnes, Bruce A. y S. Jay Olshansky (2007), "A realist view of aging, mortality, and future longevity", en *Population and Development Review*, 33(2), Nueva York, Population Council y Wiley-Blackwell, pp. 367-381.

Caviezel, Pablo (2008), "La mortalidad en la Ciudad de Buenos Aires entre 1947 y 2001", en revista *Población de Buenos Aires*, nº 7, Buenos Aires, dgeyc.

Center for Retirement Research at Boston College (2005), "Projecting mortality: key findings from a forum of experts", en crr, *An Issue in Brief*, Boston, crr.

Celade (2004), *América Latina y El Caribe: Estimaciones y proyecciones de población. 1950-2050,* Santiago de Chile, celade, Boletín Demográfico nº 73.

Cepal/Celade (2007), *Mortalidad 1950-2025,* Santiago de Chile, celade, Observatorio Demográfico 4.

Cerisola, M. J. (1972), "República Argentina: análisis de la mortalidad por causas (especial referencia al período 1960-1966)", en Iussp, Celade, Cepal, *Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, Actas 1, México D.F., El Colegio de México.

Fries, James F. (1980), "Aging, natural death, and the compression of morbidity", en *Journal of Medicine*, 303(3), New England, Massachusetts Medical Society, pp. 130-135.

Gallop, Adrian (2007), "Methods used in drawing up mortality projection. Mortality projections in the United Kingdom", en XV Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, aiss, Helsinki.

Indec (1984), *La Pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Serie Estudios indec, nº 1.

——— (1988), *Tablas de mortalidad, 1980-1981, total y jurisdicciones*, Buenos Aires, Serie Estudios indec, nº 4, Buenos Aires.

——— (1995), *Tablas abreviadas de mortalidad provinciales por sexo y edad, 1990-1992*, Buenos Aires, Serie Análisis Demográfico, nº 4.

——— (2004), *Estimaciones y proyecciones de población. Total del país. 1950-2015*, Buenos Aires, Serie Análisis Demográfico, nº 30.

——— (2005a), *Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015*, Buenos Aires, Serie Análisis Demográfico, nº 31.

——— (2005b), *Tablas abreviadas de mortalidad por sexo 2000-2001. Total país y provincias*,Buenos Aires, Serie Análisis Demográfico, nº 33.

Indec-Celade (1995), *Estimaciones y proyecciones de población, total del país*, Buenos Aires, Serie Análisis Demográfico, nº 5.

Kannisto, Väinö, Jens Lauritsen, A. Roger Thatcher y James W. Vaupel (1994), "Reductions in mortality at advanced ages: Several decades of evidence from 27 countries", en *Population and Development Review,* 20(4), Nueva York, Population Council y Wiley-Blackwell, pp. 793-810.

Kunitz, S. J. (2007), "Commentary: Samuel Preston's 'The changing relation between mortality and level of economic development'", en *International Journal of Epidemiology,* 36(3), Oxford, Oxford University Press, pp. 491-492.

Lacasta, Laura (2008), *Estudio de la mortalidad en el sijp, 2002-2006*, Buenos Aires, mtess.

Lattes, Alfredo E. (1975), "El crecimiento de la población y sus componentes demográficos entre 1870 y 1970", en Z. Recchini de Lattes y A. Lattes (comps.), *La población de Argentina,* Buenos Aires, cicred Series.

Lattes, Alfredo E. y Gretel Andrada (2010), *El crecimiento de la población de Buenos Aires entre 1800 y 1950. Estimación y ajuste de los componentes demográficos,* Buenos Aires (manuscrito).

Lee, Ronald D. (2000), "Long-term population projections and the US Social Security System", en *Population and Development Review***,** 26(1), Nueva York, Population Council y Wiley-Blackwell, pp. 137-143.

——— (2003), "Rethinking the evolutionary theory of aging: Transfers, not births, shape senescence in social species", en *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 100(16), Washington D.C., National Academy of Sciences of U.S.A., pp. 9.637-9.642.

Lee, Ronald D. y Lawrence R. Carter (1992), "Modeling and forecasting u.s. mortality", en *Journal of the American Statistical Association***,** 87(419), Boston, American Statistical Association (asa), pp. 659-671.

Ministerio de Salud de la Nación (msal) (2008), *Estadísticas Vitales. Información Básica-2007*, Buenos Aires, Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Serie 5, nº 51.

Müller, María S. (1974), *La mortalidad en Buenos Aires entre 19855 y 1960*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales Instituto Torcuato di Tella, celade, Editorial del Instituto.

——— (1978), *La mortalidad en la Argentina. Evolución histórica y situación en 1970*, Buenos Aires, cenep-celade.

Naciones Unidas (2004), *World Population to 2300*, Nueva York.

——— (2006), *World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*, Nueva York, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. Disponible en: http://esa.un.org/unpp

——— (2008), *World Population Prospects: The 2008 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*, Nueva York, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. Disponible en: http://esa.un.org/unpp

Oasdi (2005), *The 2005 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds*, Washington D.C., us Government Printing Office.

Oeppen, Jim y James W. Vaupel (2002), "Broken limits to life expectancy", en *Science,* 296, Washington D.C., American Association for the Advancement of Science (aaas), pp. 1029-1031.

Olshansky, S. Jay, Bruce A. Carnes y Christine Cassel (1990), "In search of Methuselah: Estimating the upper limits to human longevity", en *Science,* 250, Washington D.C., American Association for the Advancement of Science (aaas), pp. 634-640.

Pantelides, Alejandra (1983), *La transición demográfica argentina: un modelo no ortodoxo*. Buenos Aires, cenep, Cuadernos del cenep, nº 29.

Preston, Samuel H. (1975), "The changing relation between mortality and level of economic development", en *Population Studies,* 29(2), Londres, Population Investigation Committee, London School of Economics y Routledge Journals/Taylor and Francis Ltd., pp. 231-248.

——— (2007), "Response: On 'The changing relation between mortality and level of economic development'", en *International Journal of Epidemiology*, 36, Oxford, Oxford University Press, pp. 502-503.

Pujol, J. M. (1995), "La metodología utilizada por el celade para la proyección de la mortalidad", en Seminario "Evolución futura de la mortalidad", celade-Escuela de Salud Pública, Santiago de Chile, 22 al 24 de noviembre.

Recchini de Lattes, Zulma L. (1971), *La población de Buenos Aires. Componentes demográficos del crecimiento entre 1855 y 1960*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.

Riley, James C. (2005), "Estimates of Regional and Global Life Expectancy, 1800-2001", en *Population and Development Review*, 31(3), Nueva York, Population Council y Wiley-Blackwell, 537-54.

——— (2007), "Commentary: Missed opportunities", en *International Journal of Epidemiology,* 36(3), Oxford, Oxford University Press, pp. 494-495.

Robine, J. y J. Vaupel (2002), "Emergence of supercentenarians in low-mortality countries", en *North American Actuarial Journal*, vol. 6, nº 3, Illinois, Society of Actuaries (soa).

Rofman, Rafael P. (1994), "Diferenciales de mortalidad adulta en Argentina", en *Notas de Población*, año XXII, nº 59, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (celade).

——— (2007), "Perspectivas de la población en el siglo xxi: los segundos doscientos años", en Susana Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo xx,* Buenos Aires, Edhasa.

Schatzkin, Arthur (1980), "How long can we live? A more optimistic view of potential gains in life expectancy", en *American Journal of Public Health,* 70(11), Washington D.C., American Public Health Association, pp. 1199-1200.

Schnabel, S. K. y P. H. C. Eiler (2009), "An analysis of life expectancy and economic production using expectile frontier zones", en *Demographic Research*, 21(5), Rostock, Max Planck Institute for Demographic Research, pp. 109-134. Disponible en: http://www.demographic-research.org.

Soares, Rodrigo R. (2007), "On the determinants of mortality reductions in the developing world", en *Population and Development Review,* 33(2), Nueva York, Population Council y Wiley-Blackwell, pp. 247-287.

Somoza, Jorge (1971), *La mortalidad en la Argentina entre 1869 y 1960*, Buenos Aires, celade, Centro de Investigaciones Sociales Instituto Torcuato di Tella. Editorial del Instituto.

Tuljapurkar, S., N. Li y C. Boe (2000), "A universal pattern of mortality decline in the G7 countries", en *Nature,* 405, Londres, Nature Publishing Group (npg), pp. 789-792.

Vaupel, J. W. *et al.* (1998), "Biodemographic trajectories of longevity", en *Science*, 280, Washington D.C., American Association for the Advancement of Science (aaas), pp. 855-60.

Wilkinson, R. G. (2007), "Commentary: The changing relation between mortality and income", en *International Journal of Epidemiology,* 36(3), Oxford, Oxford University Press, pp. 492-494.

Dinámica social y económica

Dinámica social y económica

Población y educación

Félix Abdala

Participación económica

Pablo A. Comelatto

Nupcialidad y familia

Victoria Mazzeo

Hábitats de la pobreza

Ernesto M. Pastrana, Marta Bellardi y Verónica Di Francesco

Población y educación

Félix Abdala

Rara vez en la Argentina la investigación en educación se abocó a analizar la dinámica educativa atendiendo a sus relaciones con la dinámica demográfica. A su turno, los estudios sociodemográficos se han ocupado escasamente de los efectos de los cambios demográficos sobre la situación educativa de la población y su dinámica. En general, la investigación en educación se volcó más al estudio de temas relacionados con los contenidos (curriculares), con los aspectos metodológico-instrumentales (pedagógicos y didácticos) o con las políticas educativas, mientras que en demografía el interés de los investigadores se orientó especialmente a los fenómenos relacionados con la natalidad, la mortalidad y la migración y a cómo estos fenómenos afectan las características básicas de la población (tamaño, composición, distribución geográfica y sus variaciones en el tiempo), prestando mucha menos atención a las aspectos más "superestructurales", como son los relacionados con la educación.

Los manuales clásicos de demografía o los estudios sociodemográficos que analizan la relación población y educación (Girard, s/f; Sadie, s/f) se han ocupado de esta última privilegiando su rol de variable "independiente" para "explicar" comportamientos demográficos diferenciales, por ejemplo, la típica relación entre diferenciales de educación y diferenciales de fecundidad. Pero la mirada inversa, es decir, la consideración del efecto de los cambios demográficos o de alguno de sus componentes (fecundidad, mortalidad, migración y nupcialidad, entre otros) sobre el estado educativo de una población no ha contado con la misma atención.

Desde una perspectiva demográfica, el estudio de la educación demanda, en primer lugar, esclarecer algunas relaciones básicas entre las dinámicas de la población y las del sistema de educación formal. El soporte poblacional de estas relaciones lo constituyen tres grandes grupos o subpoblaciones: primero, la población que al momento del análisis está escolarizada, es decir, la población de ambos sexos y cualquier edad que se encuentra dentro (asistiendo) del sistema de educación formal en cualquiera de sus cuatro niveles de enseñanza y cursando los grados/años escolares que lo componen; segundo, la población que al momento del análisis debe estar dentro del sistema educativo pero no lo está –el "debe estar" resulta de la normativa vigente sobre obligatoriedad escolar, usualmente referida a los niveles de enseñanza que la población debe completar y a las edades para el tránsito regular por esos grados/años de educación común obligatoria–; y tercero, la población de ambos sexos y cualquier edad que al momento del análisis no está dentro del sistema escolar pero lo estuvo en el pasado. Una diferencia importante separa a los dos primeros grupos del tercero: la conformación de los dos primeros se define por su comportamiento actual, es decir, si asisten o no asisten al sistema educativo, mientras que al tercer grupo se lo define por una combinación de su comportamiento actual de no asistir y su comportamiento en el pasado de haber asistido.

El sistema de educación formal está estructurado en cuatro niveles sucesivos de enseñanza que, impartidos en una multiplicidad de establecimientos, durante el período que se analiza en este capítulo se han denominado: pre-primario, primario, secundario y superior, hasta el año 1993; inicial, educación general básica, polimodal y superior, hasta 2006; e inicial, primario, secundario y superior, desde 2007. Además de estas modificaciones de la estructura por niveles, el sistema educativo experimentó otros cambios importantes, como el aumento de los años de escolarización obligatoria: la Ley Federal de 1993 establecía diez años de escolarización obligatoria (hasta completar el ciclo de educación general básica), mientras que la Ley de Educación Nacional vigente en la actualidad extendió la obligatoriedad escolar en tres años más, es decir, hasta la terminación del secundario.

Estas reestructuraciones del sistema educativo seguramente han incidido en el comportamiento escolar de los tres grupos poblacionales mencionados con anterioridad y cuya dinámica es el objeto de atención de este capítulo. Más concretamente, el objetivo principal es analizar los cambios educativos de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y sus interrelaciones con los cambios demográficos durante las últimas cuatro décadas del siglo XX. El énfasis estará puesto en las interacciones

El primer edificio construido expresamente como escuela pública en la Ciudad de Buenos Aires está ubicado en Reconquista 461. Actualmente funciona allí la Escuela Nº 4 "José Manuel Estrada". Fue declarado Monumento Histórico Nacional en 1969.

entre la evolución de la población (en crecimiento, recomposición y migración) y la inclusión y los logros escolares. Asimismo, en algunos aspectos, la evolución educativa y demográfica de la CABA se comparará con cambios del mismo tipo ocurridos en la Provincia de Buenos Aires y en la Argentina.

Pero antes de abordar el tema central, y con el fin de otorgarle una perspectiva histórica a nuestro análisis de las últimas cuatro décadas, se efectuará una muy breve recorrida sobre ciertas características de la

evolución educativa de la población de la Ciudad ocurrida entre fines del siglo XIX y 1947, incluyendo algunas de sus diferencias con respecto a lo ocurrido en el país.

Algunos cambios educativos desde el siglo XIX

Para analizar los cambios educativos de la población de la Argentina y de la CABA desde fines del siglo XIX hasta 1947, el conocido libro de Gino Germani *Estructura social de la Argentina* constituye una referencia obligada. Utilizando datos de los cuatro primeros censos nacionales de población (levantados en 1869, 1895, 1914 y 1947), Germani realiza una exhaustiva caracterización de la sociedad argentina y en uno de los capítulos analiza los aspectos educativos de la población del país y de la Ciudad de Buenos Aires. La descripción que hace de los patrones y tendencias educativos constituye un antecedente concreto del presente capítulo, en particular porque se refiere a dos aspectos de la educación de décadas más recientes que trataremos aquí: por un lado, el logro educativo y sus diferencias por sexo, edad y condición migratoria, y por otro, dimensiones complementarias como el analfabetismo y sus diferenciales por edad y sexo.

Empezando por estos últimos aspectos, se destaca que Germani muestra, para el total del país, una persistente declinación del analfabetismo en la población de 14 años y más. Efectivamente, entre fines del siglo XIX y 1947, el analfabetismo disminuyó notoriamente desde un nivel de 54 por ciento en 1895 a un 14 por ciento en 1947, una declinación que se da en todos los grupos de edad (jóvenes, adultos jóvenes y adultos mayores). A propósito de la edad, se observa que la relación entre nivel de analfabetismo y edad es directa, es decir, a mayor edad corresponde mayor nivel de analfabetismo. Esta relación se verifica tanto en el inicio como en el final del período: así, en 1947, mientras el grupo más joven (14-29 años) exhibe un nivel de analfabetismo de 8 por ciento, entre los adultos mayores (50 años y más) el porcentaje alcanza al 25 por ciento. Además, Germani observa que el diferencial de educación entre los sexos es favorable a los varones (menor proporción de analfabetos que las mujeres) en todos los grupos de edad. Sin embargo, como este diferencial se reduce a medida que disminuye la edad de la población, se puede deducir que el mismo ha venido cayendo en las décadas anteriores a 1947.

Germani analiza los rasgos educativos de la población de las distintas jurisdicciones del país, y en el caso de la CABA considera también los

de algunos grupos poblacionales. Así, observa que, a mediados del siglo XX, la CABA mostraba una población en edad posprimaria mucho menos analfabeta que la del resto de las jurisdicciones argentinas (solo 6 por ciento de analfabetismo en la Ciudad, seguida por la Provincia de Buenos Aires con 10 por ciento, frente a un promedio nacional del 14 por ciento). El cuadro de situación del analfabetismo es complementado con el promedio de años cursados por la población de 14 años y más –un dato más afín a este trabajo–, que también se mostraba significativamente más alto en la CABA que en las restantes jurisdicciones argentinas, aun después de controlar las diferencias de edad entre ellas (Germani, 1987, p. 237).

Otra importante evidencia empírica de naturaleza social es el hallazgo de Germani de que, dentro de la CABA, en las áreas con mayor concentración de población obrera en las décadas de 1930 y 1940, las tasas de analfabetismo eran más altas (p. 232). Se trata de una evidencia ecológico-social que permite inferir que la condición migratoria de los habitantes de la Ciudad –otro tema que aquí abordamos– tenía relación con la educación. En aquellos años, la clase obrera contenía mayor proporción de inmigrantes extranjeros que la clase no obrera, situación que permitiría hipotetizar que los argentinos residentes en la Ciudad (los nativos de la Ciudad –muchos de ellos hijos de inmigrantes extranjeros– más los inmigrantes provenientes de otra jurisdicción y sus hijos) habrían alcanzado mayor inclusión escolar que los extranjeros.

Sobre la base de todos estos datos se constató que, en 1947, la situación educativa de la CABA estaba muy por encima de las restantes jurisdicciones del país.[1] Estos datos constituyen antecedentes concretos del mayor nivel de inclusión escolar de la población de la Ciudad unos años antes de 1960, que es cuando se inicia el período que aquí se analiza. Sin embargo, aunque parecería lógico pensar que esta mejor situación de la CABA respecto del país en conjunto y de sus jurisdicciones podría asegurar por sí misma un mejor desarrollo educativo posterior, el análisis de las interrelaciones entre las dinámicas demográfica y educativa mostrará que tales predicciones no son tan obvias. Y esto es, precisamente, lo que se intenta poner en evidencia en las secciones siguientes.

1 Evidencias similares sobre niveles más altos de inclusión y logro escolares en la población porteña se presentan en Eichelbaum de Babini, 1994 y en Sautu, 1996, para años censales posteriores.

Dinámica demográfica y dinámica educativa en la segunda mitad del siglo XX

Dinámica demográfica[2]

Uno de los rasgos más destacable de la dinámica demográfica de la CABA durante la segunda mitad del siglo XX es que la población total no experimentó mayores cambios en su tamaño (otras particularidades, según se verá más adelante, fueron su creciente envejecimiento y feminización): mientras que en el año 1950 la estimación de la población alcanza a 3.045.369 personas, para 2010 es de 3.064.241. Sin embargo, este estancamiento de la población total en tan largo plazo oculta variaciones en cortos períodos de tiempo (períodos intercensales o quinquenales). Lo mismo ocurre cuando, en lugar de observar el crecimiento total, se consideran sus componentes, es decir, los crecimientos natural y migratorio, o sus respectivos componentes (nacimientos y defunciones, en el primer caso, y migración de nativos –porteños y provincianos– y de extranjeros –limítrofes y no limítrofes–, en el segundo). De la misma manera, la estabilidad del crecimiento de la población total no se verifica para nada cuando se la analiza por sexo y grupos por edad.

¿Cuáles han sido las características principales del crecimiento de la población de la CABA entre 1950 y 2010? A continuación se resumen solo algunas características que interesan a este análisis, dado que en otro capítulo de este libro se considera la dinámica demográfica con mayor detalle:

- Las tasas de crecimiento de la población total fueron oscilantes y muy bajas (cercanas a la línea de crecimiento nulo).

- El crecimiento fue el resultado de un crecimiento vegetativo siempre positivo y un crecimiento migratorio (migración neta total) siempre negativo.

- Ambos crecimientos (vegetativo y migratorio) fueron significativamente más altos en las tres primeras décadas (1950-1980) que en las segundas tres décadas (1980-2010).

2 Este punto resume resultados de Lattes y Caviezel, 2007 y 2008.

Otro rasgo saliente de la dinámica demográfica de la CABA es la transformación experimentada por la composición de su población en cuanto a lugar de nacimiento, sexo y edad. Efectivamente, la población total residente en la Ciudad modificó su composición según cuatro grandes grupos de población clasificada por lugar de nacimiento: no migrantes (nacidos en la Ciudad), inmigrantes nativos (nacidos en otra provincia argentina), inmigrantes limítrofes (nacidos en países limítrofes y en el Perú) e inmigrantes no limítrofes (nacidos en otros países). En 1980, el 59,5 por ciento de la población total era no migrante, el 24,6 por ciento eran inmigrantes nativos, el 5 por ciento inmigrantes limítrofes y el 11,5 por ciento restante inmigrantes no limítrofes. En 2000, los no migrantes descendieron levemente su proporción (58,5) mientras que los inmigrantes nativos y limítrofes la incrementaron a 28 y 7 por ciento, respectivamente, y los inmigrantes no limítrofes descendieron al 6,5 por ciento.

También se observó el creciente predominio femenino a lo largo del período, tanto en la población total como en los cuatro grupos establecidos por su condición migratoria, aunque con diferencias entre ellos. En el conjunto, sobresale la mayor presencia femenina en la población inmigratoria.

En cuanto a estructura de edad, el grupo de los no migrantes es el más joven (como cabe esperar, porque todos los nacimientos que ocurren en la Ciudad se suman a este grupo) con una edad media de 32,3 años en 1980, seguido por los inmigrantes limítrofes (37,6 años) y los provincianos (41,7 años), siendo los inmigrantes no limítrofes los de mayor edad (60,5 años). Los cuatro grupos han envejecido en las últimas décadas, aunque los inmigrantes no limítrofes, como grupo, disminuyeron su edad media rápidamente al desaparecer las últimas cohortes de la inmigración europea de la segunda posguerra que se encuentran, justamente, en la cúspide de la pirámide.

En este breve resumen de los cambios demográficos ocurridos entre 1950 y 2000, se destaca, por sobre todo, el fenómeno de la permanente recomposición de la población de la CABA por efecto de la inmigración de personas de distintos orígenes y por la emigración de los propios nativos de la Ciudad. Como se ha visto, estos cambios, a su vez, implicaron transformaciones en la composición por sexo y edad de la población. Y las tendencias indican que dichos cambios han continuado en el presente y probablemente continuarán en el futuro cercano. Dado que todas estas variables (lugar de nacimiento, sexo y edad) están relacionadas con la inclusión y el logro educativo, cabe ahora preguntarse acerca de los cambios experimentados por el otro fenómeno de interés en este capítulo: la evolución de la situación educativa de la población en el período 1960-2001.

Dinámica educativa

Entendemos por dinámica educativa de la población la evolución de la situación o del estado educativo de dicha población a lo largo del tiempo, definiendo al estado educativo como los niveles de inclusión y logro educativos alcanzados por esa población y sus grupos más significativos en un momento determinado.

La caracterización del estado educativo requiere, en primer lugar, recurrir a la relación existente entre población y educación al momento del análisis y para ello se utilizan dos grandes grupos o subpoblaciones que ya fueron caracterizados en el inicio de este trabajo: los grupos que habitualmente se denominan población "escolarizable" y población "escolarizada". El análisis de la evolución educativa presenta, como rasgos esenciales, indagar sobre las dinámicas experimentadas por escolarizados y escolarizables en sí mismos –y, más aún, sobre la dinámica de la relación que se establece entre ambas subpoblaciones– y, además, describir el logro educativo alcanzado por el grupo que se escolarizó en el pasado.

En todo este análisis la edad es una variable clave. Lo es porque, siendo el proceso escolar selectivo por edad, resulta indispensable relacionar las edades infantiles, adolescentes y juveniles con la educación formal que se imparte, y porque se espera que en esas edades las personas asistan al sistema de educación formal en sus tramos primario, medio y terciario. Tal correspondencia, desde luego más teórica que real, se basa en la premisa de un avance regular –es decir, a cada año calendario corresponde un año escolar de los niños, adolescentes y jóvenes–. En el otro grupo (los que habiendo transitado por el sistema en el pasado ahora ya están afuera), la edad constituye una referencia indirecta de que sus integrantes debieron transitar por el sistema escolar en su totalidad o en algunos de sus tramos. La referencia a estos tramos (niveles de enseñanza, completados o no) constituye información adicional para dar cuenta del logro alcanzado por las diferentes cohortes.

En consecuencia, la importancia de la edad radica en que ella condiciona altamente la experiencia educativa del individuo. Por ejemplo, como se verá más adelante, el nivel de inclusión en el sistema de educación formal desciende gradualmente a medida que aumenta la edad y/o asciende el nivel de enseñanza y/o el grado/año dentro de cada nivel. Entre los que se escolarizaron en el pasado, el logro escolar está relacionado con el período en que las sucesivas cohortes de individuos se vinculan con el sistema educativo –es decir, no solo con el momento en que entran al sistema,

sino también con el lapso que se mantienen dentro de él y con cuándo lo abandonan,[3] habiendo obtenido la mayor educación formal que pudieron alcanzar y que define, justamente, su logro educativo–. Una forma adecuada de cuantificar el logro educativo es medir el número de años de escolarización y/o máximo nivel de enseñanza alcanzado por los individuos durante su paso por el sistema educativo. Aunque la mejor forma de identificar a una cohorte es mediante el "año o período de ingreso" al sistema escolar común a todos sus miembros, esto no es posible porque el dato no existe en las fuentes demográficas disponibles en el país. Por lo tanto, una buena aproximación es utilizar la edad.

La inclusión educativa entre 1960 y 2001

La inclusión agregada

El Cuadro 1 incluye, por un lado, el tamaño de las poblaciones escolarizable y escolarizada de 5 a 29 años de edad[4] de la CABA, la Provincia de Buenos Aires y la Argentina, censadas desde 1960[5] hasta 2001, y, por el otro, la correspondiente relación por cociente entre ambas poblaciones (denominada "tasa de escolarización" y presentada en porcentajes). El Gráfico 1, a su vez, muestra la variación temporal de esta medida del nivel de inclusión educativa para las dos jurisdicciones y el país, en los cuatro años censales.

Antes del analizar estos datos, caben dos observaciones. a) Aunque el Cuadro 1 incluya, por razones ilustrativas, las cifras censales de las poblaciones escolarizable y escolarizada, no se les debe prestar mayor atención a sus variaciones porque las mismas están muy afectadas por las omisiones censales, especialmente las del Censo de 2001. Pero sí cabe atender

3 Probablemente el abandono sea en forma definitiva, aunque, a la luz de los resultados del análisis por cohortes (véase más adelante), el calificativo definitivo no parece ser el más adecuado.

4 La elección de este rango de edades se debe a que la primera es la usual de entrada al sistema escolar formal y la segunda, si bien no puede ser considerada la usual de salida del sistema, puede ser la edad en la que la mayoría de los individuos tuvo la oportunidad de recorrer todos los niveles del sistema hasta llegar al máximo.

5 El análisis se inicia con datos del Censo de 1960, porque el Censo de 1947 carece de información (publicada o inédita) sobre los escolarizados en el sistema, y esto impide el cálculo de medidas de inclusión escolar como las tasas de escolarización.

Cuadro 1 **Poblaciones de 5 a 29 años escolarizable y escolarizada y tasas de escolarización. Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Argentina. Años censales 1960-2001**

Año censal	Poblaciones		Tasas de escolarización (porcentajes)
	Escolarizable	Escolarizada	
Ciudad de Buenos Aires			
1960	1.014.243	437.862	43,2
1970	1.023.650	462.550	45,2
1980	974.235	505.560	51,9
1991	1.026.883	666.209	64,9
2001	960.333	636.623	66,3
Provincia de Buenos Aires			
1960	2.797.777	1.096.122	39,2
1970	3.697.350	1.569.100	42,4
1980	4.511.658	2.191.022	48,6
1991	5.345.491	3.097.663	57,9
2001	5.898.403	3.755.996	63,7
Argentina			
1960	8.771.040	3.528.589	40,2
1970	10.250.050	4.531.950	44,2
1980	11.926.424	5.974.828	50,1
1991	14.228.984	8.528.513	59,9
2001	15.981.401	10.133.896	63,4

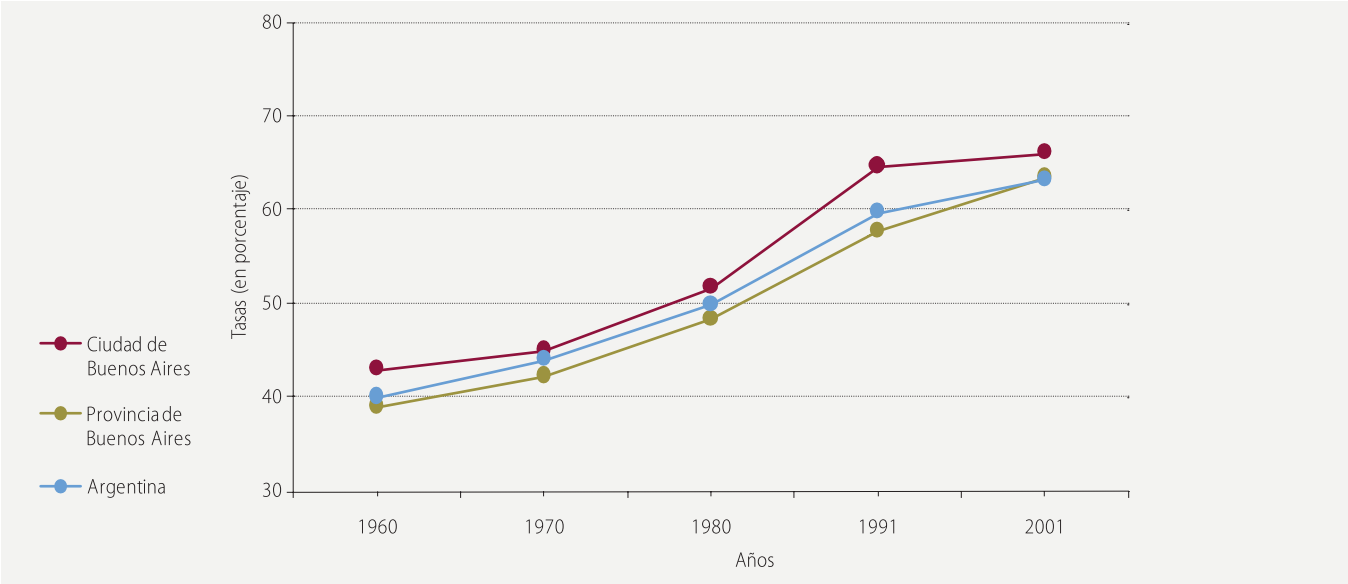
Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001.

a las variaciones de la relación que se establece entre esas dos poblaciones, o sea a la tasa de escolarización, porque la misma, prácticamente, no está afectada por las omisiones censales.[6] b) Las tasas de escolarización son, en sentido estricto, proporciones (presentadas en porcentajes) y, si bien se utiliza el término tasa, solo el extendido uso de esta expresión (tasa de escolarización) en la literatura justifica su inclusión en este trabajo.

Observados de manera general, los tres juegos de tasas de escolarización a lo largo de los años censales (Cuadro 1) muestran una tendencia creciente (mayor inclusión) en las tres jurisdicciones. Sin embargo, dentro de la tendencia generalizada, se puede observar, además, que la CABA man-

6 La omisión censal afecta, en valores muy similares, al numerador y denominador de la tasa.

Gráfico 1 **Tasas de escolarización de la población de 5-29 años. Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Argentina. Años censales 1960-2001**



Fuente: Cuadro 1.

tuvo sus tasas como las más altas del conjunto, y que las diferencias entre los valores de las tasas del año 2001 se han reducido en valores absolutos y, más aún, relativos. En otras palabras, se produjo una convergencia entre los valores finales (Gráfico 1) de las tasas de escolarización.

Una manera rápida de mostrar cómo se produjo el acercamiento de las tasas de escolarización entre 1960 y 2001 es mediante el cálculo de la variación porcentual entre los valores extremos de las tasas de las tres unidades que se comparan. En el caso de la CABA, la tasa de escolarización pasó de 43,2 por ciento en 1960 a 66,3 en 2001, o sea, se incrementó en un 53,5 por ciento. Para todo el país, el aumento porcentual de la tasa fue de 57,7 por ciento, o sea que superó a la tasa de la CABA que forma parte de la misma, y esto significa que el "resto del país" experimentó una mejora mayor aún. Dentro del "resto del país" se encuentra la Provincia de Buenos Aires, cuya tasa de escolarización entre 1960 y 2001 aumentó un 62,5 por ciento, es decir que tuvo una mejora significativamente mayor que la mostrada por la CABA.

De hecho, las mejoras observadas en la tasa de escolarización al cabo de un período de algo más de cuatro décadas fueron variables en el tiempo y menores en la última década (1991-2001), aunque el caso de la

Provincia de Buenos Aires vuelve a sobresalir, porque su tasa consiguió en esta década el 23,7 por ciento de la mejora acumulada entre 1960 y 2001. En el caso de la CABA, el avance logrado en la última década solo alcanzó a representar el 6,1 por ciento de la ganancia acumulada en el mismo período. Además, cabe destacar que la Provincia de Buenos Aires logró esta mayor escolarización dentro de un contexto demográfico mucho menos propicio, porque la tasa de crecimiento de su población "escolarizable", según datos censales corregidos,[7] ha sido más alta que la del país y, particularmente, mucho más alta que la de la CABA la cual, como ya se viera antes, prácticamente se mantuvo estable.

Si bien la incorporación de población al sistema escolar tiene una de sus principales causas en la "presión" poblacional, tal incorporación también está sujeta a otros factores relacionados con la capacidad de dicho sistema de atender y mantener a la creciente población en edad escolar, como, por ejemplo, una mejor asignación de recursos materiales y humanos. Con estas cifras a la vista, se podría sostener que el esfuerzo que debió realizar la Provincia de Buenos Aires para brindar servicio educativo a una población creciente y conseguir las mejoras de escolarización observadas debió ser significativamente mayor que el realizado por la CABA.

En un trabajo anterior a nivel del país (Abdala, 2005), se observó que, si bien el ritmo de crecimiento de la población escolarizada había sido superior al de la escolarizable –es decir, la tasa de escolarización aumentó en los cuatro últimos períodos intercensales–, esto se dio especialmente en los años 70 y 80, mientras que en los años 60 y 90 el crecimiento de la tasa de escolarización fue de menor cuantía. El trabajo interpretaba que el *momentum* del ritmo de incorporación de la población al sistema educativo se preparó durante la década del 60, se concretó durante los años 70 y 80 y cedió durante los años noventa. El menor ritmo de incorporación escolar en los años noventa no dejaba de resultar sorprendente porque eran años en que se estaba implementando la reforma educativa. Y si estas tendencias llamaron la atención a nivel nacional, también ahora son notables en el caso de la Provincia de Buenos Aires, que en los noventa avanzó más lentamente que en la década del ochenta (véase Cuadro 1). Sin embargo, aunque este avance fue menor que el de la década anterior, el mejoramiento alcanzado por su tasa en los años noventa estuvo muy por encima del aumento del país (5,8 puntos contra 3,5) y mucho más del de la CABA.

7 Véanse las series de población por jurisdicciones corregidas elaboradas por el INDEC.

Cuadro 2 **Tasas específicas de escolarización por sexo y grupos de edad. Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Argentina. Años 1960, 1980 y 2001**

Sexo y grupos de edad	Tasas de escolarización								
	Ciudad de Buenos Aires			Provincia de Buenos Aires			Argentina		
	1960	1980	2001	1960	1980	2001	1960	1980	2001
Total									
6 a 12	90,4	96,3	99,0	87,8	93,9	98,5	83,5	93,4	98,1
13 a 17	60,8	79,0	93,7	45,7	60,6	89,8	45,9	62,8	85,3
18 a 24	18,0	31,7	57,1	8,6	15,5	36,5	9,6	17,8	36,9
25 a 29	5,3	11,5	25,4	2,1	4,9	14,2	2,5	5,8	14,4
Varones									
6 a 12	90,6	96,3	98,9	87,7	93,8	98,4	83,4	93,3	98,0
13 a 17	64,5	79,8	93,2	47,6	58,1	88,7	47,9	62,5	83,8
18 a 24	23,4	34,1	55,4	10,8	15,8	33,9	11,4	17,6	34,1
25 a 29	7,5	13,8	26,0	2,9	5,8	13,4	3,4	6,5	13,6
Mujeres									
6 a 12	90,2	96,3	99,0	87,8	94,0	98,6	83,5	93,5	98,3
13 a 17	57,5	78,3	94,2	43,7	63,3	90,9	43,8	63,2	86,8
18 a 24	13,3	29,5	58,6	6,5	15,1	39,2	7,9	18,0	39,6
25 a 29	3,2	9,4	24,7	1,3	4,1	15,1	1,6	5,2	15,2

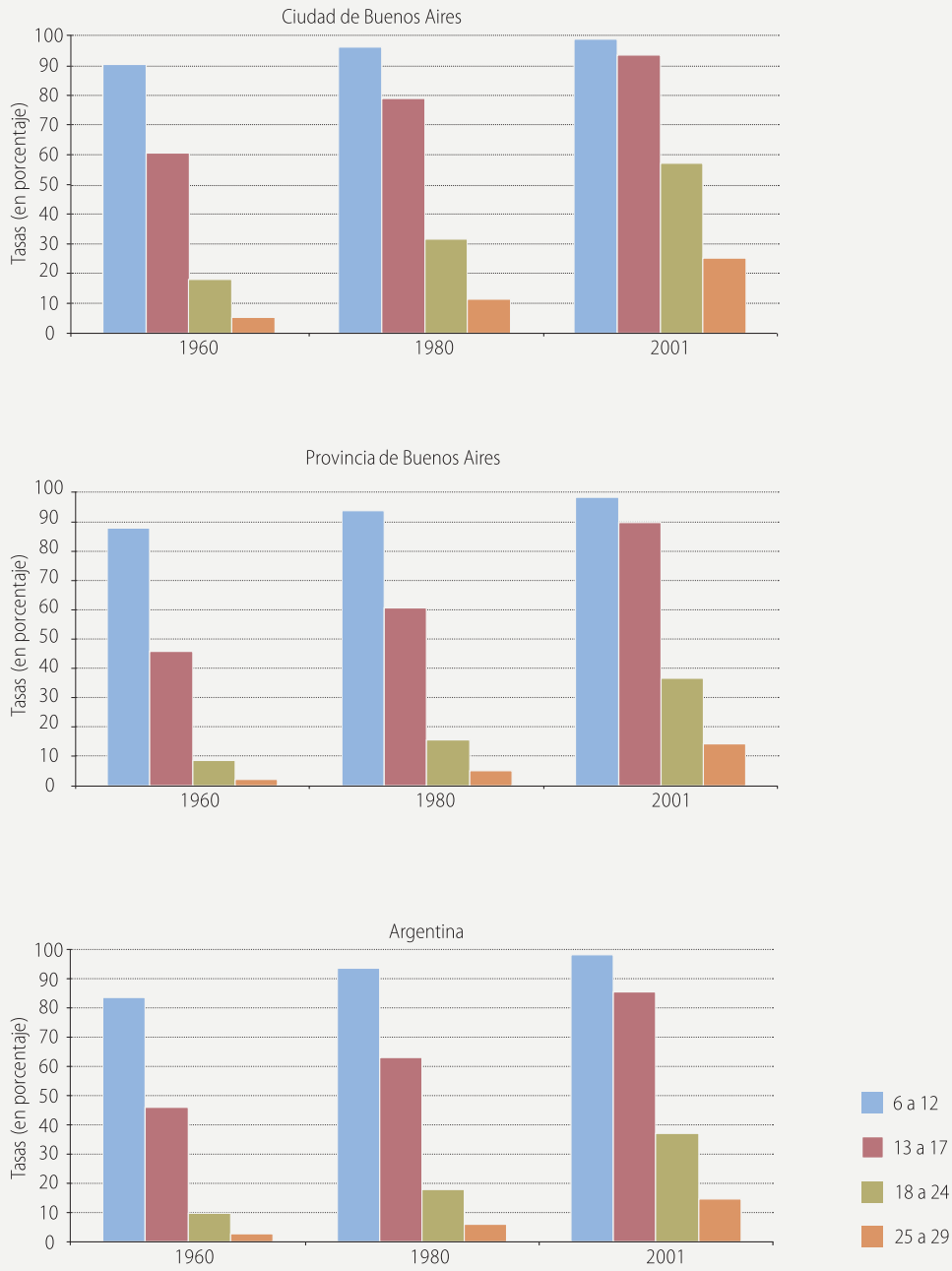
Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población 1960, 1980 y 2001.

El caso de la Provincia de Buenos Aires es un caso más "puro" en cuanto al avance de la reforma, dado que el país refleja situaciones heterogéneas que se pueden compensar entre sí.

Niveles de inclusión por sexo y grupos de edad

Si bien el análisis agregado del grupo de 5 a 29 años de edad permitió mostrar las tendencias a una creciente inclusión, una forma de profundizar el análisis es prestando atención a los grupos de edad más directamente relacionados con los niveles de enseñanza y la obligatoriedad escolar. El Cuadro 2 incluye las tasas específicas de escolarización por sexo y grupos de edad, en las tres unidades estudiadas y para los años 1960, 1980 y 2001. Los grupos de edad elegidos guardan una correspondencia teórica con los niveles de enseñanza del sistema formal de educación.

Gráfico 2 **Tasas de escolarización por grupos de edad. Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Argentina. Años 1960, 1980 y 2001**



Fuente: Cuadro 2.

El rasgo más general que surge de las cifras del Cuadro 2 es el sistemático aumento de las tasas de escolarización entre los tres momentos censales, en todos los grupos de edades, para ambos sexos y en las tres unidades que se analizan. El menor incremento ocurrió en el grupo 6-12 años, en parte porque, al tener este grupo tasas relativamente altas al inicio del período (todas superiores al 83,3 por ciento), las mejoras fueron más lentas (véase el Gráfico 2), aunque, de hecho, las mejoras conseguidas y los niveles alcanzados fueron realmente considerables, al punto de que en 2001 todas las tasas de este grupo de edad (6-12) superaron el 98 por ciento.

En general, por las razones antes comentadas, se genera una relación directa entre incrementos relativos de la escolarización y edad: las mejoras son más elevadas a medida que aumenta la edad, como puede apreciarse a simple vista en el Gráfico 2. En valores numéricos, la relación por cociente entre los niveles observados en 2001 y 1960: a) fue muy baja (apenas comprendida en un rango de 1,1 y 1,2) para las edades del primario; b) aumenta en el grupo 13-17 (entre las tres unidades, varía dentro de un rango de 1,5 a 2,0); c) continúa aumentando en el grupo 18-24, presumiblemente en su mayoría edades del terciario (variando dentro del rango 3,2 y 4,2); y c) se incrementa más aún en el grupo 25-29 (variando dentro del rango de 4,8 a 6,8).

En la tendencia general comentada, se destacan otros rasgos de la mayor inclusión escolar observada entre 1960 y 2001. Los avances de la inclusión fueron más altos entre las mujeres que entre los varones; y la consecuencia de esta mayor incorporación femenina significó que en el país, en la CABA y en la Provincia de Buenos Aires, en el año 2001, las mujeres mostraran, en los grupos de edad comprendidos entre 20 y 49 años de edad, tasas de inclusión más altas que las de los varones. Es decir que se produjo una transformación social que consiguió dar vuelta la situación observada cuatro décadas antes. Solamente en el grupo de 50 años y más de la CABA, las mujeres permanecieron con menor inclusión que los varones.

Analizando por grupos de edad, los avances relativos fueron mayores en la Provincia de Buenos Aires que en la CABA. La inclusión educativa más lenta que se observó en la CABA produjo, a su vez, una disminución de la supremacía que esta jurisdicción mostraba en el escenario nacional en 1960. Si bien podría esperarse que en un contexto de gran expansión de la inclusión los porcentajes de las jurisdicciones tendieran a igualarse en el nivel primario (y hasta en el secundario), se destaca también el acercamiento que se observa en las edades del último tramo educativo: en 1960 la tasa de escolarización "terciaria" de la CABA más que duplicaba a la de la

Provincia de Buenos Aires (18 a8,6 por ciento), mientras que en 2001 la superaba por un 35 por ciento (57 *versus* 36,5 por ciento). Nuevamente cabe señalar que, cuando los niveles son muy bajos, como es el caso de la provincia, tienen mayores posibilidades de mejoras relativas más importantes.

Desde otro punto de vista, merece un comentario la significativa diferencia que se observa en 2001 entre las tasas "terciarias" de la provincia y de la CABA. Estas diferencias no solo reflejan la mayor propensión a cursar el nivel superior (universitario o no) de los habitantes de la Ciudad en las edades "terciarias" respecto de sus pares bonaerenses; seguramente otras variables intervienen en la explicación de esta diferencia, como la mayor oferta educativa de la CABA con la Universidad de Buenos Aires a la cabeza, o la presencia de diferencias en la composición de la población, como veremos más adelante.

Resumiendo, las cifras analizadas ponen en evidencia que en las cuatro últimas décadas del siglo XX, el país y las dos jurisdicciones estudiadas han sido escenario de un proceso de creciente inclusión educativa, un crecimiento que, si bien incluye diferentes ritmos según la edad/nivel, el sexo y la jurisdicción, ha conseguido niveles de inclusión muy cercanos al máximo posible en las edades del primario y en ambos sexos, en las tres unidades geográficas analizadas, aun cuando subsisten importantes diferencias en las edades del secundario y, definitivamente, diferencias muy significativas en las edades del terciario.

Logro educativo por sexo y grupos de edad

La otra dimensión de la dinámica educativa a considerar es el cambio en el logro educativo de la población, es decir, el grado de instrucción formal a que ha llegado la población que ya transitó por el sistema de educación formal, cualquiera sea el tiempo pasado dentro del mismo y el escalón o grado alcanzado. Un indicador sintético y sencillo para captar este proceso es la proporción de personas que han terminado o alcanzado el nivel medio de enseñanza. En un contexto de notable crecimiento de la inclusión en el nivel medio durante los años 80 y 90, la proporción de individuos que ha completado el nivel secundario aparece como un indicador apropiado. Asimismo, si el mismo se analiza por sexo y edad se agregan dimensiones que posibilitan un mejor conocimiento de las características del logro educativo de la población. La selección de este indicador se beneficia también por el cambio que, entre 1960 y 2001, experimentó el valor social que se asigna a la terminación del secundario.

La Ciudad de Buenos Aires alcanzó en el año 2001 una tasa de escolarización en las edades del nivel primario (6-12 años de edad) prácticamente universal (99 por ciento) y levemente superior entre las niñas. En 1960, esa misma tasa llegó al 90,4 por ciento y era apenas mayor entre los niños. ***Fotografía de Zulma Recchini, 2005.***

Cuadro 3 **Porcentaje de población de 20 años y más que asistió al sistema educativo en el pasado, con alto nivel de instrucción formal (a), por sexo y grupos de edad. Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Argentina. Años 1980, 1991 y 2001**

Grupos de edad y sexo	Ciudad de Buenos Aires			Provincia de Buenos Aires			Argentina		
	1980	1991	2001	1980	1991	2001	1980	1991	2001
Total	35,2	48,1	59,7	16,1	23,0	31,9	18,8	26,2	34,3
20-29	49,9	59,6	67,0	24,5	30,8	39,3	25,7	32,7	39,6
30-39	49,5	64,9	73,4	20,2	30,8	40,5	23,6	33,7	43,1
40-49	37,7	57,2	69,9	14,0	23,7	35,5	17,2	27,4	37,6
50 y +	23,1	34,4	48,5	8,8	13,4	21,4	11,6	16,8	24,6
Varones	38,1	50,1	60,7	15,6	22,0	30,1	17,9	24,8	32,1
20-29	45,3	54,6	62,1	20,9	26,5	34,2	22,1	28,6	34,8
30-39	49,0	62,0	70,3	18,8	28,0	36,3	21,7	30,7	39,2
40-49	40,3	57,0	67,6	14,4	22,5	32,7	17,1	25,5	34,4
50 y +	29,6	40,0	52,9	10,2	15,1	22,5	12,7	17,9	24,7
Mujeres	33,4	46,6	58,9	16,6	23,9	33,5	19,6	27,5	36,3
20-29	53,8	64,0	71,5	28,0	35,1	44,6	29,1	36,7	44,6
30-39	49,9	67,4	76,2	21,6	33,6	44,6	25,6	36,7	47,0
40-49	35,6	57,3	71,9	13,5	24,8	38,2	17,4	29,2	40,7
50 y +	19,6	30,6	45,6	7,5	12,0	20,6	10,7	16,0	24,5

(a) Al menos secundario completo.

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población 1980, 1991 y 2001.

El Cuadro 3 presenta el porcentaje de personas de 20 y más años que, habiendo transitado por el sistema de educación formal en el pasado, completó, al menos, el nivel secundario. Los datos son para las tres unidades analizadas y las tres fechas censales: 1980, 1991 y 2001. En este cuadro la población está clasificada por sexo y grupos decenales de edad; sin embargo, a diferencia de los grupos de edades seleccionados al estudiar la inclusión escolar (Cuadro 2), estos grupos no guardan ahora relación con los niveles del sistema sino que sirven para dar indicios sobre cuándo las personas pasaron por el sistema educativo. Por ejemplo, la mayoría de las personas que tenían entre 20 y 29 años de edad en el año 1991 pasó por el sistema educativo hasta alcanzar el secundario completo entre los años 1968 y 1989 –el año 1968 porque es el año de probable inicio del primario de quienes en 1991 tenían 29 años, y el año 1989 porque es el año de probable terminación del secundario de quienes tenían 20 años en 1991.

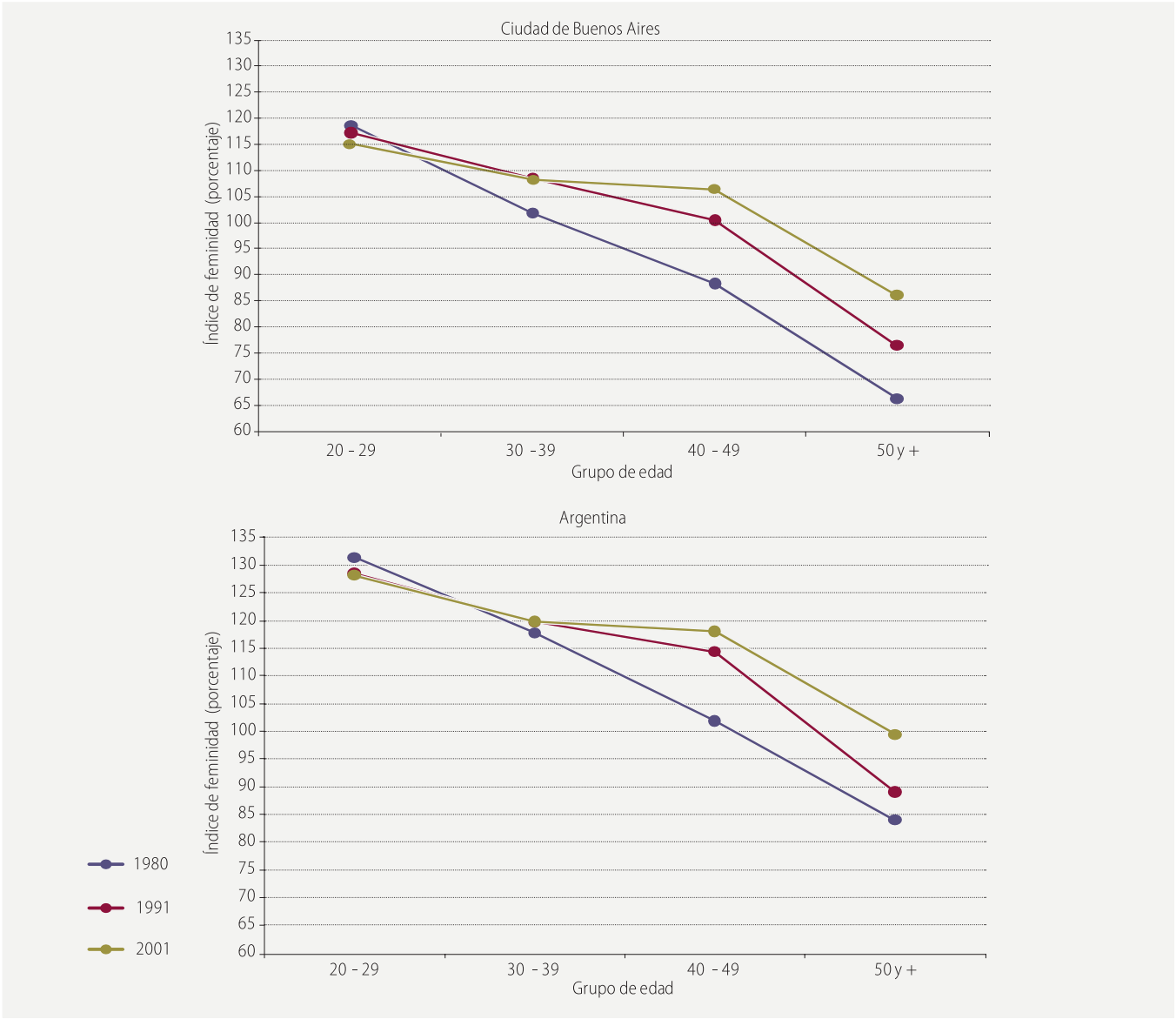
El análisis longitudinal de los datos del Cuadro 3 revela, de manera general, una clara tendencia (por sexo, grupo de edad y en las tres unidades analizadas) de aumento de los porcentajes de personas con alto nivel de instrucción entre los sucesivos censos. Entre todos esos porcentajes, la CABA muestra siempre valores notablemente más altos, aunque sus cambios relativos entre 1980 y 2001 hayan sido menores que los observados en el país y en la Provincia de Buenos Aires. Cabe reiterar la observación de que estas dos últimas unidades mostraron en 1980 proporciones muy bajas de personas con secundario completo. En pocas palabras, si bien los porcentajes por sexo y edad observados en las tres unidades se han acercado entre 1980 y 2001, la distancia entre ellos aún continúa siendo muy grande. Por ejemplo, los porcentajes de secundario completo más altos son los correspondientes al grupo 20-29 años de la CABA en el año 2001, con proporciones de 71,5 y 62,1 por ciento para mujeres y varones respectivamente, mientras que en la Provincia de Buenos Aires estas proporciones solo alcanzan a 44,6 y 34,2 por ciento y en el país se observan valores similares a los de la provincia.

Se verifica nuevamente el mayor logro de las mujeres respecto de los varones en todos los grupos de edad y en las tres unidades, con la sola excepción del grupo de 50 y más años. Este último es un grupo etario que, con creciente proporción de mujeres por el proceso de envejecimiento demográfico, arrastra la típica situación diferencial del pasado, pero en franca tendencia a la igualación entre los sexos.

En el Gráfico 3, puede verse la evolución de la relación entre mujeres y varones, entre 1980 y 2001, respecto de las respectivas proporciones de personas con secundario completo, en la CABA y en la Argentina. Concretamente, se han graficado relaciones que remedan el índice de feminidad[8] por grupo de edad y año censal. La primera observación es que tanto en la CABA como en la Argentina en general, aunque las proporciones de alto nivel de instrucción formal sean muy diferentes entre ambas (véase el Cuadro 3), el diferencial educativo a favor de las mujeres es más alto en las edades más jóvenes y disminuye a medida que aumenta la edad. Se trata de un comportamiento esperado, porque se acumulan las evidencias en el sentido de que en las últimas décadas las mujeres vienen mejorando su situación educativa más rápidamente que los varones y que el típico diferencial a favor de los varones que apenas quedó visible entre las personas

8 El índice utilizado en este caso es la relación por cociente entre la proporción de mujeres con secundario completo y la proporción de varones con secundario completo, multiplicado por cien.

Gráfico 3 **Índice de feminidad de las proporciones de población con alto nivel de instrucción formal, por grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires y Argentina. Años 1980, 1991 y 2001**



Fuente: Cuadro 3.

de 50 y más años tiende a desaparecer. En el grupo de edades más jóvenes (20-29), el índice realmente parece haberse estabilizado entre 1980 y 2001, dado que se mantuvo entre 115 y 120 en la CABA y en alrededor de 130 en la Argentina. No ha ocurrido lo mismo en los grupos de edades siguientes, por ejemplo en el grupo de 30-39 años de edad.

El análisis por cohortes revela un fenómeno llamativo: el alto nivel de instrucción formal continuó aumentando con el paso del tiempo en las cohortes hipotéticas que se pueden observar. Concretamente, si se siguen (Cuadro 3) los valores de la única cohorte que, aproximadamente, transita por las tres fechas censales (20-29 años en 1980, 30-39 años en 1991 y 40-49 años en 2001), tanto en varones como en mujeres, se podrá observar que el indicador de alto nivel de instrucción formal va aumentando a medida que se avanza en el tiempo, pasando de un censo a otro o, también, a medida que aumenta la edad del grupo de individuos que constituye esa cohorte. Esto mismo sucede en las otras cohortes, aquellas que solo tienen datos en dos censos sucesivos, por ejemplo, la cohorte con 20-29 años en 1991 y 30-39 años en 2001 o la cohorte con 30-39 años en 1980 y 40-49 años en 1991. El grupo de 50 y más años no es tomado en cuenta por ser un grupo abierto.

Según lo anterior, el análisis de las cohortes hipotéticas indica que el alto nivel de educación formal (secundario completo) no queda detenido en el valor que se observa en el Censo de 1980, cuando las edades del grupo estaban comprendidas entre los 20 y 29 años, sino que, en el transcurso de las décadas de 1980 y de 1990, aquel grupo de personas continuó mejorando su nivel, o sea, aumentando su proporción de personas con secundario completo. Así, se puede observar que los varones de la CABA pasaron de 45,3 por ciento en 1980 a 62 y 67,6 por ciento en 1991 y 2001 respectivamente. En general, se constata una ganancia relativa muy similar entre las mujeres, tanto en la CABA como en la Provincia de Buenos Aires y en la Argentina.

Sin embargo, esta lectura por cohortes debe prestar atención a otras variables intervinientes y explicitar algunos supuestos de hecho adoptados, para relativizar o, al menos, calificar el fenómeno que se ha observado. Hacerlo permite, además, mostrar cómo operan algunos componentes del cambio demográfico sobre los indicadores del cambio educativo, un asunto central en este capítulo. A continuación se desarrolla un ejemplo simple sobre algunas de las interrelaciones entre educación y población.

Si se parte de la proporción de personas con secundario completo del grupo de varones con edades entre 20 y 29 años en el año 1991 y residentes en la CABA, bajo el supuesto de que constituyen una población cerrada (no afectada por migraciones), diez años después (2001) se tendrá al grupo de varones, con edades entre 30 y 39 años, que sobrevivieron de aquellos observados en 1991. Si la mortalidad que afectó al grupo a lo largo de esos diez años fue diferencial por nivel de educación, bajo el supuesto de

que la mortalidad es más alta entre las personas que tienen menor nivel de educación, el efecto de la mortalidad habrá sido el de elevar el valor del indicador del nivel de educación. En otras palabras, si bien el grupo pudo –y seguramente lo hizo– mejorar su nivel educativo porque algunos miembros completaron el secundario dentro del lapso de esos diez años, el efecto de la mortalidad ciertamente actuó en el mismo sentido y, entonces, es una variable exógena que explica parte de las "aparentes" mejoras educativas que se observaron.

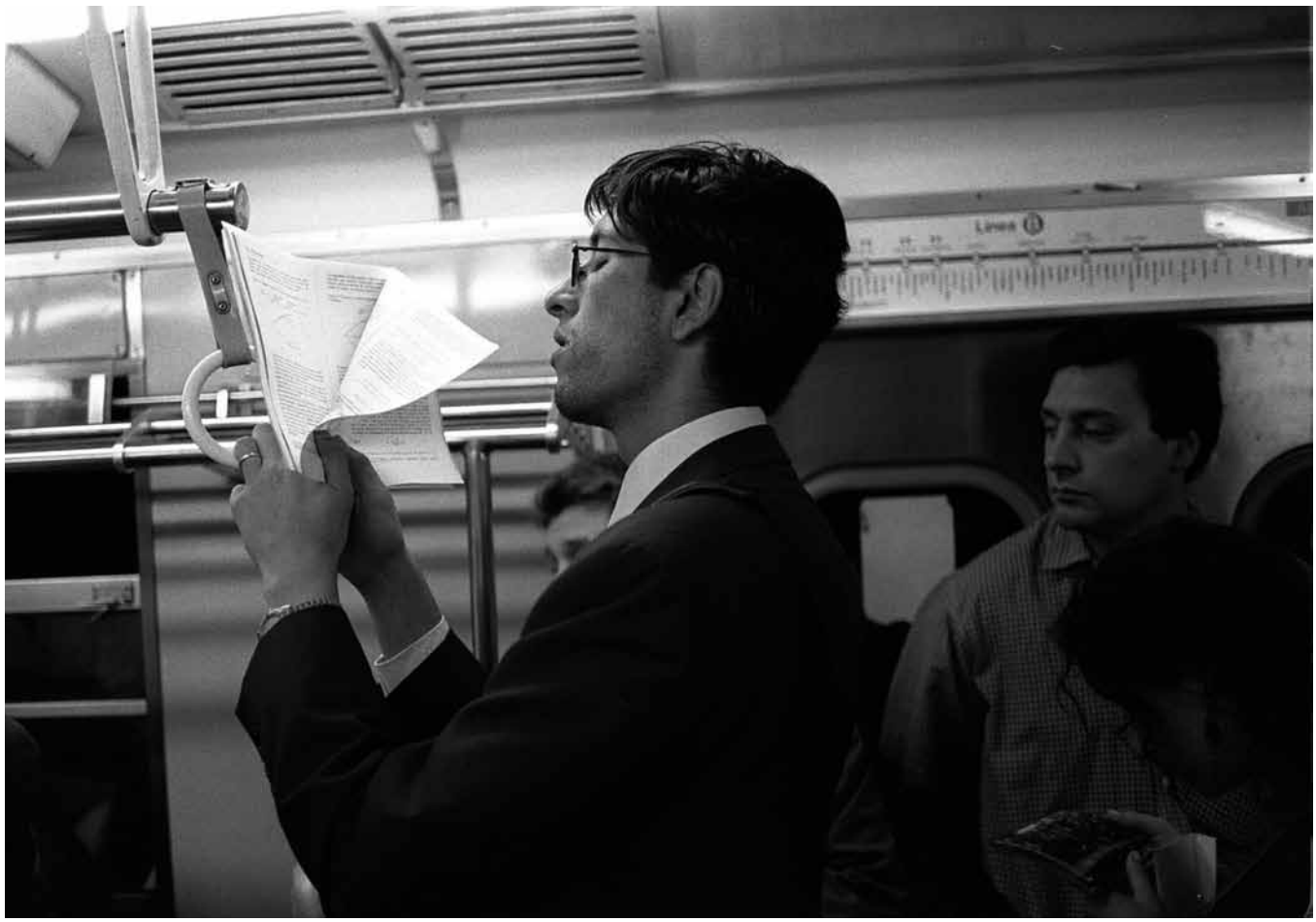
Si dejamos de lado el supuesto de que la población es cerrada, como ciertamente es el caso de la CABA, entonces las migraciones actúan en uno y otro sentido, es decir, restan cierta población (emigrantes) y agregan otra población (inmigrantes). Por lo tanto, deberíamos conocer el número y el nivel educativo de los emigrantes, el número y el nivel educativo de los inmigrantes y su balance en términos demográficos y educativos para, entonces sí, intentar una respuesta acerca del posible efecto de la migración sobre el cambio educativo observado.

Obviamente, estos efectos directos e indirectos de la mortalidad y de la migración sobre la situación educativa de la población de la CABA perturban el análisis del cambio educativo, especialmente en una población que, como la de la Ciudad, experimenta permanentemente cambios de importancia en su composición.

Relaciones entre población, migración y educación: situación de la CABA en 2001

En los apartados anteriores, hemos señalado dos rasgos principales de los cambios de la población de la CABA durante la segunda mitad del siglo XX: a) en lo demográfico, un crecimiento de la población casi nulo y una importante transformación de la estructura por sexo y edad que derivó en el envejecimiento demográfico y en la feminización de la población de la Ciudad; b) en la situación educativa, un claro mejoramiento de los niveles de inclusión escolar, por un lado, y de logro educativo, por el otro.

El estancamiento de la población –dado que el crecimiento vegetativo, si bien bajo, fue positivo– es el resultado de un balance migratorio de signo negativo. Esta pérdida de población de la Ciudad fue, entonces, generada por el comportamiento migratorio diferencial de los cuatro grupos poblacionales establecidos según el lugar de nacimiento de las personas:



En al Ciudad de Buenos Aires hay claros indicios de que las distintas cohortes de jóvenes y adultos continúan mejorando el nivel de logro educativo alcanzado a medida que pasa el tiempo; es decir, una cierta proporción de los miembros de cada cohorte continúa estudiando.
Fotografía de la serie "En tránsito" de Daniel Merle, 2005.

nativos de la Ciudad, nativos del interior del país, nativos de países limítrofes y del Perú, y nativos de países no limítrofes excluido Perú. Como la inmigración de las personas que nacieron fuera de la Ciudad (interior y exterior del país) ha sido numéricamente muy importante, el saldo negativo del balance migratorio se explica por una más importante emigración (hacia el interior y exterior del país) de la población nativa de la Ciudad.

La información del Censo de Población 2001 (Cuadro 4) corresponde a la población de 20 y más años que, al momento del censo, está asistiendo o asistió en el pasado al sistema de educación formal, clasificada por edad, sexo, condición migratoria y alto nivel de instrucción formal. Antes de iniciar el análisis, caben dos breves aclaraciones metodológicas: a) se mantienen los mismo cuatro grupos poblacionales establecidos en Lattes y Caviezel (2007) –es decir, los antes referidos: no migrantes (nacidos en

Cuadro 4 **Porcentajes de población de 20 y más años con altos niveles de instrucción formal (a), por edad, sexo y condición migratoria (b). Ciudad de Buenos Aires. Año 2001**

Grupos de inmigrantes y edad	Población e índice de masculinidad (IM)		Distribución etaria (%)	Alto nivel de instrucción formal (a)		
	Población	IM		Total	Varones	Mujeres
Total	2.100.669	78,4	100,0	62,2	63,2	61,3
20-29			22,1	75,8	72,2	79,1
30-39			18,0	73,7	71,0	76,2
40-49			16,3	69,5	67,1	71,5
50 y más			43,6	47,8	52,2	44,9
No migrantes	1.070.160	84,6	100,0	70,7	70,6	70,8
20-29			23,6	82,3	78,0	86,7
30-39			17,6	83,2	79,4	86,8
40-49			16,7	79,4	75,9	82,6
50 y más			42,0	55,5	58,9	53,0
Inmigrantes nativos	746.667	72,4	100,0	56,3	57,5	55,4
20-29			20,8	72,2	67,4	76,5
30-39			17,7	67,4	64,2	70,4
40-49			16,7	60,3	57,4	62,7
50 y más			44,8	43,0	47,9	40,2
Inmigrantes limítrofes	161.171	69,1	100,0	47,1	47,9	46,6
20-29			28,3	50,9	50,1	51,5
30-39			29,5	52,2	52,1	52,2
40-49			18,9	46,3	47,2	45,7
50 y más			23,3	36,7	39,6	34,9
Inmigrantes no limítrofes	122.671	76,6	100,0	43,2	48,6	39,0
20-29			7,3	80,9	80,7	81,0
30-39			7,8	82,0	82,3	81,7
40-49			6,9	77,2	78,7	75,7
50 y más			77,9	32,7	37,9	28,9

(a) Secundario completo o más.

(b) Grupos según condición migratoria: No migrantes: nacidos en la Ciudad de Buenos Aires. Inmigrantes nativos: nacidos en otra jurisdicción del país. Extranjeros limítrofes: nacidos en un país limítrofe o en el Perú. Extranjeros no limítrofes: nacidos en un país no limítrofe, excepto el Perú.

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población 2001.

la Ciudad), inmigrantes nativos (nacidos en otra jurisdicción argentina), inmigrantes limítrofes (nacidos en países limítrofes más el Perú), inmigrantes no limítrofes (nacidos en el resto de los países del exterior)–; b) la situación educativa de esta población combina personas que, al momento del censo, están dentro del proceso de educación formal con personas que, también al momento del censo, están fuera del sistema de educación formal pero que habían estado dentro del mismo en el pasado. Por esta razón, los dos aspectos analizados por separado en secciones anteriores (niveles de inclusión escolar, por un lado, y logro educativo, por el otro) no se incluyen en este análisis.

Observando la cifra total de la población de 20 y más años (Cuadro 4), se nota de inmediato que casi la mitad (49,1 por ciento) son personas que nacieron fuera de la Ciudad y que, dentro de ellas, la gran mayoría (35,5 por ciento sobre la población total) nacieron en otras jurisdicciones del país. La población se completa con los inmigrantes limítrofes y no limítrofes (7,7 y 5,8 por ciento, respectivamente). Un dato que también interesaría analizar, pero que no está incluido, es cuántas personas nacidas en la Ciudad residían en 2001 en el interior y exterior del país, y cuáles eran sus características demográficas y, también, educativas.

El Cuadro 4 posibilita una rápida caracterización demográfica de los cuatro grupos bajo análisis. Todos ellos muestran un amplio predominio de mujeres, en particular los tres grupos de inmigrantes, lo cual es una expresión directa del predominio femenino en la inmigración recibida por la Ciudad, principalmente en la que se originó en países limítrofes (IM= 69,1). En cuanto a la composición por edad, sobresalen, entre las distintas distribuciones por grupos de edad, la joven estructura de los inmigrantes limítrofes que inmigraron más recientemente y la muy envejecida estructura de los inmigrantes no limítrofes. Esto último es un reflejo de la importante inmigración de niños y jóvenes arribados en la segunda posguerra, aún no compensada con la inmigración reciente de este origen.

La primera observación del logro educativo (proporción de personas con secundario completo o más) en los tres grupos de inmigrantes y en el grupo de nativos de la Ciudad (Gráfico 4 y Cuadro 4) indica que, para sus respectivos totales, los nativos de la Ciudad constituyen el grupo que alcanzó el nivel más alto (70,7 por ciento), siendo este nivel muy similar entre varones (70,6) y mujeres (70,8). Entre los inmigrantes, grupo que claramente muestra un menor logro educativo, el grupo de los nacidos en el resto del país (56,3 por ciento) está muy por encima de los inmigrantes limítrofes y no limítrofes: 47,1 y 43,2 por ciento respectivamente. En estos

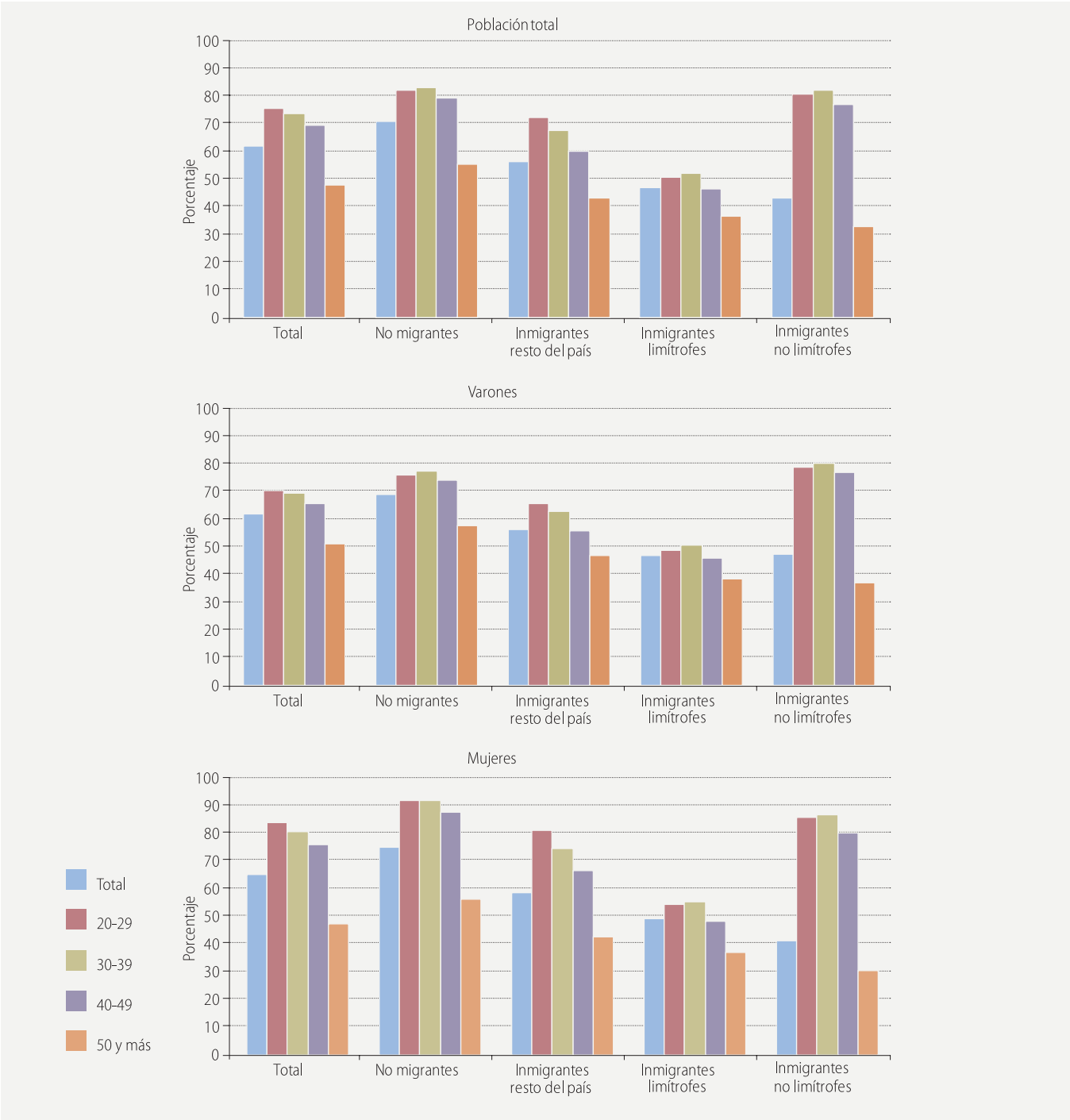
tres grupos, el nivel alcanzado por los varones es un poco mayor que el de las mujeres, aunque entre los no limítrofes la diferencia a favor de los varones es mucho más acentuada. Queda entonces como observación general que, en el total de cada grupo, los inmigrantes poseen un logro educativo netamente menor que el de los nativos de la Ciudad.

Una segunda observación del logro educativo por grupo de edad, sexo y lugar de nacimiento (Cuadro 4 y Gráfico 4) muestra un panorama mucho más diverso cuyo estudio expande y modifica las conclusiones del anterior análisis de los niveles agregados del logro educativo. La primera recorrida por los perfiles según sexo y grupos de edad nos indica que, en general, se corrobora un resultado observado en apartados anteriores: dicho logro decrece a medida que aumenta la edad del grupo. Si bien los valores de los dos grupos más jóvenes son cercanos entre sí, el logro predomina en el grupo de edad 30-39 y en todos los casos desciende desde esta franja etaria, a veces suavemente y otras abruptamente. En otras palabras, la proporción de personas con secundario completo o más de la población de 50 y más años es la más baja en las cuatro subpoblaciones analizadas. Entre los inmigrantes limítrofes, que son los que muestran niveles de logro más bajos en los tres primeros grupos de edad, las diferencias entre dichos grupos son menores; es decir, en sus bajos niveles educativos, los inmigrantes limítrofes muestran niveles por grupo de edad más homogéneos.

Es llamativo el alto nivel de logro educativo de la población inmigrante no limítrofe en sus tres primeros grupos de edad. En el caso de los varones poseen, por ejemplo, el nivel más alto (82,3) entre todos los observados en el grupo de edad 30-39, incluyendo los no migrantes. Entre las mujeres, las inmigrantes no limítrofes muestran los logros más altos dentro de los tres grupos de inmigrantes (81,7 por ciento), aunque el máximo nivel (86,8) corresponde, en este caso, a las mujeres nativas de la Ciudad (no migrantes). Se aclara así que el tan bajo nivel de logro en el total de los inmigrantes no limítrofes antes observado tenía, principalmente, una explicación demográfica: el gran predominio (77,9 por ciento) que aún tienen en este grupo las personas con 50 y más años de edad que son, precisamente, las menos educadas. En otras palabras, se podría expresar que la inmigración no limítrofe de las décadas recientes posee niveles de logro educativo tan altos como los de la población nativa. Queda así expuesta la importancia que tiene el análisis desagregado de los niveles educativos por edad, particularmente cuando se observan grupos de inmigrantes.

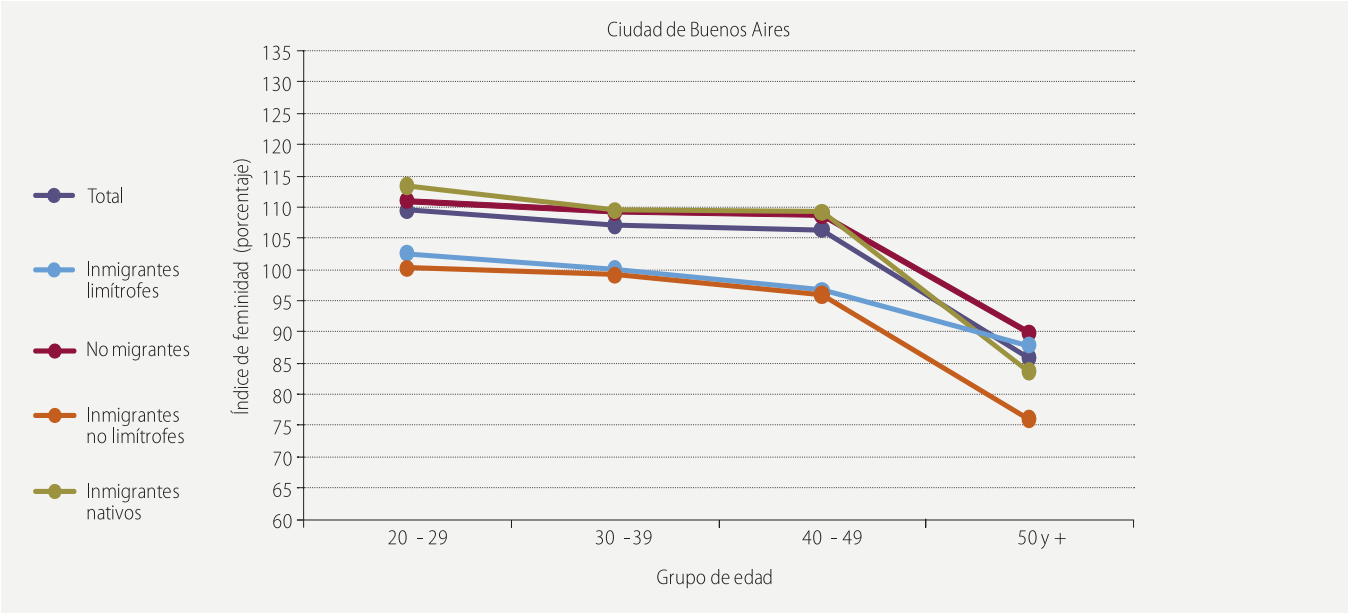
Sin embargo, la estructura por edad no alcanza para explicar las diferencias observadas en el logro educativo de los grupos analizados, por

Gráfico 4 **Porcentajes de población de 20 y más años, con altos niveles de instrucción formal, por edad, sexo y condición migratoria. Ciudad de Buenos Aires. Año 2001**



Fuente: Cuadro 4.

Gráfico 5 **Índice de feminidad de las proporciones de población con alto nivel de instrucción formal, por grupo de edad y condición migratoria. Ciudad de Buenos Aires. Año 2001**



Fuente: Cuadro 4.

ejemplo, entre los no migrantes y los inmigrantes nativos –cuyas estructuras de edad son muy parecidas– o, incluso, entre ambos grupos, por un lado y, por el otro, los inmigrantes no limítrofes –grupo que posee una estructura por edad mucho más joven–. En estos casos, controlada la edad y el sexo, persiste la propensión diferencial a la educación formal, la cual debe encontrar su explicación en otros factores sociales y económicos relacionados con las condiciones de sus lugares de origen, con los factores que determinaron la migración y también con las características de la inserción de estos inmigrantes en la sociedad de destino.

Otra de las dimensiones que interesa analizar son las diferencias educativas que se observan entre los sexos en los distintos grupos de migrantes y no migrantes. Para ello recurrimos nuevamente al índice de feminidad educativo, ya utilizado en la sección anterior. El Gráfico 5 presenta los valores de este índice entre los distintos grupos de migrantes y el grupo de no migrantes, por edad. Como ya pudimos apreciar, el logro educativo alcanzado por la población de la Ciudad no solo es mayor entre las mujeres sino que, en las últimas décadas, esta diferencia a su favor ha ido aumentando. En el mismo sentido, ahora se comprueba que en los grupos inmigrantes nativos y no migrantes, que representan más del 85 por ciento de la población de 20 y más años de la Ciudad, las mujeres de todas

las edades, excepto las de 50 y más años, son mucho más instruidas que sus pares varones.

Efectivamente, los valores más elevados del índice de feminidad educativo en los tres primeros grupos de edad (Gráfico 5) son ostentados por los inmigrantes nativos; o sea, la inmigración que recibe la Ciudad originada en el resto del país no solo tiene una composición por sexo con amplio predominio de mujeres (IM=72,4) sino que, a su vez, esas mujeres inmigrantes muestran un logro educativo claramente superior (113,5 en el grupo de edad 20-29) al de los varones del mismo grupo. Este mayor logro educativo de las mujeres disminuye levemente en los grupos de edades siguientes (109,6 y 109,3), para caer abruptamente (83,8) en el último grupo de 50 y más años. Las variaciones observadas indicarían que el diferencial educativo a favor de las mujeres inmigrantes ha aumentado en las décadas recientes.

De lo anterior se puede desprender que el proceso de creciente inclusión escolar que se observó antes para el conjunto de la población en edades escolarizables de la Ciudad, durante la segunda mitad del siglo XX ha tenido características diferenciales según los distintos grupos migratorios y no migratorios que componen la población. Algo similar debió ocurrir con el proceso de creciente logro educativo experimentado por la población adulta, es decir la población que por su edad ya estaba afuera del sistema de educación formal.

Conclusiones

El presente análisis, además de resumir algunos rasgos de la dinámica demográfica de la población de la CABA a lo largo de la última mitad del siglo XX, mostró que la "quietud" observada en el tamaño de la población total de la Ciudad ocultaba importantes cambios en su composición por sexo y edad y en el componente migratorio de su crecimiento, aspectos particularmente relacionados con los cambios educativos.

Asimismo, se constató que, a lo largo de las últimas cuatro décadas del siglo XX, se produjo un creciente nivel de inclusión escolar en la población en edad de estar escolarizada, en su conjunto, para ambos sexos y para todos los grupos de edades que se corresponden con los niveles de la educación formal. De igual importancia es la constatación del creciente logro

educativo alcanzado por la población adulta en su conjunto, para ambos sexos y grupos de edad y también para las cohortes analizadas.

En la última sección se introdujo un análisis de la situación demográfica y educativa exclusivamente para el año 2001. El mismo muestra las características demográficas y el logro educativo de cuatro grandes grupos poblacionales que fueron definidos según sus condiciones migratorias, por sexo y grupos de edad. Si bien este análisis solo se efectuó con datos al año 2001, se hicieron algunas lecturas de cambios ocurridos en décadas anteriores. En general, quedó muy clara la notable heterogeneidad demográfica y educativa entre estos cuatro grupos migratorios y dentro de ellos.

Vista la situación en 2001 y considerando las mediciones realizadas de los cambios demográficos y sus componentes (Lattes y Caviezel, 2007 y 2008), en particular las estimaciones indirectas de la emigración de nativos de la CABA, surge que la Ciudad ha experimentado a lo largo de estas décadas un importante intercambio de población (y capital educativo) con el interior y exterior del país. Los datos indican que la Ciudad, cuya población inmigrante de 20 y más años en 2001 se acerca al 50 por ciento del total (1.030.509 personas según el censo 2001), habría perdido una población nativa de una magnitud superior, dado que en todas estas décadas los saldos globales fueron negativos para la Ciudad. Por otro lado, si los nativos constituyen un grupo emigratorio de alta instrucción formal y los inmigrantes –provincianos, limítrofes y no limítrofes– son grupos con niveles de instrucción más bajos, puede inferirse que el intercambio migratorio no ha sido favorable ni en términos demográficos ni en términos educativos para la población de la Ciudad –más aún si se toma en cuenta que las diferencias de logro educativo con los grupos inmigratorios se mantienen en las edades jóvenes y adultas jóvenes, que a su vez son, como es conocido, las más afectadas por la migración.

Si este balance migratorio-educativo negativo tuvo lugar en las últimas décadas del siglo XX, surge de inmediato la pregunta: ¿cómo se explica el creciente nivel de instrucción que la población de la Ciudad ha experimento a lo largo de este período? Una primera respuesta surge del análisis anterior: observamos que, si bien este avance educativo en la Ciudad fue positivo, tuvo una importancia menor que el observado en el país y en la Provincia de Buenos Aires, más aún si se toma en consideración que la población de la Ciudad se mantuvo prácticamente constante mientras que en las otras dos unidades creció a más alto ritmo. En otras palabras, una parte del menor avance educativo de la CABA se podría explicar por su intercambio negativo en población y educación. Otra respuesta, en el mismo sentido, expresaría que los emigrantes de la Ciudad hacia el interior del

país realizan, de hecho, una contribución positiva en población y en logro educativo a las poblaciones de los lugares de destino. En efecto, hay investigaciones que han documentado la importante presencia de inmigrantes, particularmente mujeres, oriundas de Buenos Aires y con alto nivel educativo, en ciudades del interior (Recchini de Lattes y Mychaszula, 1991).

Restringiendo el análisis a los migrantes internos, así como la Ciudad experimentó un proceso de mejora educativa en décadas recientes, también lo experimentaron las restantes unidades políticas del país, aunque aquí solo se mostró el caso de la Provincia de Buenos Aires y el país como una totalidad. El intercambio de migrantes internos entre la Ciudad y las provincias y entre las distintas provincias entre sí tiene lugar en medio de un proceso general de mejora educacional de la población nacional. En buena medida, las migraciones contribuyen a la igualación de los niveles educativos de todas las jurisdicciones y, en ese contexto, no debería llamar la atención que a la Ciudad de Buenos Aires, una jurisdicción que históricamente ha mostrado niveles de educación más altos y una gran concentración de instituciones educativas, le toque cumplir un importante rol en este sentido, a través de la inmigración y emigración de personas.

Si se quiere avanzar en este análisis, deberíamos tratar de ubicar el estudio de las mejoras educativas de una jurisdicción como la Ciudad de Buenos Aires en el contexto más amplio de sus contribuciones, directas e indirectas, al mejoramiento de la educación formal del país. Para ello se requiere mucho más tiempo y muchos más datos que los considerados en este trabajo. Sin embargo, queda claramente señalada la importancia de comprender las dinámicas demográfica y educativa de la Ciudad y la relevancia, mayor aún, de analizar sus interrelaciones.

Bibliografía

Abdala, F. (2005), *Tendencias recientes en la escolarización y la terminalidad del nivel medio de enseñanza,* Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Serie La educación en debate, nº 1, Documentos de la diniece.

––––––– (2007), "La política educativa de los 90 y la cobertura escolar en las provincias", en aepa, *IX Jornadas de Estudios de Población,* Huerta Grande, Córdoba, aepa (en cd-rom).

Eichelbaum de Babini, A. M. (1994), "La educación argentina en 1990", en R. E. Gibaja y A. M. Eichelbaum de Babini, *La educación en la Argentina,* Buenos Aires, Editorial La Colmena.

Germani, Gino (1987), *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico*, Buenos Aires, Ediciones del Solar.

Girard, Alain (s/f), "The Effect of Demographic Variables on Education", en iussp. *Education and Population. Mutual Impacts*, Bélgica, Ordina Editions, pp. 25-42.

Lattes, A. E. y P. Caviezel (2007), "Dinámica demográfica y migración: Ciudad de Buenos Aires (1980-2010)", en revista *Población de Buenos Aires*, vol. 4, nº 6, Buenos Aires, dgeyc, octubre, pp. 67-85.

––––––– (2008), "Cambios de población y componentes demográficos: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1980-2010)", en revista *Población de Buenos Aires*, vol 5, nº 8, Buenos Aires, dgeyc, octubre, pp.69-79.

Recchini de Lattes, Zulma y Sonia Mychaszula (1991), "Heterogeneidad de la migración y participación laboral femenina en una ciudad de tamaño intermedio", en revista *Estudios del Trabajo*, nº 2, Buenos Aires, aset.

Sadie, Jan L. (s/f), "Demographic Factors and the Structure of Education", en iussp. *Education and Population. Mutual Impacts*, Bélgica, Ordina Editions, pp. 81-100.

Sautu, R. (1996), "La escolaridad primaria: asistencia, atraso y abandono", en R. Sautu y A. M. E. de Babini, *Los pobres y la escuela,* Buenos Aires, Editorial La Colmena.

Otras fuentes

Instituto Nacional de Estadística y Censos (indec), Censos Nacionales de Población, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001, Buenos Aires, indec (ediciones varias).

Participación económica

Pablo A. Comelatto

Este capítulo aborda la participación de la población de la Ciudad de Buenos Aires en las actividades económicas desde el comienzo de la era estadística en 1869, poniendo el foco de atención en la evolución demográfica y atendiendo, especialmente, a los cambios conceptuales y operacionales de su medición hasta el presente.

El análisis de largo plazo está limitado por la disponibilidad de datos y, más específicamente, por la dificultad de hacer compatibles las mediciones de esta participación en un período de tiempo que se extiende por más de un siglo. Las transformaciones ocurridas en el perfil productivo de la Ciudad, en los modos de inserción laboral o en la interacción con el entorno inmediato (el resto del área metropolitana), así como el lugar que la Ciudad ocupa dentro del contexto económico nacional, se combinan con los cambios en la conceptualización de las prácticas y de las relaciones laborales por parte de la teoría económica.

En el presente capítulo, después de describir sucintamente el contexto del desarrollo socioeconómico de la Ciudad, se considera la forma en que se ha conceptualizado a la participación económica, se analizan en detalle los cambios operados en los censos argentinos y de la Ciudad y se procede a un estudio más detallado de la evolución de la población económicamente activa en la segunda mitad del siglo XX.

Algunas consideraciones acerca del desarrollo socioeconómico de la Ciudad

La Ciudad de Buenos Aires experimentó una enorme transformación durante el último cuarto del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX; su población aumentó significativamente y se benefició del desarrollo agrícola y ganadero del resto del país (Scobie, 1964, p. 160). El flujo de inmigrantes atraídos por el auge de la construcción, la expansión del empleo público nacional y el desarrollo comercial de la Ciudad transformaron a la fuerza laboral porteña, no solo engrosando su tamaño absoluto sino también alterando el peso relativo de los miembros económicamente activos de la sociedad en relación con los pasivos y multiplicando el acervo de capacidades profesionales. Durante los tres cuartos de siglo que van de 1869 a 1947, la población de la Ciudad experimentó, en promedio, una tasa de crecimiento anual de 36 por mil, un ritmo que le permitió, también en promedio, duplicar su tamaño cada 19 años, llevándola a alcanzar hacia mediados del siglo XX la escala que, con pequeñas oscilaciones, mantuvo hasta el día de hoy. Por otra parte, durante ese período de rápido incremento, la población en edades laborales (considerando como tal a la población de 14 y más años) creció a un ritmo aún más rápido, alcanzando un promedio de 39 por mil anual (un ritmo que permite que la población se duplique cada 17,8 años).

El proceso de desarrollo de la Ciudad desde el último cuarto del siglo XIX estuvo naturalmente asociado al desarrollo nacional y a los modos de inserción del país en el contexto del comercio internacional. Entre los años 1880 y 1914, la Ciudad experimentó una fuerte corriente modernizadora a partir del impulso de las obras públicas, financiadas mayormente con los ingresos aduaneros provenientes del creciente rol de la Ciudad como puerto de entrada y salida del comercio del país con el resto del mundo y como capital administrativa y financiera de la nación (Rapoport y Seoane, 2007, tomo I, p. 120). Los proyectos de agua potable, cloacas, iluminación eléctrica y adoquinado de calles, así como la modernización edilicia y la misma construcción del puerto, impulsaron el empleo en el sector de la construcción. Al mismo tiempo, el comercio y el artesanado debían satisfacer las necesidades de consumo de una población creciente y con un poder adquisitivo en aumento. El año 1914 marcó un punto de inflexión, con el comienzo de la guerra mundial y la alteración de los patrones del comercio internacional. El empleo en la Ciudad se ajustó a la nueva situación, caracterizada por un incipiente proceso de industrialización para la sustitución de importaciones, mermadas por el contexto bélico internacional (Rapoport y Seoane, 2007, tomo I, p. 320). Las industrias alimenticia, textil, de muebles y talleres de reparación tomaron el rol de dinamizadoras

A fines de la década de los años 20 la actividad industrial había traspasado los límites políticos de la Ciudad y marcaba la consolidación de los partidos conexos de la Provincia de Buenos Aires como partes de la Aglomeración Gran Buenos Aires.
Fotografía del Puente Pueyrredón sobre el Riachuelo, circa 1930. Fuente: Fundación Antorchas, 1997.

del empleo, en un contexto de disminución de los flujos inmigratorios. La normalización en la posguerra y la vuelta al ritmo de crecimiento anterior al conflicto resultaron en una expansión que traspasó los límites políticos de la Ciudad y marcó el comienzo de la consolidación de los partidos conexos de la Provincia de Buenos Aires como partes constituyentes de la Aglomeración Gran Buenos Aires (Hardoy y Gutman, 2007, p. 169). Pero el efímero proceso de retorno a la modalidad de crecimiento de la preguerra y de freno de la industrialización sustitutiva (Scobie, 1964, p. 181) se terminó abruptamente con la crisis internacional de 1929. En un contexto de virtual cese de la inmigración y de paralización del comercio internacional, la obra pública se constituyó en la nueva fuente de creación de empleo y en el mo-

tor de la actividad económica de la Ciudad. Las obras de las líneas C, D y E del subterráneo, la apertura de la Avenida 9 de Julio y el ensanchamiento de la Avenida Corrientes fueron algunos de los hitos de esta época.

A fines de los años 1940, la Ciudad alcanzó el volumen de población que mantendría, con pequeñas oscilaciones, durante los próximos 60 años, al tiempo que las migraciones internas y la segunda oleada de industrialización sustitutiva de importaciones daban forma a la consolidación del Gran Buenos Aires como núcleo del desarrollo industrial nacional (Scobie, 1964, p. 186), quedando la Ciudad inserta en la dinámica demográfica, laboral y económica de esta área metropolitana que la incluye. En un contexto de complejización de la estructura económica y social del país, la Ciudad acentuó en las décadas de 1950 y 1960 su carácter "comercial-burocrático" (Walter, 1982, p. 122), consolidándose como cabecera administrativa de las firmas que relocalizaban sus actividades industriales en partidos del Gran Buenos Aires o en otras jurisdicciones del interior del país (Rapoport y Seoane, 2007, tomo II, pp. 61, 82 y 294). El fortalecimiento de las finanzas municipales permitió a la Ciudad encarar en las décadas de 1960 y 1970, con un bajo nivel de endeudamiento, una serie de obras públicas (semaforización, entubamiento del arroyo Cildáñez, extensión de la Línea E del subterráneo, inauguración del Teatro Municipal General San Martín) y la construcción de viviendas populares (Rapoport y Seoane, 2007, tomo II, p. 81). Sin embargo, esta realidad comenzó a cambiar a partir de mediados de los años 1970, cuando el endeudamiento externo se convirtió en la fuente de financiamiento de los proyectos de construcción de autopistas y de obras destinadas a la realización del Campeonato Mundial de Fútbol. La siguiente década, la de 1980, estaría signada por la inflación y el estancamiento económico. Durante los años noventa, caracterizados por el desempleo con crecimiento económico, las privatizaciones de las empresas públicas de servicios supusieron un importante aumento de los flujos de inversión en una infraestructura que acumulaba años de estancamiento, aunque esta modernización estuvo asociada a una caída en los niveles de empleo de las empresas de servicios en relación con los máximos históricos bajo gestión estatal.

Por otra parte, la Ciudad, con un perfil productivo intensivo en servicios financieros, bancarios y comerciales, se encontraba en mejores condiciones que el país en su conjunto para aprovechar las ventajas de los procesos de apertura financiera y comercial de los años 1990 –y era menos vulnerable a sus desventajas–. Sin embargo, no quedó exenta del aumento en los niveles de desocupación y subocupación que se evidenciaron a nivel nacional, proceso que afectó mayormente a los sectores de menor

instrucción y a los empleados en pequeñas y medianas industrias, así como a comercios tradicionales que fueron desplazados por el auge de nuevos canales de comercialización concentrada, como supermercados y shopping centers (Rapoport y Seoane, 2007, tomo II, p. 581).

Entonces, la Ciudad salió de la década del noventa mostrando la dualidad de una infraestructura comercial y de servicios modernizada junto a una estructura social frágil, doblemente castigada por el recrudecimiento del desempleo y la disminución de ingresos que siguió a la crisis de 2001, cuya salida estaría marcada por el aprovechamiento de aquella infraestructura y por el abaratamiento de la mano de obra local –en comparación con otras metrópolis internacionales–, lo que impulsó al turismo y al desarrollo de software, de servicios informáticos y de la industria audiovisual, que se convertirían en los nuevos sectores dinámicos.

Los censos de población como fuente de información

¿Qué significa participar en las actividades económicas?

Aunque la caracterización de la inserción de los individuos en la compleja división social del trabajo de una sociedad moderna fue siempre foco de interés de los relevamientos censales, su conceptualización ha sido, sin embargo, cambiante, reflejando en parte cambios metodológicos así como el interés por definir con mayor rigurosidad el conjunto de las actividades destinadas a la producción del sustento de la población.

La fuerza de trabajo o población económicamente activa (PEA) comprende a todos los individuos que poseen un "conjunto de competencias, conocimientos y atributos físicos" (Standing, 1999, p. 4), que los hace capaces de tomar parte en las actividades productivas. En sociedades en las que la relación salarial es la forma de organización del trabajo social, esa capacidad para el trabajo adquiere la forma de una mercancía que es ofrecida y demandada en el mercado laboral. En tanto mercancía que se ofrece, se hace referencia a la oferta de trabajo como la cantidad total de fuerza de trabajo ofrecida a cambio de un salario en un período de tiempo determinado, tratándose de una variable-flujo que debe medirse en un período de tiempo determinado. La PEA, en cambio, consiste en un *stock* de población que, consecuentemente, se debe medir en un momento en el tiempo: concretamente, es la población que ejerce –o busca ejercer– una

actividad, remunerada o no, para la producción de bienes y servicios para el mercado. Incluye a los empleadores, a los cuentapropistas, a los trabajadores familiares, a los trabajadores asalariados y a los que, no teniendo un empleo, se encuentran en la búsqueda activa de un empleo asalariado.

En la discusión conceptual acerca de la participación económica de la población y su captación a través de los instrumentos de medición estadística (censos, encuestas) se distinguen dos aspectos: qué se entiende por actividades productivas, o actividad económica, y cuál es el período relevante, la regularidad mínima requerida y el tiempo mínimo de trabajo para que un trabajador/a (ocupado o no) sea incluido en la PEA.

¿Qué es la actividad económica?

En relación con esta pregunta, los primeros censos estuvieron orientados a identificar la *profesión, oficio, ocupación o medio de vida* de los individuos censados, con respuestas que debían ajustarse a un amplio conjunto de categorías que pretendía abarcar la diversidad de profesiones existentes en una sociedad en rápido desarrollo y complejización. Antes que la cuantificación del tamaño de la PEA, el interés principal consistía en identificar las competencias y habilidades presentes en la población. Bajo la presunción de que, con la excepción de los menores (de cierta edad no siempre especificada con precisión) y de las mujeres dependientes, todos los individuos pueden reconocer como propia una profesión u oficio, aquellos que se encuentran fuera del mercado de trabajo son agrupados bajo una categoría residual de profesión "no especificada" o "sin profesión".

Hoy existe consenso respecto de que deben incluirse todas las actividades orientadas a la obtención de algún ingreso (monetario o en especie), ya sea directa o indirectamente, independientemente de la capacidad de identificar una profesión u ocupación específicas. Por otra parte, se excluyen las actividades domésticas y las orientadas a la producción de bienes y servicios para el autoconsumo; y, aunque los Sistemas de Cuentas Nacionales se están orientando hacia la inclusión de estas actividades en el cómputo de la riqueza total creada en una sociedad, aún existen consideraciones de peso que desaconsejan incluirlas en las estadísticas laborales, particularmente en las de origen censal.

El concepto de PEA como un stock o conjunto de personas dispuestas a prestar su capacidad laboral en un *momento específico del tiempo* comenzó a usarse en los Estados Unidos a partir del Censo de 1940 y su utilización ha sido recomendada por las Naciones Unidas a partir de la ronda de Censos de 1970 (véanse Wainerman y Recchini de Lattes, 1981 y Recchini de Lattes, 1980). Como se mencionó, la consulta censal se refería a la "ocupación habitual" del individuo, sin referencia particular a ningún período o momento de tiempo.

El concepto de actividad económica que guió parcialmente el diseño de los Censos Nacionales de 1947 y 1960 fue el de "trabajador habitual remunerado", que prescinde de considerar si el mismo prestó efectivamente su capacidad laboral (o buscó hacerlo) en un período de tiempo determinado, priorizando su situación habitual como trabajador. La inclusión de los desocupados no era consistente con la noción de "búsqueda" actualmente vigente, en el sentido de búsqueda activa durante cierto período de referencia. En el Censo de 1947 se considera desocupadas a las "personas que, teniendo aptitudes para trabajar y deseando hacerlo, no encuentran ocupación que sea remunerada en cualquier forma, ya sea en dinero, casa, comida, vestido, etc.". El Censo de 1960 sí incluye en forma explícita la idea de búsqueda, aunque sigue sin hacer referencia a algún período de tiempo específico.

Con anterioridad, el Censo de 1904 de la Ciudad había sido el primero en hacer la consideración sobre la posibilidad de la desocupación (definida como "los que no encuentran ocupación"), aunque sin operacionalizar la noción de desocupación en un indicador cuantificable. El Censo de 1904 de la Ciudad también fue el primero en hacer mención a la categoría ocupacional del trabajador, señalando que "... [el] concepto económico y social de la profesión comienza a prevalecer en los censos modernos sobre el concepto puramente técnico, esto es, no se quiere saber solamente qué profesión es ejercida por determinados individuos, sino también en qué posición económica se encuentran éstos: si como patrones o como dependientes, etc.". Posteriormente, el Censo de 1947 indagó por el *grado de ocupación* de los individuos categorizando a la población como *ocupada con o sin retribución económica y población no ocupada,* e identificando a la población ocupada como la "perteneciente a la fuerza de trabajo".

¿Cuál es el período de referencia?

Los primeros censos exhibieron una mayor preocupación por la clasificación de las ocupaciones (permanentes) antes que por la definición del estatus de participación (ocasional, en un momento de tiempo especificado). En relación con el período de referencia, los censos de población tradicionalmente han excluido de la PEA a los trabajadores con inserción irregular o eventual, o que trabajan menos de cierto número de horas considerado (por el propio encuestado) "normal", así como a los desocupados desalentados o que se encuentran en la búsqueda aunque no lo hayan hecho precisamente en el período de referencia. En este sentido, reiteradamente se ha señalado –y ha sido objeto de diversos estudios– la subcaptación de la actividad de mujeres que, habiendo trabajado algunas horas en ocupaciones remuneradas fuera del hogar, priorizan su condición de amas de casa o de trabajadoras domésticas y que, por lo tanto, son captadas como inactivas por el censo de población (Wainerman y Recchini de Lattes, 1981).

El Censo de 1947 incluía cuatro preguntas sobre la "profesión, ocupación o medio de vida" y, a diferencia de los censos anteriores, la referencia temporal era al "momento del censo", establecido a la hora cero del día del censo. El Censo de 1960 tomó como "momento del censo" el instante correspondiente a la cero hora del día del relevamiento. Los censos posteriores al de 1960 se refieren a la actividad "actual" del individuo, donde la "actualidad" está referida a un (breve) período específico de tiempo, previo al momento del censo. El cambio operacional en la definición de la PEA (aunque en el Censo de 1947 se hable de "fuerza de trabajo" y no de PEA) supuso pasar del criterio de "PEA habitual" al de "PEA actual". Ambos criterios, válidos en sí mismos, coexisten de hecho en los relevamientos censales de varios países, y su cómputo simultáneo, por medio de las preguntas pertinentes que permitan distinguirlos con claridad, fue objeto de recomendación en ocasión de la preparación del Censo de 1991. Sin embargo, la operacionalización del criterio de "PEA habitual" requiere que se explicite un período de tiempo extenso (generalmente un año) durante la "mayor parte" del cual las personas realizaron una actividad remunerada o estuvieron en la búsqueda de un empleo remunerado.

Otro instrumento de recolección de datos que ha sido específicamente diseñado para proveer información respecto de la inserción socioeconómica de la población es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que, con distintos grados de cobertura territorial y amplitud del cuestionario, se releva desde octubre de 1972. Comenzó a aplicarse en la Capital Federal y los partidos de la Provincia de Buenos Aires que componen el Gran

Las mutaciones que afectaron al mercado de trabajo, en el sentido de una creciente informalidad, han requerido diversas modificaciones en los instrumentos de captación de los modos de inserción laboral.
Fotografía de Hernán Reig, 2010.

Buenos Aires, para luego incorporar a la mayoría de las ciudades capitales y principales aglomerados urbanos de las provincias. Una de las características que distingue a la EPH como fuente de estadísticas del mercado laboral es su periodicidad, que posibilita hacer un seguimiento de corto plazo de la evolución de los principales indicadores laborales. Por otra parte, su carácter muestral permite organizar en forma detallada los operativos de relevamiento, con personal entrenado y debidamente supervisado, al mismo tiempo que la extensión del cuestionario (más extenso que el cuestionario censal) brinda la posibilidad de registrar con mayor detalle los atributos de las personas entrevistadas. Por lo tanto, la EPH permite "recuperar" como activos a personas que, dadas las mutaciones que han afectado al mercado de trabajo en los últimos años en el sentido de una creciente informalidad e inestabilidad en los vínculos laborales, se encuentran en una "zona gris" entre la actividad y la inactividad que no puede ser captada por el instru-

mento censal (véanse Pok, 1997 y Groisman, 1999). Las modificaciones en el cuestionario básico y el agregado de módulos especiales (como los de precariedad laboral o de desocupación) han permitido ajustar y adaptar la encuesta a las transformaciones que afectaron a los modos de inserción laboral. A pesar de su mayor adecuación para el estudio del mercado de trabajo, el carácter relativamente reciente de la EPH la vuelve insuficiente a la hora de analizar cambios de largo plazo.

Las dimensiones de la PEA según los censos levantados desde 1869 a 1914

El estudio estadístico de la actividad económica de la población argentina dio comienzo junto con la denominada era estadística que inicia el primer Censo de la República Argentina en 1869. Desde entonces, 13 censos han sido levantados, cuatro de ellos municipales y nueve nacionales.[1] Todos estos censos han incluido en sus cuestionarios al menos una pregunta dirigida a caracterizar a la población relevada en términos de su inserción en las actividades económicas.[2] En este sentido, los relevamientos censales en la Ciudad evolucionaron junto con la práctica nacional e internacional en la materia, aunque los tempranos censos municipales hicieron hincapié en ajustar a la particular realidad de la Ciudad las categorías profesionales utilizadas, destacando ciertas diferencias respecto de las usadas a nivel nacional o en otros países. Como resultado de dichos cambios, los indicadores para describir la evolución de la actividad económica de la población han variado en su naturaleza.

Aunque en el Censo de 1869 se reconoce que "en el dato profesiones se han cometido muchas deficiencias, irregularidades y confusiones", se destaca que del estudio del detalle de las profesiones "puede... deducirse la fisonomía moral e industrial de cada uno de los estados" (Argentina, 1872, p. XLIII). Dicho censo enumeró para la Ciudad de Buenos Aires un total de 98.724 personas (Cuadro 1) en 282 profesiones, incluyendo "profesiones" que hoy no calificarían al individuo como miembro activo de la sociedad –por ejemplo, *estudiantes*, *pensionistas*, *propietarios* y *rentistas*–, o que refieren a la categoría ocupacional antes que a la profesión –como *empleado*, o *empresario*–. Las instrucciones censales no especificaban la

1 En la Ciudad de Buenos Aires existe el antecedente del Censo de 1855.

2 Debe notarse que los resultados sobre ocupación del Censo Municipal de 1936 no han sido editados; por lo tanto, no se incluyen en el análisis siguiente.

Cuadro 1 **Población total de 14 y más años, población económicamente activa* y tasa refinada de actividad, según sexo. Ciudad de Buenos Aires. Fechas censales entre 1869 y 2001**

Año	Total				Varones				Mujeres			
	Total	PEA*	No PEA	Tasa refinada (%)	Total	PEA*	No PEA	Tasa refinada (%)	Total	PEA*	No PEA	Tasa refinada (%)
1869**	136.399	98.724	37.675	72,4	-	-	-		-	-	-	
1887	299.840	203.272	96.568	67,8	174.483	154.225	20.258	88,4	125.357	49.047	76.310	39,1
1895	454.321	304.413	149.908	67,0	251.982	233.892	18.090	92,8	202.339	70.521	131.818	34,9
1904	630.931	416.567	214.364	66,0	334.550	312.718	21.832	93,5	296.381	103.849	192.532	35,0
1909	905.612	686.121	219.491	75,8	488.017	462.352	25.665	94,7	417.595	223.769	193.826	53,6
1914	1.132.352	792.361	339.991	70,0	626.861	597.844	29.017	95,4	505.491	194.517	310.974	38,5
1947	2.455.461	1.464.703	990.758	59,7	1.185.661	1.048.048	137.613	88,4	1.269.800	416.655	853.145	32,8
1960	2.455.819	1.266.601	1.189.218	51,6	1.128.901	864.618	264.283	76,6	1.326.918	401.983	924.935	30,3
1970	2.379.000	1.251.953	1.127.047	52,6	1.069.250	806.934	262.316	75,5	1.309.750	445.019	864.731	34,0
1980	2.399.181	1.195.021	1.204.160	49,8	1.063.321	743.693	319.628	69,9	1.335.860	451.328	884.532	33,8
1991	2.441.140	1.410.280	1.030.860	57,8	1.078.248	795.937	282.311	73,8	1.362.892	614.343	748.549	45,1
2001	2.340.273	1.433.372	906.901	61,2	1.037.313	756.075	281.238	72,9	1.302.960	677.297	625.663	52,0

* En el período 1869-1914 el dato de la PEA corresponde al de población con ocupación declarada; en 1947 y 1960 corresponde al de población "ocupada" y "desocupada".

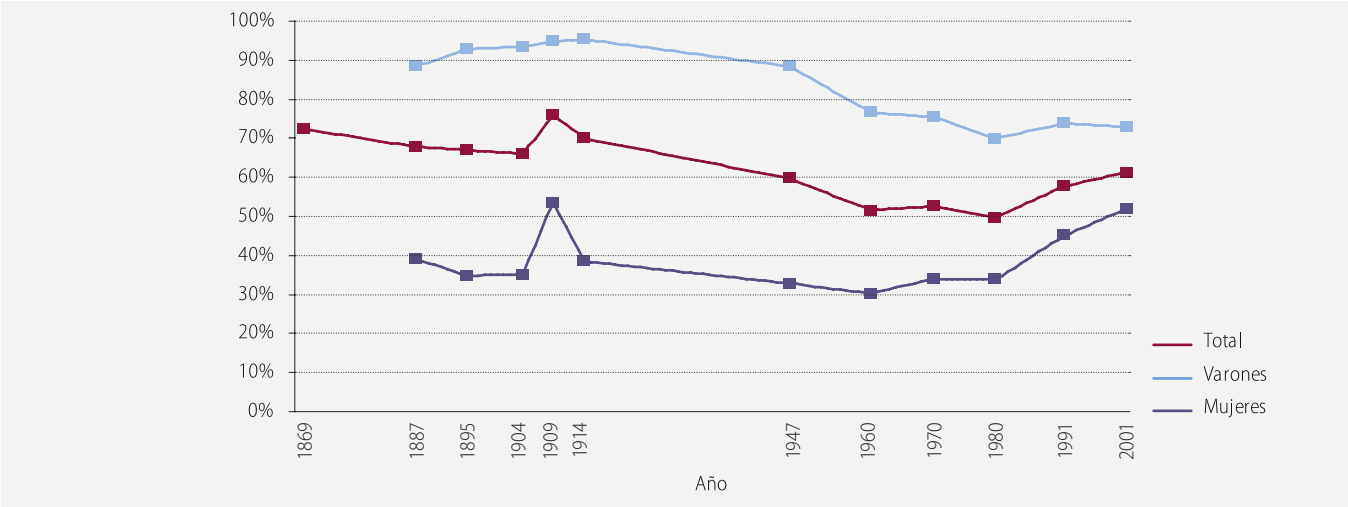
** Población de 11 y más años.

Fuente: Censos Municipales de 1887, 1904 y 1909 y Censos Nacionales en los restantes años (véanse referencias en el texto).

edad a partir de la cual debía preguntarse por la profesión del censado, sino que indicaban no preguntar por la profesión de aquellos que "por su poca edad... no [pueden] tener estado civil, ni profesión" (Argentina 1872, p. 727). Por otra parte, la profesión o el oficio son vistos como atributos más o menos permanentes del individuo, que no tienen una referencia temporal específica y que no cambian con la edad, por lo que la publicación de los resultados no presenta cuadros de profesión por edad. Los 98.724 individuos enumerados con profesión u oficio identificado representan un 55,5 por ciento del total de la población de la Ciudad registrada en el Censo –que fue de 177.787 habitantes– o un 72,4 por ciento de la población de 11 y más años[3] (véase el Gráfico 1).

3 Se toma arbitrariamente la población de 11 y más años porque la información censal publicada no permite identificar a la que se tomó como población de referencia en los censos siguientes (población de 14 y más años).

Gráfico 1 **Proporción de población de 14 y más años activa, según sexo. Ciudad de Buenos Aires. Años 1869-2001**



Fuente: Cuadro 1.

El *Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industrias de la Ciudad de Buenos Aires*, levantado en los meses de agosto y setiembre de 1887, siguió las líneas conceptuales del Censo de 1869 aunque define con precisión los 14 años como la edad mínima para reportar la profesión –y que sería la edad límite para todos los censos futuros–.[4] Este censo enumeró 203.272 individuos con profesión declarada agrupándolos en: *profesiones liberales*; *personal sanitario*; *militares, empleados y clero*; *comercio en general*; *agricultura y ganadería*; *artes manuales*; y *servicio personal*. Los individuos con profesiones declaradas representaron el 67,8 por ciento de la población de 14 y más años. La publicación censal brinda la posibilidad de distinguir los correspondientes valores para hombres y mujeres (cosa que no permite la publicación original de los resultados del Censo de 1869), arrojando los siguientes porcentajes: 88,4 por ciento de los

4 El límite inferior del rango de edades "laborales" ha sido definido convencionalmente en torno a los 14/15 años, en tanto edad a partir de la cual los individuos pertenecen, al menos potencialmente, a la fuerza de trabajo, sujetos a las prácticas de participación laboral dictadas por las costumbres, los deseos y necesidades individuales y de los hogares, y por las instituciones que regulan la entrada y la salida (como eventos de una sola vez o como eventos repetidos) de los individuos en el mercado de trabajo. En este capítulo seguimos inicialmente la costumbre definida en los censos de fijar la edad a los 14 años, para luego refinar el análisis concentrándonos en la población de 15 y más años. El Censo Nacional de 1895 hizo explícita la elección de la edad 14 como límite inferior, señalando que "[en] cuanto a la edad desde la cual debía comenzarse la investigación de las profesiones, se acordó fuera la de 14 años, teniendo en cuenta la legislación existente que la indica como límite máximo para el cumplimiento de los deberes escolares, siendo ella también la prescripta por el código civil para autorizar matrimonios" (Argentina 1898, p. CXLI).

varones y 39,1 por ciento de las mujeres. Asimismo, es posible identificar el peso de la población extranjera: los extranjeros representan el 52,4 por ciento de la población total, el 68,0 por ciento de la población de 14 y más años, y el 73,1 por ciento de la población de 14 y más años con una profesión declarada. Vale decir que, aunque solo la mitad de la población total es extranjera, tres de cada cuatro individuos con una profesión declarada son extranjeros, lo que da una idea de la gran importancia que la migración tuvo para conformar las capacidades de la fuerza de trabajo de la Ciudad.

La publicación de los resultados del Censo de 1895 reconoce la contribución que el trabajo femenino hace "al bienestar del hombre y a mejorar las condiciones de su existencia" (Argentina, 1898, p. CXLI), a pesar de lo cual se decidió considerar como "sin profesión" a las mujeres que no habían manifestado tener una profesión u ocupación al margen del trabajo doméstico.

Los Censos de 1895 (nacional), 1904 (municipal), 1909 (municipal) y 1914 (nacional) mantuvieron la misma conceptualización, aplicada, además, a la misma población de 14 y más años, y solo con ligeras modificaciones en la clasificación de ocupaciones. Los seis censos levantados en la Ciudad de Buenos Aires entre 1869 y 1914 (tres nacionales y tres municipales) arrojan que la fracción de la población de 14 y más años[5] que reporta una profesión oscila entre un mínimo de 66,0 por ciento en 1904 y un máximo de 75,8 por ciento en 1909. La proporción de varones de 14 y más años con una profesión declarada crece sostenidamente desde el 88,4 por ciento en 1887 hasta el 95,4 por ciento en 1914. La proporción de mujeres, por su parte, se mantiene dentro del rango 35-39 por ciento, con la notable excepción del año 1909 (Censo Municipal) en que salta al 53,6 por ciento.

Entre 1904 y 1909, se experimentó un gran aumento de la proporción femenina con profesión declarada, alcanzando un 53,6 por ciento de la población de mujeres –comparado con un 35 por ciento en la observación anterior (1904) y un 38,5 por ciento en la siguiente (1914)–. Este aumento, a su vez, provocó un pico en la proporción de población de ambos sexos, que alcanzó en 1909 un 75,8 por ciento –contra 66 por ciento en 1904 y 70 por ciento en 1914–. El aumento en la proporción femenina se debe preponderantemente a la mayor cantidad de mujeres registradas como *personal de servicio* y, dentro de este grupo, en la categoría *trabajo doméstico*. Este pico

5 Población de 11 y más años para 1869 (véase nota al pie 3).

resulta notable y abre interrogantes sobre su real significación, dado que el diseño censal es el mismo que el de 1904 y las instrucciones no señalan un particular énfasis en la captación del trabajo femenino.

Período 1947-1960

El Censo de 1947 incluía cuatro preguntas referentes a la "profesión, ocupación o medio de vida" y, a diferencia de los censos anteriores, la referencia temporal era al "momento del censo", establecido a la hora cero del día del censo. Todas las preguntas referidas a la ocupación se hicieron a la población de 14 y más años, "teniendo en cuenta que es ésta en general, la edad en que se comienza a trabajar, cuando se ha terminado la escuela primaria y no se ingresa a la secundaria". En la presentación no se hace referencia al concepto de PEA, sino al *grado de ocupación,* cuyas categorías son las de *población ocupada con o sin retribución económica y población no ocupada,* identificando a la población ocupada como la "perteneciente a la fuerza de trabajo". En este censo se consideró como miembro de la fuerza de trabajo "a toda persona mayor de catorce años de edad que desempeñara una actividad económicamente retribuida y se ha excluido, por lo tanto, a las mujeres que atienden los quehaceres propios del hogar, a los estudiantes y a los que no tienen ocupación, es decir a los rentistas, jubilados, pensionistas, etc." La cuarta pregunta se refería a "si el censado se hallaba o no desocupado en el momento del censo, es decir, si teniendo aptitud y deseo de trabajar, carecía de trabajo por falta o escasez de oportunidades". Al considerar solo marginalmente a la población desocupada, se toma a la "proporción de la población ocupada sobre el total de la población de 14 y más años de edad" como equivalente a lo que hoy llamamos tasa refinada de actividad. Así, se menciona "el número de *mujeres económicamente ocupadas* censadas... sobre [el] total de mujeres en edad activa".

El Censo de 1960 tomó como "momento del censo" el instante correspondiente a la cero hora del día del relevamiento. El cuestionario incluía cinco preguntas referentes a la actividad económica de los censados, considerando como personas en edades activas a las que tenían 14 años o más. La primera pregunta permitía clasificar a las personas en ocupadas, desocupadas o una de varias categorías de inactividad (ama de casa, jubilado, pensionado, recluido, estudiante, incapacitado físicamente, u otra causa de inactividad). En las instrucciones se explicitaba que los jubilados o pensionados, independientemente de que trabajaran o no, debían ser considerados inactivos, mientras que las amas de casa y los estudiantes

"que declararon además una ocupación fueron considerados como económicamente activos". Las siguientes tres preguntas (referentes a categoría ocupacional, tarea desempeñada y rama del establecimiento) debían ser formuladas a toda persona que "trabaja o es un desocupado que busca trabajo". Las personas que por causas circunstanciales no trabajaban en el momento del censo fueron consideraron ocupadas, a diferencia del criterio que sería aplicado en los censos siguientes. Asimismo, la búsqueda de empleo está referida también al momento del censo y no a un período durante el cual se llevó a cabo. En este censo se hace referencia por primera vez al concepto de PEA.

El año 1947 registra el mayor tamaño absoluto de la PEA para el conjunto de las observaciones censales, con un total de 1.464.703 individuos activos (Cuadro 1), prácticamente doblando el valor censal de 1914. Este máximo histórico, sin embargo, representaba el 59,7 por ciento de la población de 14 y más años, valor significativamente más bajo que el 70,0 por ciento alcanzado 33 años antes. El año 1960, por su parte, exhibe una disminución del tamaño absoluto de la PEA del orden de las 200.000 personas y una caída de 8 puntos porcentuales en la tasa de participación, la que alcanza uno de los valores más bajos de toda la serie.

Período 1970-2001

Entre los Censos de 1947 y 1960, por un lado, y los más recientes, por el otro, ha tenido lugar un cambio conceptual relativo al tipo de fenómeno que pretende captarse mediante el instrumento del censo. Así, mientras que en los dos primeros predomina la idea de actividad "habitual" de las personas, en los últimos se impuso el criterio de actividad "actual", donde la "actualidad" está referida a un (breve) período específico de tiempo, previo al momento del censo. En efecto, el Censo de 1970, a diferencia de los anteriores, incluía preguntas sobre la actividad económica (cuatro en total) que estaban referidas a un período –la semana anterior al censo–, y toma como población en edad activa a la de 10 y más años. Con respecto al período, se considera la "mayor parte de la semana", entendiendo por esto 4 jornadas normales de trabajo o al menos 35 horas de trabajo. Las categorías de actividad consideradas son: *tenía empleo (habiendo trabajado o no); buscó trabajo (por primera vez o habiendo trabajado antes)* y las siguientes categorías de inactividad: *jubilado o pensionado y no trabajó, recibió rentas y no trabajó; estudió y no trabajó; cuidó del hogar; otra*. También se incluyen preguntas referidas a categoría ocupacional, tarea desempeñada y rama del establecimiento.

El Censo de 1980 incluyó[6] cinco preguntas relativas a la condición de actividad, la ocupación, categoría ocupacional, la rama de actividad y el tamaño del establecimiento. El período de referencia era "la semana pasada" (de lunes a domingo) y, a diferencia del Censo de 1970, no se estipulaba un período mínimo de trabajo durante esa semana (en términos de jornadas u horas semanales). Así, la inclusión o no de un trabajador con inserción irregular, eventual o de pocas horas quedaba al arbitrio del censista. Las categorías de actividad e inactividad son las mismas que en el censo anterior.

El Censo de 1991 representa un punto de quiebre en las estadísticas censales del mercado laboral, porque modifica sensiblemente los criterios para incluir a las personas en la PEA. El diseño de este censo[7] apuntó explícitamente a mejorar la captación de la condición de actividad económica de la población, en particular la de ciertos grupos como las mujeres o las personas de más edad. Se reemplazó la tradicional pregunta referida a la condición de actividad por cuatro preguntas tendientes a "recuperar" de la inactividad a personas que, no habiendo trabajado en el período de referencia, hubieran sido clasificadas, según la formulación habitual de la pregunta, como inactivas. El período de referencia se mantuvo como la "semana pasada", aunque para el caso de las personas que buscan trabajo el período fue extendido a las "últimas cuatro semanas", de modo de permitir una mayor inclusividad de las personas en esta situación. Con respecto al tiempo trabajado durante el período de referencia, este se redujo al mínimo (una hora), operacionalizado en la fórmula "aunque sea por pocas horas". Dado que el censo no incluía una pregunta sobre el número total de horas trabajadas en la semana de referencia que permitiera distinguir, dentro del número total de ocupados, a los que solo lo fueron por unas pocas horas, puede decirse que la definición de PEA utilizada resulta relativamente poco restrictiva.

6 A diferencia de los censos anteriores, las preguntas referidas a la actividad económica de la población fueron incluidas en un cuestionario ampliado que se empleó con una muestra de la población de Capital Federal, de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe y de localidades cuya población se estimó que era mayor a los 100.000 habitantes. Al resto de la población de esas áreas, se le aplicó un cuestionario básico sin las preguntas referidas a la actividad económica. En las restantes áreas, se utilizó el cuestionario ampliado. Así, alrededor del 30% de la población del país fue censada con el cuestionario ampliado, y el resto lo fue con el cuestionario básico, por lo que, a diferencia de los censos anteriores, los datos obtenidos son de carácter muestral.

7 En este censo se aplicaron técnicas de muestreo similares a las del Censo de 1980, aunque en esta oportunidad se usaron solamente en las 26 localidades cuya población fue estimada en 100.000 o más habitantes.

En la intersección de la Avda. Corrientes con la calle Reconquista, la Ciudad muestra su perfil productivo intensivo en servicios financieros, bancarios y comerciales. ***Fotografía de Fernando Cipriani, 2008.***

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 incluyó cuatro preguntas destinadas a captar la condición de actividad económica de los individuos en la semana previa a la fecha del relevamiento, extendiendo a cuatro semanas el período de referencia para la captación de los desocupados (aquellos individuos que, no habiendo trabajado o habiendo estado de licencia en su trabajo durante la semana anterior, buscaron trabajo durante las cuatro semanas anteriores). Asimismo, se incluyeron nueve preguntas destinadas a caracterizar la ocupación de los individuos que sí declararon haber trabajado (o haber estado de licencia en su trabajo) durante la semana previa.

El tamaño de la PEA que resulta de las últimas cuatro observaciones censales (Cuadro 1) oscila entre un mínimo de 1.195.021 en 1980 y un máximo de 1.433.372 en 2001 (aunque aún menor que el tamaño registra-

do en 1947). Por su parte –y ante la relativa estabilidad del tamaño de la población de 14 y más años–, las tasas de participación oscilan de manera acorde, registrando entre 1980 y 1991 un salto de 8 puntos porcentuales (4 puntos entre los hombres y más de 11 entre las mujeres), hecho que es consecuencia del mencionado quiebre en la serie que se produce con el cambio metodológico en el Censo de 1991.

El Gráfico 1 condensa la información sobre los niveles de participación que resultan de los relevamientos censales a lo largo de los 132 años que van de 1869 a 2001. Aunque los valores son una aproximación más o menos adecuada a los reales niveles de participación de cada momento, las tendencias observadas, fundamentalmente la convergencia en las tasas de actividad de hombres y mujeres, deben evaluarse con precaución teniendo en cuenta las observaciones precedentes respecto de los problemas de comparabilidad que existen entre las distintas observaciones.

La PEA en el último medio siglo

Desde un punto de vista demográfico, el tamaño y la composición de la población económicamente activa resulta de la composición de la población y de la propensión a participar en las actividades económicas que exhiben los distintos grupos que componen dicha población. Así, por ejemplo, cambios en la estructura por sexo y edad, determinados a su vez por la evolución de los componentes de la dinámica demográfica (fecundidad, mortalidad y migración), alteran los tamaños relativos de grupos con distintas propensiones a participar en las actividades económicas.

Como ya se discutió, el análisis estadístico de la actividad laboral debería definir con precisión cuáles son las dimensiones que se desea analizar y cuáles son los indicadores pertinentes que se pueden elaborar a partir de las herramientas estadísticas disponibles. Sin embargo, según hemos visto, ha habido cambios significativos en los conceptos que guían el diseño de los censos. Las disparidades en la operacionalización de la condición de actividad económica también generan dificultades para el seguimiento, a lo largo del tiempo, de la población con deseos de realizar actividades económicas. Estas disparidades se deben a cambios tanto atribuibles a la falta de rigurosidad en la definición de los conceptos como dirigidos explícitamente a mejorar la capacidad de los censos para captar la condición de actividad de la población o de ciertos grupos con distintos grados o modalidades de inserción.

Como observación general, se debe mencionar que, además de las dificultades específicamente relacionadas con la captación de la condición de actividad, los datos provenientes de los censos se ven afectados por problemas como la subenumeración, la mala declaración o la falta de respuesta, una menor preparación de los censistas (en relación con los encuestadores de encuestas específicas), etcétera.

Hemos señalado cómo los cambios en las definiciones aplicadas a lo largo del tiempo dificultan las comparaciones y el análisis de tendencias de largo plazo en la evolución de la participación económica. Un intento por mejorar la comparabilidad de las diversas observaciones, en el marco de un modelo integral de evolución demográfica, se encuentra en Lattes y Andrada (2004 y 2006). El modelo CABA II presentado en esos trabajos consiste en una reconstrucción sistemática de la dinámica demográfica de la Ciudad de Buenos Aires, contemplando la evolución conjunta de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. Lattes y Andrada (2006) presentan tasas de participación específicas por edad que han sido construidas buscando cierta consistencia temporal de las definiciones de actividad económica utilizadas, basándose en datos censales de 1991 y 2001, en el trabajo de consolidación y consistencia de datos censales del período 1947-1980 de Mychaszula, Geldstein y Grushka (1989) y en la serie de la EPH. Sobre la base de estos datos, es posible, entonces, tener un panorama más o menos consistente del tamaño y de la estructura por sexo y edad de las población total y de la económicamente activa de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 1950 y 2000 y para todos los años terminados en 0 y 5 en ese período. La posibilidad de contar con estimaciones de población por sexo, edad y condición de actividad en intervalos regulares, a su vez, nos permite hacer un análisis longitudinal de la evolución en el tiempo de la participación económica de sucesivas generaciones (o cohortes de nacimiento).

El Cuadro 2 presenta las tasas de crecimiento de la población total, de la de 15 y más años y de la económicamente activa, por sexo, para todos los quinquenios del período 1950-2000. La primera observación destacable es que, a lo largo de estos 50 años, la población total de la Ciudad se mantuvo más o menos estable, decreciendo apenas a una tasa media anual de 0,3 por mil. Si se observan las tendencias para cada sexo, se puede ver que el comportamiento es dispar: mientras que la población masculina decrece a razón del -1,6 por mil anual, la población femenina crece al 0,8 por mil anual. Como consecuencia de esta disparidad, la proporción de mujeres sobre la población total, que ya era mayor al 50 por ciento al comienzo del período (51,3 por ciento en 1950), alcanza al 54 por ciento en el año 2000. Esto se refleja en la evolución del índice de masculinidad que desciende 11

Cuadro 2 **Tasas de crecimiento de la población total, de la población de 15 y más años y de la PEA, por sexo. Ciudad de Buenos Aires. Años 1950-2000**

Períodos	Población total					Población de 15 y más años					Población Económicamente Activa (PEA)				
	Tasa de crecimiento (por mil)					Tasa de crecimiento (por mil)					Tasa de crecimiento (por mil)				
	Total	Varones	Mujeres	Dif.	IM*	Total	Varones	Mujeres	Dif.	IM*	Total	Varones	Mujeres	Dif.	IM*
1950					95,1					93,9					252,5
1950-55	0,3	-2,9	3,2	6,1	92,3	0,3	-3,7	4,0	0,0	90,4	-8,3	-11,7	-0,1	11,6	238,3
1955-60	0,9	-1,9	3,5	5,5	89,8	1,0	-2,7	4,2	6,9	87,3	-8,6	-11,5	-1,7	9,8	227,0
1960-65	-2,1	-4,3	-0,1	4,2	87,9	-1,7	-4,9	1,0	5,8	84,8	-4,9	-11,5	9,2	20,7	204,7
1965-70	-1,6	-3,6	0,1	3,7	86,3	-0,9	-3,7	1,4	5,1	82,7	-3,6	-10,4	9,5	19,9	185,3
1970-75	-1,0	-2,9	0,6	3,5	84,8	-1,9	-4,1	-0,1	4,0	81,0	-5,7	-9,9	1,8	11,8	174,7
1975-80	-0,4	-2,0	0,9	2,9	83,6	-1,1	-3,0	0,4	3,4	79,7	-5,4	-9,2	0,9	10,1	166,1
1980-85	1,1	0,9	1,2	0,4	83,4	1,3	0,8	1,6	0,8	79,4	13,6	4,9	27,3	22,5	148,4
1985-90	1,2	1,1	1,2	0,1	83,4	1,5	1,3	1,7	0,5	79,2	15,0	6,6	26,9	20,3	134,1
1990-95	-1,3	-0,9	-1,6	-0,7	83,7	1,3	2,3	0,6	-1,8	79,9	9,0	2,9	16,9	14,0	125,0
1995-00	-0,3	0,3	-0,8	-1,1	84,1	0,4	1,3	-0,4	-1,8	80,6	6,1	1,2	12,1	10,9	118,4
1950-00	-0,3	-1,6	0,8	2,5		0,0	-1,6	1,4	3,1		0,7	-4,9	10,3	15,2	

*Al final del quinquenio.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lattes y Andrada, 2006 y de tablas inéditas del modelo CABA II.

puntos entre los extremos del período, pasando de 95,1 a 84,1. Sin embargo, debe notarse que este proceso de feminización de la población total de la Ciudad ha tenido distintas velocidades: en particular, se concentra en los 30 años que van de 1950 a 1980 –cuando el índice de masculinidad cae 11,5 puntos– y se estabiliza en los 20 años finales del período.

Con respecto a la población económicamente activa, la tendencia de largo plazo es menos clara, reflejando los cambios no solo en la dinámica de la población sino también en las decisiones individuales de participar o no en el mercado de trabajo. A lo largo del período 1950-2000, la PEA crece ligeramente, promediando un crecimiento del 0,7 por mil anual. Sin embargo, este moderado crecimiento esconde grandes disparidades en las tasas de crecimientos de la PEA de cada sexo: en efecto, mientras que la femenina crece a un significativo ritmo del 10,3 por mil anual, la masculina decrece al -4,9 por mil. Como resultado de esta disparidad, el índice de masculinidad de la PEA se retrae rápidamente, pasando de una situación inicial en la que por cada 100 mujeres activas se contaban 253 hombres activos, a una situación final, en 2000, en la que se observan 118 hombres activos por cada 100 mujeres activas.

Si comparamos a la PEA no con la población total sino con la población en edad de trabajar (considerando como tal a la de 15 y más años), se pueden hacer observaciones más ajustadas sobre la evolución del comportamiento económico de la población. En primer lugar, la población de 15 y más años no presentó variaciones entre los extremos de los 50 años considerados, promediando una tasa de crecimiento anual nula. Dentro del período, sin embargo, se distinguen dos etapas bien marcadas: entre los años 1950 y 1990, la población de 15 y más años evolucionó a la par de la población total; a partir de este último año, empiezan a alcanzar las edades laborales los jóvenes nacidos durante la década de 1970, cuando la fecundidad en la Ciudad de Buenos Aires experimentó un pico en relación con los valores de las décadas anterior y posterior; y este pequeño *baby-boom* se tradujo en un aumento más que proporcional de la población en edades laborales a partir de 1990.

Por su parte, el diferencial de tasas de crecimiento entre los dos sexos es mayor que en el caso de la población de todas las edades, por lo que el proceso de feminización es más acelerado en la población de 15 y más años (el índice de masculinidad cae más de 13 puntos, contra los 11 puntos de caída en el caso de la población total), aunque la tendencia se revierte en el último decenio.

Las tasas brutas y refinadas de actividad (TBA y TRA) de la Ciudad resumen la interrelación entre las dinámicas de las tres poblaciones consideradas (total, de 15 y más años y PEA). Estas diferentes tasas (Cuadro 3 y Gráfico 2) se refieren a distintos niveles de agregación. La TBA se refiere al mayor nivel de agregación, en el que medimos qué fracción de la población de todas las edades se dedica a las actividades económicas. Esta tasa agregada es el resultado simultáneo de la composición etaria de la población (su estructura de edad) y de los niveles de participación de los distintos grupos de edad. Es un indicador sintético de la participación, pero su alto nivel de agregación oscurece las interrelaciones que se dan entre estructura etaria y participación por edad. Por su parte, la TRA pone a la PEA en relación con la población mayor de cierta edad (15 años). Es una mejor aproximación a los niveles de participación de la población, en tanto que no está sujeta a sufrir variaciones por los cambios en la estructura etaria que resulten en aumentos o disminuciones del tamaño relativo de un grupo de edad que es convencionalmente considerado inactivo (niños de 0 a 14 años). Entonces, las tasas refinadas de actividad reflejan mayores niveles de participación, consecuencia de excluir al grupo de 0 a 14 años.

Cuadro 3 **Tasas brutas y refinadas de actividad y relación de dependencia de la población total, por sexo. Ciudad de Buenos Aires. Años 1950-2000**

Tasas de actividad y relación de dependencia por sexo	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Tasa Bruta de Actividad											
Total	48,3	46,2	44,1	43,4	43,0	42,0	41,0	43,6	46,7	49,2	50,8
Varones	70,9	67,9	64,7	62,4	60,3	58,2	56,2	57,3	58,9	60,0	60,3
Mujeres	26,7	26,3	25,6	26,8	28,1	28,3	28,3	32,2	36,6	40,2	42,8
Tasa Refinada de Actividad											
Total	59,4	56,9	54,2	53,4	52,7	51,7	50,6	53,8	57,5	59,8	61,5
Varones	87,9	84,4	80,8	78,1	75,6	73,4	71,2	72,6	74,6	74,8	74,8
Mujeres	32,7	32,0	31,1	32,4	33,7	34,0	34,1	38,8	44,0	47,8	50,9
Relación de dependencia											
Total	325,1	352,7	378,9	403,8	423,3	463,8	505,0	521,2	537,1	529,6	535,2
Varones	323,9	357,2	387,9	414,7	434,4	468,2	500,9	506,8	512,4	492,1	486,3
Mujeres	326,2	348,6	370,8	394,4	413,8	460,2	508,3	533,5	558,3	562,4	578,9
Relación de dependencia de la población de 0 a 14 años											
Total	248,8	253,7	258,3	261,1	260,9	273,4	285,7	287,6	288,5	270,9	267,9
Varones	255,6	266,3	276,5	285,0	289,9	303,7	316,6	318,2	318,6	295,3	288,1
Mujeres	242,3	242,0	242,2	240,4	236,2	247,9	259,7	261,6	262,7	249,5	249,9
Relación de dependencia de la población de 65 y más años											
Total	76,3	99,1	120,5	142,7	162,4	190,4	219,3	233,6	248,6	258,7	267,3
Varones	68,3	90,9	111,4	129,6	144,5	164,5	184,3	188,6	193,8	196,8	198,3
Mujeres	83,9	106,6	128,6	154,0	177,6	212,2	248,7	271,8	295,6	312,9	329,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lattes y Andrada, 2006 y de tablas inéditas del modelo CABA II.

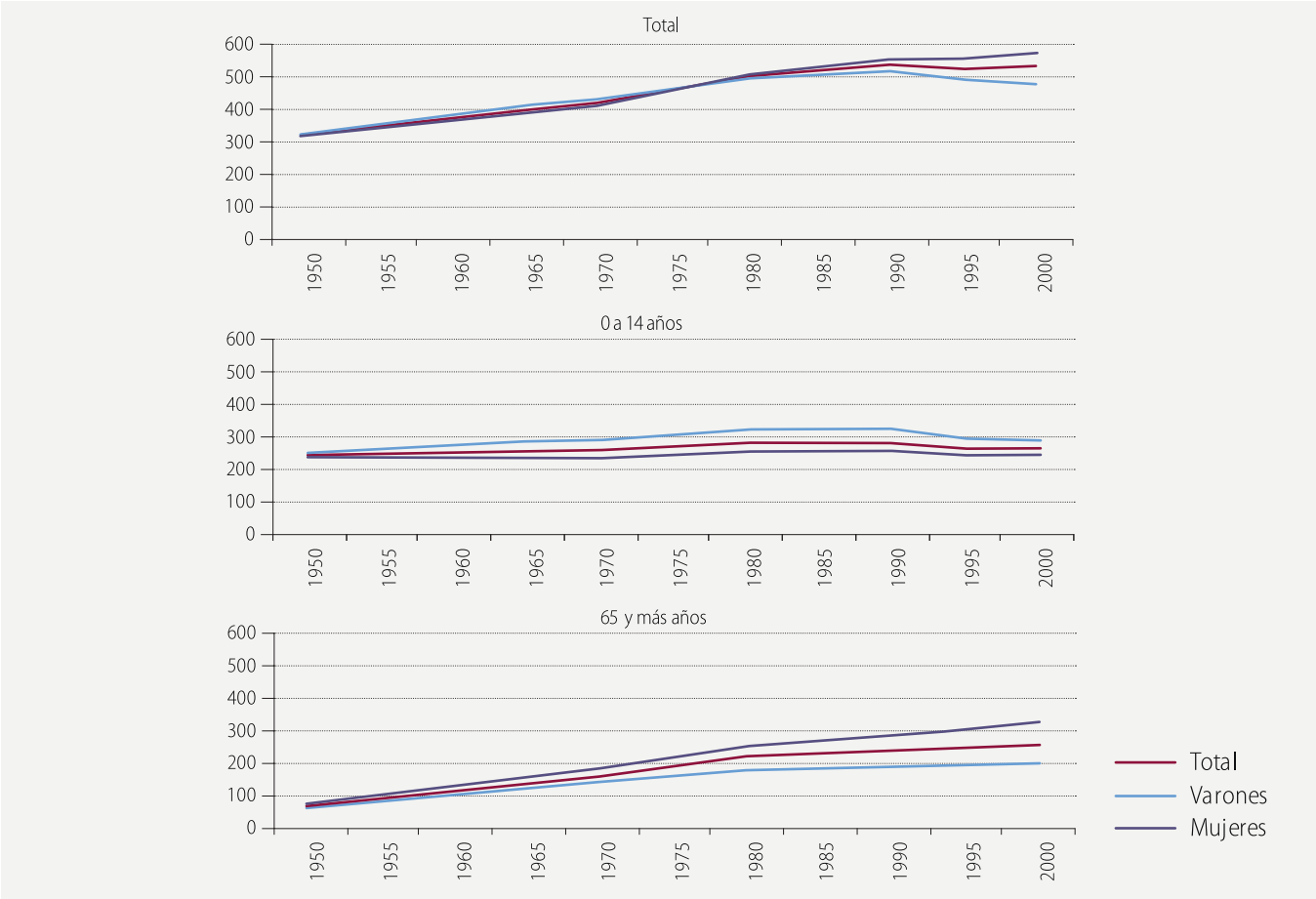
En el Cuadro 3 y Gráfico 2 se puede ver que las tasas brutas y refinadas de actividad de la población total presentan una tendencia decreciente desde 1950 hasta 1980, comenzando a partir de ese momento a aumentar sostenidamente hasta el año 2000 y superando los niveles de 1950. Entre los años 1950 y 1980, la caída de las tasas de actividad (bruta y refinada) se debió a la caída, aún mayor, de las tasas de la población masculina. A partir del año 1985, la participación masculina comienza a aumentar, aunque sin volver a alcanzar los valores de 1950. Las tasas femeninas, por su parte, presentan un sostenido incremento, siendo responsables de que la participación de la población total supere en el año 2000 los valores de 1950, a pesar de la caída en la participación masculina.

Gráfico 2 **Tasas brutas y refinadas de participación, según sexo. Ciudad de Buenos Aires. Años 1950-2000**

Fuente: Cuadro 3.

La distinción entre los niveles de la TBA y la TRA es una primera aproximación a un análisis más acabado de la evolución de la estructura de edad de la población. En efecto, por el hecho de que las tasas de participación económica no sean constantes en los diferentes grupos de edad, cualquier cambio en el peso relativo de grupos con mayores o menores tasas afectará los niveles globales de participación y, más en general, la capacidad de los miembros activos de la población de sostener económicamente a los miembros inactivos. Así, un aumento en el peso de los grupos típicamente menos activos (niños y adultos mayores) constituirá un aumento de la carga que los miembros de los grupos típicamente más activos deben afrontar. Las relaciones de dependencia económica (Cuadro 3) son medidas que resumen el cambiante peso relativo de estos grupos y dan una idea de cómo los cambios demográficos pueden alterar la carga que

Gráfico 3 **Relaciones de dependencia de la población total, de 0-14 años y de 65 y más años, según sexo. Ciudad de Buenos Aires. Años 1950-2000**



Fuente: Cuadro 3.

los grupos activos deben afrontar.[8] El primer panel del Gráfico 3 destaca el considerable aumento del peso de los grupos económicamente dependientes (0-14 y 65 y más): pasan de aproximadamente 320 dependientes

8 La relación de dependencia es el cociente entre los efectivos de población en edades con baja o muy baja participación económica y los de los grupos en edades típicamente activas. Los límites de edad de los respectivos grupos se definen convencionalmente; aquí se consideran como grupos en edades potencialmente activas a aquellos comprendidos entre los 15 y los 64 años de edad, mientras que los menores de 15 y los mayores de 65 se caracterizan como grupos potencialmente no activos o dependientes. La relación de dependencia de niños es el cociente entre los efectivos del grupo 0-14 y los del grupo 15-64. La relación de dependencia de adultos mayores es el cociente entre los efectivos del grupo de 65 y más años y los del grupo 15-64. La relación de dependencia total es la suma de las dos anteriores. Se subraya que la presentación de los valores de las relaciones de dependencia por sexo (Cuadro 3 y Gráfico 3) no implican dependencia económica en sentido estricto y solo constituyen indicadores útiles para ilustrar la evolución de la estructura de edad en cada sexo.

por cada 1.000 individuos en edades activas en 1950 a 535 dependientes en el año 2000. Los siguientes paneles del Gráfico 3, por otra parte, muestran que este considerable aumento se debe casi exclusivamente al incremento en el número de individuos en el grupo de 65 y más años (tercer panel), los que pasan de 76 por cada 1.000 personas en edades activas en 1950 a casi 270 en 2000. Este proceso de envejecimiento de la población total (más pronunciado entre las mujeres que entre los hombres) constituye una de las fuerzas demográficas que más impacta sobre los cambios de la actividad económica y sobre los arreglos institucionales de sostenimiento de grupos económicamente dependientes.

Cabe aquí dedicar unos párrafos a comparar las tendencias ya analizadas para la Ciudad con las observadas a nivel nacional[9] y señalar algunos contrastes entre ellas. Al igual que lo ocurrido en la Ciudad de Buenos Aires, la composición por sexo y edad de la población de la Argentina experimentó entre 1950 y 2000 procesos simultáneos de feminización y envejecimiento. Estos dos procesos, junto con los aumentos en los niveles de participación femenina, fueron, tanto en el país como en la Ciudad, las principales fuerzas de los cambios ocurridos en los niveles de participación, medidos por las TBA y las TRA. Sin embargo, más allá de estas similitudes, en las magnitudes de los cambios se observan diferencias que merecen ser destacadas.

En términos absolutos, la población total y la PEA del país más que duplicaron su tamaño en este medio siglo, promediando en ambos casos un crecimiento medio anual del orden de 15 a 16 por mil (mientras que las respectivas tasas en la Ciudad fueron mínimas, casi nulas). Por otra parte, el proceso de feminización de la población total fue más lento a nivel nacional, alcanzando 96,3 hombres por cada 100 mujeres (en lugar de los 84,1 hombres por cada 100 mujeres observados en la Ciudad). Del mismo modo, en la PEA de la Argentina el predominio masculino, con 206 hombres por cada 100 mujeres, es mucho mayor que en la Ciudad (118,4 hombres por cada 100 mujeres).[10]

9 El análisis que sigue se basa en los datos presentados en Comelatto, 2001. La serie de población total y económicamente activa a nivel nacional fue construida sobre datos de INDEC-CELADE, 1995, de Mychaszula, Geldstein y Grushka, 1989 y de la Encuesta Permanente de Hogares. Para más detalles sobre la construcción de la serie, véase Comelatto, 2001.

10 Cabe comentar que en la literatura especializada se ha señalado que es muy probable que el grado de omisión en la captación de la participación económica femenina sea mayor en el interior del país que en la Ciudad. En tal caso, se agudizaría la diferencia entre ambos contextos.

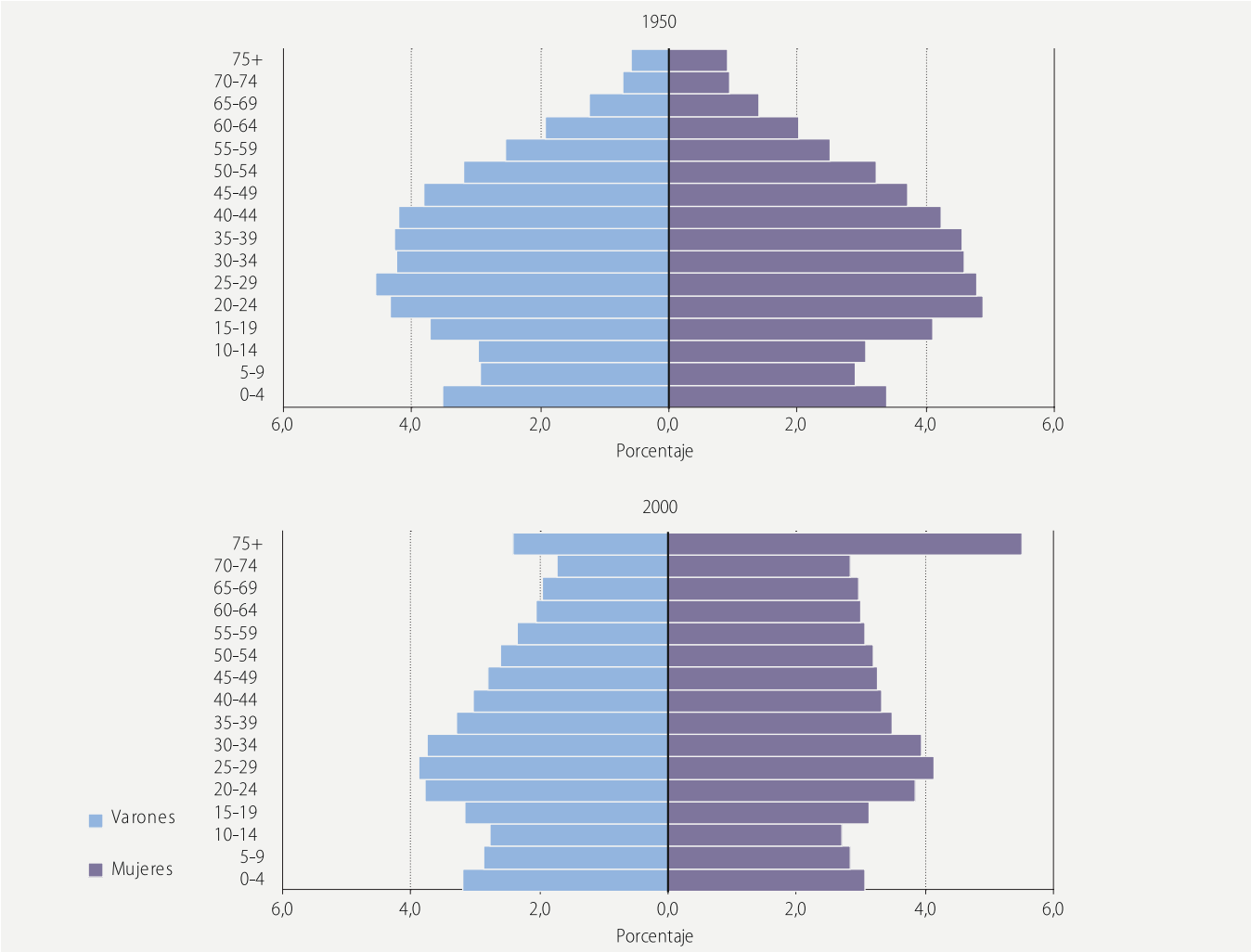
Cuadro 4 **Estructura por sexo y edad de la población total. Ciudad de Buenos Aires. Años 1950 y 2000**

Grupos de edad	1950					2000				
	Total	Varones		Mujeres		Total	Varones		Mujeres	
Total	**100,0**	**48,7**	**100,0**	**51,3**	**100,0**	**100,0**	**45,7**	**100,0**	**54,3**	**100,0**
0-4	6,9	3,5	7,2	3,4	6,6	6,2	3,2	7,0	3,1	5,6
5-9	5,8	2,9	6,0	2,9	5,7	5,7	2,9	6,3	2,8	5,2
10-14	6,0	3,0	6,1	3,1	6,0	5,5	2,8	6,1	2,7	5,0
15-19	7,8	3,7	7,6	4,1	8,0	6,3	3,2	6,9	3,1	5,7
20-24	9,2	4,3	8,9	4,9	9,6	7,6	3,8	8,3	3,8	7,1
25-29	9,3	4,6	9,3	4,8	9,3	8,0	3,9	8,5	4,2	7,6
30-34	8,8	4,2	8,7	4,6	8,9	7,7	3,7	8,2	3,9	7,3
35-39	8,8	4,3	8,8	4,6	8,9	6,8	3,3	7,2	3,5	6,4
40-44	8,5	4,2	8,6	4,2	8,3	6,4	3,0	6,7	3,3	6,1
45-49	7,5	3,8	7,8	3,7	7,3	6,1	2,8	6,1	3,3	6,0
50-54	6,4	3,2	6,6	3,2	6,3	5,8	2,6	5,7	3,2	5,9
55-59	5,0	2,5	5,2	2,5	4,9	5,4	2,4	5,1	3,1	5,7
60-64	3,9	1,9	3,9	2,0	3,9	5,1	2,1	4,5	3,0	5,5
65-69	2,6	1,2	2,5	1,4	2,7	4,9	2,0	4,3	3,0	5,5
70-74	1,6	0,7	1,5	0,9	1,8	4,6	1,7	3,7	2,8	5,2
75+	1,5	0,6	1,2	0,9	1,8	7,9	2,4	5,3	5,5	10,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lattes y Andrada, 2006 y de tablas inéditas del modelo CABA II.

La evolución de las relaciones de dependencia muestra que el proceso de envejecimiento de la población en la Argentina ha avanzado mucho menos que en la Ciudad. Más allá de que la relación de dependencia total del país sea cercana a la de la Ciudad (598 y 535 personas en edades económicamente inactivas por cada 1.000 personas en edades activas, respectivamente), la descomposición de este valor entre niños y adultos mayores muestra significativas diferencias: mientras que a nivel nacional hay 443 niños de 0 a 14 años por cada mil adultos, en la Ciudad solo se encuentran 268 niños por cada mil adultos; por el contrario, mientras que en la Argentina se observan 155 personas de 65 y más años por cada mil de 15 a 64 años o potencialmente activos, en la Ciudad esta relación es de 267 adultos mayores por cada mil en edades activas. Estas cifras ponen de manifiesto cómo las pronunciadas diferencias demográficas entre el país y la Ciudad de Buenos Aires pueden impactar sobre las dimensiones de la actividad económica y sobre los requerimientos de atención de las necesidades de las poblaciones en edades no activas, en particular teniendo en cuenta que la Argentina aún tiene casi tres niños (0-14) por cada adulto mayor (65 y más años), mientras que en la Ciudad el número de adultos mayores ha igualado al de los niños.

Gráfico 4 **Estructura por sexo y grupos de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 1950 y 2000**



Fuente: Cuadro 4.

Retomando el análisis de la Ciudad, en el Cuadro 4 y el Gráfico 4 se presenta una comparación más detallada de los cambios en la estructura por sexo y edad (por grupos quinquenales) entre el comienzo y el fin del período bajo estudio. Por un lado, se observa el ya mencionado proceso de feminización de la población total, que en el Cuadro 4 se traduce en el aumento de la proporción de mujeres entre los años extremos del período, pasando del 51,3 por ciento de la población total al 54,3 por ciento. Asimismo, el Gráfico 4 destaca los cambios más significativos en la estructura de edad de ambos sexos, en particular el aumento en el peso relativo de hombres y mujeres de 60 y más años, aumento que denota el proceso secular de envejecimiento demográfico de la Ciudad, que supone un incremento en el

Cuadro 5a **Tasas específicas de participación, por grupos quinquenales de edad, de la población masculina de 15 y más años. Ciudad de Buenos Aires. Años 1950-2000**

Grupos de edad	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
15-19	67,0	62,5	57,9	52,7	47,3	41,0	34,4	35,1	37,1	34,6	30,4
20-24	90,3	89,0	87,7	84,7	81,4	79,8	78,6	79,6	81,1	80,2	78,3
25-29	96,2	96,0	95,9	95,6	95,3	94,0	92,4	92,9	93,8	93,1	91,9
30-34	97,6	97,7	97,8	97,9	98,0	96,5	94,7	94,9	95,5	95,2	94,5
35-39	97,9	97,9	98,0	98,3	98,7	97,0	95,0	95,4	96,2	95,8	94,9
40-44	97,2	96,8	96,4	97,1	97,9	96,6	94,9	95,3	96,2	95,7	94,8
45-49	95,7	94,7	93,7	94,8	96,3	95,1	93,4	94,2	95,5	95,1	94,2
50-54	93,0	91,5	90,0	90,4	91,1	90,5	89,7	91,1	93,1	93,0	92,1
55-59	86,0	81,8	77,6	76,4	75,7	78,5	81,9	85,2	88,4	88,9	88,3
60-64	74,7	66,9	59,0	53,6	48,6	50,9	54,6	61,1	68,2	73,0	76,9
65-69	56,1	45,0	33,8	31,7	31,2	28,9	26,2	32,7	41,0	45,7	49,2
70-74	41,3	32,4	23,5	19,7	16,6	14,9	13,5	19,1	26,1	28,7	29,6
75+	20,7	18,2	15,7	13,2	10,7	8,4	6,2	8,7	12,1	13,0	13,0

Nota: A modo ilustrativo, se identifica a 3 cohortes: la cohorte 1955-59, que tiene 15-19 años en 1975 (color verde); la cohorte 1930-34, que tiene 15-19 años en 1950 (gris); y la cohorte 1905-09, que tiene 40-44 años en 1950 (naranja).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lattes y Andrada, 2006 y de tablas inéditas del modelo CABA II.

tamaño relativo de la población de más edad. Como ya se vio en el Gráfico 3, la relación de dependencia de la población de 65 y más años se triplicó entre 1950 y 2000 para el caso de los varones y se cuadruplicó para el caso de las mujeres.

De lo anterior surge que una parte de la caída en la tasa de actividad masculina se explica por la disminución del peso relativo de los grupos de edad con mayor propensión laboral y que en el caso de las mujeres el aumento en su participación se produjo a pesar de esa disminución. Debe recordarse también que los cambios de la composición por edad son simultáneos a los de las tasas específicas de participación por grupo de edad y que, por lo tanto, los cambios finales observados resultan de una compleja interacción de efectos.

Como ya se mencionó, la evolución de la TBA y la TRA reflejan la simultánea evolución de la estructura de edad y de los niveles de participación por grupos de edad. Por ello, se pasa ahora al análisis de las tasas específicas de actividad por grupos quinquenales de edad (Cuadros 5a y 5b) que reflejan niveles de participación más homogéneos y menos afectados

Cuadro 5b **Tasas específicas de participación, por grupos quinquenales de edad, de la población femenina de 15 y más años. Ciudad de Buenos Aires. Años 1950-2000**

Grupos de edad	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
15-19	43,4	42,6	41,7	41,1	40,5	36,2	31,2	30,8	31,3	29,4	26,5
20-24	55,4	58,0	60,6	62,5	64,4	63,1	61,2	64,2	68,2	69,5	69,8
25-29	43,1	45,3	47,5	51,4	55,7	57,1	57,9	63,4	69,8	74,7	78,9
30-34	35,7	36,9	38,1	42,7	47,9	49,8	51,1	57,7	65,4	71,3	76,6
35-39	32,1	32,9	33,7	37,0	40,8	44,5	48,2	55,8	64,2	69,8	74,2
40-44	30,1	30,9	31,8	34,6	37,8	41,5	45,3	53,4	62,5	68,2	72,7
45-49	26,4	27,3	28,2	31,1	34,4	38,2	42,2	50,9	60,5	66,6	71,4
50-54	21,5	21,6	21,7	25,0	28,9	32,3	35,6	44,6	54,7	61,2	66,4
55-59	17,8	17,0	16,3	17,8	19,6	22,4	25,3	32,9	41,4	49,2	56,7
60-64	15,2	13,4	11,6	11,0	10,6	11,6	12,9	18,5	24,9	31,3	37,6
65-69	12,3	10,6	8,8	8,1	7,6	7,2	6,9	10,3	14,5	17,9	20,9
70-74	9,9	8,0	6,1	5,6	5,2	4,5	3,7	6,0	8,8	10,0	10,7
75+	5,7	4,8	4,0	2,9	1,8	1,6	1,5	2,5	3,6	3,9	3,8

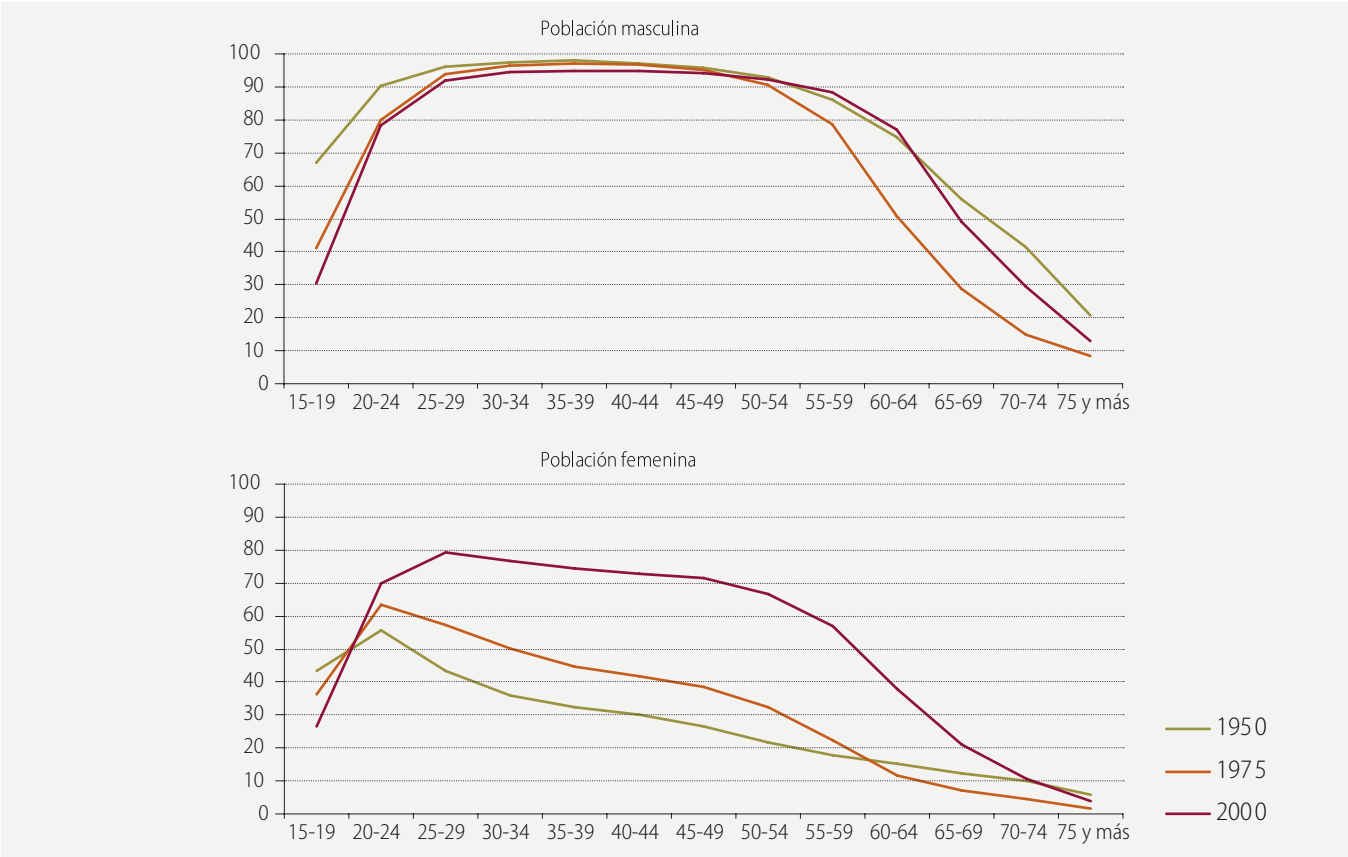
Nota: A modo ilustrativo, se identifica a 3 cohortes: la cohorte 1955-59, que tiene 15-19 años en el año 1975 (color verde); la cohorte 1930-34, que tiene 15-19 años en 1950 (gris); y la cohorte 1905-09, que tiene 40-44 años en 1950 (naranja).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lattes y Andrada, 2006 y de tablas inéditas del modelo CABA II.

por los cambios de la estructura de edad. El Gráfico 5 presenta los perfiles de estas tasas por edad para algunos años seleccionados, destacándose la similar forma y niveles de las curvas de participación de los hombres en las tres observaciones presentadas (primer panel), así como la cambiante forma y los distintos niveles de participación femenina entre las curvas extremas del período (segundo panel).

En efecto, la población masculina ha mantenido a lo largo del período una forma de U invertida, con relativamente baja participación en los extremos del ciclo vital (menores de 20 años y mayores de 60/64 años) y elevada participación en las edades intermedias. Cabe señalar, sin embargo, la significativa disminución en la participación de los menores de 20 años (caen 36 puntos porcentuales entre los extremos) y las oscilaciones en la participación de los mayores de 65 años. Por otro lado, el perfil de la participación de la población femenina ha ido cambiando: en 1950 la participación general era baja y presentaba un temprano máximo a los 20-24 años, para declinar rápidamente a medida que las mujeres se retiraban del mercado laboral, probablemente para dedicarse a la maternidad, la crianza de sus hijos y actividades del hogar; por su parte, el perfil de 1975 destaca el

Gráfico 5 **Tasas de participación por grupos edad, según sexo. Población de 15 y más años. Ciudad de Buenos Aires. Años 1950, 1975, 2000**



Fuente: Cuadro 5a y 5b.

aumento generalizado de esa participación, aunque sigue observándose el rápido declive de la participación posterior a la edad 20-24, y más pronunciado en las edades avanzadas; y en 2000 se observan tres cambios significativos: un aumento notable de la participación general de las mujeres, un corrimiento del pico de participación al grupo 25-29 y la aparición de una cierta meseta de niveles de participación entre las edades 20 y 49 con tasas superiores al 70 por ciento.

Aunque las imágenes de los perfiles de participación observados en el Gráfico 5 son muy claras, tienen la limitación de no reflejar la evolución de la participación económica a lo largo del ciclo vital de un mismo grupo de personas; lo que muestran es la participación diferencial entre los distintos grupos de edades, todos observados en un momento determinado. Para

lograr una visión más real de esa evolución en el ciclo vital de un grupos de individuos es necesario considerar los mismos datos con otra mirada conceptual; es decir, es preciso tomar a un grupo de personas del mismo sexo, a lo largo del tiempo o en sucesivas edades, observando los cambios que van ocurriendo en la participación del grupo en sí mismo y en relación con el contexto histórico en que esos cambios van ocurriendo.

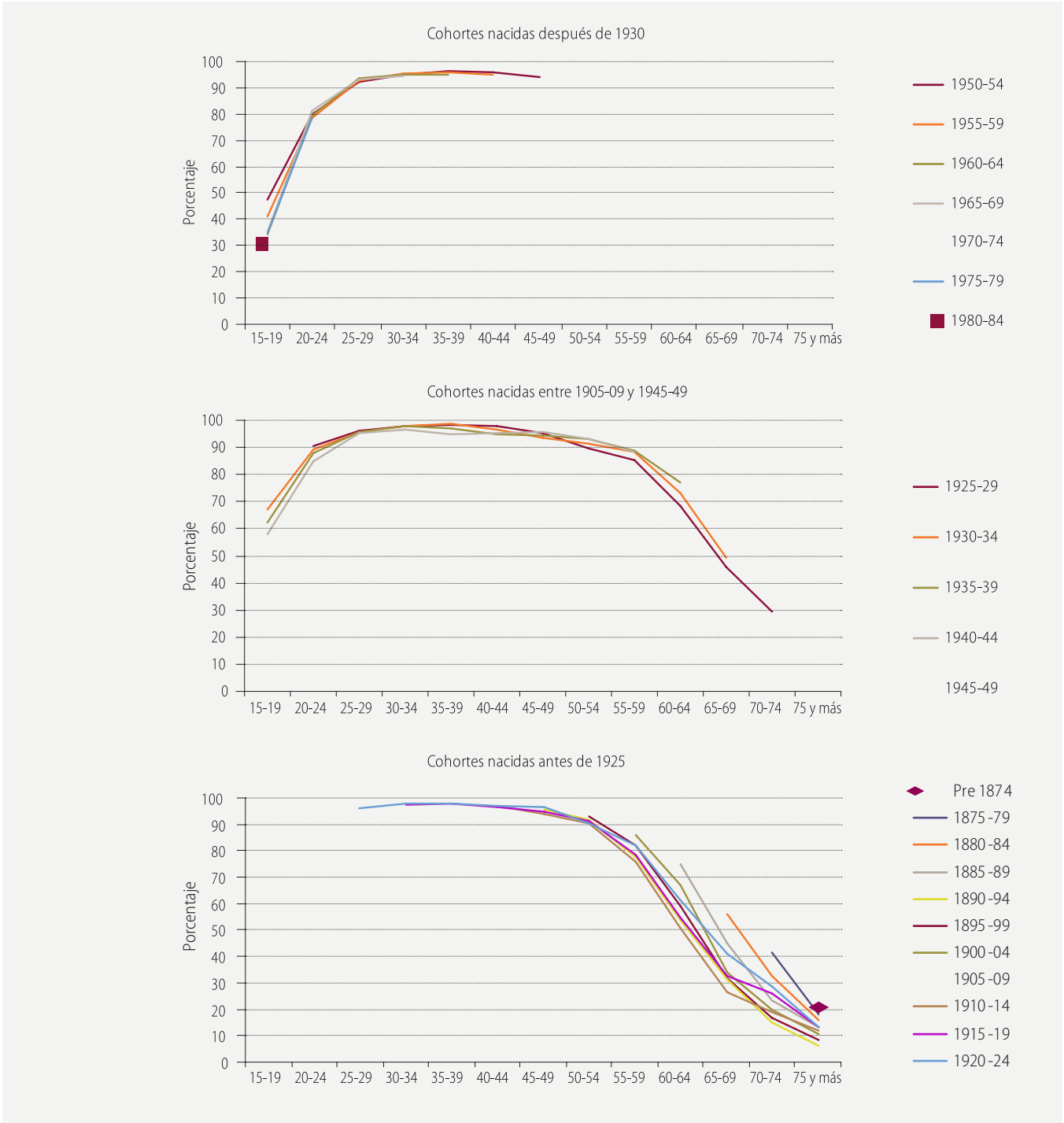
Estos grupos son habitualmente conocidos como cohortes de nacimiento y se definen como el conjunto de individuos de un determinado sexo que nacieron en un determinado año o período de tiempo. Los miembros de cualquier cohorte de nacimiento comparten (además del sexo) el haber experimentado un hecho vital (el nacimiento, en este caso) en un mismo año o período. Si se sigue a la cohorte a medida que avanza en el tiempo, se podrá ir observando que cierta proporción del grupo va experimentando otros hechos vitales como el ingreso al sistema educativo, el ingreso y retiro del mercado de trabajo, el casamiento, etc. Al definir a las cohortes por su período de nacimiento, y ajustando los intervalos entre las sucesivas observaciones a los mismos intervalos de los grupos de edad (en este caso, grupos quinquenales de edad observados cada cinco años), es posible obtener esa imagen de comportamientos de la cohorte.[11]

Los Gráficos 6a y 6b presentan las tasas de actividad para las sucesivas cohortes de los nacidos antes de 1874 (las personas que tenían 75 y más años en 1950) hasta la cohorte más joven, nacida entre 1980 y 1984 (que tenía 15-19 años en el 2000), para hombres y mujeres, respectivamente.

Entre los varones, se pone en evidencia que las cohortes más jóvenes van entrando cada vez más tarde al mercado de trabajo; por ejemplo, la tasa de actividad de la cohorte 1980-84 a los 15-19 años (en el año 2000) es equivalente a menos de la mitad del valor de esa tasa (15-19) correspondiente a la cohorte 1930-34 (en el año 1950). Este comportamiento se refleja claramente en el cambio del perfil de la participación económica por cohorte, con importantes reducciones en la de los jóvenes pero no en la de los adultos en edades intermedias, pues entre los 25-29 años y los 50-54 años los diferenciales de participación de las sucesivas cohortes a partir

11 Si bien el supuesto es que se sigue observando al mismo grupo de personas a lo largo de los años, en la realidad no es así, debido a que el grupo va perdiendo parte de su efectivo por mortalidad y, además, a que está afectado por la migración, es decir, se agregan o restan personas. Y, como la migración, en ciertas edades, está muy relacionada con la participación económica, cabe hipotetizar que los cambios observados en los niveles de participación estarán afectados por este fenómeno. Sin duda, se trata de una problemática particularmente importante en el caso de la Ciudad, pero que no se aborda en este trabajo.

Gráfico 6a **Tasas de participación por edad, según cohortes de nacimiento. Población masculina de 15 y más años. Ciudad de Buenos Aires. Años 1950-2000**



Fuente: Cuadro 5a.

Gráfico 6b **Tasas de participación por edad, según cohortes de nacimiento. Población femenina de 15 y más años. Ciudad de Buenos Aires. Años 1950-2000**

Fuente: Cuadro 5b.

de la 1920-24 son muy pequeños y todas las cohortes presentan tasas por encima del 90 por ciento. A partir de los 60-64 años, las tasas de participación caen fuertemente en todas las cohortes, pero a la vez empiezan a mostrar diferencias según el momento en que las cohortes alcanzan dicha edad. Las cuatro cohortes nacidas entre 1900-04 y 1915-19 (que alcanzaron los 60-64 años entre 1965 y 1980) presentan menores niveles de participación que las cohortes que las precedieron y que las que las sucedieron. Este efecto cohorte benefició a los grupos de edad que alcanzaron la edad jubilatoria en uno de los momentos de expansión del sistema jubilatorio. Las cohortes siguientes (las nacidas entre 1920-24 y 1935-39, que alcanzaron los 60-64 años de edad a partir de 1985) parecen haber respondido a la crisis del sistema previsional aumentando los niveles de participación desde un mínimo de 48,6 por ciento en 1970 hasta un máximo de 76,9 en la última observación disponible (año 2000), muy cercano al 74,7 por ciento del año 1950.

En resumen, el comportamiento de la población masculina exhibe un ingreso cada vez más tardío al mercado de trabajo para todas las cohortes (empezando con la cohorte 1930-34, la primera para la que se dispone de información en el grupo de edad 15-19, y terminando con la última cohorte, la nacida en 1980-84). Desde los 25 años hasta los 54 años, la participación es alta y estable, en torno al 95 por ciento. Finalmente, la participación de los mayores de 55, y particularmente de 60 años, parece haber estado vinculada a la evolución de la cobertura y al nivel de los beneficios del sistema de jubilaciones y pensiones.

La participación económica de la población femenina por cohortes, por otra parte, siguió una dinámica muy diferente. Por un lado, la de las sucesivas cohortes de mujeres que ingresaron al mercado de trabajo entre 1950 y 1970 se mantuvo prácticamente estable (mientras que en ese período la participación masculina cayó casi 20 puntos porcentuales). La estabilidad de la participación femenina en ese período, combinada con la fuerte caída de la de los hombres, llevó a que los niveles de participación de ambos sexos convergieran partir de 1970, siguiendo desde entonces una evolución en paralelo con una tendencia moderadamente descendente.

La participación de las mujeres a partir de los 20-24 años puede caracterizarse con tres grupos de cohortes. En primer lugar, las nacidas en 1915-1919 y antes exhiben un patrón decreciente y constante para los sucesivos grupos de edad. Estas mujeres, después de alcanzar su pico de participación a edades tempranas, proceden a retirarse del mercado de trabajo (Gráfico 6b).

En décadas recientes se ha producido un significativo cambio en la composición por sexo de la población económicamente activa de la Ciudad, al punto de que, en la actualidad, el número de mujeres activas es muy cercano al de los hombres activos.
Fotografía de Julieta Escardó, 2007.

En segundo lugar, la cohorte 1920-24 es la primera en mostrar un comportamiento compartido por las 6 cohortes que la sucedieron (hasta la 1950-54 inclusive): habiendo alcanzado un primer pico de participación económica a edad temprana (a los 20-24 años), la disminuye en los quinquenios siguientes. La participación de todas estas cohortes vuelve a repuntar tras los años dedicados a la maternidad y a la crianza de los hijos, mostrando un perfil con dos picos que se acentúa en las sucesivas cohortes. Dentro de este grupo, a su vez, las cohortes 1945-49 y 1950-54 son las primeras para las cuales el segundo pico de participación (a los 45-49 años) supera al nivel de la participación en el primer pico, evidenciando un fuerte retorno de las mujeres al mercado de trabajo en edades intermedias y el ingreso tardío de mujeres que no habían ingresado en las edades más jóvenes. Vale decir que el efecto del ingreso de nuevas cohortes, con patrones de participación marcadamente diferentes a los de las cohortes anteriores, es lo que ha determinado el aumento global de la participación femenina evidenciado por la tasa refinada de actividad a partir de los años 60.

Por último, las cohortes nacidas en 1955-59 y años posteriores presentan otra novedad en relación con el comportamiento de las anteriores: no exhiben el pico de participación a los 20-24 años, sino que muestran un perfil de constante crecimiento que alcanzará su nivel más alto a edades más tardías (la más vieja de estas cohortes, que alcanzó los 40-44 años en 2000, no parecía haber alcanzado aún su mayor nivel de participación). La desaparición del doble pico de participación parece responder a que las mujeres van adoptando un perfil "masculino" en los niveles de participación y a que la maternidad estaría dejando de ser un determinante directo del perfil por edad de la actividad económica de las mujeres. Asimismo, se vio que las tasas específicas de participación de las mujeres de 20-24 y 25-29 años en el año 2000 (69,8 y 78,9 por ciento, respectivamente) se acercan mucho a las correspondientes tasas masculinas, y esta cercanía sugiere que la evolución de las presentes cohortes jóvenes seguirá patrones mucho menos diferenciados entre sí que el que exhibieron ambos sexos en cohortes anteriores.

Conclusiones

La discusión aquí planteada abordó, con una visión de largo plazo, la evolución en la participación económica de la población de la Ciudad de Buenos Aires, atendiendo tanto a las modificaciones en la composición por sexo y edad de la población como a los cambios en la propensión a participar en las actividades económicas de los distintos grupos por sexo y edad. Además, se prestó especial atención a los cambios en las formas de medición de dicha participación.

El análisis del período cubierto por los censos nacionales y municipales arroja fuertes oscilaciones en los niveles de participación de la población total, con un nivel mínimo de 49,8 por ciento en 1980 y un máximo de 75,8 en 1909. De todos modos, se debe tener en cuenta que cada uno de estos valores es solo una aproximación gruesa a los verdaderos niveles de cada momento, según las correspondientes pautas de medición establecidas: nuestra capacidad para describir las tendencias en la participación económica están limitadas por el hecho de que en distintos momentos se midieron diferentes dimensiones de dicha participación y porque los resultados censales están afectados por diversos tipos de error.

Un análisis más consistente de los datos a lo largo de la segunda mitad del siglo XX mostró que, aunque el tamaño de la población total de la Ciudad decreció ligeramente (crecimiento de -1,6 por ciento), entre 1950 y 2000 la PEA aumentó levemente (crecimiento de 3,6 por ciento). Más importante aún fue el importante cambio en la composición por sexo de la PEA, al punto que en el año 2000 el número de mujeres activas se acercó mucho al de los hombres (más precisamente 100 mujeres activas por cada 118 hombres activos). Esta creciente feminización de la PEA fue, por su parte, el resultado combinado de la feminización de la población total y del continuo crecimiento de las tasas de actividad específicas por edad de las mujeres.

Por otra parte, el proceso de envejecimiento que caracterizó a la población de la Ciudad (un aumento en el peso relativo de los hombres de más de 60 años y de las mujeres de más de 55 años) impactó en un aumento considerable de la relación de dependencia de la población adulta mayor, contribuyendo a la caída de la TBA y la TRA de la población masculina y contrarrestando parcialmente el aumento de estas mismas tasas de participación de la población femenina. En resumen, el envejecimiento fue una fuerza demográfica que actuó en el sentido contrario al de la feminización de la PEA. Aunque escapa al alcance de este capítulo, cabe esperar que

estas tendencias (envejecimiento, feminización de la población y mayor participación económica de las mujeres) serán las fuerzas motoras de los cambios en la participación económica de la población de la Ciudad en los próximos años.

Las tendencias observadas en la Ciudad mostraron algunos contrastes con las que se registraron a nivel nacional, esencialmente en el grado de avance de los procesos de feminización de la población total y de la PEA y de envejecimiento de la población. En estos aspectos, la PEA de la Ciudad se encuentra cercana a una composición igualitaria entre los sexos, mientras que la del país presenta un índice de masculinidad mucho más alto y equivalente al que mostraba la Ciudad en 1965. Asimismo, la evolución de las relaciones de dependencia a nivel nacional muestra que el proceso de envejecimiento demográfico ha avanzado mucho menos en el país que en la Ciudad, y evidencia una proporción de mayores de 65 años (en relación con la población de 15 a 64 años) similar a la que alcanzara la Ciudad hacia 1965-70.

El análisis de la participación económica por cohortes en la Ciudad evidenció, por un lado, que la población masculina ingresa cada vez más tarde al mercado de trabajo y que tiene una participación estable para todas las cohortes entre los 25 y los 54 años y una participación variable de los mayores de 60 años, probablemente vinculada a la evolución de la cobertura y al nivel de los beneficios del sistema de jubilaciones y pensiones. Por otra parte, dicho análisis reveló que la participación de las mujeres ha ido cambiando en las sucesivas cohortes, mostrando un perfil y nivel cada vez más cercanos a los de la población masculina.

Bibliografía

Argentina (1872), *Primer Censo de la República Argentina*, Buenos Aires (verificado en los días 15, 16 y 17 de septiembre de 1869).

–––––––– (1898), *Segundo Censo de la República Argentina*, Buenos Aires (10 de mayo de 1895).

–––––––– (1916), *Tercer Censo Nacional*, Buenos Aires (levantado el 1º de Junio de 1914).

–––––––– (s/f), *IV Censo General de La Nación 1947*, Buenos Aires, Presidencia de La Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos, Publicación de la Dirección Nacional del Servicio Estadístico.

–––––––– (s/f), *Censo Nacional de Población 1960*, Buenos Aires, Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección Nacional de Estadística y Censos.

–––––––– (1974), *Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 1970*, Buenos Aires, (resultados obtenidos por muestra).

–––––––– (s/f), *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, Serie D, Población*, Buenos Aires, Secretaría de Planificación, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

–––––––– (s/f), *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Serie B Nº 1 Parte 1*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

–––––––– (2006), *Censo Nacional de población, hogares y viviendas 2001. Serie 2: resultados generales nº 25, total del país*, Buenos Aires, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1era. edición.

Buenos Aires (1889), *Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industrias de la Ciudad de Buenos Aires, Capital Federal de la República Argentina*, Buenos Aires (levantado en los días 17 de agosto y 15 y 30 de septiembre de 1887).

–––––––– (1906), *Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industrias de la Ciudad de Buenos Aires, Capital Federal de la República Argentina*. Buenos Aires (levantado en los días 11 y 18 de septiembre de 1904).

———— (1910), *Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industrias de la Ciudad de Buenos Aires, Capital Federal de la República Argentina*, Buenos Aires (levantado en los días 16 al 24 de octubre de 1909).

———— (1938), *Cuarto Censo General 1936*, Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Comelatto, Pablo (2001), "Dinámica Demográfica y de la Población Económicamente Activa en la Argentina: 1950-2000", en *VI Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue.

Groisman, Fernando (1999), "Los cambios en la medición de la condición de actividad en los Censos de Población (de 1947 a 1991)", en revista *Estudios del Trabajo*, nº 18, Buenos Aires, aset, segundo semestre.

Hardoy, Jorge Enrique y Margarita Gutman (2007), *Buenos Aires, 1536-2006: Historia Urbana del Área Metropolitana*, Buenos Aires, Ediciones Infinito.

Indec-Celade (1995), *Estimaciones y proyecciones de población. 1950-2050*, Buenos Aires, indec-celade, Serie Análisis Demográfico, nº 5 (versión revisada).

Lattes, Alfredo y Gretel Andrada (2004), "El subsistema demográfico de la Ciudad de Buenos Aires", en revista *Población de Buenos Aires*, año 1, nº 1, Buenos Aires, dgeyc, pp. 71-82.

———— (2006), "Subsistema demográfico de la Ciudad de Buenos Aires: dinámica de la población económicamente activa entre 1950 y 2000", en revista *Población de Buenos Aires*, año 3, nº 3, Buenos Aires, dgeyc, pp. 67-87.

Lattes, Alfredo, Gretel Andrada y Julieta Vera (2006), "Subsistema demográfico de la Ciudad de Buenos Aires: población y trabajo", en revista *Población de Buenos Aires*, año 3, nº 4, Buenos Aires, dgeyc, pp. 77-89.

Mychaszula, Sonia, Rosa Geldstein y Carlos Grushka (1989), *Datos para el estudio de la participación de la población en la actividad económica. Argentina, 1947-1980*, Buenos Aires, cenep, Serie Información Documental y Estadística, nº 4.

Pok, Cynthia (1997), "El mercado de trabajo: implícitos metodológicos de su medición", en Ernesto Villanueva (coord.), *Empleo y Globalización*, Pcia. de Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Rapoport, Mario y María Seoane (2007), *Buenos Aires. Historia de una Ciudad*. Buenos Aires, Planeta.

Recchini de Lattes, Zulma (1980), *La participación económica femenina en la Argentina desde la segunda posguerra hasta 1970*, Buenos Aires, cenep, Cuaderno del cenep, nº 11.

Scobie, James (1964), *Argentina. A City and a Nation*, Nueva York, Oxford University Press.

Standing, Guy (1999), *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice,* Londres, MacMillan Press Ltd.

Wainerman, Catalina y Zulma Recchini de Lattes (1981), *El trabajo femenino en el banquillo de los acusados. La medición censal en América Latina*, México, The Population Council-Ed. Terra Nova.

Walter, Richard (1982), "The Socioeconomic Growth of Buenos Aires in the Twentieth Century", en S. Ross y T. McGann, *Buenos Aires. 400 Years*, Austin, University of Texas Press.

Nupcialidad y familia

Victoria Mazzeo

Desde la década de 1970, en el pensamiento sociodemográfico latinoamericano predominan enfoques teóricos que explican las relaciones entre estructura económico-social y conducta sociodemográfica individual a través de las mediaciones que establecen diversas instituciones sociales entre las que sobresale la familia. Como uno de los componentes cruciales de la definición de familia son los lazos de parentesco entre sus miembros, en particular los que se originan a partir del matrimonio o unión consensual de la pareja, para abordar el análisis de los cambios en la organización familiar resulta útil efectuar una primera indagación sobre algunos cambios ocurridos en la nupcialidad para luego señalar ciertas relaciones entre ambos procesos. Estos son los temas que se desarrollan en este capítulo para la población de la Ciudad de Buenos Aires, considerados a lo largo de dos siglos. Como marco de referencia, se incluyen algunos ejemplos de estos cambios en la población total del país.

La información disponible sobre el número de matrimonios en la Ciudad de Buenos Aires –como sobre otros hechos demográficos– hasta el establecimiento del Registro Civil en 1886 proviene de libros parroquiales; en este caso reflejan las "velaciones" o celebraciones religiosas de matrimonios católicos. El registro continuo de hechos vitales no solo posibilita la obtención de datos más completos de la nupcialidad (primeras nupcias, nupcias sucesivas y datos sociodemográficos de los contrayentes), sino también, en años más cercanos, de datos sobre divorcios.

Por su parte, los censos de población y las encuestas por muestreo constituyen otras fuentes que brindan información acerca del estado civil o situación conyugal de las personas y de la composición de los grupos familiares.

Comportamientos nupciales

El estudio de los cambios de la nupcialidad es uno de los aspectos más complejos del análisis demográfico, ya que la dinámica de las personas casaderas por sexo y edad está determinada por un considerable número de factores y sus múltiples interrelaciones. Por ejemplo, el efectivo de personas de uno y otro sexo que pueden casarse en un momento determinado se relaciona estrechamente con la dinámica de la población hasta ese momento y con las pautas de nupcialidad vigentes, pero la propensión de la población a casarse o unirse de hecho también es sensible a fenómenos como epidemias, crisis económicas, crisis políticas, guerras, desastres naturales, etcétera.

Un primer acercamiento al estado de la nupcialidad en una población se obtiene mediante la tasa bruta de nupcialidad.[1] Se trata de un indicador anual que presenta muchas limitaciones (por ejemplo: solo toma en cuenta las uniones legales; está afectada por los cambios de la composición por sexo y edad de la población analizada; incluye tanto matrimonios en primeras nupcias como de nupcias sucesivas); no obstante, es una medida útil para reflejar una imagen de la evolución de la nupcialidad a través del tiempo y, en particular, de los efectos que sobre ella pueden llegar a tener algunos hechos o fenómenos coyunturales. Por esta razón, para profundizar el análisis de los cambios de la nupcialidad se utilizan otros indicadores que son más sensibles a las distintas facetas de este fenómeno, como la tasa específica de nupcialidad, la edad media al matrimonio, la diferencia de edad entre los cónyuges al casarse, la distribución porcentual de la población por estado civil y el porcentaje de soltero/as por grupo de edad. Asimismo, se indaga en esta realidad nueva que muestra aumentos de la unión de hecho y de la convivencia prematrimonial, junto a una mayor reincidencia matrimonial y de uniones civiles.

1 Relación por cociente entre el total de los matrimonios registrados en un año y la población total a mediados de ese año.

Ideología y legislación

Hasta 1888, año en que se promulgó la Ley de Matrimonio Civil, la legislación adoptó como propias las disposiciones canónicas concernientes a la constitución y eventual disolución del matrimonio, reconociendo la competencia de los tribunales eclesiásticos en las cuestiones litigiosas que pudieran originarse. Se continuaba la tradición hispana, que había adoptado como leyes las resoluciones del Concilio de Trento, las cuales fueron incorporadas al Código Civil de 1869. A partir de dicho código, que inicia el proceso de secularización del matrimonio, se sucedieron distintas leyes (véase el Cuadro 1) que fueron actualizando la legislación argentina.

Cuadro 1 Hitos en la legislación sobre el matrimonio civil

Año	Ley	Tema
1869		Código Civil (secularización del matrimonio).
1884	1565	Creación del Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires (Cap. V: De los matrimonios).
1888	2393	Ley de Matrimonio Civil.
1926	11.357	Ley sobre equiparación jurídica y situación legal de la mujer casada.
1936	12.331	Ley que implanta el certificado prenupcial masculino (Artículo 13).
1954	14.394	Ley de divorcio vincular que permite el nuevo casamiento (Artículo 31).
1956	4070	Decreto-Ley que deja en suspenso el divorcio vincular (Ley 14.394).
1965	16.668	Ley que implanta el certificado prenupcial femenino.
1968	17.711	Ley que permite a los cónyuges, pasados dos años de matrimonio, solicitar en forma conjunta su separación personal.
1969	18.248	Ley que obliga a la mujer casada a añadir a su apellido el de su marido precedido de la preposición "de".
1969	18.444	Ley que aprueba la convención sobre el consentimiento para el matrimonio y faculta a cada Estado a fijar la edad mínima para contraer matrimonio.
1987	23.515	Ley de divorcio vincular que permite el nuevo casamiento y establece como optativo para la mujer casada añadir a su apellido el de su marido precedido de la preposición "de".

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mazzeo, 1998.

Como surge del Código Civil, la familia se caracterizaba por la supremacía del hombre y la subordinación de la mujer casada a su marido. El código impuso fuertes restricciones a los derechos civiles de la mujer luego de que contraía matrimonio. El esposo se constituía en "administrador legítimo" de todos los bienes del matrimonio, incluso los de la mujer. También estableció la indisolubilidad del matrimonio, conservando el divorcio dentro de los límites prescritos por la Iglesia, es decir como simple sepa-

ración de cuerpos y bienes, con la subsistencia del vínculo matrimonial, lo cual impedía un nuevo matrimonio.

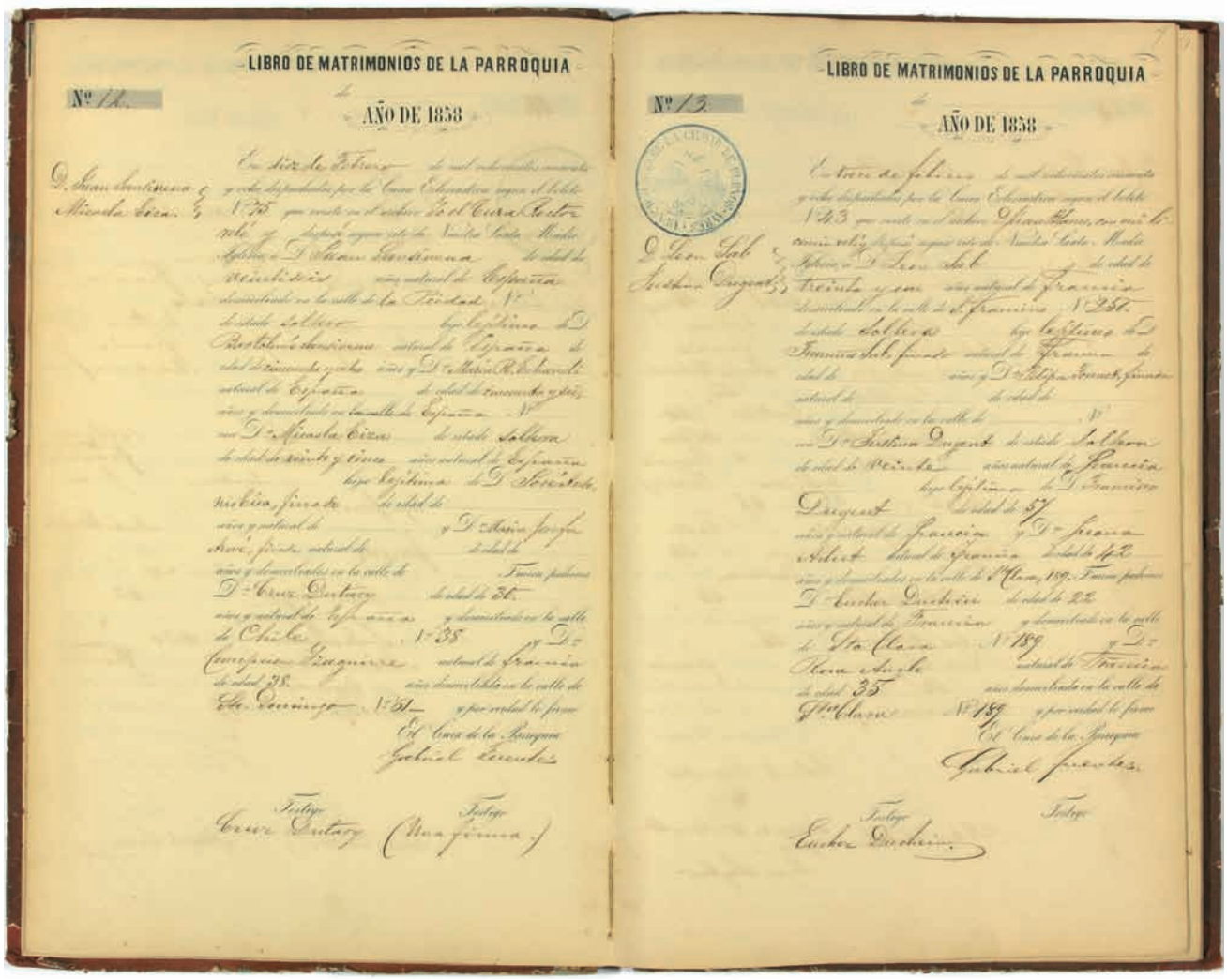
Con anterioridad a la promulgación del Código Civil –y, en forma reiterada, luego de la puesta en vigencia del mismo–, se habían evidenciado las dificultades que originaba el matrimonio religioso como única forma válida de legalizar las uniones conyugales: conforme al mismo, quienes no poseyeran religión y no quisieran abjurar de sus convicciones tenían como única posibilidad "el concubinato".

La necesidad de reforma fue reconocida por el Poder Ejecutivo, que el 22 de septiembre de 1887 remitió a la Cámara de Senadores el proyecto de Ley de Matrimonio Civil. Se señalaba que "el creciente impacto de la inmigración europea" había puesto de manifiesto "la necesidad de reformar nuestra legislación sobre el matrimonio", indicando las dificultades que resultaban de la sola existencia del matrimonio religioso. Precisamente, estas fueron las palabras de Eduardo Wilde al presentar en 1887 ante el Congreso Nacional el proyecto de matrimonio civil:

> El creciente aumento de la inmigración europea ha puesto de manifiesto la necesidad de reformar nuestra legislación sobre el matrimonio. El Código Civil sólo autoriza el matrimonio religioso, celebrado en conformidad a sus disposiciones y según las leyes y ritos de la Iglesia a que los contrayentes pertenezcan. Muchos habitantes de la República o no tienen en el país el sacerdote de la comunión a que pertenecen, para que bendiga su unión, o no profesan culto externo alguno (Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, 2005, p. 29).

Las llamadas leyes laicas –Ley 1420 de Educación Común, Ley 1565 de Registro Civil y Ley 2393 de Matrimonio Civil– fueron una lógica derivación de la mayor independencia del Estado con respecto a la Iglesia.

La Ley de Matrimonio Civil mantuvo dos de los rasgos fundamentales de la legislación canónica: la indisolubilidad del vínculo matrimonial y la subordinación de la mujer al hombre en el ámbito doméstico. Por otra parte, se conservaron también las restricciones legales a la actividad femenina fuera del hogar, al tiempo que se negaban a la mujer los derechos políticos. La plena equiparación jurídica y la situación legal de la mujer casada se lograron en 1926 con la Ley 11.357, que modificó sustancialmente las disposiciones del Código Civil.


LIBRO DE MATRIMONIOS DE LA PARROQUIA

Nº 11.

AÑO DE 1858

LIBRO DE MATRIMONIOS DE LA PARROQUIA

Nº 13.

AÑO DE 1858

En la biblioteca del Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires se pueden consultar copias de los libros parroquiales del período 1858-1884, que registran, entre otros eventos, las celebraciones de matrimonios católicos.

Con respecto al divorcio, en 1954 la Presidencia envió al Congreso el proyecto en el cual autorizaba el divorcio vincular y el nuevo casamiento de los cónyuges separados según las normas vigentes hasta entonces (Art. 31 de la Ley 14.394). Posteriormente, el gobierno militar dio a conocer el Decreto-Ley 4070/56 que dejó en suspenso el mismo "hasta tanto se adopte sanción definitiva sobre el problema del divorcio". En 1968, se sancionó la ley que derogó la facultad que tenía el marido de representar a su esposa en todos los actos y acciones que a ella correspondiesen y su rol de administrador del patrimonio conyugal. Además, introdujo la separación por mutuo consentimiento, prohibida en la legislación anterior: ambos cónyuges, transcurridos dos años de matrimonio podían, en presentación conjunta, solicitar su separación personal (Ley 17.711). Pasaron veinte años más

para que se sancionara definitivamente el divorcio vincular (Ley 23.515 de 1987) y, de esta forma, se modificara el régimen de familia. Así, se cierra un capítulo que se inició a fines del siglo XIX, cuando algunos políticos de la época indicaban que el divorcio vincular era el complemento necesario de toda legislación sobre matrimonio.

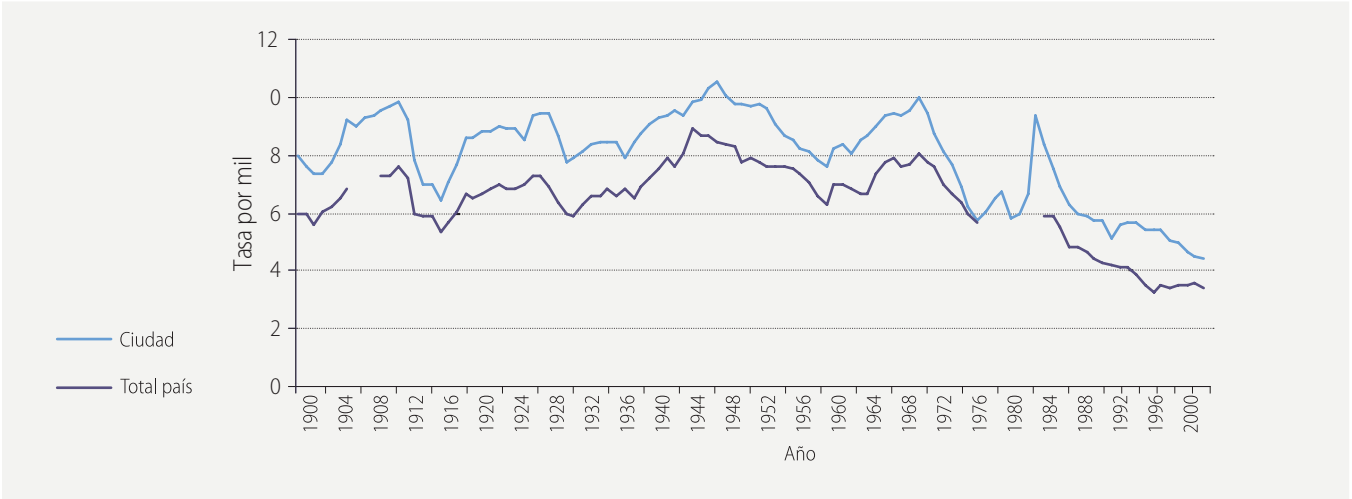
La tendencia de la nupcialidad

Como ya se señaló, los libros parroquiales constituyeron la fuente de información del número de matrimonios hasta que se estableció el Registro Civil en 1884. Esto afecta a la cuantificación de los matrimonios previos a esa fecha, por la omisión de la población no católica y también por el sobrerregistro que generaban las inscripciones de matrimonios de población que residía en la campaña. Si bien los datos publicados permiten elaborar una serie cronológica desde antes del siglo XIX, aquí solo se analizará la tendencia de la nupcialidad en la Ciudad de Buenos Aires a lo largo del siglo XX, es decir, con datos que provienen del Registro Civil y que posibilitan su comparación con los del total del país.

Los análisis de la dinámica socioeconómica y demográfica de la Ciudad y del país requieren, en general, distinguir un antes y un después de la depresión de los años 30. Hasta ese momento, durante la etapa del auge agroexportador, la sociedad se transforma y moderniza, destacándose, entre otros cambios, el crecimiento vertiginoso de la población,[2] la considerable extensión de la educación y la movilidad social ascendente. En esas transformaciones también jugó un rol fundamental la masiva inmigración de europeos que no solo aportaron pautas de comportamiento propias de sus países de origen, sino que también se insertaron en el proceso de desarrollo económico y social de la Ciudad. Entre los inmigrantes predominaban los varones y, entre ellos, los solteros con edades relativamente jóvenes, una característica demográfica que, a su vez, generará el aumento de la nupcialidad de las mujeres nativas. Germani (1987) señala que los varones inmigrantes, en la medida de lo posible se casaban con sus connacionales; sin embargo, por el alto índice de masculinidad de la inmigración, tenían que casarse con mujeres argentinas. En consecuencia en la Ciudad, a fines

2 Véase el capítulo Dinámica demográfica.

Gráfico 1 **Tasa bruta de nupcialidad (por mil habitantes). Total país y Ciudad de Buenos Aires. Período 1900/2008**



Fuente: Para el total país: Ariño, 1997 y Ministerio de Salud, inédito y 2002/2009. Para la Ciudad de Buenos Aires: Mazzeo, 1998 y elaboración sobre la base de estadísticas vitales y proyecciones de población.

del siglo XIX, el nivel de homogamia[3] de la población nativa fue muy diferente entre los sexos: específicamente, fue menor entre las mujeres que entre los varones porque una alta proporción de mujeres nativas se casaban con varones extranjeros. Una vez concluida la etapa de la inmigración masiva, se podrá observar que el nivel de homogamia de los nativos tiende a igualarse entre ambos sexos.

El Gráfico 1 muestra la tendencia que siguieron las tasas brutas de nupcialidad de la Ciudad y del país desde el inicio del siglo XX hasta el presente. Ambas tasas muestran tendencias muy similares y se destaca que las tasas de la Ciudad siempre superan a las del país, con la excepción de algunos años en la década de 1980. Torrado afirma que este contraste "se debe no sólo a diferencias en la estructura de edades sino también al hecho de que, tradicionalmente, la consensualidad ha sido muy superior en las regiones del interior menos desarrolladas" (Torrado, 2007, pp. 408-409).

La tendencia de la nupcialidad de la Ciudad de Buenos Aires, al igual que la del total del país, registra marcadas fluctuaciones que podrían

3 Ambos cónyuges tienen la misma nacionalidad.

asociarse con períodos de crisis socioeconómicas u otros eventos sociales. Por ejemplo, la caída de la nupcialidad en 1900-04 coincide con la crisis económica de fines del siglo XIX; la caída observada entre 1913-17 se puede relacionar con la Primera Guerra Mundial, que interrumpió la llegada de inmigrantes; en 1931-33 se produjo una reducción que refleja los efectos de la crisis del 30; en 1952-63 se verifican crisis tanto económicas como políticas. El aumento de la nupcialidad que se produce entre 1965 y 1974 estaría mostrando, entre otros factores intervinientes, el efecto de que en esos años alcancen la edad de casarse las generaciones que nacieron durante la posguerra, más numerosas que las que las antecedieron y sucedieron –en otros términos, reflejaría un aumento repentino, pero momentáneo, de la población en edad de casarse (Torrado, 1993)–. A partir de 1975, la tasa presenta una continua reducción con un leve repunte en el bienio 83-84, los años del retorno de la democracia, y en el trienio 1988-90, debido a la ley de divorcio vincular que permitió la legalización de uniones ya existentes.[4] En general, la evolución de la nupcialidad después de los años 1950, más allá de las fluctuaciones momentáneas, empieza a mostrar, como se verá más adelante, un nuevo patrón de comportamiento matrimonial.

Hasta aquí se ha recorrido la tendencia general de la nupcialidad legal, pero para examinar cuáles fueron los cambios en los comportamientos matrimoniales y en qué momento ocurrieron es necesario recurrir a otros indicadores.

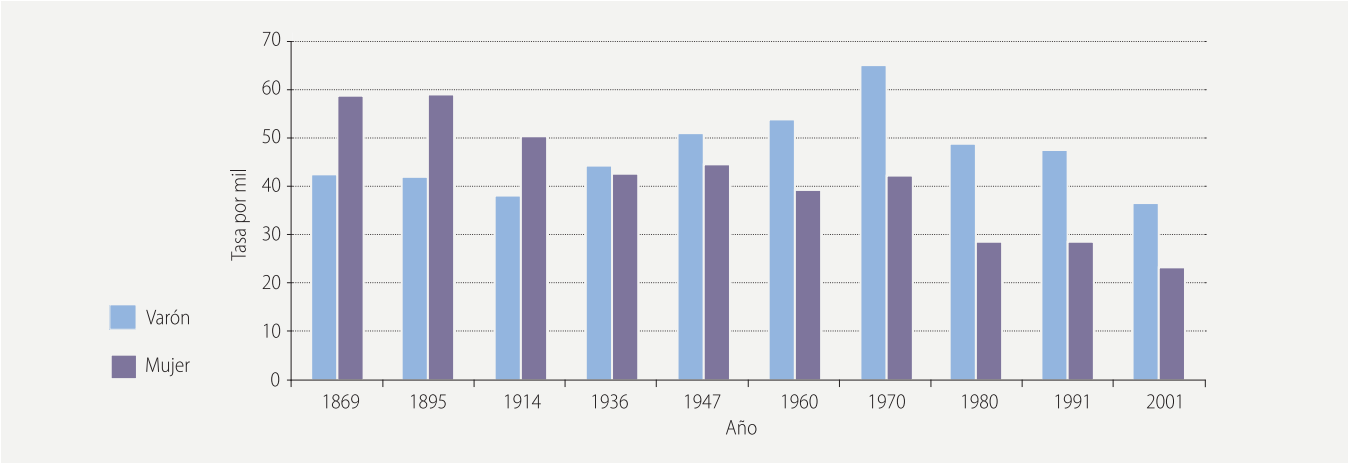
Los cambios de la nupcialidad

Un indicador mucho más adecuado para analizar los cambios en la nupcialidad a través del tiempo es una tasa específica de nupcialidad por sexo[5] que muestra cómo se va modificando la propensión a la unión conyugal legal, teniendo en cuenta la cambiante composición del llamado "mercado matrimonial", es decir, la población susceptible a contraer matrimonio.

4 En el trienio 1988-1990, se casaron 16.640 varones divorciados y 9.392 mujeres divorciadas.

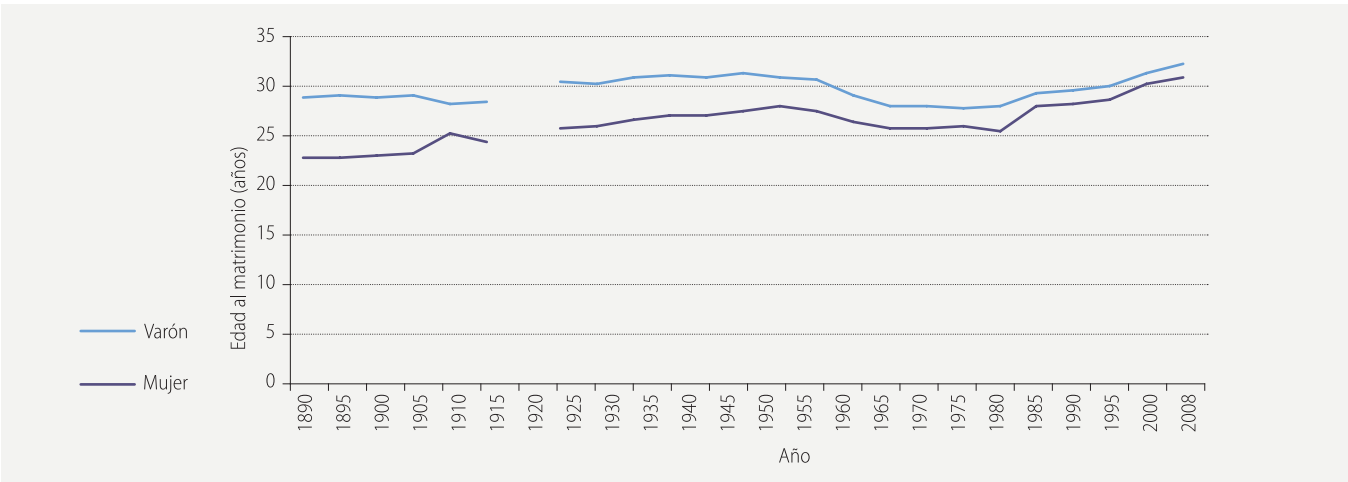
5 Cociente entre el número medio anual de matrimonios de un trienio (alrededor de un año censal) y la población censada de 15 años y más expuesta al riesgo de casarse (soltero/a y viudo/a más divorciado/a a partir de 1991).

Gráfico 2 **Tasa específica de nupcialidad por sexo (por mil habitantes). Ciudad de Buenos Aires. Años censales. Período 1869/2001**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos censales y estadísticas vitales.

Gráfico 3 **Edad promedio al casarse por sexo. Ciudad de Buenos Aires. Años 1890-2008**



Fuente: Mazzeo, 1998 y elaboración propia sobre la base de estadísticas vitales.

Como se puede ver en el Gráfico 2, se distinguen tres ciclos diferentes en el comportamiento nupcial por sexo y en el sentido que sigue el cambio de nivel. Hasta 1914, las mujeres se casaban en mayor proporción debido al mayor número de varones solteros en la población, aunque en el censo de 1914 se nota, además, una disminución del nivel para ambos sexos; entre 1914 y 1970, al disminuir el volumen de inmigrantes varones

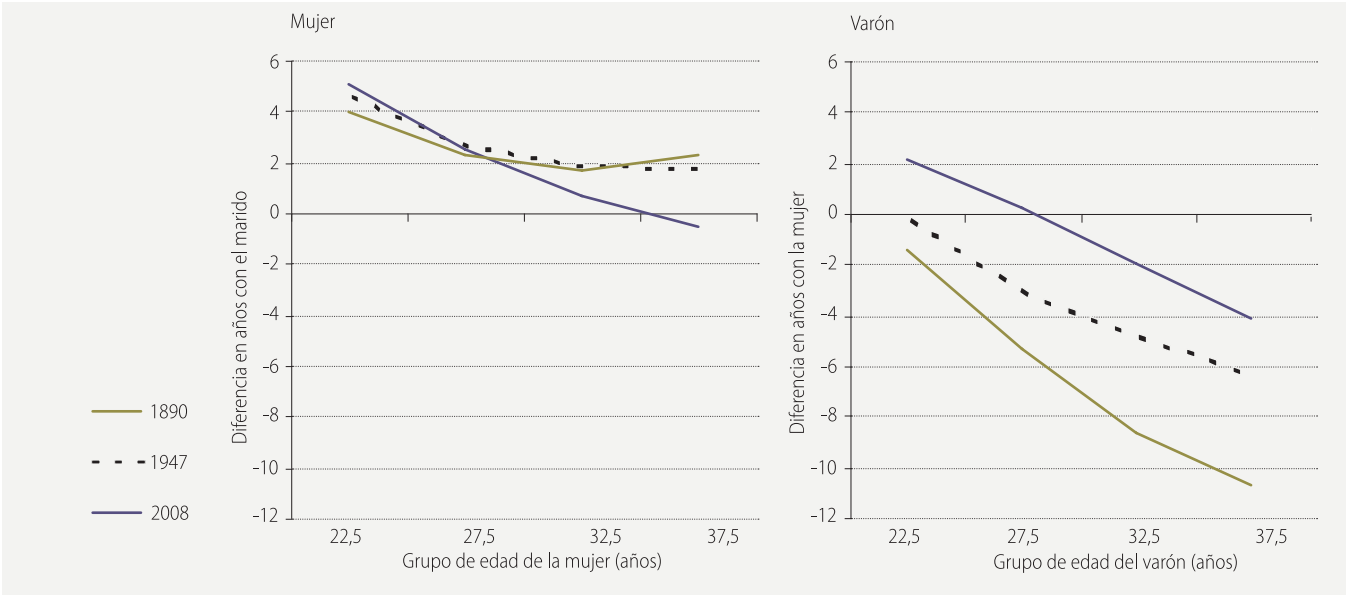
y aumentar la cantidad de mujeres en la población, crece notablemente la nupcialidad de los varones mientras se mantiene casi constante la de las mujeres. A partir de 1970, ambos sexos disminuyen significativamente su nivel de nupcialidad, manteniéndose el predominio masculino, beneficiado ahora por la creciente feminización de la población y por la mayor reincidencia matrimonial de los varones.

Otra dimensión importante del análisis de la nupcialidad es la edad de los contrayentes, que puede resumirse en una medida: la edad media a la primera unión de mujeres y varones. Lamentablemente la información disponible solo permite analizar este indicador para matrimonios de solteros recién a partir de 1965; no obstante, esta limitación no incide mayormente ya que en los años anteriores "la proporción de viudo/as reincidentes ha oscilado entre el 2,5 y el 7 por ciento según el sexo" (Mazzeo, 1998, p. 211). El Gráfico 3 muestra la variación de la edad media al matrimonio para cada sexo. Por los problemas de la información señalados y para un mejor análisis, la evolución de este indicador se analiza en dos etapas: la primera se extiende entre fines del siglo XIX y 1965, y la segunda desde 1965 hasta 2008.

En la primera etapa, se puede observar que para ambos sexos se produce un incremento sostenido de la edad al matrimonio, junto con una disminución de la diferencia de edad entre ellos. Así, a fines del siglo XIX, las mujeres se casaban a una edad que promediaba los 23 años, mientras que en 1960 esa edad se eleva a los 28 años. En el caso de los varones, la edad promedio al casamiento se eleva de 29 años en 1890 a 31 años en 1960. O sea, la diferencia entre las edades al matrimonio de ambos sexos se acortó a la mitad, pasando de 6 años en 1890 a 3 años en 1960. Esta importante reducción se produjo por el mayor aumento en la edad al matrimonio que experimentaron las mujeres.

A partir de 1965 y hasta los años noventa, ambos sexos reducen la edad a la unión, pero no debe olvidarse que a partir de ese año se trata de la edad promedio a la primera unión y que ya no inciden los matrimonios de los reincidentes. En 1990, se advierte un nuevo punto de inflexión en la evolución de este indicador: se incrementan para ambos sexos las edades a la primera unión y nuevamente son las mujeres las que se casan más tardíamente; por otro lado, se acorta a solo 1 año la diferencia de edad entre ambos sexos. De lo anterior resulta evidente que los cambios más profundos en la edad en que se contrae matrimonio tuvieron lugar entre las mujeres; ellas han venido posponiendo su entrada a la vida matrimonial. En lo que respecta a los cambios observados para el total del país, la fragmentaria información disponible (véase Torrado, 2003, p. 254) indica

Gráfico 4 **Diferencia de edad al casarse entre los cónyuges en grupos de edad seleccionados. Ciudad de Buenos Aires. Años 1890, 1947 y 2008**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas vitales.

mayor precocidad nupcial y mayor diferencia entre las edades de los cónyuges que las observadas en la Ciudad de Buenos Aires.

Distintos estudios (Quilodrán, 2003; Torrado, 2003; Raimondi y Street, 2005; Ariño y Mazzeo, 2009) revelan que a medida que la mujer aumenta la edad al matrimonio disminuye la diferencia de edad respecto del cónyuge. En el Gráfico 4 se muestra para cada sexo, según los cuatro grupos etarios que habitualmente registran el mayor número de matrimonios y para tres fechas seleccionadas (1890, 1947 y 2008), las diferencias de edad al casamiento entre los cónyuges.

Entre las mujeres, en general se destaca que a mayor edad al casamiento disminuye la diferencia de edad con el cónyuge, hasta llegar a la situación inversa observada en 2008, en que las mujeres de 35-39 años se casan con hombres cuya edad promedio es un año menor que la de ellas. Este hecho indudablemente se relaciona con la composición por sexo y edad del mercado matrimonial. Por otro lado, considerando al panel de los varones del Gráfico 4 se advierten cambios que van en el sentido contrario –a medida que aumentan su edad al casamiento lo hacen con mujeres mucho más jóvenes que ellos–, pero estas diferencias disminuyeron en el tiempo. Por ejemplo, en 1890 los varones que se casaban con edades com-

Gráfico 5 **Distribución porcentual por estado civil según sexo de la población de 14 y más años. Ciudad de Buenos Aires. Años 1810-2001**

Nota: Para algunos censos cambia el grupo de edad: 1810 (11 y más); 1887, 1904 y 1909 (los solteros no incluyen población menor de 20 años, ni mujeres menores de 15 años); 1914, 1936 y 1970 (población de 15 y más años).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos censales.

prendidas entre 35 y 39 años lo hacían con mujeres que, en promedio, eran 11 años más jóvenes que ellos. En 1947 esa diferencia se reduce a 6 años y en 2008 a solo 4 años. Otro hecho destacable es que, en 2008, los varones que se casan con edades menores a los 25 años lo hacen con mujeres que, en promedio, son dos años mayores que ellos.

Los cambios que van ocurriendo en las pautas matrimoniales a través del tiempo modifican a su vez la composición por estado civil de la población. Los censos constituyen la principal fuente de información para

analizar las variaciones que experimenta esa composición de la población. Cabe alertar acerca de que tanto las preguntas sobre estado civil como las categorías de respuestas a las mismas han variado a través de los censos y que esto limita la comparación, especialmente con las situaciones que describen los primeros censos.[6]

En el Gráfico 5 se presenta, con algunas excepciones, la distribución porcentual de la población de 14 y más años, por sexo y estado civil a partir de los datos que proveen los censos de población. En primer lugar, se observan importantes diferencias de estado civil entre los sexos: los varones muestran, para todos los años, mayores proporciones de solteros mientras que las mujeres registran porcentajes más altos de viudas y separadas-divorciadas. Hasta mediados del siglo XX, aumenta la proporción de casados pero luego, con la creciente presencia de las nuevas categorías (separados y divorciados), se van plasmando los cambios, ya comentados, que están ocurriendo en las costumbres matrimoniales.

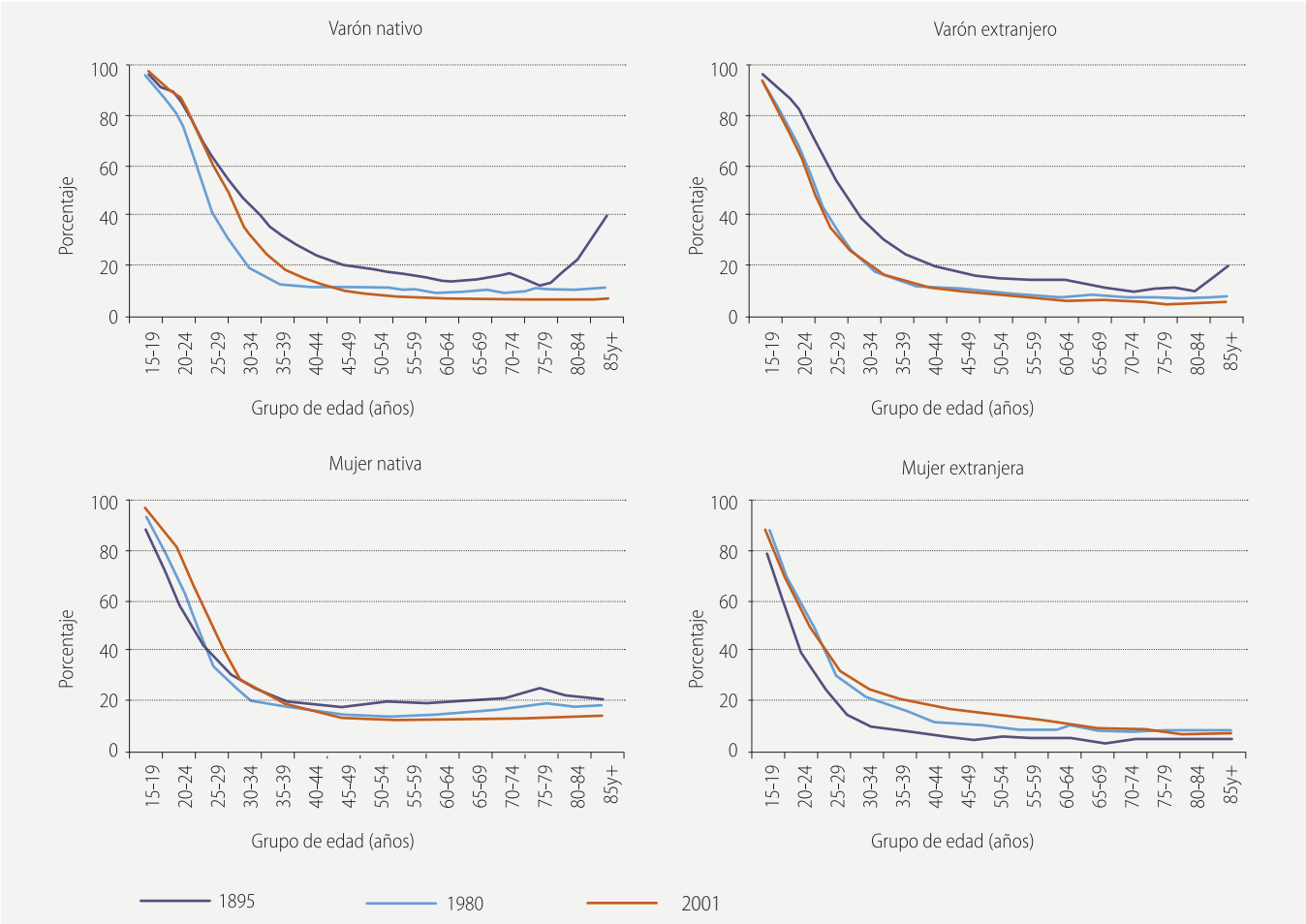
Es de interés mostrar cómo los comportamientos matrimoniales de nativos y extranjeros, de cada sexo, inciden diferencialmente en la nupcialidad de la Ciudad. Para ello se incluye el Gráfico 6 que, para tres fechas censales, presenta el porcentaje de solteros según sexo, grupo de edad y lugar de nacimiento. El porcentaje de solteros entre los varones nativos es alto en el siglo XIX; en 1980 aquel porcentaje es mucho menor, debido probablemente al repunte de la nupcialidad de la década de 1970, y vuelve a aumentar a comienzos del siglo XXI, por el corrimiento de la edad al primer matrimonio.

Entre los varones extranjeros la tendencia fue diferente: a fines del siglo XIX exhiben una alta proporción de solteros, situación muy relacionada con el alto IM de la migración de ultramar; en 1980, este porcentaje es mucho menor, probablemente, por los cambios en el origen y composición de la inmigración.

En cuanto a las mujeres, entre las nativas se observan los efectos de la composición del mercado matrimonial: hacia fines del siglo XIX, como consecuencia de su alta nupcialidad, se constatan bajos porcentajes de solteras. Por su parte, la gran mayoría de las mujeres extranjeras, a fines del siglo XIX, inmigraban casadas o se casaban al llegar; pero, a partir de 1980,

6 Recién partir del Censo de 1936 se incluye la categoría "separado o divorciado legal" y desde 1960 se incorpora "unido de hecho".

Gráfico 6 **Proporción de solteros según sexo, lugar de nacimiento y grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 1895, 1936, 1980 y 2001**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos censales.

quizás debido a la reducción y al cambio de origen de la migración, las proporciones de solteras son más altas y más aún a comienzos del siglo XXI, especialmente en las edades centrales. Sin lugar a dudas, en la composición del mercado matrimonial y, en consecuencia, en los niveles de nupcialidad de la Ciudad, las pautas matrimoniales de los extranjeros han ejercido una fuerte influencia.

Nuevas realidades conyugales

Durante las últimas décadas se modifica profundamente el proceso de formación y organización de las familias de la Ciudad, el cual siguió una dirección similar a la que se puede observar en los países más desarrollados. Esta nueva dinámica, que ya se identifica como "segunda transición demográfica", se caracteriza, principalmente, por: la disminución del número de matrimonios y el paralelo aumento de la consensualidad; el aumento de los divorcios y separaciones; la disminución del número de nacimientos –entre los que aumenta la proporción de extramatrimoniales–; el incremento de la monoparentalidad y del "ensamble" de familias y la generalización de parejas en las que ambos cónyuges participan del mercado de trabajo (Torrado, 2005).

Varias investigaciones históricas muestran que la unión consensual no es nueva en América Latina: se ha observado una gran diversidad de formas familiares durante el siglo XVIII y la primera mitad del XIX (Moreno, 2004). Las uniones informales representaron, desde la época colonial, una manera distinta pero estable de vivir en pareja y de formar una familia en la población de menores recursos (Quilodrán, 2008). En la Argentina, no abundan los antecedentes históricos sobre esta temática y, al respecto, no debe olvidarse que la recolección de datos sobre esta condición conyugal se inicia en el Censo de 1960. Vemos así que esta modalidad de entrada en unión avanza a partir de los años sesenta y se acelera a partir de los ochenta, con una particularidad: se constituye en una opción de convivencia marital aceptada en todas las clases sociales (Ariño y Mazzeo, 2009).

La Ciudad de Buenos Aires es un buen ejemplo de estos cambios de época y de costumbres: en 1960 el porcentaje de uniones consensuales sobre el total de uniones era reducido (1,5 por ciento), pero fue aumentando rápidamente, y en 2008 su valor alcanza a casi al 28 por ciento del total de las uniones (véase el Cuadro 2). No obstante, este porcentaje siempre fue menor que el del total del país. Por otra parte, la importancia relativa de las uniones legales y consensuales varía mucho de acuerdo con el grupo de edad y el sexo. En cuanto a la edad, la consensualidad tiene mayor peso entre los más jóvenes –en 2008 más del 85% de las uniones son de este tipo–; entre los 25 y 34 años, la composición es relativamente equilibrada; y, a partir de los 35 años, la proporción de uniones consensuales sobre el total de las uniones disminuye con la edad. Comparando la situación por sexo, la proporción de uniones consensuales es mayor entre los varones en todos los grupos etarios (Mazzeo, 2010).

Cuadro 2 **Distribución porcentual de las uniones por tipo de unión. Ciudad de Buenos Aires. Años 1960, 1980, 1991, 2001 y 2008**

Año	Total uniones	Legales	Consensuales
1960	100,0	98,5	1,5
1980	100,0	91,6	8,4
1991	100,0	86,4	13,6
2001	100,0	78,4	21,6
2008	100,0	72,1	27,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos censales y de la EAH 2008.

El aumento de las uniones consensuales trajo aparejado el incremento del porcentaje de nacimientos extramatrimoniales, que crece notablemente a partir de 1960, llegando a representar más del 60 por ciento de los nacimientos inscriptos. Como muestra Torrado (2003), al comparar este indicador para las jurisdicciones con datos disponibles, la Ciudad, durante el siglo XX, presentó uno de los porcentajess más bajos de nacimientos extramatrimoniales.

Binstock (2004) comprueba que, en la Ciudad, la consensualidad se transformó en la forma más frecuente de ingreso a la primera unión entre las generaciones nacidas a partir de los setenta y que la transición de los solteros al matrimonio incorpora una etapa de convivencia previa que va aumentando hasta alcanzar un máximo en los nacidos entre 1975 y 1979.[7] Además, esta autora verifica el aumento y la aceleración de la disolución del primer matrimonio en las sucesivas generaciones.

Otra de las manifestaciones de esta nueva realidad conyugal se produce a partir de la sanción de la ley de divorcio vincular. Luego de la importante cantidad de divorcios que se inscribieron en el Registro Civil de la Ciudad durante los años cercanos a la sanción de la respectiva ley,[8] la tasa bruta de divorcialidad mostró una tendencia al descenso y se estabilizó en

7 Similares resultados encontró en los cambios en la formación de la familia en la población de los grandes aglomerados urbanos de la Argentina (Binstock, 2009).

8 En el trienio 1987-89, se registraron 42.908 divorcios en la Ciudad.

valores cercanos al 2 por mil. Cabe señalar que, en los últimos años, la relación entre divorcios y matrimonios muestra un incremento sostenido –que va de 35 en 2001 hasta 52 en 2008–, incremento que se explica por el descenso de la cantidad de matrimonios (su número se ha reducido a la mitad) y no por el aumento de los divorcios –que se mantienen cercanos al siete mil por año–. Consecuentemente, el porcentaje de matrimonios formados por al menos un cónyuge reincidente aumentó notablemente desde la sanción de la ley de divorcio. Efectivamente, en 1980 solo el 5,8 por ciento de los matrimonios tenía al menos un cónyuge reincidente, mientras que en 2008 llegaban al 21 por ciento. Debemos destacar que la reincidencia es diferencial por sexo: los varones reinciden más que las mujeres (Ariño y Mazzeo, 2009).

Finalmente, a mediados de 2003 se reglamenta la Ley 1004 que reconoce las uniones civiles en el ámbito de la Ciudad y que crea un registro público a ese efecto. De esta manera, desde junio de dicho año se registra este nuevo tipo de unión, que se define como "la unión conformada libremente por dos personas con independencia de su sexo u orientación sexual" (B.O. 1617:5, punto a del Art. 1º). Su número es aún reducido (en promedio 338 anuales en el período 2004-2009) pero su incremento ha sido importante: las uniones civiles en 2009 triplican las de 2004. En cuanto a su composición, la mayoría está formada por parejas heterosexuales.

Por último, cabe señalar que todas las modificaciones examinadas en el comportamiento nupcial de los habitantes de la Ciudad se reflejan en la evolución que ha seguido la organización familiar en esta misma población, tema que se analiza a continuación.

La organización familiar

La familia, concebida como una unidad de reproducción biológica y social, constituye una de las instituciones sociales más dinámicas, y una dificultad mayor en las investigaciones históricas del tema es precisar conceptualmente qué se entiende por familia. En los estudios llevados a cabo por los historiadores, se usan conceptos amplios de las formas de organización familiar y de las relaciones de parentesco, por ejemplo, unidades domésticas y arreglos familiares; también se suele asimilar el concepto "familia" al de "hogar" o "grupo doméstico corresidente". En su libro sobre la historia de la familia en el Río de la Plata, Moreno considera "la familia como un continuo o un largo recorrido que parte desde el rito del matrimonio, que

incluye los hijos y sus cónyuges, parientes cercanos y lejanos, cosanguíneos y políticos, y una serie de individuos de las más diversas identidades –parientes o no, como los agregados, domésticos y esclavos– que conviven o mantienen fuertes y solidarios vínculos interpersonales" (Moreno, 2004, p. 14). Es decir, esta caracterización supera tanto al concepto de "grupo doméstico corresidente" como al de "hogar" según fue definido en los censos a partir de 1960 (criterios de consumo y corresidencia).

El estado del conocimiento evidencia que, ya a inicios del siglo XX, el paradigma de la familia iberoamericana posee rasgos distintivos (uniones consensuales, hijos ilegítimos y uniones multirraciales, entre otros) que la diferencian del paradigma de la familia europea (Moreno y Parolo, 2007). Con posterioridad, la inmigración de ultramar –proveniente en su mayoría de países católicos–, el urbanismo y la modernización fueron modificando los tipos de la familia iberoamericana, y pasó a predominar la familia nuclear con un reducido número de hijos.

Patrones de organización familiar en el siglo XIX

Si bien es cierto que las estructuras familiares son dinámicas y cambiantes, también es verdad que la estructura económica, social y política, junto con el sistema de valores y tradiciones, incide en las formas que las familias adoptan para poder operar más eficazmente en la sociedad.

En un estudio realizado por García Belsunce (1976) con el padrón de 1810 de la Ciudad de Buenos Aires, se muestra la organización de las formas familiares y de parentesco. El autor utilizó como muestra la situación del Cuartel 12, por ser un cuartel intermedio entre los céntricos y los suburbanos,[9] en el que habitaban 322 núcleos familiares. Clasificó los núcleos familiares en restringidos (padre, madre e hijos) y amplios (restringido más otras personas agregadas, parientes o no) y, a su vez, los subdividió en completos (presencia de ambos cónyuges) e incompletos (falta uno de ellos). Los resultados muestran una mayor presencia de núcleos familiares restringidos completos (39,4 por ciento) seguidos por los ampliados completos (31,7 por ciento); y también son significativas las proporciones de los grupos familiares restringidos incompletos (13,4 por ciento) y ampliados

9 Limitado por las calles Esmeralda, Viamonte, Cerrito y Sarmiento y formado por 12 manzanas.

La progresiva disminución del tamaño de la familia es un fenómeno característico de las sociedades urbanas con importante clase media. La Ciudad de Buenos Aires exhibe los niveles más bajos de fecundidad del país. ***Fotografía de Zulma Recchini, 2007.***

incompletos (15,5 por ciento). La alta proporción de hogares incompletos (28,9 por ciento) es superior a la observada en el último censo (19,7 por ciento); lamentablemente, no se cuenta con elementos que expliquen estos datos; quizá se deban, en parte, a las muchas mujeres solas con sus hijos, como consecuencia de una viudez temprana, de la inestabilidad de las uniones consensuales y de la maternidad sin unión.

Utilizando los datos del Censo de 1855, Massé y Pollero (2007) muestran la preeminencia del hogar nuclear[10] (57 por ciento), destacando, entre otras características, que las mujeres en hogares unipersonales casi duplicaban a los varones (13,1 por ciento frente a 7,3 por ciento) y que la ma-

10 En el sentido de familia "simple" de Laslett, es decir, coincide con los "restringidos completos" de García Belsunce.

yor proporción de hogares extendidos también era una característica habitual de las jefas mujeres. En lo que se refiere al tamaño medio de las familias, el citado trabajo indica que para la Ciudad era de 5,5 personas. Al considerar la nacionalidad de los jefes, se muestra que los hogares con jefes varones españoles y franceses superaban levemente el tamaño promedio de los hogares con jefes varones nativos, y que solo en aquellos hogares cuyos jefes eran varones italianos se observaba un tamaño medio inferior a la media. Según estas autoras, las leves diferencias comentadas pueden relacionarse con la antigüedad de la migración, ya que también observaron que tanto españoles como franceses se radicaron en la Ciudad antes que los italianos.

Moreno y Parolo (2007), utilizando como fuente el Censo de 1895, analizan relaciones entre familia, unidades domésticas y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires y Tucumán. En la Ciudad, seleccionan una muestra[11] en varias manzanas de los barrios de la Boca, Barracas y San Cristóbal, es decir en las áreas geográficas más pobres de la Ciudad. Los resultados obtenidos muestran un promedio general de 4,6 personas por hogar y que cerca del 70 por ciento de los hogares eran nucleares completos.[12] La proporción de nucleares incompletos o monoparentales solo era del 13 por ciento y, entre ellos, el 82,6 por ciento correspondía a los casos de jefas mujeres. Los hogares no nucleares superaban el 10 por ciento y los unipersonales alcanzaban al 6 por ciento. Por otro lado, un 10,6 por ciento de los hogares tenía jefatura femenina, destacándose altos porcentajes entre las mujeres menores de 20 años y en las de 40 y más años. Al respecto, cabe referir que en el siglo XIX los hogares de jefatura femenina eran un fenómeno generalizado en el Río de la Plata y en otras regiones de América del Sur, como Brasil.

La progresiva disminución del tamaño de la familia es un fenómeno típico de sociedades urbanas y con importante clase media.[13] A fines del siglo XIX, la fecundidad de la Ciudad estaba por debajo de la observada para el total del país. Según Pantelides (2004), ya en 1895 en la Ciudad existía control de la fecundidad por medios que no eran el celibato ni la postergación del matrimonio. Por otro lado, en uno de los estudios clásicos de la estructura social argentina, Gino Germani (1987) muestra que, en ese mis-

11 Compuesta por 216 hogares con 946 personas.

12 Cacopardo y Moreno (1997) muestran que, en 1869, el 82,7 por ciento de las familias del interior del país se integraban con algún arreglo nuclear, con predominio de las formas complejas.

13 El tamaño medio de la familia en el total del país era mayor: 5,9 en 1869 y 5,5 en 1895 (Torrado, 2003).

mo año, las clases medias representaban en la Ciudad el 35 por ciento de la población activa; es decir, a fines del siglo XIX comenzaba a gestarse el tipo de la "familia moderna" que se concretará recién a mediados del siglo XX.

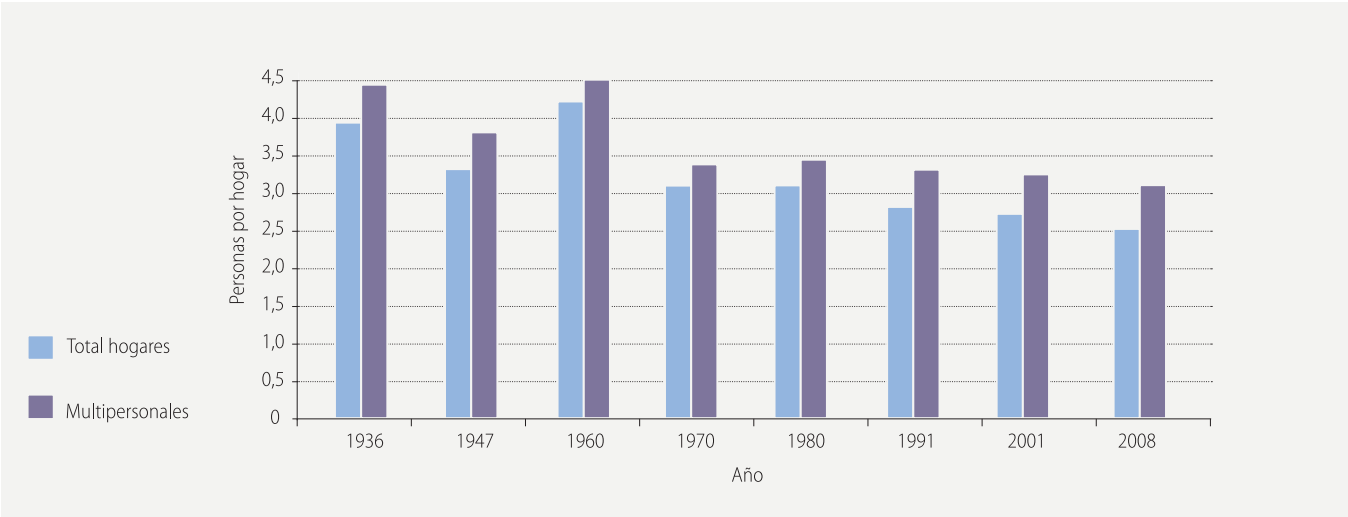
La composición familiar a partir de los años treinta

A partir de la década de 1930, el país y, particularmente, Buenos Aires inician una etapa notablemente expansiva de la actividad industrial. En la Ciudad, entre 1935 y 1948, la creación de puestos de trabajo en la industria duplica el número de personas ocupadas en el sector, que a su vez se convierte en un poderoso centro de atracción de inmigrantes del interior del país (Bunge, 1987). En relación con la estructura social de la Ciudad, Germani (1987), sobre la base de datos de los Censos de 1936 y 1947, concluye que la participación relativa de la clase media continúa ascendiendo. La estructura interna de las clases sociales también se fue modificando; y este autor asegura que las más importantes transformaciones en la estructura social entre principios de siglo y fines de los 40 están en la modificación de la composición y estructura de las clases, particularmente en la formación de una alta burguesía industrial y de un nuevo proletariado urbano (industrial en gran parte). Según este autor, la nueva estructura social produce el surgimiento de un nuevo tipo de familia, la "familia urbana moderna", que genera un repunte de la natalidad, aunque planificada en cuanto al número de hijos y al intervalo entre los nacimientos. Además, asevera que las relaciones en el núcleo familiar tienden a ser más democráticas e igualitarias, con autoridad participada por la mujer y, en parte, por los hijos.

A partir de esa nueva realidad social y económica, se muestra a continuación cuánto y cómo han cambiado los modos de vivir en familia en la Ciudad, en otras palabras: si el hogar nuclear sigue siendo el dominante; si los niños se siguen criando en hogares en los que conviven el padre y la madre biológicos; y si la jefatura del hogar continúa siendo mayoritariamente masculina.

Las transformaciones en el tamaño y composición de los hogares resultan de la interacción con otros cambios demográficos y sociales. Así, la modificación de los patrones conyugales (postergación de la edad al matrimonio, creciente incidencia de rupturas conyugales, alta proporción de uniones consensuales, etc.), la persistencia de niveles bajos de fecundidad y los cambios en los valores, actitudes y comportamiento de los individuos generaron nuevas modalidades de convivencia. De hecho, se suman otras

Gráfico 7 **Tamaño del total de hogares y de los hogares multipersonales. Ciudad de Buenos Aires. Años 1936/2008**



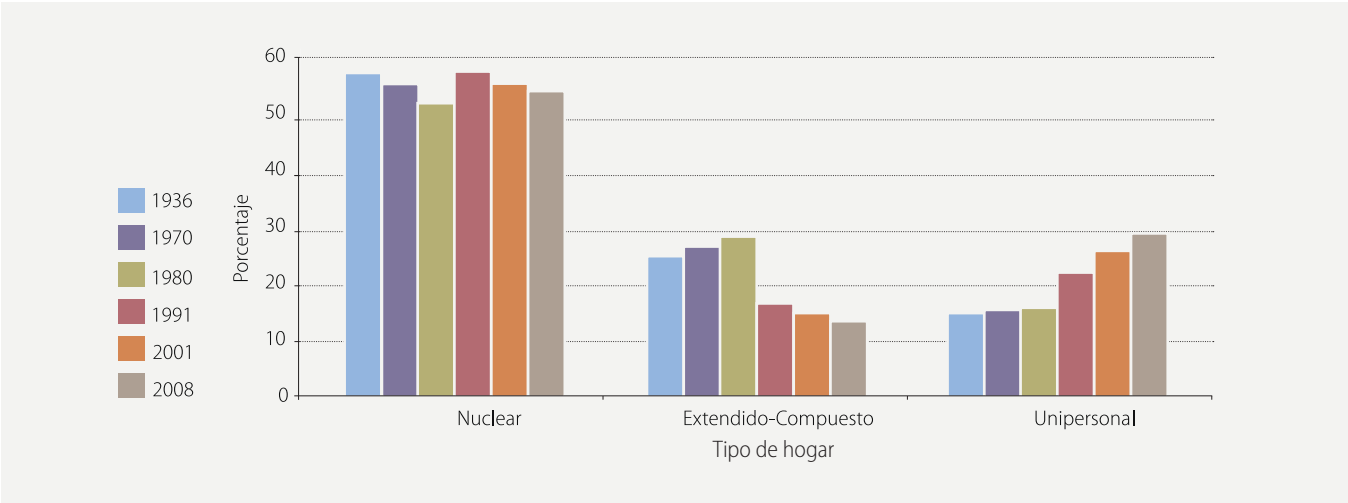
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos censales y de la EAH 2008.

opciones, como el celibato más prolongado, la unión conyugal sin hijos y la paternidad/maternidad fuera de las uniones estables.

Otro componente importante de estos cambios ha sido la transformación del rol de la mujer y la ampliación de su autonomía económica, debido al incremento de sus niveles de escolaridad. Se ha demostrado (Wainerman, 2005; Torrado, 2007 y 2003; Wainerman y Geldstein, 1996) que las mujeres con mayores niveles educativos tienen pautas maritales y reproductivas diferentes a las de aquellas que no pasaron de los niveles educativos más bajos: postergan su casamiento y su maternidad, una mayor proporción permanece soltera y tienden a participar en mayor medida en el mercado laboral.

Desde mediados de la década de los treinta y hasta el presente, el tamaño medio de los hogares experimentó una disminución importante: en 1936 el tamaño medio era de 3,9 personas por hogar y en 2008 se había reducido a 2,5 personas. Ahora bien, para controlar el efecto que en dicho tamaño tienen los hogares unipersonales, se calculó el tamaño medio de los hogares multipersonales (Gráfico 7) que es de 4,4 y de 3,1 personas por

Gráfico 8 **Distribución porcentual de los hogares por tipo. Ciudad de Buenos Aires. Años 1936/2008**



Nota: No se incluyó la categoría multipersonal no familiar debido a su bajo peso relativo.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos censales y de la EAH 2008.

hogar, para 1936 y 2008 respectivamente.[14] La reducción del tamaño de los hogares en la Ciudad resultó, principalmente, del aumento de los conformados por una persona (16,4 por ciento en 1936 y 29,1 por ciento en 2008) y de la disminución de los integrados por 5 personas y más (28,6 por ciento en 1936 y 9,2 por ciento en 2008).

Cuando se consideran los arreglos residenciales que las personas y familias realizan en función de sus preferencias y necesidades, en el marco de los condicionantes culturales, sociales y económicos (libertad sexual, control efectivo de la reproducción por parte de la mujer, aumento de la desigualdad social, entre otros), se pueden observar las modificaciones experimentadas en los patrones de convivencia. El Gráfico 8 brinda una visión clara de los principales cambios ocurridos en los tipos de hogares. Así, en los últimos setenta años, los hogares extendidos y compuestos, tras un aumento de su proporción hasta 1980, redujeron drásticamente su importancia, y en 2008 apenas representan la mitad del porcentaje que representaban en 1980, mientras que los hogares unipersonales, por el contrario, prácticamente duplicaron su porcentaje entre 1980 y 2008.

14 El tamaño de los hogares multipersonales del total del país era mayor: 4,3 personas por hogar en 1947 y 4,1 en 2001 (Torrado, 2007).

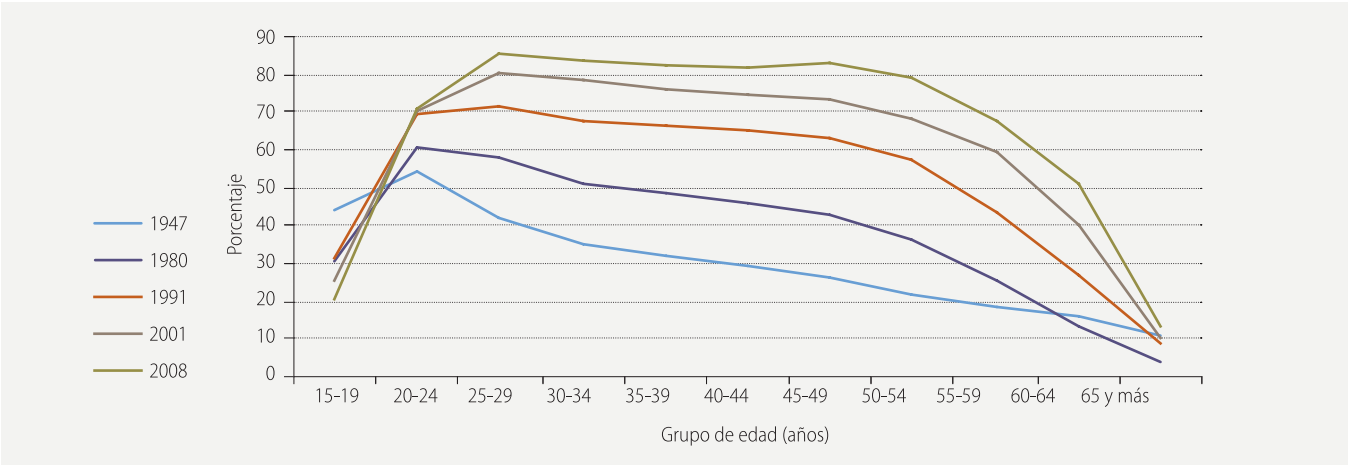
Si bien la presencia del varón en la jefatura de los hogares ha sido ampliamente mayoritaria en el pasado, desde 1936, la proporción de hogares con jefatura femenina en la Ciudad viene aumentando: tras un incremento lento (entre 1936 y 1960), gana importancia rápidamente y, según el Censo de 2001, representó en ese año un porcentaje cercano al 38 por ciento. En similar período (1960-2001), el total del país mostró un aumento menor y su porcentaje en el año 2001 fue cercano al 28 por ciento (Torrado, 2007). A su vez, este crecimiento ha sido diferencial entre los distintos grupos etarios: los mayores aumentos relativos se observaron en las jefaturas más jóvenes, un hecho relacionado con el corrimiento de la edad a la unión, la ruptura de uniones y la menor reincidencia nupcial de las mujeres.

Las nuevas realidades familiares

En los años sesenta es más visible la redefinición del papel de la mujer en la sociedad, en las relaciones de género y en la institución familiar. El cuestionamiento de la superioridad del marido sobre la esposa y de los padres sobre los hijos afectó a las estructuras de las relaciones sociales. El matrimonio empezó a dejar de ser visto como un mero ámbito de reproducción. Asimismo, las mujeres aumentaron su participación laboral, a un ritmo lento hasta los sesenta y más acelerado en las décadas siguientes (Wainerman, 2005). La fuerza de trabajo femenina hasta los años sesenta estaba formada por jóvenes que trabajaban antes de casarse o de tener su primer hijo; luego dejaban de hacerlo para dedicarse a la casa y a la crianza y, cuando sus hijos habían crecido, algunas de ellas volvían a trabajar. En la actualidad ya son muchas las mujeres que entran y permanecen en el mercado de trabajo, cualquiera sea su situación familiar. Es decir, "las mujeres comenzaron a comportarse respecto del mercado de trabajo de manera relativamente independiente de las etapas del ciclo de vida familiar que atravesaran" (Wainerman, 2005, p. 32).

La actividad económica de las mujeres residentes en la Ciudad se incrementó considerablemente en los últimos sesenta años. Así, por ejemplo, si se observan las tasas específicas por edad (Gráfico 9), se advierte que más que se duplicaron entre los 30 y 44 años y casi se cuadruplicaron entre los 45 y 64 años. No obstante, la mayor incorporación de las mujeres a la actividad laboral no puede interpretarse únicamente como indicador de modernización, dado que muchas mujeres salieron a reemplazar los salarios deteriorados de los cónyuges y/o a mantener el nivel del consumo

Gráfico 9 **Tasas específicas de actividad de las mujeres. Ciudad de Buenos Aires. Años 1947/2008**



Nota: A partir de 1991 se modificó la captación de la condición de actividad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Mychaszula, Geldstein y Grushka, 1989; datos censales para 1991, 2001; y datos de la EAH para 2008.

familiar. En este sentido, los datos publicados (EPH-INDEC, ondas de octubre) muestran que, entre 1990 y 2002, los varones registraron una caída del empleo del 4 por ciento, mientras que las mujeres lo incrementaron en un 3 por ciento. En los años recientes, si bien varones y mujeres aumentaron su nivel de empleo, el crecimiento fue mayor entre estas últimas;[15] de esta manera, continuó acortándose la brecha entre ambos sexos.

La incorporación de las mujeres a los niveles más altos de educación también es otro fenómeno característico de las últimas décadas. El Censo de 1980 mostró que el 33,4 por ciento de las mujeres de 20 a 59 años de la Ciudad había logrado, al menos, completar el secundario, proporción que aumentó al 58,9 por ciento en el Censo 2001. Por otro lado, la feminización de la matrícula universitaria se dio en un movimiento lento pero continuo de avance sobre carreras que en el pasado eran privativas de los varones (Wainerman y Geldstein, 1996).

15 Entre octubre de 2002 y el segundo trimestre de 2009, según datos de la EPH-INDEC, el empleo femenino creció 17,5 por ciento y el masculino 10,1 por ciento.

Los cambios con respecto a la posición de las mujeres en el mercado de trabajo y en el nivel educativo y los procesos de creciente individuación y autonomía de las mismas, así como las modificaciones en las pautas de formación y disolución de las familias, sugieren nuevas concepciones acerca de la vida en pareja y en familia. Son numerosas las mujeres que se emanciparon pero no entraron en unión conyugal,[16] comportamiento que puede encontrar distintas explicaciones: mayor libertad para optar por un proyecto de vida que no incluye el matrimonio o la posibilidad de formar parejas que no implican la corresidencia, ambas circunstancias favorecidas por mejores oportunidades en el mercado laboral, en particular para las mujeres con alto nivel educativo (Mazzeo, 2007).

Por otro lado, el aumento ininterrumpido de la incidencia de la ruptura voluntaria de uniones también contribuyó al incremento de los hogares unipersonales y monoparentales. Las consecuencias de esas rupturas son diferentes entre mujeres y varones. Los varones muestran mayor propensión a la reincidencia nupcial, mientras que, en las mujeres, la tenencia de los hijos y la composición del mercado matrimonial (más mujeres que varones) condicionan la formación de una nueva unión. Es decir, el aumento reciente de las familias monoparentales corresponde en su mayor parte al mayor número de madres solas con sus hijos solteros (Torrado, 2007) y al incremento de la cantidad de mujeres que pasaron a ser cabeza de familia nuclear monoparental. Este aspecto es central en las variaciones recientes de la organización familiar, no solo en la Ciudad sino en la Argentina[17] y en América Latina, donde se ha observado que los hogares monoparentales muestran una tendencia creciente tanto en términos absolutos como relativos: son el tipo de hogar que más creció en las últimas décadas, hecho que se relaciona con el incremento de los divorcios y de las separaciones conyugales (Ariño, 2007; Raimondi, 2005; Mazzeo, 2007 y 2008; Arriagada, 2001, y 2007; Arraigada y Aranda, 2004; García y Rojas, 2002 y 2004; Quilodrán, 2003; Acosta, 2003 y Rodríguez Vignoli, 2004).

En la Ciudad, entre los años 1980 y 2008, la participación de las familias monoparentales en el total de los hogares conyugales se incrementó en un 40 por ciento, destacándose el importante aumento de las familias

16 En la Ciudad, en 2008, el 9 por ciento de las mujeres de 20 a 29 años es jefa y vive en hogares unipersonales.

17 Según Mazzeo (2008), entre 1980 y 2001, en todo el país, el peso relativo de los hogares monoparentales en el total de conyugales aumentó el 29 por ciento (pasó de 15 a 19,3 por ciento). En 1980, el valor más alto se ubicó en Catamarca (27,2 por ciento), y en 1991 y 2001, en Jujuy (26,6 por ciento). Los valores más bajos fueron: en 1980 en la Ciudad de Buenos Aires (13 por ciento) y en 1991 y 2001 en Tierra del Fuego (14,4 y 17,6 por ciento).

En décadas recientes las relaciones entre trabajo y familia se han transformado. Hoy es común que ambos cónyuges estén en el mercado laboral. Sin embargo, la mayoría de las mujeres continúa manteniendo su rol de principal responsable de los hijos y del funcionamiento cotidiano del hogar.
Fotografía de Fernando Cipriani, 2008.

monoparentales nucleares que llegaron a representar el 16 por ciento del total de los hogares conyugales. Ahora bien, el comportamiento según el sexo de la persona cabeza de familia fue diferencial: disminuyen sensiblemente las familias monoparentales masculinas a favor de las femeninas. En ambos casos, el proceso comporta una notoria reducción de la forma extensa a favor de la nuclear. Es decir, el reciente incremento de las familias monoparentales corresponde, en su mayor parte, al aumento de madres solas con sus hijos solteros.

La viudez y la ruptura conyugal de las parejas con descendencia, así como las uniones sucesivas de personas con hijos de uniones anteriores, indican que la familia no es una institución que ha permanecido estática. En

los últimos años se diversificó y complejizó su constitución como resultado del aumento de las separaciones y divorcios y de la reincidencia conyugal, surgiendo el nuevo y creciente fenómeno de la recomposición familiar. La reincidencia de cónyuges con hijos de uniones anteriores que conviven en la nueva unión que se forma lleva a constituir lo que se ha dado en llamar familias ensambladas, noción que surge en la década de 1970 y que, de acuerdo con la literatura especializada, se define por la presencia de al menos un hijo que convive con uno solo de sus padres biológicos y con su nueva pareja.

La Encuesta Anual de Hogares 2008[18] contabilizó cerca de 27.000 familias ensambladas, cifra que representan el 2 por ciento del total de hogares de la Ciudad (Mazzeo, 2010). Las familias ensambladas representan el 4,4 por ciento de los hogares con núcleo completo y el 8,4 por ciento de los hogares con núcleo completo que tienen hijos solteros menores de 25 años. Al comparar la composición de los hogares de familias ensambladas con el resto de los hogares de núcleo completo, se observa que los cónyuges que pertenecen a familias ensambladas tienen una edad promedio menor que la de los cónyuges del resto de los hogares con núcleo completo. Esto se explica por la disminución de la edad al momento de la ruptura en las sucesivas generaciones, lo que aumenta las posibilidades de reincidir y de que tengan menos edad cuando forman una nueva pareja.

Ahora bien, desde comienzos de los años ochenta, las relaciones entre trabajo y familia se transformaron. El modelo patriarcal del hogar nuclear con un padre-esposo proveedor económico cede paso a otras situaciones: hogares en donde ambos cónyuges están en el mercado laboral; hogares en los que la mujer se convierte en principal proveedora económica; y hogares en los que la mujer se torna proveedora exclusiva en reemplazo del marido desocupado, afrontando sola ambos roles, es decir, el de proveedora económica y el de responsable del funcionamiento cotidiano del hogar (Wainerman, 2005).

18 La EAH considera una metodología alternativa para reconstruir las familias ensambladas. Incluye la pregunta habitual sobre relación de parentesco con el jefe/a de hogar y, en el cuestionario donde se relevan los datos de los componentes del hogar, incorpora dos preguntas a través de las cuales es posible obtener información sobre la filiación de los menores de 25 años que residen en él, que identifican madres y padres con hijos convivientes. Se destaca que hasta 2008 captó a las familias ensambladas del núcleo conyugal primario.

Según los datos de la Encuesta Anual de Hogares 2008 de la Ciudad, el 70 por ciento de los hogares nucleares completos con hijos[19] poseen dos proveedores. Las características de dichos hogares permiten concluir que se trata de hogares con mujeres –jefas o cónyuges– preferentemente de 30 a 44 años, que en su mayoría tienen menos de 3 hijos, que, en general, son menores de 13 años; es decir, se encuentran en las etapas de inicio y expansión del ciclo de vida familiar. Se trataría de mujeres que desean satisfacer aspiraciones de vida y que, por ello, postergan la edad de entrada a la primera unión y a la maternidad y son propensas a tener un reducido número de hijos.

La expansión educacional de las mujeres tuvo un efecto importante en el incremento de la oferta laboral femenina; las mujeres con mayores niveles de educación tienen mayor propensión a participar de la actividad económica. "Desde la perspectiva de la demanda, por otra parte, abundan las evidencias que muestran que, en el caso de las mujeres, no así de los varones, el mercado laboral recluta selectivamente a las más educadas." (Wainerman, 2005, p. 99). Esto explica que el modelo de dos proveedores sea más frecuente en los hogares cuyas mujeres cónyuges tienen un nivel educativo alto. En la Ciudad, en los hogares nucleares completos con hijos y con mujeres cónyuges que tienen nivel educativo alto –al menos superior o universitario incompleto–, el 77 por ciento son hogares con dos proveedores. En los hogares en los que las mujeres cónyuges tienen nivel educativo bajo –hasta primario completo–, aquellos con dos proveedores alcanzan el 55 por ciento.

Estos cambios implican una transformación social que modifica el desarrollo de la vida cotidiana y cuestiona los valores establecidos acerca de los roles de género, la organización de las cargas domésticas y la división del trabajo extradoméstico.

Las nuevas realidades sociales favorecen la tendencia a la formación de familias cada vez más reducidas. No obstante, en la Ciudad, independientemente del escaso número de hijos, la familia nuclear completa, que concentra el 45,5 por ciento de los hogares, continúa siendo la expresión típica de la vida familiar.

19 El universo corresponde a hogares nucleares completos con hijos solteros y mujer jefa o cónyuge entre 20 y 60 años donde los dos miembros de la pareja son proveedores económicos.

A modo de conclusión

En el largo período analizado, la forma de constituir la pareja y la familia en la Ciudad de Buenos Aires ha mostrado cambios profundos. En el siglo XIX, la dinámica matrimonial estuvo afectada por los desequilibrios del mercado matrimonial. A medida que aumentaban los extranjeros residentes en la Ciudad, se fue ampliando la desigualdad numérica entre varones y mujeres, especialmente en los tramos de edades matrimoniales. Este desequilibrio favoreció, sin duda, la unión precoz de las mujeres.

Entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX, las mujeres retrasaron en cinco años (de 23 a 28 años) la entrada a la vida matrimonial, mientras que la edad promedio masculina se retrasó en solo dos años (29 a 31 años). Consecuentemente, la diferencia en la edad media entre cónyuges vino disminuyendo sin interrupción. Asimismo, se comprobó que la diferencia de edad entre cónyuges disminuye notoriamente a medida que avanza la edad de la mujer y que, por el contrario, se incrementa a medida que aumenta la edad del varón.

A partir de la década 1960, el fenómeno más importante es el auge de la cohabitación, que creció ininterrumpidamente desde esa década y que experimentó una fuerte aceleración desde el inicio de los noventa, pasando del 1,5 por ciento del total de uniones en 1960 al 13,6 por ciento en 1991 y al 27,9 por ciento en 2008. Estos porcentajes ponen de manifiesto la crisis del matrimonio-institución, pero no el vivir en pareja. En parte de los casos, las uniones "libres" funcionaron como períodos de prueba antes de optar por el matrimonio, y en otros, como consensualidad permanente.

En la consideración del período que se inicia a partir de fines de la década de los ochenta, merece destacarse la sanción de la ley de divorcio vincular, que tuvo como resultado el aumento de la reincidencia matrimonial. El 21 por ciento de los matrimonios que se registraron en 2008 tenía al menos un cónyuge reincidente. La edad media al primer matrimonio continuó aumentando hasta alcanzar, en 2008, los 31 años en las mujeres y los 32 años en los varones. Las diferencias de edad entre los miembros de la pareja continuaron con similar comportamiento según grupos etarios: disminuyendo a mayor edad de la mujer y aumentando a mayor edad del varón, pero acortándose la brecha en todas las edades. Además, se observaron dos escenarios: en 2008, la mujer luego de los 35 años se casa con parejas más jóvenes, y los varones menores de 25 años lo hacen con mujeres mayores.

Los cambios reseñados descubren que la vida en familia se transformó; no obstante, en la actualidad, la mayor parte de la población de la Ciudad vive en familia. Los hogares familiares representan más del 65 por ciento del total de hogares, aunque la familia modificó su tamaño y composición: entre 1855 y 2008, el tamaño medio de los hogares se redujo en 3 personas; los hogares nucleares y los extendidos y compuestos disminuyeron su peso relativo en 3 puntos porcentuales, mientras que los unipersonales –en su mayoría de jefatura femenina– lo triplicaron, concentrando cerca del 30 por ciento de los hogares de la Ciudad.

La elevación del nivel educativo y la mayor salida al mercado laboral de las mujeres trajeron aparejada la posibilidad de obtener independencia económica. Estos cambios estuvieron acompañados por el agregado de nuevos roles a los reproductivos tradicionales y ejercieron efectos importantes sobre las pautas de formación de las familias y sobre su dinámica en general. Consecuentemente, crecieron la jefatura femenina, los hogares monoparentales de jefatura femenina y los hogares con parejas conyugales de dos proveedores.

En los últimos años se acentuó aún más la complejidad de la constitución de familias como resultado de la reincidencia matrimonial de parejas con hijos (familias ensambladas) y de las uniones formadas por parejas del mismo sexo.

En la sociedad de la Ciudad actual conviven distintas formas familiares. Desde la perspectiva de género, algunas asumen patrones más igualitarios, otras siguen apegadas a modelos tradicionales y, en la gran mayoría, se combinan ambas formas.

Bibliografía

Acosta, Félix (2003), "La familia en los estudios de población en América Latina: estado del conocimiento y necesidades de investigación", en *Papeles de Población*, n° 37, México D.F., Universidad Autónoma del Estado de México.

Ariño, Mabel (2007), "Familias tradicionales, nuevas familias", en Susana Torrado (comp.), *Población y Bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX,* Tomo II, Buenos Aires, Ensayo Edhasa, pp. 255-284.

Ariño, Mabel y Victoria Mazzeo (2009), "Siglo XXI en la Ciudad de Buenos Aires: ¿Cómo armar pareja y cómo vivir en familia?", ponencia presentada en las X Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPA, San Fernando del Valle de Catamarca.

Arriagada, Irma (2001), *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo,* Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales, nº 57.

––––––– (2007), "Familias latinoamericanas: cambiantes, diversas y desiguales", en *Papeles de Población*, año 13, nº 53, México D.F., Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 9-22.

Arriagada, Irma y Verónica Aranda (2004), *Cambio en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Santiago de Chile, CEPAL-UNFPA, Serie Seminarios y Conferencias, n° 42.

Binstock, Georgina (2004), "Cambios en las pautas de formación y disolución de la familia entre las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires", en *Población de Buenos Aires*, nº 0, Buenos Aires, DGEyC, pp. 7-14.

––––––– (2009), "Cambios en la formación de la familia en Argentina: ¿cuestión de tiempo o cuestión de forma?", ponencia presentada en las X Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPA, San Fernando del Valle de Catamarca.

Bunge, Alejandro E. (1987), *Una nueva argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica.

Cacopardo, María Cristina y José Luis Moreno (1997), "Cuando los hombres estaban ausentes: la familia del interior de la Argentina decimonónica", en Hernán

Otero y Guillermo Velásquez (comp.), *Poblaciones argentinas. Estudios de demografía diferencial*, Tandil, propiep (iehs-cig).

Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad de Buenos Aires (2005), *El Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, gcba.

García, Brígida y Olga Rojas (2002), "Cambios en la formación y disolución de las uniones en América Latina", en *Papeles de Población*, nº 32, México D.F., Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 12-31.

––––––– (2004), "Las uniones conyugales en América Latina: transformaciones en un marco de desigualdad social y de género", en *Notas de Población*, año 30, nº 78, Santiago de Chile, cepal-celade, pp. 65-96.

García Belsunce, César A. (1976), *Buenos Aires. Su gente 1800-1830*, Tomo I, Buenos Aires, Emecé Distribuidora.

Germani, Gino (1987), *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico*, Buenos Aires, Ediciones Sola (reedición).

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2003), *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires Nº 1617*, pp. 5-6.

Massé, Gladys M. (1993), "Reinterpretación del fenómeno migratorio hacia la Ciudad de Buenos Aires a mediados del siglo xix", en *Notas de Población*, n° 58, Santiago de Chile, cepal-celade, pp. 31-93.

––––––– (2006), "Inmigrantes y nativos en la Ciudad de Buenos Aires al promediar el siglo xix", en *Población de Buenos Aires*, nº 4, Buenos Aires, dgeyc, pp. 9-25.

Massé, Gladys M. y Raquel Pollero (2007), "Una visión de la familia en las dos capitales rioplatenses (Buenos Aires y Montevideo) al promediar el siglo xix", ponencia presentada en las IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, aepa, Huerta Grande, Córdoba.

Mazzeo, Victoria (1993), *Mortalidad infantil en la Ciudad de Buenos Aires (1856-1986)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina S.A.

––––––– (1998), "Comportamientos de la nupcialidad en la Ciudad de Buenos Aires en el período 1890-1995", en unCórdoba-iussp, *Cambios demográficos en América Latina: la experiencia de cinco siglos*, Córdoba, unCórdoba-iussp, pp. 201-228.

——— (2007), "Los cambios en la organización familiar: el incremento de las familias monoparentales en la Ciudad de Buenos Aires a partir de los ochenta", en *Población de Buenos Aires*, n° 5, Buenos Aires, DGEyC, pp. 63-74.

——— (2008), "La importancia de las familias monoparentales en Argentina. Diferenciales regionales, 1980-2001", ponencia presentada en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, Córdoba.

——— (2009), "La jefatura monoparental femenina, ¿un grupo vulnerable? El caso de la Ciudad de Buenos Aires", ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, ALAS, Buenos Aires.

——— (2010), "Aspectos demográficos" en Dirección General de Estadística y Censos, *Encuesta Anual de Hogares. Año 2008*, Buenos Aires, DGEyC.

Moreno, José Luis (2004), *Historia de la Familia en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Moreno, José Luis y María Paula Parolo (2007), "Familia, unidades domésticas y pobreza: explorando el interior de los hogares. Capital Federal y Tucumán en 1895", en *Población de Buenos Aires*, nº 5, Buenos Aires, DGEyC, pp. 7-27.

Mychaszula, Sonia, Rosa Geldstein y Carlos Grushka (1989), *Datos para el estudio de la participación de la población*, Buenos Aires, CENEP.

Pantelides, Alejandra (2004), "La transición de la fecundidad en la Ciudad de Buenos Aires. Una aproximación", en *Población de Buenos Aires*, nº 1, Buenos Aires, DGEyC, pp. 35-41.

Quilodrán, Julieta (2003), "La familia, referentes en transición", en *Papeles de Población*, n° 37, México D.F., Universidad Autónoma del Estado de México.

——— (2008), "Hacia la instalación de un modelo de nupcialidad post transicional en América latina", ponencia presentada en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, Córdoba.

Raimondi, Mónica (2005), "Consecuencias de la ruptura conyugal en las condiciones de vida de las mujeres (Ärea Metropolitana de Buenos Aires, fines del siglo XX)", en Susana Torrado (dir.), *Trayectorias nupciales, familias ocultas (Buenos Aires, entresiglos)*, Buenos Aires, CIEPP-Cátedra Demografía Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Miño y Dávila, pp. 169-206.

Raimondi, Mónica y María Constanza Street (2005), "Cambios y continuidades en la primera unión de las mujeres hacia fines del siglo xx", en Susana Torrado (dir.), *Trayectorias nupciales, familias ocultas (Buenos Aires, entresiglos)*, Buenos Aires, ciepp-Cátedra Demografía Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Miño y Dávila, pp. 75-117.

Rodríguez Vignoli, Jorge A. (2004), "Cohabitación en América Latina: ¿modernidad, exclusión o diversidad', en *Papeles de Población*, n° 40, México D.F., Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 97-145.

Torrado, Susana (1993), *Procreación en la Argentina. Hechos e ideas*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.

––––– (2000), *Composición de los hogares y las familias (Argentina, 1950-2000),* Buenos Aires, Cátedra Demografía Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Serie Informes de Investigación, nº 8.

––––– (2003), *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*, Buenos Aires, Ediciones de La Flor.

––––– (2005), "Presentación", en Susana Torrado (dir.), *Trayectorias nupciales, familias ocultas (Buenos Aires, entresiglos)*, Buenos Aires, ciepp-Cátedra de Demografía Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Miño y Dávila, pp. 13-19.

––––– (2006), *Familia y diferenciación social. Cuestiones de método*, Buenos Aires, eudeba, Colección Manuales.

––––– (2007), "Transición de la familia: tamaño y morfología", en Susana Torrado (comp.), *Población y Bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo xx*, Tomo II, Buenos Aires, Ensayo Edhasa, pp. 207-253.

Wainerman, Catalina (2005), *La vida cotidiana en las nuevas familias ¿Una revolución estancada?*, Buenos Aires, Lumiere.

Wainerman, Catalina y Rosa Geldstein (1996), "Viviendo en familia: ayer y hoy", en Catalina Wainerman (comp.), *Vivir en familia*, Buenos Aires, unicef/Losada.

Hábitats de la pobreza

Ernesto M. Pastrana

Marta Bellardi

Verónica Di Francesco

En este capítulo se describirán las tres manifestaciones más relevantes que ha asumido el hábitat popular en Buenos Aires, es decir, inquilinatos, villas miseria y hoteles-pensión, en un extenso período que abarca desde las últimas décadas del siglo XIX hasta los primeros siete años del siglo XXI. La población residente en los mismos constituye, junto con los moradores de las casas tomadas, los grupos sociales de los "nuevos asentamientos urbanos" (NAU); y aquellos que viven en situación de calle representan la expresión más crítica de la pobreza de la Ciudad al cumplirse el Bicentenario de nuestra nación.

Se hará referencia a las concepciones sobre la pobreza como problema social predominantes desde el Estado en diferentes momentos históricos, así como a las precisiones conceptuales y metodológicas desarrolladas a partir de la década de 1980 para identificar y dimensionar la población en situación de pobreza.

Los tres hábitats objeto de análisis tienen en común el hecho de constituir situaciones habitacionales precarias. Tienen, a su vez, características singulares que se puede analizar en varias dimensiones, entre otras: la localización geográfica en la Ciudad, la inserción socioocupacional de sus habitantes, las lógicas organizativas y reivindicativas de la población, el tipo de intervención del Estado, el pago o no pago por el alojamiento.

Conventillo o inquilinato son las denominaciones utilizadas para designar a una vivienda subdividida en cuartos, en la que individuos y/o grupos familiares alquilan una pieza con fines habitacionales, compartiendo con otras el baño, a veces la cocina y otros espacios comunes, como patios y lavaderos; el alquiler del cuarto se rige por el régimen legal de locaciones residenciales.

Con el término *hotel-pensión* se hace referencia a un tipo de alojamiento que, de manera similar a los conventillos, funciona en un edificio subdividido en cuartos en los que habitan personas solas o grupos familiares que suelen compartir el baño y la cocina. Son establecimientos comerciales cuya actividad se rige por normas legales específicas. El estatus legal de quienes allí residen es el de *huéspedes*, un término de la jerga turística que encubre una situación habitacional.

Las *villas miseria* surgieron como una estrategia residencial de los propios individuos o grupos familiares que ocuparon terrenos urbanos en forma ilegal, pugnando por conquistar un hábitat en el territorio de la Ciudad. El Estado ha sido un actor fundamental en su desarrollo, tanto en lo que se refiere a satisfacer los reclamos de obras de mejoramiento o las exigencias de planes de vivienda, como para tratar de borrarlas del paisaje citadino.

Inquilinatos y hoteles-pensión, por su parte, son una opción proveniente de actores económicos privados que se le presenta a la población que también "elige" residir en la Ciudad. También en este caso, el Estado ha jugado un papel importante, a través del control de la salubridad en los conventillos en el siglo XIX y, posteriormente, con el congelamiento o la liberalización de los alquileres, el control de las tarifas hoteleras y el dictado de sus normas de funcionamiento.

Las diferentes estrategias habitacionales desarrolladas por los grupos sociales están íntimamente vinculadas a procesos económicos, sociales y políticos que las contextualizan y les dan sentido. No son expresiones aisladas de las lógicas que adquieren las relaciones de producción y reproducción imperantes en la sociedad en un momento histórico determinado. La Ciudad es el escenario de pujas entre distintos actores –sociales, económicos, políticos, gubernamentales y de las unidades domésticas–, que persiguen intereses a veces confluentes y en otras ocasiones opuestos y contradictorios.

Los conventillos en la etapa del modelo agroexportador

La segunda mitad del siglo XIX fue un período de intenso crecimiento económico para la Argentina a raíz de su inserción en el mercado internacional como economía agroexportadora. La ciudad-puerto –eje del nuevo modelo de desarrollo– comenzó a ser, por esos años, el lugar de residencia de los grandes propietarios rurales, de los dueños y empleados del sector comercial y financiero en ascenso y de los poderes federales (Pírez, 1994, p. 15). De aquí en más, Buenos Aires atravesará su transición de "ciudad patricia" a "ciudad burguesa", lo que se expresará en una nueva complejidad de su estructura económica y social, en la incorporación de nuevas formas de vida y, paulatinamente, de una nueva cultura urbana (Romero, 1976, pp. 247-318).

Como otras ciudades latinoamericanas cuyos respectivos países se integraban al nuevo circuito económico que irradiaba desde las grandes naciones industrializadas y que los incluía en una nueva división internacional del trabajo, Buenos Aires será, por eso mismo, un punto de atracción para las corrientes migratorias de origen europeo que buscaban nuevos horizontes fronteras afuera.

Si bien el Estado nacional fomentó deliberadamente la incorporación de estos contingentes con el objetivo de asentarlos en las zonas rurales en donde se requería mano de obra para abastecer las necesidades del desarrollo agropecuario, el destino mayoritario de los mismos no fue el campo sino las ciudades, especialmente las portuarias como Buenos Aires, Rosario, La Plata y Bahía Blanca, en las que "esperaba(n) encontrar la más amplia gama de posibilidades para tentar fortuna" (Romero, 1976, p. 270).

Los contingentes extranjeros asentados en Buenos Aires contribuirán al aumento exponencial en el número de habitantes a lo largo de las cuatro décadas y media transcurridas entre 1869 y 1914: la población de la Ciudad, de no alcanzar los 200.000 habitantes, pasará a más de un millón y medio. Hacia fines del siglo XIX, más de la mitad de la población de Buenos Aires eran extranjeros, los cuales en 1914 (fecha del Tercer Censo Nacional) todavía representaban el 49%, comenzando a decrecer a partir de ese momento.

Los hombres y mujeres que llegaron a la Ciudad fueron aumentando notablemente la masa de trabajadores incorporada al mercado laboral urbano, caracterizado hasta ese momento por una oferta insuficiente de mano de obra. Múltiples eran las ocupaciones posibles. Muchos se fue-

ron incorporando a las industrias y talleres establecidos en la zona sur de la Ciudad, que producían bienes primarios para la exportación –como frigoríficos y molinos harineros– o productos varios para el consumo de la población –entre otros, herrerías, jabonerías, imprentas, carpintería, yeserías, fábricas de cigarros, calzado y muebles– (Facciolo, 1981, p. 551 y Viñuales, 1984, p. 167). Otra actividad laboral que absorbía intensamente la mano de obra disponible era la construcción, dada la considerable inversión en la edificación de edificios públicos y de grandes residencias familiares de la oligarquía nativa, que tuvo lugar precisamente entre 1880 y 1920.[1] Empleados en pequeños comercios, porteros en una oficina pública, mozos de café, acomodadores en teatros o cines, lustrabotas, vendedores de billetes de lotería, empleados en el servicio doméstico, en servicios de orden público, en transportes urbanos, constituían todo un conglomerado de ocupaciones que afloraban en la Ciudad y que le iban dando forma a las nuevas clases populares (Romero, 1976, p. 270).

La estructura edilicia y de servicios urbanos de la Ciudad carecía de una oferta suficiente para atender satisfactoriamente este enorme y súbito crecimiento poblacional. El Estado no era todavía proveedor de vivienda social –ni lo será hasta la segunda década del nuevo siglo–, y la alternativa habitacional que se configuró provino del capital privado. Antiguas casonas señoriales abandonadas por sus dueños que se instalaban en las nuevas zonas de la Ciudad, como Flores en el oeste y Belgrano en el norte, comenzaron a ser refuncionalizadas para ese fin. "A las casas típicas de la época con uno o dos patios internos rodeados de galerías que conectaban entre sí las habitaciones, se les fueron subdividiendo los ambientes y agregándoseles otros, generalmente cocinas y baños de pequeñas dimensiones construidos con materiales muy precarios que las fueron convirtiendo en conventillos" (Rivas, 1991, p. 25).

En cambio, los conventillos situados a orillas del Riachuelo en lo que luego serán La Boca y Dock Sud fueron construidos especialmente para este fin, utilizando como materiales madera y chapas de zinc. El "parque habitacional" de inquilinatos se fue ampliando con la construcción de edificios nuevos, consolidándose así en pocos años el alquiler de cuartos como la modalidad habitacional típica de la mayor parte de los tra-

1 La modernización de Buenos Aires, iniciada por Torcuato de Alvear como primer Intendente de la nueva capital argentina a partir de 1880, expresión palpable de su transformación en "ciudad burguesa", incluyó el cambio radical de su fisonomía a través de la demolición de las antiguas edificaciones coloniales y la construcción de edificios públicos monumentales, grandes avenidas, servicios públicos modernos, etcétera (véase Romero, 1976, pp. 275-276).

Casas típicas de fines del siglo XIX que modificadas, principalmente por subdivisión de ambientes y agregado de cocinas y baños precarios, dieron lugar al surgimiento de los conventillos.
Fuente: Fundación Antorchas, 1998.

Cuadro 1 **Cantidad de casas de inquilinato, piezas e inquilinos en años disponibles, promedios de ocupación y relación con la población total de la Ciudad. Ciudad de Buenos Aires. Años 1881 a 2001**

Año	Cantidad			Promedios			Porcentaje de inquilinos sobre población total CABA
	Casas	Piezas	Inquilinos	Piezas por casa	Inquilinos por pieza	Inquilinos por casa	
1881	1.821	25.323	65.260	17,8	2,58	35,8	21,6
1882	1.843	25.543	65.320	13,9	2,56	35,4	19,5
1883	1.868	25.645	64.156	13,7	2,50	34,3	18,3
1884	2.037	27.020	66.459	13,3	2,46	32,6	18,2
1885	2.089	29.442	73.266	14,1	2,49	35,1	19,1
1886	1.970	27.363	79.233	13,9	2,90	40,2	19,8
1888	2.025						
1889	2.078	29.196	97.852	14,1	3,35	47,0	18,7
1890	2.249	37.603	94.723	16,7	2,52	42,1	17,3
1892	2.192	31.152	120.847	14,2	3,88	55,1	21,8
1904	2.462	43.873	138.188	17,8	3,15	56,1	14,1
1924	2.470						
1980		27.897	79.622		2,90		2,84
1991			69.324				2,33
2001		19.919	55.799		2,80		2,04

Fuentes: 1881 a 1919: O. Yujnovsky, "Política de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires (1880-1914)", en *Desarrollo Económico,* nº 54, vol. 14, 1974, julio-septiembre (se excluyen fondas y bodegones). 1924: F. Korn, *Buenos Aires: los huérfanos del 20*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1974 (citado por Rivas, 1977, p. 17). 1980: INDEC, *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980.* En este Censo se consideró que *cada cuarto o conjunto de cuartos ocupado por un hogar censal es una vivienda independiente.* 1991: INDEC, *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.* En este Censo se consideró a *cada casa de inquilinato como una vivienda.* 2001: INDEC, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.* En este Censo se consideró a *cada pieza de inquilinato u hotel/pensión como una vivienda.*

bajadores que se radicaban en la urbe porteña. En 1887 el Censo Municipal contabilizará que los extranjeros eran el 72% de los habitantes de conventillos (Schteingart, Facciolo, Knallinsky, Toribio y Broide, 1974, p. 15).

El alquiler de piezas con fines habitacionales fue conformándose desde su comienzo en un mercado de vivienda. Por un lado, una demanda en aumento en un contexto de escasez de otras opciones de alojamiento y, por otro, las libertades de los propietarios de los edificios en cuanto a la estimación del valor de arriendo y los escasos costos de mantenimiento, fueron la base para que las piezas en alquiler se convirtieran en una alternativa cada vez más atractiva para grandes inversores y pequeños y me-

dianos propietarios urbanos. Era una actividad en la cual ni las exigencias del Estado eran muchas ni los habitantes estaban en condiciones de hacer valer reclamos para que los edificios fueran mejorados; ello podía conducir, ni más ni menos, que al desalojo.

Modalidad no exclusiva de Buenos Aires sino compartida con otras ciudades de América Latina –San Pablo, México D.F., Caracas, Santiago de Chile, Montevideo– es la aparición de *cortiços*, vecindades, palomares, conventillos, diferentes denominaciones para un mismo fenómeno surgido en la etapa histórica de incorporación de las economías de estos países al mercado mundial –las últimas dos décadas del siglo XIX–. La necesidad de tener un alojamiento en zonas aledañas a los establecimientos económicos, cuando aún no se disponía de medios de transporte para recorrer grandes distancias, dio lugar al surgimiento y expansión del mercado de alquiler de cuartos en casonas emplazadas en las áreas centrales de las ciudades.

El proceso de valorización de la propiedad inmueble en la zona céntrica de Buenos Aires, al que se asistió a partir de las dos últimas décadas del siglo XIX como resultado de la renovación edilicia y de las obras de mejoramiento de la infraestructura urbana para la provisión de servicios públicos,[2] incidió en el alza de las rentas obtenidas por los propietarios de edificios destinados al alquiler de piezas.

En los 23 años transcurridos entre 1881 y 1904 se asistió a un crecimiento sostenido de las casas de inquilinato en la Ciudad de Buenos Aires y de la población alojada en ellas. El incremento en ese lapso fue de 1.821 a 2.462 casas, equivalente a un 35%, mientras que sus habitantes se duplicaron, pasando de 65.000 a 138.000 (112%), y la relación promedio entre población y edificios varió entre uno y otro año de 35,8 a 56,1 habitantes por casa (Cuadro 1).

De acuerdo con la información del Censo Municipal de 1904, el 94% de los conventillos estaba localizado en las circunscripciones de Santa Lucía, San Juan Evangelista, San Cristóbal, Balvanera (Oeste, Sud y Norte), Con-

2 En 1856 se había inaugurado el servicio público de gas, que para 1910 ya cubría toda la Ciudad; en 1887 comenzó la generación de energía eléctrica; en 1897 se inició el reemplazo de los tranvías a caballo por los eléctricos (Pírez, 1994, p. 16); hacia 1880 comenzaron las obras de conexión y provisión de servicios de aguas corrientes y cloacas (Suriano, 1984, p. 208).

cepción, Monserrat, San Nicolás, Pilar y Socorro,[3] que eran en ese momento las más pobladas de la Ciudad.

La accesibilidad al centro y a las fuentes laborales tenía como contrapartida el extremo hacinamiento y las pésimas condiciones de vida dadas por la escasa ventilación, la no disponibilidad de agua y de cloacas, la falta de higiene, la precariedad de las edificaciones y/o su falta de mantenimiento. En 1904, si bien el 91% de estas casas ya contaba con agua corriente, el 23% carecía de baño.[4]

Las primeras normas del Estado destinadas a regular algunos aspectos de las condiciones habitacionales de los inquilinatos habían sido dictadas en 1871 como consecuencia de las secuelas de la epidemia de fiebre amarilla que azotó a la Ciudad de Buenos Aires. Se referían a la superficie mínima que debía tener cada habitación así como a la cantidad máxima de personas por cuarto que podía admitirse (3 o 4 personas en una habitación de 48 metros cúbicos). En los años subsiguientes se fueron adicionando otras disposiciones referidas a aspectos tales como la obligación del blanqueo de paredes externas e internas, la prohibición de pisos de tierra en patios y piezas, la colocación de cielo rasos debajo de los techos de zinc, la exigencia de ventilación directa o por medios mecánicos en cada habitación, las distancias mínimas respecto de los cuartos en que debían instalarse las letrinas, la frecuencia en la higiene de letrinas y de eliminación de desperdicios. A medida que las condiciones de vida mejoraban para el conjunto de la población en virtud de la difusión de tecnologías de salubridad, las exigencias se ampliaban también para las casas de inquilinato, por ejemplo, el reemplazo de las letrinas por inodoros y la instalación de agua corriente en el interior del edificio. Este conjunto de ordenanzas municipales fueron finalmente compiladas en el Reglamento de Construcciones de Casas de Vecindad y Conventillos, sancionado en 1908, que apuntaba fundamentalmente a "proteger la salubridad general desde un punto de vista higienista" (Yujnovsky, 1974, p. 335; Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli, 1995, pp. 8-9).

Sin embargo, la minuciosidad puesta en el diseño de las normas no se corresponderá con el control de su aplicación. Las funciones de contralor ejercidas por el Estado consistían en visitas *in situ* realizadas por

3 Santa Lucía es actualmente Barracas; San Juan Evangelista corresponde a La Boca; Concepción abarcaba lo que hoy son San Telmo y Constitución; Pilar corresponde a Recoleta y Socorro a Retiro.

4 Los porcentajes se calcularon sobre la base de cifras del Censo Municipal de 1904 tomadas de Suriano, 1984, p. 208.

inspectores que eran bastante permisivos en sus exigencias de aplicación de los reglamentos (Scobie, 1977, p. 198). Estos eran birlados por los propietarios y las situaciones clandestinas estaban a la orden del día; no obstante, el Estado municipal ejerció su "poder administrador" en situaciones críticas de insalubridad que ponían en peligro a toda la población de la urbe, y fueron clausuradas –de manera temporaria– muchas casas de inquilinato.

¿Cuál fue el impacto que la intervención pública llegó a tener en cuanto a un mejoramiento efectivo de las condiciones inmediatas de vida de la población de los conventillos? Se ha señalado el mejoramiento relativo en la salubridad de las casas de inquilinato en los últimos años del siglo XIX, atribuyéndolo a las reformas realizadas en los edificios, a una calidad superior en los materiales empleados y al impacto del tendido de las redes de agua corriente y construcción de cloacas y de la ampliación de los servicios de limpieza por el municipio (Scobie, 1977, p. 199). Pero nunca dejaron de subsistir los problemas de extrema gravedad señalados.

Pero, ¿cuánto significaba para un obrero de la época alojarse con su familia en una pieza de inquilinato? La proporción del alquiler mensual respecto de los salarios no dejó de crecer desde las últimas dos décadas del siglo XIX hasta las dos primeras del siglo XX. Tomando como referencia el salario de un oficial albañil, esa proporción ascendió desde 13% en 1881 a 24% en 1914; los valores son similares si se considera como base el salario promedio de un obrero industrial: de 16% en 1886 a 27% en 1914 (Yujnovsky, 1974, p. 358).[5] Es decir que el pago del alquiler de una pieza insumía una parte importante de los ingresos de un grupo familiar. En momentos en que los alquileres subían muy por encima de los ingresos, muchas familias recurrían a compartir el cuarto con personas ajenas para hacer frente al pago, con lo cual los riesgos físicos y psicológicos provocados por el hacinamiento se agravaban con la convivencia con adultos extraños. La amenaza del desalojo estaba siempre presente ante algún atraso en el pago y, como contrapartida, seguía siendo posible la maximización de la renta por parte de los propietarios, en un contexto de ausencia de regulaciones estatales.

5 El aumento desmesurado que los propietarios pretendieron imponer ante un alza de los impuestos municipales creó las condiciones para el conflicto entre inquilinos y propietarios, conocido como la "huelga de inquilinos", que se extendió a lo largo de cinco meses del año 1907 y a la que adhirieron los habitantes de otras ciudades importantes, como Rosario, Córdoba y Bahía Blanca. Las exigencias (rebaja de los alquileres, eliminación de la presentación de garantías, realización de mejoras y la oposición a los desalojos) fueron respondidas con un "eficaz" operativo represivo y una acción organizada de los propietarios que no satisfizo ninguno de los reclamos (Recalde, 1994, p. 41 y Suriano, 1984, p. 83).

Ahora bien, la mayor parte de la población de la Ciudad alquilaba cuartos no solo de inquilinatos sino también en casas de familia o pequeñas casitas, por lo cual el incesante aumento del precio de los alquileres continuaba siendo una problemática social de envergadura en estas primeras décadas del siglo XX y afectaba tanto a la clase obrera y a los sectores populares como a franjas de las clases medias.

Los edificios de conventillos continuaron aumentando, alojando a un número creciente de población por varias décadas más, pero, en relación con el total de población de la Ciudad, los habitantes de piezas de inquilinato fueron descendiendo durante los primeros diez años del nuevo siglo: hacia 1904 la histórica proporción del 20% se había reducido en seis puntos y en 1919 al 9% (Cuadro 1). Por otra parte, entre 1904 y 1909, a la par que se registraba un descenso o estancamiento en la cantidad de habitantes en los distritos céntricos, se comprobaba la multiplicación de la población en los barrios de la periferia de la Ciudad. Uno y otro proceso están íntimamente ligados y la conexión se establece en el marco de la incesante transformación de la estructura económica, social y urbana de la Ciudad en las próximas décadas de la nueva centuria.

La casa propia en los suburbios de la Ciudad

Durante la vigencia del modelo agroexportador, el perfil de la estratificación social mostró un acelerada transformación, evidenciada en el crecimiento de los estratos medios desde la primera década del nuevo siglo; este proceso fue mucho más notorio entre los extranjeros y se comprobó especialmente en aquellas ciudades del país que habían absorbido a la población inmigrante (Torrado, 2007, pp. 35-37). “Los inmigrantes dieron el ejemplo del pequeño ahorro; con sostenidos sacrificios, el dependiente de comercio o el vendedor ambulante terminaba por reunir un pequeño capital que le permitía establecerse; y a partir de ese momento el ascenso a la clase media solía estar asegurado” (Romero, 1976, p. 271).

La compra de un terreno y la construcción de la casita propia, aunque fuese de un solo ambiente y con no pocas desventajas físicas y ambientales, para abandonar el tugurio del centro de la Ciudad eran la máxima aspiración de aquellos inmigrantes. La comercialización de lotes con venta financiada a largo plazo a partir de 1904, la electrificación del tranvía a partir de 1896 y el inicio de las obras del primer subterráneo en 1911 fueron la puerta de entrada a una transformación en las formas de habitar.

En las primeras décadas del siglo XX, amplios sectores de la población continuaban alquilando cuartos en inquilinatos. ***Dibujo de Alejandro Sirio. Fuente: Amengual, 2008.***

Por ejemplo, una vez iniciado el fraccionamiento de tierra, apenas dos años después ya se habían vendido unos 20.000 lotes, cuya ocupación paulatina permitirá completar zonas intermedias de la Ciudad entre el centro y Flores (hacia el oeste), Barracas (hacia el sur) y Belgrano (hacia el norte) (Schteingart, Facciolo, Knallinsky, Toribio y Broide, 1974, p. 15). También comenzó a generalizarse el alquiler de departamentos en edificios nuevos para sectores sociales con mayor capacidad de pago, algunos de ellos construidos por los mismos propietarios de los antiguos inquilinatos que los readaptaban o que edificaban en su lugar nuevas viviendas colectivas (Suriano, 1983, p. 51, citando a F. R. Cibils).

En los suburbios de Buenos Aires las condiciones de vida fueron bastante insalubres durante algunos años, dado que la Ciudad no estaba homogéneamente cubierta dentro de sus límites por las redes de agua y energía eléctrica, el sistema de cloacas y la recolección de basura. El hacinamiento volvía ser una problemática en estas nuevas viviendas, ya que por mucho tiempo la casa propia era apenas una habitación. Otras opciones eran, o bien seguir alquilando una pieza –ya no en el conventillo del centro de la Ciudad sino en nuevas casas de inquilinato que se fueron edificando en las zonas periféricas y que constaban de no más de seis o siete habitaciones–, o bien levantar una casilla con materiales precarios (Liernur, 1984, p. 116). En 1915, el Departamento Nacional de Trabajo, organismo creado en 1908, informaba que el 55% de las familias obreras de la Ciudad vivía en una pieza, con un promedio de 4,1 habitantes por habitación, y que casi el 40% ocupaba dos cuartos; era ínfima, entonces, la proporción de grupos familiares que no padecían el hacinamiento.

Como mencionamos anteriormente, el monto de los alquileres no dejó de subir durante las primeras dos décadas del siglo XX, alza que además no guardaba relación con la evolución de los ingresos de la mayor parte de la población inquilina. La situación más grave era, obviamente, la de los casi 150.000 habitantes de las piezas de inquilinatos. En 1921 el gobierno nacional a cargo del Dr. Hipólito Yrigoyen, con el fin de atenuar un conflictivo clima social creado por la suba de los alquileres y por los hechos de la Semana Trágica y la represión en la Patagonia, propuso al Poder Legislativo una reforma del Código Civil. Las leyes 11.156 y 11.157 establecieron la fijación de plazos mínimos para el contrato locativo, la prohibición de excluir a grupos familiares con hijos menores –una práctica habitual en esos años–, la suspensión de los desalojos por dos años y la extensión de las prórrogas por cuatro años de los contratos efectivizados con anterioridad. Esta legislación otorgó cierta estabilidad a sus ocupantes y los inquilinatos continuaron siendo una opción habitacional.

El surgimiento de las villas y de los hoteles-pensión

La política estatal de congelamiento de los alquileres que inició el gobierno militar en junio de 1943 y luego continuada por los dos gobiernos justicialistas (1946/55) tuvo un fuerte impacto redistributivo ya que el 82,4% de las viviendas ocupadas en Buenos Aires eran alquiladas. El funcionamiento libre del mercado de alquileres quedó prácticamente eliminado con sucesivas normas legales, que establecieron diferentes variantes pero manteniendo un denominador común: precios congelados y desalojos suspendidos (Rivas, 1977, p. 23). Como proceso alternativo, desde finales de la década de 1940, la tendencia mayoritaria será habitar una vivienda bajo el régimen de propiedad como resultado de un conjunto de intervenciones estatales (régimen de propiedad horizontal, créditos hipotecarios a largo plazo de la banca nacional). Los efectos serán registrados en el siguiente período intercensal: entre 1947 y 1960 el porcentaje de propietarios de vivienda en la Ciudad se incrementó de 17,6% a 45,3 por ciento.

En el congelamiento de los alquileres y la suspensión de los desalojos quedaron incluidas las piezas, lo que incidirá de manera definitoria en la evolución de los inquilinatos. El descenso en el monto de los arriendos fue minando la rentabilidad que obtenían los propietarios en épocas anteriores y contribuyó en mucho a la pérdida relativa de importancia de estas viviendas. Si el arriendo de cuartos con fines habitacionales en los inquilinatos fue un negocio rentable para los propietarios de los inmuebles durante por lo menos siete décadas y una "opción" para quienes allí se alojaban, el relevo tendrá lugar para nuevos propietarios y nuevos habitantes a través de la explotación de los *hoteles-pensión* desde la segunda mitad del siglo XX.

Simultáneamente, en el país y en la Ciudad se estaban operando un conjunto de otras transformaciones estructurales. El abandono paulatino del modelo de desarrollo agroexportador desde los finales de la década de 1920 provocará un descenso de la ocupación en el sector agropecuario que será la contracara de un traspaso creciente de fuerza de trabajo hacia actividades urbanas, entre ellas las industrias localizadas en Buenos Aires y en su conurbano. El arribo de inmigrantes provenientes de las provincias se manifestará en el impactante crecimiento de su población: para 1947, la Ciudad y su conurbano albergarán a la tercera parte del total de los habitantes del país.[6]

6 Entre 1938 y 1947, en el Área Metropolitana de Buenos Aires la población proveniente de las provincias se incrementó el 20,3%, y entre 1947 y 1960 el 11,8%, superando las tasas de crecimiento vegetativo (SVOA, 1988, p. 14).

En este contexto, desde 1920 y 1930, tendrán lugar las primeras ocupaciones de terrenos libres de la ciudad capital por parte de grupos familiares en la zona norte de la Ciudad conocida como Bajo Belgrano y en la zona aledaña a la estación Retiro de ferrocarril. Posteriormente, entre 1946 y 1948, se instalaron viviendas muy precarias en esa misma zona –las que serán el origen inmediato de la villa de Retiro– y en el bañado de Flores, al suroeste de la Ciudad. Tal implantación geográfica estuvo asociada a la disponibilidad de tierra vacante –ya que para el año 1942 los terrenos libres cubrían un espacio casi igual al edificado (De la Torre, 1983, p. 288)–, y también a la cercanía a las potenciales fuentes de trabajo –en una primera etapa, los talleres del ferrocarril y las actividades portuarias y, posteriormente, la industria manufacturera y la construcción–. Por ejemplo, en las villas del área sudoeste de la Ciudad, donde la presencia de fábricas era mucho mayor, el número de pobladores que trabajaban en la industria duplicaba al de los habitantes de la villa de la zona de Retiro; allí casi la mitad de la población ocupada trabajaba en la construcción (De la Torre, 1983, p. 296).

Para aquellos cuyos ingresos no les permitían costear el valor de una pieza, las villas se convirtieron en la alternativa factible para habitar la Ciudad. La presencia de este tipo de hábitat y su tolerancia por parte del Estado hasta mediados de la década de 1950 puede explicarse porque las mejores condiciones objetivas de vida de los sectores populares durante los gobiernos peronistas (1946/55) inducían a pensar –al Estado y a los propios habitantes– que la permanencia en este tipo de hábitat sería transitoria. De hecho, esta población se consideraba parte de la clase trabajadora en continuo ascenso social; por tanto, no se identificaban como un grupo social específico (Pastrana, 1980, p. 129).

Luego del derrocamiento del gobierno justicialista en 1955, la consideración estatal respecto de estos asentamientos cambia Muestra de ello es que los primeros datos sobre la cantidad de población residente en villas datan de 1956, cuando el Gobierno de la Revolución Libertadora crea la Comisión Nacional de la Vivienda y efectúa un censo cuyo resultado arrojó la existencia en la Ciudad de 21 villas habitadas por 33.920 personas. La cifra indicaba el crecimiento sostenido no solo de estos asentamientos y de su población sino del lugar conquistado por una forma novedosa de habitar en la Ciudad y que ya formaba parte de su entramado social y urbano.

Aquel organismo propuso un plan habitacional con carácter nacional para resolver el problema de la vivienda de los habitantes de las villas de emergencia a través de la construcción de nuevas unidades en otros sitios, un plan que nunca llegó a implementarse. “La prédica oficial

era que la existencia de las villas era el resultado de la política demagógica del gobierno peronista y de su falta de preocupación real por los sectores populares" (Pastrana, 1980).

Por su parte, la población de las villas había comenzado a organizarse en comisiones vecinales a fin de responder a las amenazas constantes de erradicación, comisiones que luego integrarán la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal formada en 1958, que agrupará a la población villera durante los próximos 15 años.

Como se mencionó antes, durante la década iniciada en 1950 tuvo lugar el surgimiento de los hoteles-pensión. Algunos ex propietarios de edificios en los que funcionaban anteriormente inquilinatos comenzaron a utilizar el sistema de hospedaje a los efectos de birlar el régimen legal de locaciones que les había impedido aumentar los alquileres y desalojar a los moradores. Inmigrantes de origen español arribados al país en las oleadas migratorias posteriores a la segunda posguerra invirtieron recursos económicos y fueron dándole forma como actividad económica a la explotación hotelera.[7]

Un indicio de que este tipo de alojamiento se encontraba en esos momentos bastante extendido en Buenos Aires fue que el régimen legal de locaciones instaurado bajo el gobierno de Arturo Frondizi (Ley 14.821/59) con el fin de liberar parcialmente el mercado de alquiler, estableció que el *hospedaje no era una locación sino un régimen en sí mismo.* Se lo definió como "la explotación de un inmueble en forma temporaria, de una o más habitaciones, con o sin baño y con o sin cocina, habilitado por la autoridad competente y que debía brindar a los ocupantes servicios de luz, gas, teléfono, limpieza, agua, ropa de cama y portería en forma ininterrumpida" (Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli, 1995).

Consecuentemente, si el *hospedaje* era un nuevo *régimen,* el mismo debía ser administrado por normas específicas. Así, fueron puestas en vigencia en los años subsiguientes un conjunto de normas legales del Estado municipal destinadas a encuadrar el alquiler de cuartos en un inmueble bajo el régimen hotelero. Quienes se alojaran en un cuarto de un establecimiento

7 La Cámara de Hoteles y Afines, que se fundó precisamente en 1955 como representación orgánica de los propietarios, muestra la importancia que la actividad había adquirido ya por esos años. Al menos, hasta comienzos de la década de 1990, buena parte de estos propietarios continuaban siendo miembros de la colectividad española (Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli, 1995).

hotelero eran *huéspedes* y, por lo tanto, habitantes *temporales,* sobre los que el propietario podía ejercer el *derecho de admisión*, es decir, tenía la potestad legal de decidir la permanencia o expulsión de los mismos del establecimiento. Se consagró así definitivamente la discriminación legal de ambas modalidades del alquiler de piezas: los inquilinatos y los hoteles.

El alquiler de una pieza en un hotel tuvo desde el comienzo un valor de mercado muy superior al de los inquilinatos; los precios se podían ajustar de continuo –salvo coyunturas excepcionales de control oficial de precios–; el cobro se podía hacer por adelantado en forma diaria o semanal, por cama o por pieza, y se podía desalojar a los huéspedes por falta de pago en forma inmediata. Esta modalidad de funcionamiento es lo que tornará a estos establecimientos una inversión más rentable y segura para quienes los explotan.

Todo esto ocurre en un contexto de funcionamiento del Estado Benefactor, iniciado con los gobiernos justicialistas –con una extendida cobertura de la asistencia y una calidad relativamente satisfactoria en las prestaciones de sus instituciones, especialmente de las relacionadas con la satisfacción de las necesidades de educación y salud– y de un proceso creciente de asalarización de la mano de obra. En la década del sesenta en América Latina, se sucedieron y coexistieron distintas concepciones societales sobre las causas de la existencia de la pobreza padecida, entre otros, por los habitantes de los hábitats aquí estudiados. Todas coincidían en que la misma se resolvería a través de modificaciones en la estructura social y económica de los países, más que por la ejecución de políticas especialmente referidas a ella.

Consolidación y crecimiento de villas y hoteles-pensión

Desde 1947, la población de la Ciudad se estabilizó en una cifra cercana a los tres millones de habitantes, pero lo que no se mantuvo estable fue el número de habitantes de villas miseria y de hoteles-pensión, que continuó creciendo tanto en valores absolutos como en su peso relativo: a lo largo de la década iniciada en 1960, no dejaron de crecer en cantidad de asentamientos y en número de establecimientos, respectivamente.[8]

8 No se dispone de fuentes de datos fidedignos sobre la cantidad de establecimientos y de su población. Sí existen estimaciones basadas en declaraciones de funcionarios que avalan la tendencia expuesta.

Las dificultades para adquirir o alquilar una vivienda en la Ciudad afectaron no solamente a la clase obrera y sectores populares, sino también a franjas de la clase media que debían vivir en pensiones.
Dibujo de Alejandro Sirio.
Fuente: Amengual, 2008.

Los datos disponibles evidencian que durante la década de 1960 el crecimiento de la población en villas es sostenido por el aumento en la densificación de los núcleos ya existentes y por el surgimiento de nuevos asentamientos. Para 1967 existían en la urbe 33 villas habitadas por 102.143 personas; entre 1956 y aquel año la cantidad de sus moradores se había incrementado en un 200% y el número de asentamientos en un 57%, ocupando un 13% de la superficie de la Ciudad. El aumento de la población en villas se asocia al arribo de los contingentes migratorios de los países limítrofes y a las consecuencias del agotamiento de la etapa de sustitución liviana de importaciones que comenzó en esta década y que marcó el inicio de una nueva fase del desarrollo industrial. Esta última estará basada en industrias intensivas en capital con menor absorción relativa de fuerza de trabajo, lo que provocará la desaparición de muchas empresas pequeñas y medianas y la reducción de las posibilidades de empleos industriales estables.

Para entonces estos asentamientos estaban ya conformados como islas o bolsones de pobreza con una trama urbana irregular –que contrastaba con las manzanas regulares, uniformes y parceladas de la Ciudad en general–, con un alto nivel de hacinamiento y con servicios de infraestructura y de equipamientos precarios y deficitarios. Las viviendas, construidas inicialmente con materiales de desecho, sin embargo, habían sido poco a poco mejoradas por sus habitantes incorporándoles materiales constructivos más consistentes.

La problemática de las villas ya formaba parte de la agenda del Estado. Una de las intervenciones destacables por la divergencia entre los objetivos propuestos y los logros obtenidos es el plan puesto en marcha durante el gobierno de la Revolución Argentina (1966/70). El Plan de Erradicación de las Villas de Capital Federal y del Gran Buenos Aires (PEVE-Ley Nº 17.605/67)[9] fue una de las propuestas más ambiciosas por el número de familias a erradicar y de viviendas que se proponía construir, así como por la compleja estructura administrativa que acompañó la intervención. En efecto, el objetivo era dar solución habitacional a las 70.000 familias que

9 Como antecedente relevante de este programa, debemos mencionar la Ordenanza Municipal 20.220 sancionada en 1965, que se enmarcaba en torno a la política establecida a nivel nacional mediante la sanción de la Ley 16.601, y la elaboración del Plan Piloto para la Erradicación de las Villas de Emergencia 5, 6 y 18 del Parque Almirante Brown bajo el gobierno del Dr. Illia (1963-1966). La mencionada Ordenanza establecía la conformación en cada villa de "centros de Comunidad" a partir de los cuales se desarrollarían tareas sociales, médicas y educacionales con el fin de generar en los pobladores cambios en sus conductas y de llevar a cabo un proceso de adaptación de los habitantes que serían trasladados a las unidades habitacionales construidas. En los hechos, durante la aplicación de este plan no fue erradicada ninguna villa, pero sí se llevaron a cabo tareas de mejoramiento, como la provisión de redes de alumbrado público, surtidores de agua corriente, aperturas de calles interiores (Bellardi y De Paula, 1986, pp. 14-15).

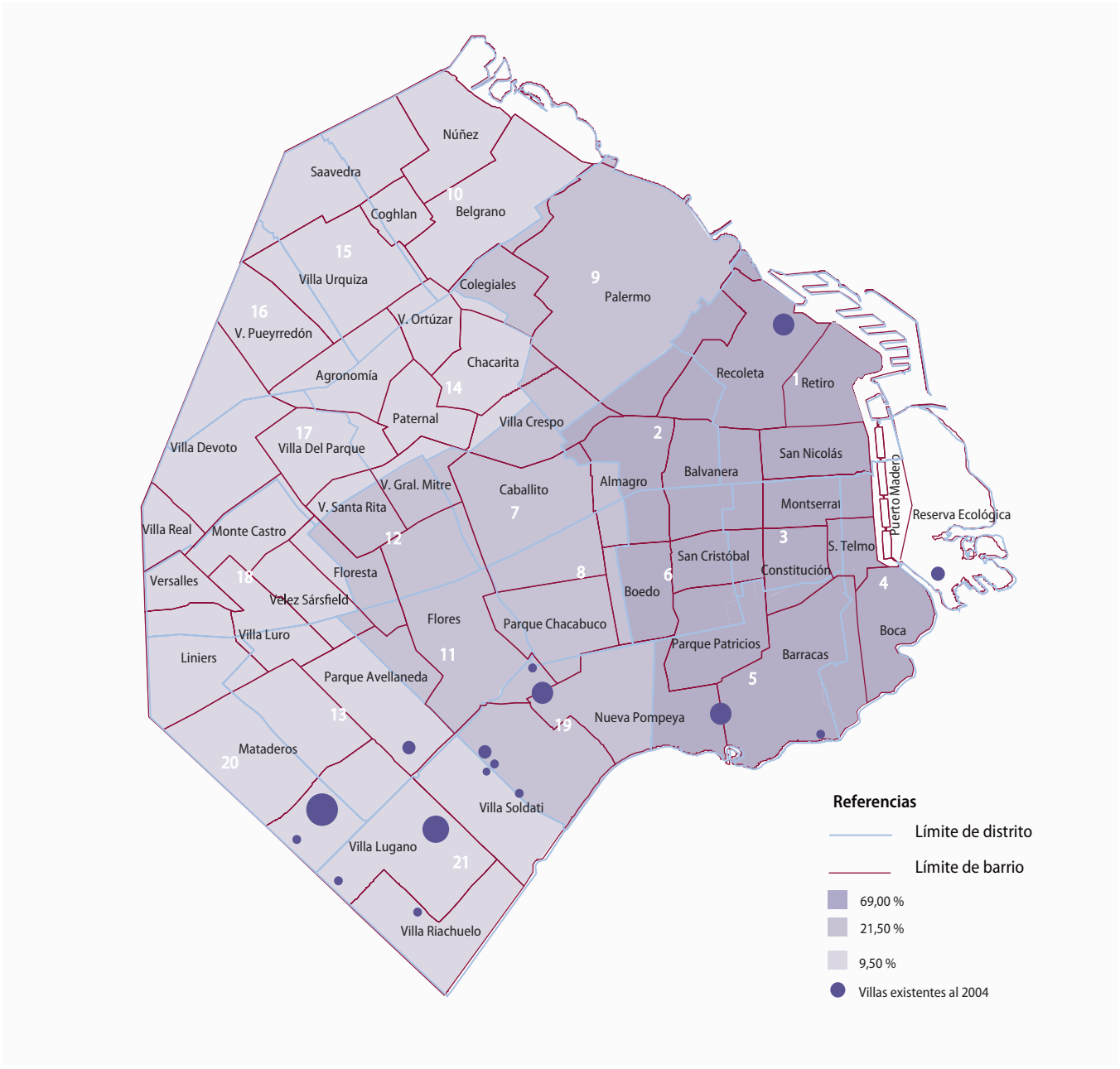
residían en villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana las que representaban en ese momento, según estimaciones del gobierno, un total de aproximadamente 280.000 personas (Bellardi y De Paula, 1986, p. 15).

Organizado en dos etapas, se preveía la construcción de unas 8.000 viviendas transitorias (NHT), como paso intermedio de adaptación para la población antes de ocupar, en una segunda etapa, las viviendas definitivas. Dicha adaptación implicaba un proceso de resocialización que apuntaba a producir una homogeneidad cultural. La erradicación se caracterizó por la violencia con la que se efectivizaban los desalojos: la gente era sacada de sus viviendas, se los subían a camiones del Ejército, se los desinfectaba y toda pertenencia que no habían podido llevarse era quemada y/o aplastada por topadoras. La expulsión incluía el traslado a sus países de origen de los habitantes boliviano, chilenos y paraguayos. Asimismo, el traslado a los NHT de los pobladores no se efectuó teniendo en cuenta un criterio de comunidad, sino todo lo contrario: los grupos eran realojados en forma dispersa, en especial los dirigentes barriales, a fin de romper con los lazos de sociabilidad preexistentes (Dávolos, Jabbaz y Molina, 1987, p. 23). Los resultados de este ambicioso programa estuvieron muy alejados de los objetivos propuestos; para 1971 no se había terminado ningún edificio de carácter definitivo y los NHT continuaban funcionando como viviendas permanentes.

De todos modos, hay un dato relevante que debemos señalar: en el marco del PEVE, entre 1968 y 1972 fueron erradicadas 8 villas, si bien con una población poco significativa en cada una, a excepción de la Villa Nº 2 habitada por 5.538 personas.

Para 1972 la problemática villera continuaba siendo objeto de intervención del Estado. En este sentido, otro de los hitos es la creación en 1972 del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI, Ley 21.551), que preveía "reservar al menos el 30% de sus fondos anuales para la erradicación de todo tipo de asentamiento precario" (Bellardi y De Paula, 1986, p. 17). Esta entidad marca también el inicio de una estrategia de política habitacional centralizada fundamentada en el supuesto de que la producción masiva de vivienda favorecería el desarrollo sostenido de la industria de la construcción y produciría una disminución del desempleo por el impacto que ello tendría en el conjunto de la economía.

Mapa 1 **Ciudad de Buenos Aires. Distribución de la población residente en hoteles e inquilinatos y ubicación espacial de las villas miseria en la Ciudad**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información provista por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.

En esta década también los hoteles serán objeto de un conjunto de nuevas regulaciones específicas en el ámbito municipal pero que no se acompañaron con un control demasiado efectivo de su aplicación. Además –y esto resultó un elemento fundamental para el crecimiento de la oferta hotelera de esta clase–, se autorizó el funcionamiento de establecimientos con habilitaciones *precarias*.

Su localización fue abarcando un área de la Ciudad en parte yuxtapuesta a la de los inquilinatos y en parte contigua (barrios de la Boca, Barracas, Montserrat, San Telmo, Constitución, Almagro, San Cristóbal, Balvanera, Retiro, Recoleta, Palermo, Flores) por haber surgido en una etapa en la que la Ciudad ya había alcanzado los límites máximos de su crecimiento y disponía de vías y medios de transporte plenamente desarrollados. Este emplazamiento también estuvo vinculado a la relación entre alojamiento y trabajo que se verificó en los tiempos de auge del conventillo. En efecto, ya desde fines de la década de 1960, en los distritos de la Ciudad en que se localizaron la mayor parte de estos establecimientos se desarrollaban predominantemente actividades laborales y comerciales antes que residenciales, y, dentro de las laborales, estas se concentraban en el sector terciario (servicios) que son precisamente los trabajos que prioritariamente desempeñan los residentes habituales de los hoteles-pensión (Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli, 1995). En contraste, era irrelevante ya en esos momentos la presencia de estos establecimientos en los barrios más periféricos, en los cuales la actividad residencial tenía primacía respecto de las laborales y comerciales (Mapa 1) (Torres y Schteingart, 1973).

El tercer gobierno justicialista: reivindicación de villas e inquilinatos

La coyuntura política y social que se inició en marzo de 1973 con la asunción al gobierno nacional de una alianza política de origen justicialista significó un nuevo reflujo en la relación de fuerzas políticas y sociales más permeables a las reivindicaciones de los sectores populares y que se hará sentir entre la población inquilina de los hoteles y los pobladores villeros. En tal sentido, la primera medida tomada en relación con el régimen de alquileres denotó la voluntad política de inclinar relativamente la balanza a favor de los intereses de la población inquilina, suspendiendo los desalojos y extendiendo el plazo para saldar rentas atrasadas.

El nuevo régimen legal de locaciones se establecerá con la Ley 20.625/73 y uno de sus objetivos fue la transformación de la figura de *hotel* en la de *inquilinato* en caso de comprobarse incumplimientos en las prestaciones hoteleras, intentando poner fin así a las locaciones encubiertas. Los residentes no podrían ser desalojados y solo tendrían que pagar el alquiler mensual cuyo monto sería estipulado por un organismo del gobierno en lugar del propietario.

Lo peculiar de la aplicación de la ley fue el contexto en que tuvo lugar, caracterizado por un estado de fuerte movilización política y social en el que los sectores populares se aglutinaban en sus propias organizaciones de base. Los habitantes de hoteles y de inquilinatos no fueron una excepción: estaban integrados al Movimiento de Inquilinos Peronistas. En consecuencia, estas disposiciones no fueron solo letra muerta sino que estuvieron acompañadas por operativos de control rigurosos destinados a comprobar *in situ* el grado de cumplimiento de las obligaciones de los propietarios. La flexibilidad con que habían sido otorgadas muchas habilitaciones precarias durante la década del 60 y comienzos de la del 70 requería un contralor severo sobre el funcionamiento de este peculiar submercado hotelero. El resultado de estos operativos fue la clausura de 550 hoteles en unos pocos meses de 1974 (Yujnovsky, 1983, p. 212).

Este período fue también el de mayor participación y organización social de los pobladores villeros, y sus entidades representativas alcanzaron un protagonismo que no habían tenido hasta entonces. En 1973 un grupo de dirigentes integrantes de la ya poco representativa Federación de Villas y Barrios de Emergencia constituye el Frente Villero de Liberación Nacional (FVLN). Sus principales reivindicaciones fueron la expropiación de las tierras habitadas por la población villera y la posterior construcción de viviendas definitivas, cuyas cuotas no debían superar el 15% de los ingresos del jefe de hogar (Dávolos, Jabbaz y Molina, 1987, p. 42). Asimismo, el Frente proponía la creación de un organismo de carácter institucional con injerencia permanente en la atención de los reclamos y de la problemática propia de esta población (Ziccardi, 1984, p. 160).

En el contexto que imprimía el tercer gobierno peronista, el FVLN fue poco a poco posicionándose políticamente para, tiempo después, incorporarse al Movimiento Villero Peronista (MVP), agrupación creada por la Juventud Peronista (JP) con el apoyo de los Sacerdotes para el Tercer Mundo.

La política hacia las villas implementada por el gobierno nacional se caracterizará por la confrontación entre la erradicación propuesta desde el Estado y la radicación defendida por la población. La Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo junto con el Banco Hipotecario Nacional (BHN) serán los encargados de diseñar e implementar los programas de vivienda (Dávolos, Jabbaz y Molina, 1987, p. 46).

A mediados de 1973, el Ministerio de Bienestar Social (MBS) da a conocer el Programa de Vivienda compuesto por tres planes, de los cuales el Plan Alborada era el destinado a los residentes de las villas de emergencia, de pensiones o viviendas precarias. La tipología de vivienda propuesta era la de conjuntos habitacionales de unidades individuales y/o colectivas con equipamiento comunitario.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, las acciones implementadas desde la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), organismo encargado de las políticas dirigidas a la población villera, se contrapondrán a las propuestas por el gobierno nacional. Desde la CMV se entendía que, frente al fracaso que había significado la implementación del PEVE, era necesario cambiar las estrategias, ya que las condiciones de vida de la población trasladada a los NHT habían empeorado y no se había logrado dar solución a la cada vez más numerosa población residente en las villas. Se inicia un período de trabajo de gestión asociada con las organizaciones sociales que quedará plasmado en la institucionalización de las Mesas de Trabajo.[10] En ellas, representantes técnicos y trabajadores sociales de la CMV, junto con un cuerpo de delegados del MVP, discutían y planificaban acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población villera.

El MBS intentará cooptar al movimiento villero que, luego del anuncio del Plan Alborada, tomará como único interlocutor a la CMV. Frente a esta situación el MBS, con apoyo del Intendente del gobierno local, to-

10 El antecedente inmediato que posibilitó la institucionalización de las Mesas de Trabajo se encuentra en la implementación del Plan Piloto de la Villa Nº 7, que implicó un cambio en la forma de abordar la problemática villera, ya que introdujo la participación de la población como eje de la intervención. El proyecto consistió en la construcción de viviendas económicas bajo la forma de cooperativa o empresa estatal, cuyas cuotas a pagar por los destinatarios no excederían un porcentaje de los ingresos familiares, realojando a la población en el mismo lugar de residencia. Lo novedoso era que el plan fue delineándose a partir de las propuestas y necesidades de la gente. Esta experiencia refleja un cambio en la función de la CMV, organismo creado para la ejecución de políticas de erradicación, que dejará de ser un simple administrador: de una política "hacia las villas se transforma en una política que surge de la participación de las bases y que, en interacción con el organismo, plantea una relación diferente entre Estado y sociedad" (Dávolos, Jabbaz y Molina, 1987, pp. 31-46). Esta experiencia fue la base a partir de la cual todo el movimiento villero comienza a cuestionar la política pública implementada desde el Estado imponiendo sus propias concepciones.

mará diversas medidas tendientes a disminuir la participación y el poder de decisión de la Comisión y, en consecuencia, del propio movimiento villero. A principios de 1974, empleando la Ley de Prescindibilidad aplicable a los trabajadores del Estado, se destituye de sus cargos a técnicos y administrativos que integraban el Cuerpo de Delegados de la CMV y a quienes habían integrado las Mesas de Trabajo. El Movimiento Villero Peronista declara su apoyo a los cesanteados, quienes, luego de desarrollar diversas acciones de protesta, logran dejar sin efecto las cesantías. Este acontecimiento pone fin a las Mesas de Trabajo y el MBS será el encargado de las acciones a desarrollar en las tierras que dependían de la Municipalidad, lo cual implicaba que aquel organismo perdía su injerencia en las villas (Dávolos, Jabbaz y Molina, 1987, pp. 60- 62).

Con el aval del presidente Perón al proyecto del Ministerio, el diálogo con el MVP se rompe definitivamente y la política de erradicación comienza a efectivizarse aun frente a la oposición de la población villera. Las acciones de constante hostigamiento y represión hacia el MVP conducirán al desmembramiento de dicha organización. En este contexto se erradicaron sectores de dos de las villas ubicadas en la zona norte de la Ciudad (Bajo Belgrano y Retiro), trasladando a sus habitantes a conjuntos habitacionales construidos a tal efecto.

La dictadura militar: la erradicación compulsiva de las villas y la liberalización de los alquileres

El gobierno militar que se apoderó del Estado nacional en marzo de 1976 impondrá un corte abrupto respecto de la política habitacional vigente hasta entonces, impactando de manera diferencial en una restricción paulatina del acceso a la propiedad del suelo y de la vivienda por parte de sectores sociales cada vez más amplios. Estas medidas se sustentaban en la premisa de que el uso y apropiación de la Ciudad era solo un derecho a ser ejercido por determinados sectores sociales, o, en palabras del Intendente de ese entonces, "para vivir en la Ciudad hay que merecer vivir en ella".

Una de las medidas será la de liberalizar el mercado de alquileres, luego de tres o más décadas a lo largo de las cuales había predominado una orientación "proteccionista" hacia el inquilino, apenas flexibilizada en ciertas coyunturas. Una vez entrada en vigencia la Ley 21.342/76, se estableció un lapso máximo de tres años para que caducara toda protección legal, momento a partir del cual volverían a regir los precios de mercado. En una

coyuntura en que el salario real había caído abruptamente un 40% en un lapso de apenas tres meses (Canitrot, 1980, p. 9) sin volver a recuperar su nivel histórico y los índices de subempleo y de empleo no registrado comenzaban a elevarse a valores nunca antes registrados, no sorprende que 882.000 inquilinos de todo el país presentaran su declaración jurada de inquilino "no pudiente".

El impacto social de la liberalización de los alquileres en la Ciudad se pudo medir por el descenso del 40% al 25% de las viviendas alquiladas en el período intercensal 1970/80 por el aumento de las situaciones irregulares de tenencia (Encuesta de Situación Habitacional, SVOA-INDEC, 1988).

En cuanto a la política dirigida hacia las villas, el eje estará puesto en la erradicación compulsiva de todos los asentamientos de la Ciudad, sin ofrecer a sus habitantes ninguna alternativa habitacional. Además, en el Plan se preveía también la erradicación de la población residente en los NHT y en cualquier tipo de asentamiento precario, mediante el traslado a terrenos propios, el retorno al país o provincia de origen y/o la reubicación en otros asentamientos fuera de la capital.

El plan, organizado por etapas, planteaba como prioridad la erradicación de las villas ubicadas en la zona norte de la Ciudad, para luego continuar con las existentes en el Bajo Flores, dejándose para una etapa posterior la erradicación de las villas ubicadas en la zona sur. La prepotencia y la violencia con la que se ejecutaron las erradicaciones representaron una constante: los habitantes fueron literalmente expulsados en su mayor parte a distintos municipios del conurbano, otros trasladados a sus países de origen e inclusive a otros asentamientos de la Ciudad. Las acciones de reclamo por parte de algunos pobladores y organizaciones de la sociedad civil tuvieron poca trascendencia pública, dada la censura existente, y no lograron influir en las autoridades. Grupos muy reducidos de familias efectuaron presentaciones ante la justicia y lograron permanecer en los terrenos que ocupaban.

La erradicación se llevó adelante y sus resultados se consideraron exitosos. De las 28 villas existentes en la Ciudad, cuatro fueron totalmente erradicadas (28, 29, 30 y 40), mientras que las restantes vieron disminuir su población notablemente. Los 208.783 habitantes que en 1976 residían en el total de villas se habían reducido, siete años después, a 8.709. En el Cuadro 2 se puede observar el descenso de la población en cada una de las villas.

Luego de la erradicación, los terrenos obtenidos en el Bajo Belgrano y Colegiales fueron loteados, urbanizados y destinados a edificios residenciales en altura para sectores de clase media. El terreno del asentamiento que ocupaba la manzana de Avda. Córdoba, Ecuador, Anchorena y Paraguay fue reutilizado en su totalidad para espacio verde.

En síntesis, la acción del gobierno en este período tuvo como finalidad imponer la libertad de mercado en el ámbito de la vivienda a través del descongelamiento de los alquileres, el restablecimiento de la propiedad privada de los terrenos ocupados por la población villera y la disminución de la injerencia del Estado sobre le mercado hotelero, otorgando una mayor libertad de acción a los propietarios de los establecimientos.

Repoblamiento y radicación de villas y funcionamiento del mercado de alquiler de piezas

El retorno de la institucionalidad democrática dio lugar a una apertura al diálogo por parte del Estado frente a las demandas sociales y al inicio de una paulatina reorganización de las entidades representativas, entre ellas, de la población residente en hoteles-pensión, inquilinatos y villas. Ello se produce en un contexto social en el cual las condiciones de pobreza se habían extendido a amplios sectores de la población de todo el país, como resultado del ajuste estructural efectuado durante la dictadura militar.

El gobierno del Dr. Alfonsín reconoce a la pobreza como un problema social que necesita de la intervención estatal, y una de las primeras medidas que toma al respecto es crear el Instituto de la Pobreza en la Argentina (IPA) y realizar un mapa nacional de la distribución de los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI).[11] Sus resultados arrojaron que en el ámbito de la Ciudad en el año 1980 un 7,4% de los hogares integraban dicha categoría, cifra que se mantiene prácticamente estable en los años 1991 y 2001 (7,0 y 7,1% respectivamente). En ese conjunto de hogares se encuentra incluida la población residente en los hábitats analizados.

11 Se considera que un hogar tiene las necesidades básicas insatisfechas (NBI) cuando presenta al menos una de las siguientes condiciones: conviven más de tres persona por cuarto; habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, hotel-pensión, casilla, vivienda precaria, local no construido para vivienda u otro tipo); la vivienda no posee ningún tipo de retrete; tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela o cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe tiene baja educación (hasta 2do. año de nivel primario).

La cobertura de las políticas sociales irá perdiendo su alcance universal y comenzará a dirigirse a grupos específicos, es decir, a focalizarse en aquellos sectores que están en una situación de extrema vulnerabilidad y en peores condiciones socioeconómicas, lo que no les permite resolver sus necesidades más básicas con sus propios recursos. De modo creciente, serán objeto de intervención de los programas públicos las familias definidas como pobres y ubicadas territorialmente más que aquellas definidas por su condición de trabajador o por pertenecer a un determinado sector productivo o sindical. Uno de los primeros programas que responden a esta nueva tendencia fue el Programa Alimentario Nacional (PAN) destinado a atender la emergencia alimentaria mediante la entrega de una caja de alimentos no perecederos, con una cobertura que alcanzó a más de la mitad de los hogares del país.

Se trató de disminuir los efectos de la pobreza sobre las familias y personas que la padecían y no de intervenir sobre las causas estructurales que la producían, buscando asimismo controlar los posibles conflictos sociales que pudieran atentar contra la gobernabilidad del sistema social en su conjunto.

Entre la serie de medidas dirigidas a los sectores sociales aquí estudiados –y que son una muestra de los intentos por resguardar los derechos de estos habitantes y por disminuir los eventuales conflictos– se encuentra la reinstalación de la figura legal de "locación encubierta" en el régimen de locaciones para el arriendo de piezas en los establecimientos hoteleros, pensiones y residenciales que no tuviesen habilitación oficial. Ello denotaba cierta voluntad política del Estado de salvaguardar, al menos parcialmente, los derechos de la población que vivía en una pieza bajo un falso contrato de prestación hotelera.

Desde comienzos de la década iniciada en 1990, el Estado municipal fue complejizando el sistema de contralor sobre los establecimientos hoteleros; hacia mediados de dicha década, fue disuelto el organismo[12] que históricamente había tenido la atribución burocrática del control del cumplimiento de las normas edilicias y funcionales de estos locales por medio de un cuerpo de inspectores, mecanismo que había venido sufriendo un progresivo deterioro en su eficacia por estar viciado de prácticas

12 La Subsecretaría de Inspección General.

Cuadro 2 Evolución de la población de villas de Buenos Aires entre 1962 y 2004

Villa	1962 (1)	1976 (2)	1979 (3)	1980 (4)	1983 (5)	1993 (6)	2001 (7)	2003/2004 (8)
1-11-14	4.467	36.515	3.696	1.976	207	10.332	22.693	S/D
2	5.538							
3 Fátima	846	48.737	2.894	918	S/D	4.496	7.090	7.551
4	116							
5	789							
6 Cildáñez	3.405	13.775	2.340	1.744	968	6.037	7.993	9.136
7	203							
8	255	370	284	4				
9	80							
10	35	375	205	205				
12	1.355	1.600	1.595	1.595	1.436	#		
13-13 bis	112	355	355	355	99	220	621	S/D
15 Mataderos	1.946	14.579	8.220	6.143	2.052	6.560	9.776	S/D
16	----	200	200	200	S/D	102	135	S/D
17	775	1.750	788	408	81	502	900	S/D
18	647							
19 INTA	1.258	9.000	2.644	1.332	108	2.657	3.343	3.965
20 Lugano	4.322	21.305	4.127	3.618	1.377	8.550	16.323	17.820
21-24 Barracas	344	12.120	7.134	4.972	2.138	10.550	16.108	S/D
22	68							
23	43							
25	496							
26	52	125	125	125	45	291	456	597
27	185							
28	407	1.250						
29	4.598	9.105						
30	2.872	12.264						
31-31bis*	6.731	24.324	819	756	198	7.951	12.204	14.584
32	37	75	75	75				
33	67	120	120	120				
35	----	75						
36	----	180	100	140				
37	----	75	75	75				
38	----	75	75	75				
39	----	105	105	104				
40	----	95						
42	----	81	81	27				
43	----	153	153	153				
Calaza	----	----	----	----	----	342		
Calacita	----	----	----	----	----	----	640	430
Piletones	----	----	----	----	----	----	2.328	2.606
Reserva Ecológica	----	---	----	----	----	----	356	599
AU7	----	----	----	----	----	----	547	808
Subtotal	**42.462**	**208.783**	**36.298**	**25.120**	**8.709**	**58.590**	**101.513**	
NHT	----	9.172	8.774	8.948	3.884	4.362	4.549	4.683
Total	**42.462**	**224.885**	**51.845**	**40.533**	**12.593**	**62.952**	**106.062**	

Villas erradicadas.

---- Villas aún no conformadas.

(#) Los terrenos fueron vendidos a sus ocupantes.

Notas: No se incluyen los barrios Rivadavia, Soldati e Illia, ya que no se corresponden con las características que definen a las villas de emergencia.
NHT (Núcleos Habitacionales Transitorios): cifra que refleja la población residente en los NHT del Trabajo, Zabaleta y Cruz erradicados en 1991.
* El censo realizado en 2009 contabilizó 26.270 pobladores.

Fuentes: (1). Cravino, 2006; (2 a 4). Informe CMV (citado por Bellardi y De Paula, 1986); (3). Censo de Población y Vivienda en Villas efectuado por la Comisión Municipal de la Vivienda (citado por Oszlak, 1991); (5 y 6). Dirección General de Estadística y Censos (GCBA) sobre la base de datos de la Comisión Municipal de la Vivienda (citado por Clichevsky, 2003); (7 y 8). Instituto de la Vivienda de Buenos Aires.

irregulares. Como respuesta a esta puesta en crisis del sistema de control estatal, en los años siguientes se introdujeron modificaciones en algunos procedimientos para la *habilitación* y *fiscalización* del funcionamiento de los hoteles-pensión, incorporando para ese fin a colegios profesionales de escribanos y arquitectos, en una suerte de privatización/tercerización de obligaciones netamente gubernamentales. Responder, mediante una evaluación precisa, a la pregunta sobre cuáles han sido las consecuencias de estos cambios en las condiciones reales de vida en los hoteles para la población allí alojada es una tarea aún pendiente.

Paralelamente, desde mediados de los años 80, varios establecimientos hoteleros de la Ciudad han sido empleados por sucesivas administraciones del gobierno municipal como recurso para atender situaciones de emergencia habitacional individual o de grupos familiares. A lo largo de varios años, en el marco de dos programas sociales,[13] los hoteles fueron utilizados por el municipio como alojamiento transitorio de personas solas y de familias. Al agudizarse progresivamente la situación socioeconómica del país, la emergencia habitacional se hizo crónica y el alojamiento en hoteles se fue prolongando durante años (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2008). La última medida conocida ha sido la suspensión, decretada por la actual administración, del pago a los 58 hoteles que aún alojaban a grupos familiares, a cambio de lo cual se entregarían subsidios a los afectados. Dadas las repercusiones que ha tenido la suspensión de los pagos, la ejecución de la medida se prorrogó hasta diciembre de 2009.

¿Cómo ha evolucionado cuantitativamente el mercado de alquiler de piezas en Buenos Aires en las últimas dos décadas? En el caso de los *inquilinatos*, considerando el peso proporcional de la población alojada en ellos y del número de viviendas en el total de la Ciudad, entre 1980 y 2001 hubo un descenso del 3% al 2%.[14] En valores absolutos, entre uno y otro año, la población pasó de 79.600 a 56.000 personas y las viviendas de 27.900 a 19.900 piezas, mientras que los valores totales de la Ciudad se mantuvieron casi sin variación. Para acceder a un panorama más ac-

13 Programa de Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar (1985); Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional (1997).

14 En ambos censos, las definiciones operativas son coincidentes: las piezas de inquilinato (y no el edificio) es considerada una vivienda. En el Censo de 1991, en cambio, se consideró a cada casa de inquilinato (y cada hotel-pensión) como una vivienda.

tualizado, la información de la Encuesta Anual de Hogares (EAH)[15] del año 2007 indica que la proporción de habitantes y de viviendas en los inquilinatos se acercaba en ese año al 3% (proporción de habitantes: 2,8%; proporción de viviendas: 2,8%). La variación en sentido ascendente entre la cifra censal y la de la EAH no es interpretada en este trabajo como indicativa de un aumento real del submercado de piezas de inquilinatos, ya que no son fuentes de información estrictamente comparables; consideramos, en cambio, que tanto los datos censales como los provenientes de la Encuesta están indicando tendencias fidedignas en cuanto a la dimensión de esta problemática habitacional.

Con respecto a los hoteles-pensión, en 1991 existían en la Ciudad de Buenos Aires 1.475 establecimientos, en los que se albergaba una población estimada en 65.000 personas; hacia el fin de la década esa cifra se habría incrementado a casi 1.700 hoteles.[16] Si se consideran los datos del Censo 2001, la población, las viviendas y los hogares tienen un peso inferior al 2% (1,4%, 1,8% y 1,8% respectivamente). Los datos recogidos por la EAH de 2007 permiten calcular que esas proporciones son más altas (2,3%, 3% y 3%). La diferencia entre las dos fuentes amerita el mismo análisis que se indicó para el caso de los inquilinatos.

En cuanto a la composición social de la población de los hoteles, a principios de la década del noventa comienza a percibirse la presencia de residentes pertenecientes a sectores medios empobrecidos, definidos como nuevos pobres, hecho que pone de manifiesto las distintas situaciones de heterogeneidad que a partir de entonces presentará la pobreza.

En relación con las villas, el retorno a la institucionalidad democrática posibilitó un paulatino repoblamiento de las ubicadas en la zona sur, donde permanecieron grupos que habían resistido la expulsión violenta (Villa 1-11-14 del Bajo Flores y Villa 21-24 de Barracas), y de la Villa

15 Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

16 La cifra de los establecimientos hoteleros para el año 1991 fue calculada sobre la base de listados depurados de la Dirección General de Turismo y de Comercio Interior y Abastecimientos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de ese año; el número de habitantes se estimó considerando un promedio de 22 habitaciones por hotel. Corresponde a los establecimientos hoteleros que funcionan con habilitación oficial (Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli, 1995). El número de 1.700 hoteles es una estimación realizada sobre la base de relevamientos en terreno considerando la información de listados provistos por la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones del Gobierno de la Ciudad en 1999. En cuanto a los datos censales, si bien los hoteles-pensión fueron discriminados por primera vez en el Censo de 1991 como uno de los *tipos de vivienda,* la información fue procesada en forma agregada con los *inquilinatos*, motivo por el cual no los hemos considerado en este trabajo.

Amplios sectores de la población de la Ciudad continúan habitando viviendas no renovadas y deficitarias.
Fotografía de Zulma Recchini, 2005.

31 de Retiro, la única que aún existe en la zona norte de la Ciudad. Desde entonces, el crecimiento de la población residente en estos asentamientos fue sostenido hasta la actualidad. Si tomamos el período 1983-1993 los datos muestran que la población residente de las villas pasó de 8.709 personas a 58.248; de este total, el 49,5% son habitantes de las villas 1-11-14 (Bajo Flores), 21-24 (Barracas) y 31 (Retiro) (Cuadro 2).

Asimismo, en el marco de la retracción económica de los años 80 y de la desindustrialización de los 90, junto con el fenomenal aumento del trabajo no registrado especialmente entre los trabajadores menos calificados, la inserción laboral de la población residente en estos asentamientos pasó a estar compuesta cada vez más de trabajadores urbanos con baja calificación, que en su mayoría no acceden a un puesto de trabajo estable en el mercado laboral formal y tienen ingresos muy por debajo de la línea de pobreza. Las consecuencias de la precariedad y flexibilidad laboral no se reflejan solo en un aumento del número de pobres, sino también en

una extensión y profundización en amplias capas de la población de las condiciones de vulnerabilidad social y en la aparición de sectores sociales excluidos de aspectos significativos de la vida social.

A nivel de las políticas estatales, se inicia un período –que perdura hasta la actualidad– en el que el paradigma de la erradicación dejó paso al de la radicación. El sustrato de toda una serie de medidas legales sancionadas desde entonces pondrá especial énfasis en el arraigo y el acceso a la tierra como principal medio para garantizar la integración a la Ciudad de la población residente en este tipo de hábitat. Las políticas estarán orientadas a la regularización dominial y a solucionar problemas vinculados a aspectos urbanos y ambientales.

Durante los primeros años del gobierno de Carlos Menem, bajo el plan de Reforma del Estado (Ley Nº 23.697/89), comienzan a delinearse las herramientas tendientes a efectivizar la política de radicación. El Estado nacional transfirió tierras de su propiedad a los estados provinciales y a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para su posterior venta a sus ocupantes o para ser utilizadas en planes de vivienda social, iniciativa que se institucionalizó mediante la creación del Programa Nacional de Tierras Fiscales-Programa Arraigo (Decreto 2441/91),[17] ratificado a nivel de la Ciudad de Buenos Aires mediante dos decretos: el Nº 1001/90 y el Nº 1737/90.

Las tierras fiscales a ser transferidas correspondían a las ocupadas por las villas Nº 15, 20, 21-24 y 31, una superficie aproximada de 905.860 m^2 donde residía un total de 30.986 personas. Para el proceso de compraventa se empleó el procedimiento de transferencia colectiva, es decir, que la escritura traslativa de dominio se realizaba a nombre de organizaciones sociales legalmente reconocidas integradas por los habitantes de estos asentamientos. En 1992 se firman los decretos de transferencia de tierras a las organizaciones de las villas Nº 15 de Ciudad Oculta, 20 de Lugano y 21-24 de Barracas.

Si bien esta medida implicó modificar el estatuto legal de los habitantes de estos asentamientos –que dejan de ser considerados usurpadores ilegales–, el proceso de transferencia de tierras a sus ocupantes enfrentó en la práctica diversas dificultades. Una vez firmado el boleto de compra-ven-

17 El Programa Arraigo tenía previsto para el Área Metropolitana de Buenos Aires dar solución a los 144.000 habitantes de 119 asentamientos, de los aproximadamente 580.000 habitantes de ocupaciones de tierras (Clichevsky, 2003, p. 38).

ta, las organizaciones debían desarrollar un sistema que les asegurara una recaudación suficiente para cumplir con los pagos mensuales de la tierra. El municipio era responsable por la ejecución de las obras de infraestructura que permitirían la urbanización definitiva de las villas. El atraso en dichas obras dificultaba las tareas de persuasión por parte de las organizaciones vecinales, ya que no tenían elementos concretos para convencer a las familias de continuar efectuando sus aportes. Desde la perspectiva de la población, lo único que había cambiado era que ahora debían pagar por algo que antes era gratuito (Agostinis, 1994, p. 7). El no cumplimiento por parte del municipio de las obras de urbanización impidió, asimismo, que se avanzara en el loteo y en la regularización dominial, objetivos de esta política.[18]

La sanción de la Ordenanza 44.873 de marzo de 1991, que incorporó a las villas como distrito de zonificación del Código de Planeamiento Urbano, significó el reconocimiento de estos asentamientos como áreas residenciales, lo cual implicó legalizar el proceso de urbanización informal como una modalidad de producción del hábitat.

Para finales de la década de 1990, las nuevas condiciones estructurales producto de los cambios socioeconómicos que las políticas de orientación neoliberal habían generado, afectaron fuertemente la capacidad económica de los sectores populares. El costo de habitar la Ciudad se elevó a causa de inversiones público-privadas en materia de reforma urbana, de un mayor costo de servicios públicos privatizados y de fuertes inversiones privadas en nuevas tipologías residenciales que modificaron el mercado habitacional y de tierra urbana.

En diciembre de 1998, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[19] sancionó la Ley 148, que declaraba de atención prioritaria la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios. Se estableció la creación de una Comisión Coordinadora Participativa (CCP) integrada por representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad, así como por vecinos, cuya función sería el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas

18 Asimismo, desde el punto de vista legal hay problemas no resueltos: la declaración de innecesariedad de las tierras puede demorar muchos años –ya que los propietarios estatales cuyas tierras deben regularizarse pueden tener objetivos a veces contradictorios con el Programa–, al igual que la mensura de las mismas y su posterior subdivisión y aprobación por los organizamos competentes (Clichevsky, 2003, p. 38).

19 A partir de 1996, la Ciudad pasó a tener estatus de estado provincial, con su Constitución y su Poder Legislativo.

sociales habitacionales y los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas en barrios. Sin embargo, este objetivo aún no se ha cumplido y, bajo la órbita del Programa de Integración de Asentamientos Precarios llevado adelante por el Instituto de Vivienda se realizaron, sobre todo, intervenciones de mejora de infraestructura y de equipamiento comunitario.

La crisis económica-institucional de 2001 marcó la eclosión de un modelo que se comenzó a implementar a mediados de la década del 70 y que se profundizó en la década del 90. Sus consecuencias más impactantes fueron que, en un período muy corto de tiempo, se produjo un aumento notable del porcentaje de hogares que con sus ingresos no alcanzaban a cubrir sus necesidades alimentarias (4% de los hogares y 6,3% de las personas bajo la línea de indigencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA–) y un aumento del porcentaje de los hogares por debajo de la línea de la pobreza (13,4% de los hogares y 19,8% de las personas en la CABA). El balance final fue el empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares y de amplios estratos de las capas medias.

Una de las formas en que dicha situación se manifestó a nivel de la ciudad fue la aparición de lo que se ha denominado "nuevos asentamientos urbanos", emplazados en ciertos espacios vacantes dispersos en la trama urbana –debajo de los puentes, a la vera de las vías del ferrocarril, entre otros– sin posibilidades de urbanización futura. Caracterizados por la extrema precariedad de sus construcciones y carentes de los mínimos servicios, son una muestra más de las formas en que las familias de escasos recursos intentan hacerse de un lugar de residencia en la Ciudad. Según el análisis de distintas fuentes consultadas, en 2007 su número oscilaría entre 30 y 40. Probablemente la aparición de estos asentamientos esté vinculada a la ocupación desarrollada por los cartoneros, los que construyen sus viviendas en espacios donde pueden clasificar los residuos y que se encuentran cercanos a los lugares de venta de los mismos.

A la par que surge este nuevo fenómeno, se observa un crecimiento en la extensión territorial de algunas villas y el aumento de la densidad poblacional en otras mediante el desarrollo de construcciones en altura. En la Villa 31 de Retiro, solo por mencionar uno de los casos que ha tomado más estado público, la construcción en altura generó un mercado informal de alquiler y de compra-venta de piezas y/o viviendas que responde a la demanda de aquellos sectores sociales que no pueden acceder a otro tipo de vivienda, por ejemplo, al arriendo de piezas en inquilinatos y hoteles pensiones.

A partir del año 2002, bajo la Ley 470 que declaró Área de Desarrollo al sector sur de la Ciudad[20] y creó la empresa estatal Corporación Buenos Aires Sur, las 12 villas ubicadas en esa zona (Mapa 1) pasaron a estar bajo la órbita de dicha empresa, encargada de urbanizarlas. Los objetivos para esta gestión vuelven a ser la regularización integral de cuatro asentamientos medianos y chicos, la relocalización de los asentamientos en situación de habitabilidad crítica e iniciar acciones en todos los asentamientos asegurando la presencia del Estado en el sur de la Ciudad. Las villas 31 y 31 bis y Rodrigo Bueno, muy cercana a la Reserva Ecológica de la Ciudad, quedaron bajo la órbita del Instituto de Vivienda de la Ciudad.

Lo cierto es que desde el retorno de la institucionalidad democrática hasta la realización del Censo Nacional del 2001 la población residente en villas creció más de 10 veces, en tanto que dicho crecimiento se duplica si se toma la estimación de 170.000 habitantes para el año 2007 efectuada por la Sindicatura General de la Ciudad. Cualquiera de estas cifras que se mencionan nos indica que las villas de emergencia no solo han permanecido en el tiempo, sino que su población se incrementa año a año.

A modo de conclusión

En sus orígenes, estos hábitats de la pobreza se encuentran vinculados a una misma necesidad: el alojamiento en la Ciudad, ámbito donde se encuentran las oportunidades de empleo y el acceso a toda una serie de bienes y servicios sociales. Sin embargo, surgen diferencias en cuanto a la forma en que las familias satisfacen dicha demanda: el arriendo de piezas *versus* asentarse en las villas de emergencia, estrategia autogestionada desde sus orígenes por la población.

La persistencia de estos hábitats a lo largo del tiempo nos habla de las formas en que se produce la apropiación y uso del espacio urbano por parte de los sectores sociales de más escasos recursos, diferentes modos en que las familias y personas encuentran una alternativa de alojamien-

20 El sector incluido abarca la zona delimitada por la Avenida General Paz, el Riachuelo, el Canal que deslinda la península de Dársena Sur de la ex Ciudad Deportiva y de la Reserva Ecológica, Av. España (continuación de Av. Tristán Rodríguez, desde Fuente de las Nereidas hacia el sur), calle Elvira Rawson de Dellepiane (continuación de Brasil /el puente de Dársena 1/Dársena Sur y la ex Av. Costanera), Av. Ing. Huergo, Av. San Juan (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. Directorio (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. Escalada (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda este), Av. Juan B. Alberdi (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. General Paz (Art. 1º).

to, manifestaciones de la segregación socioespacial urbana en la Ciudad. Sin embargo, la persistencia no oculta las particularidades que asumió su evolución en un lapso de casi 150 años. El descenso en la proporción de población alojada en los inquilinatos no significó la desaparición del alquiler de cuartos en esta modalidad sino la aparición de nuevas formas de obtención de renta empresaria y de nuevas condiciones legales para los alojados. Las villas más antiguas se fueron consolidando aun después de la erradicación compulsiva; otras siguieron recibiendo nuevos habitantes; en algunas se generaron submercados informales de compra-venta y alquiler de viviendas, se intensificó el uso intensivo del espacio y se desarrollaron las organizaciones de la población.

Las acciones implementadas por el Estado a lo largo del extenso período analizado fueron diferentes para cada tipo de hábitat. En los conventillos o inquilinatos las intervenciones públicas entre fines del siglo XIX y comienzos del XX tuvieron mayormente el sesgo de controlar que la escasa salubridad en estos establecimientos afectase al resto de la población, así como la inquietud por evitar la extensión de la conflictividad social, en el marco de los reclamos por la rebaja de los alquileres. Desde mediados del siglo XX, la atención de los organismos del gobierno local se centrará en los hoteles-pensión a través de la conformación de un marco legal y de control destinado a regular las condiciones de funcionamiento.

Los hoteles-pensión, en tanto constituyen en la gran mayoría de los casos la residencia permanente de personas o familias durante lapsos prolongados, deben ser caracterizados como *seudo-hoteles*. Sin embargo, un porcentaje menor de este universo cumple la función de alojamiento transitorio (por ejemplo: quienes se trasladan a la Ciudad para tratamientos médicos, para efectuar trámites personales, por trabajos ocasionales u otros motivos).

En diferentes coyunturas históricas, el peso de la intervención se inclinará más hacia sostener la rentabilidad de la oferta o, en otras, a reducir los riesgos a los que están expuestos sus "huéspedes". Los hoteles conforman una "caja de Pandora" que el Estado no está dispuesto a abrir, no tanto por temor a saber con qué se encontrará sino, antes bien, porque no hay respuestas para lo que se deja al descubierto, no hay estrategias organizadas para responder a la necesidad habitacional de los "habitantes-pasajeros". La tensión entre hacer un control efectivo de las condiciones en que funcionan los "hoteles-vivienda" y aplicar la fuerza de la ley para proceder a su cierre temporal o definitivo sigue sin resolverse; esta también es una cuestión persistente en el tiempo.

En el caso de las villas, la ocupación de tierras y la consolidación de estos asentamientos como enclaves de pobreza en el interior de la trama urbana ameritó intervenciones por parte del Estado que variaron, según las épocas y los contextos políticos, entre la erradicación definitiva y la radicación *in situ*. A partir del retorno de la institucionalidad democrática, las acciones se sustentan en el reconocimiento legal del derecho de los habitantes de las villas a residir en dichas tierras, siendo la incorporación al tejido urbano de la Ciudad la estrategia de integración propuesta. Sin embargo, a poco menos de un año del Bicentenario las declaraciones no se han concretado aún en hechos y la transformación de las villas en barrios todavía es una cuenta pendiente a la que se suman nuevos fenómenos tales como el mercado de alquiler/venta en villas o los NAU.

Al igual que a principios del siglo XX, amplios sectores de la población en la Ciudad continúan enfrentándose a dificultades en el acceso a una vivienda digna, meta que depende cada vez más de la intervención del Estado y menos de sus propios recursos.

Bibliografía

Agostinis, S. (1994), "La transferencia de tierras a los villeros en el proceso de reestructuración del Estado", en *Cuadernos de PROHA,* nº 4, Buenos Aires, Programa Hábitat (PROHA). pp. 1-15.

Bellardi, M. y A. De Paula (1986), *Villas Miserias: origen, erradicación y respuestas populares,* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Blaustein, Eduardo (2001), *Prohibido vivir aquí*, Buenos Aires, Comisión Municipal de la Vivienda.

Canitrot, A. (1980), *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981*, Buenos Aires, Estudios CEDES, vol. 3, nº 10.

Clichevsky, Nora (1997), "Regularización dominial, ¿solución para el hábitat 'popular'en un contexto de desarrollo sustentable?", en B. Cuenya y A. Falú (comps.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina,* Buenos Aires, Colección CEA-CBC.

––––– (2003a), "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires", en *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales,* XXXV, pp. 347-374.

––––– (2003b), "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina", en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, nº 75, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 3-78. Disponible en www.cepal.org.stg

Cravino, M. C. (2006), *Las villas de la Ciudad. Mercado e informalidad urbana, Buenos* Aires, Ed. Departamento de Publicación de la UNGS.

Cuenya, B. (1997), "Descentralización y política de vivienda en Argentina", en B. Cuenya y A. Falú (comps.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina,* Buenos Aires, Colección CEA-CBC.

––––– (1988), *Inquilinatos en la Ciudad de Buenos Aires. Referentes teóricos e históricos y un estudio de caso en el barrio de Almagro*, Buenos Aires, CEUR.

Dávolos, P., M. Jabbaz y E. Molina (1987), *Movimiento villero y Estado (1966-1976)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2006), *Informe de Situación. Desalojos de Nuevos Asentamientos Urbanos,* Buenos Aires.

De la Torre, L. (1983), "La ciudad Residual", en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (dirs.), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Tomo II, Buenos Aires, Editorial Abril.

Facciolo, A. M. (1981), "Crecimiento industrial, expansión metropolitana y calidad de vida", en *Desarrollo Económico*, vol. 20, nº 80, Buenos Aires, IDES, enero-marzo.

Indec (1984), "La pobreza en la Argentina", Buenos Aires, Serie Estudios INDEC.

Liernur, P. (1984), "Buenos Aires: la estrategia de la casa autoconstruida", en AA.VV., *Sectores Populares y vida urbana*, Buenos Aires, CLACSO.

Martínez, C. (2004), "Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas", en *Lavboratorio on line. Revista de Estudios Sobre Cambio Social,* año IV, nº 16, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales-UBA. Disponible en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm

Mazzeo, V. (2009), "Relaciones entre modernidad, espacio y vida social en Buenos Aires. Desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX", en *Mundo Urbano*. Disponible en: http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php

Oszlak, O. (1991), *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Estudios CEDES-Hvmanitas.

Pastrana, E. (1980), "Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973)", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XIV, nº 54, México D.F., Sociedad Interamericana de Planificación, pp. 134-142.

Pastrana, E., M. Bellardi, S. Agostinis y R. Gazzoli (1995), "Vivir en un cuarto. Inquilinatos y hoteles-pensión en Buenos Aires", en *Medio Ambiente y Urbanización*, nº 50/51, Buenos Aires, IIED-AL.

Pírez, P. (1994), *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la ciudad*, Buenos Aires, CEAL.

Programa Arraigo (1994), *Marco teórico para una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano-ambiental sustentable*, documento final del Proyecto PNUD ARG.92/012, "Programa Nacional de Tierras", PNUD-Comisión de Tierras Fiscales Nacionales.

Recalde, H. (1994), "La vivienda popular en Buenos Aires (1870-1930) a través de las fuentes médicas", en *Todo es Historia*, nº 320, Buenos Aires.

Rivas, E. (1977), "Estudio analítico de un submercado de vivienda: arrendamiento de piezas", informe final de investigación, Buenos Aires, CEUR/ITDT (mimeo).

––––– (1991), "Mercado y submercados de vivienda (Alquiler de habitación)", en R. Gazzoli (comp.), *Inquilinatos y Hoteles*, Buenos Aires, CEAL, Biblioteca Política, nº 328.

Romero, J. L. (1976), *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Schteingart, M., A. M. Facciolo, M. Knallinsky, A. Toribio y B. Broide (1974), "Políticas de vivienda de los gobiernos populares para el área de Buenos Aires", en *SUMMA,* nº 71, Buenos Aires, Ediciones SUMMA.

Scobie, J. (1977), *Buenos Aires. Del centro a los barrios, 1970-1910*, Buenos Aires, Ed. Solar/Hachette.

Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA)-Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación (1988), *Situación socio-habitacional del Área Metropolitana de Buenos Aires,* Buenos Aires, SVOA.

Sindicatura General de la Ciudad (2007), *Informe Especial UPE Nº3. Asentamientos precarios, villas, NHT, inmuebles intrusados, barrios municipales y complejos habitacionales,* Buenos Aires.

Suriano, J. (1984), "La huelga de inquilinos de 1907 en Buenos Aires", en AA.VV., *Sectores Populares y vida urbana*, Buenos Aires, CLACSO.

Torrado, S. (2007), "Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad", en Susana Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX,* Tomo I, Buenos Aires, Secretaría de Cultura de la Nación-Edhasa.

Torres, J. C. (1983), "La ciudad y los obreros", en J. L. Romero y L. A. Romero, (dirs.), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos,* Tomo II, Buenos Aires, Editorial Abril.

Torres, H. (2006), *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990*), Buenos Aires, Ediciones fadu. Disponible en: www.fadu.uba.ar/publicaciones/cat_dif_n03.pdf.

Torres, H. y M. Schteingart (1973), "La estructura espacial interna de la Región Metropolitana de Buenos Aires en 1970 (Caracterización social y funcional)", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. VII, nº 26, Buenos Aires, junio.

Viñuales, G. (1984), "Ideas y realidades de la arquitectura residencial en Buenos Aires a fines del siglo xix", en aa.vv., *Sectores Populares y vida urbana*, Buenos Aires, clacso.

Yujnovsky, O. (1974), "Revisión histórica de la política de vivienda en la Argentina desde 1880", en *SUMMA*, nº 72, Buenos Aires, Ediciones summa.

––––– (1983), "Del conventillo a la villa miseria", en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (dirs.), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Tomo II, Buenos Aires, Editorial Abril.

Ziccardi, A. (1984), "El tercer gobierno peronista y las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires (1973-1976)", en *Revista Mexicana de Sociología*, 4/84, México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, octubre-diciembre, pp. 145-172.

Política
y gestión gubernamental

Política y gestión gubernamental

La relación entre clase social y voto
Darío Canton y Jorge Raúl Jorrat

Dos siglos de difícil gobierno
Pedro T. Pírez

Presupuesto de gasto y cálculo de recursos
Alberto Valle

La relación entre clase social y voto

Darío Canton

Jorge Raúl Jorrat

El objetivo de esta síntesis, basada en una amplia elaboración en tres volúmenes realizada por los autores de este capítulo (Canton y Jorrat, 2001, 2004 y 2007), es vincular las historias sociodemográfica y electoral de la Ciudad de Buenos Aires. En particular, se busca estudiar la relación clase social-voto a partir, por un lado, de datos electorales tanto de diarios de la época como de registros oficiales, y, por otro, de la información sobre ocupación o clase obtenida, en general, de Registros Cívicos y padrones, salvo alguna información ocupacional extraída de censos nacionales y municipales.

A lo largo de los 146 años transcurridos desde que se levantó el primer Registro Cívico para votar, la vida política de la Ciudad pasó por muchos cambios. Si bien no nos ocuparemos de ellos, no queremos dejar de mencionarlos para enfatizar así el acotado recorte de nuestro trabajo. En ese extenso período, hubo muy diversos cambios:

• De superficie: incorporación, a fines de 1887, de los partidos de San José de Flores y Belgrano.

• De las unidades electorales: desde 1864 hasta 1901 parroquias en distinto número; secciones o circunscripciones hasta 2007: 20 entre 1904 y 1963 y 28 de 1973 a 2007; 15 comunas desde 2009 (véase el Anexo A).

• De las condiciones para ser elector y votar: inscripción y voto voluntarios, con voto universal, masculino, para cada elección, hasta 1910 inclusive; inscripción y voto obligatorios, con voto universal, masculino, de 18 a 69 años, entre 1912 y 1948; inscripción y voto obligatorios, con voto universal, para ambos sexos –también de 18 a 69 años–, desde 1951 en adelante.

• De la legislación electoral: sistema de lista completa (fundamentalmente hasta la sanción de la Ley Sáenz Peña) que adjudicaba la totalidad de los cargos a la mayoría; de lista incompleta, con adjudicación de bancas a la mayoría y primera minoría; representación proporcional desde 1957 y 1963 –en general, hasta la fecha–, con ocasionales elecciones por circunscripción uninominales.

• De las características de la población de la Ciudad o del medio en que se movían quienes estaban, en cada momento, habilitados para votar (relación entre argentinos y extranjeros en distintas épocas; cambiantes estructuras por sexo y edad).

• Del modo en que se elegían los candidatos y en que tenían lugar las campañas electorales, incluida la propaganda.

Dejando de lado los aspectos mencionados, nos ocuparemos de la relación entre clase social y voto por los partidos políticos a lo largo de todo el período.

Las herramientas para el análisis serán correlaciones, ecuaciones de regresión y estimaciones de apoyos manuales y no manuales a los distintos partidos según las propuestas de King (1997).

Distinguiremos tres grandes períodos: Primer período: 1864-1910; Segundo período: 1912-1973; Tercer período: 1983-2009. Nuestra presentación se detendrá especialmente en el primer período, por ser aquel para el que, hasta ahora, se contaba con menos datos y estudios desde el punto de vista de la sociología electoral. Con todo, creemos haber cubierto razonablemente lo fundamental de los otros períodos, incluyendo una consideración particular, basada en datos sólidos, sobre la abstención electoral en el último, que muestra un claro contraste con el período anterior.

Período 1864-1910

Tres apartados describen los datos. Un cuarto ofrece resultados y el último muestra un balance del período.

Elecciones y Registros Cívicos

El panorama completo de los elementos a nuestra disposición, referido tanto a los Registros Cívicos (mediante los que obtenemos datos sobre la ocupación de los electores), como a los resultados electorales (el voto por los partidos políticos), puede verse en el Tomo I de *Elecciones en la ciudad* (Canton y Jorrat, 2004).

Los Registros Cívicos están menos parejamente distribuidos que las elecciones: tenemos cuatro para las dos primeras décadas, cuatro para las dos últimas –con uno más, muy especial, para el Concejo Deliberante–, y ninguno en la intermedia. Además, cinco de esos Registros están incompletos en algún grado (el más afectado en este sentido es el de 1864; en los otros, se han recalculado datos parciales de algunas parroquias para cubrir los casos faltantes), con el agregado de que, a veces, por la situación política imperante, la existencia de sus datos se vuelve irrelevante –así, en la década de 1890, algunas parroquias debieron ser obviadas en el análisis por irregularidades; o bien directamente no se estudiaron algunas elecciones de comienzos del siglo XX y dejaron ocioso el Registro Cívico de 1901 (del que, por otra parte, no se encontraron los datos de cuatro parroquias).

En cuanto a las elecciones, seis sobre veitinueve corresponden a las dos primeras décadas. Aunque en algo puede influir la circunstancia de que los autores no agotaron su búsqueda de resultados electorales más antiguos, el hecho se debe, en buena medida, a la existencia de elecciones para las que no se encontraron datos discriminados por parroquia (inscriptos, votantes y voto por partidos políticos, que es lo que necesitamos). También se debe, en ocasiones, a cómo se presentaba la información. Citemos, como ejemplo, el resultado de las elecciones para diputados y presidenciales de 1874: en el primer caso, en el periódico se consignaron los votos obtenidos y la mayoría alcanzada por los partidos en cada parroquia; en cambio, en las elecciones presidenciales, solo aparece el segundo modo de presentación, por lo que resulta imposible reconstruir las cifras originales. La comparación entre ambas votaciones, separadas por algo más de dos meses, muestra, sin embargo, que el mitrismo ganó votos, aunque no

Cuadro 1 **Elecciones consideradas y grado de competitividad, en números absolutos. Ciudad de Buenos Aires. Años 1864-1910**

Períodos	Competitividad			Total
	Ninguna	Baja	Media y alta	
1864-1889	2	2	8	12
1890-1898	5	1	4	10
1904-1910			7	7
Total	7	3	19	29

Nota: *Ninguna* competitividad es cuando se presenta un solo partido. *Baja* competitividad se refiere a una elección en que un partido alcanza el 80% o más de los votos. Competitividad *media y alta* es una elección en que interviene más de un partido y en la que ninguno alcanza el 80 por ciento.

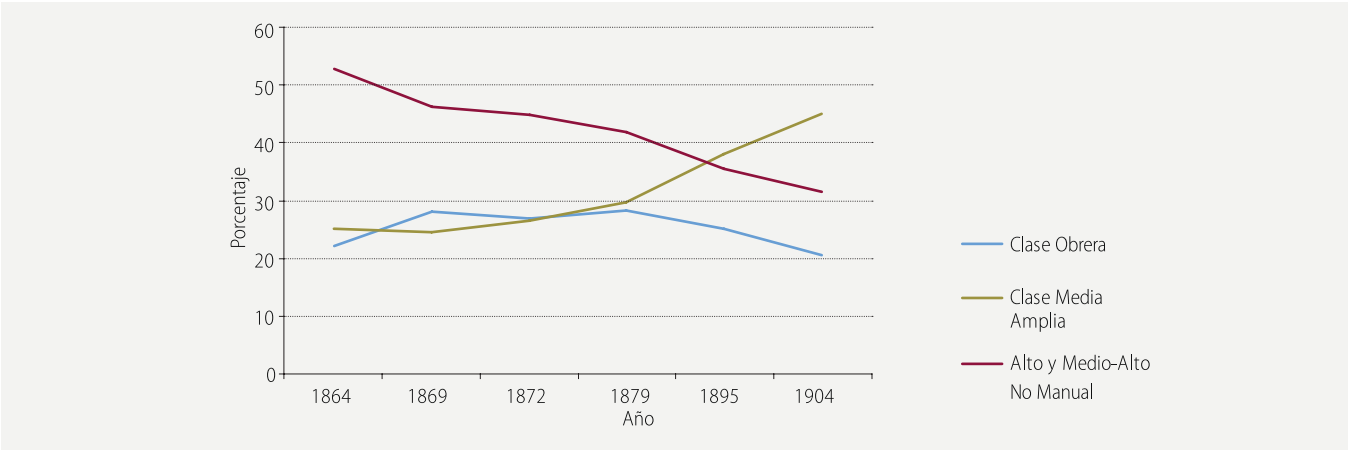
Fuente: Elaboración propia.

muchos, en diez parroquias de las catorce que componían la Ciudad. En la mayoría de esas diez aumentó algo sus ventajas originales y en tres achicó la diferencia por la que perdió en diputados. Es todo lo que podemos decir con la información disponible. De cualquier modo, dadas las cifras en juego, nos resulta creíble suponer que nuestras conclusiones sobre la elección de diputados en cuanto a los apoyos que recibió cada partido valen también para la presidencial.

Como puede observarse en el Cuadro 1, sobre las doce elecciones del primer período (1864-1889), dos tercios, es decir, ocho elecciones, tienen competitividad media y alta, frente a un 40% en la década de 1890 y 100% en la de 1900. Sin embargo, dos elecciones del primer período (las de 1886 para diputados y presidente), así como tres de la década de 1890, presentan problemas de legitimidad.

En cualquier caso, las elecciones de la primera década del siglo XX, a pesar de las objeciones que se les podrían formular, muestran un cambio favorable sobre lo que existía anteriormente. Debe recordarse también, con respecto a elecciones en que se presenta un solo partido, que en la década de 1890 en tres oportunidades se trata de la oposición. Pensamos que esto tiene que ver con lo que, en más de una ocasión, señaló *La Prensa* acerca de las diferencias entre la Ciudad de Buenos Aires y el interior: comparativamente, en la Ciudad de Buenos Aires se podía votar, cuando no era así en el resto del país. El hecho de ceder el campo a la oposición en la Capital contribuía, a veces, a descomprimir situaciones políticas muy tensas (es bueno recordar que este recurso se aplicó nuevamente en la década de 1930).

Gráfico 1 **Categorías de clase en distintos Registros Cívicos. Ciudad de Buenos Aires. Años 1864-1904**



Nota: *Clase Obrera* incluye Obreros no Calificados y Obreros Calificados; *Clase Media Amplia* incluye Oficios Cuenta Propia, Técnicos y Empleados; y *Alto y Medio-Alto No Manual* incluye Comerciantes, Estudiantes, Profesionales y Empresarios.

Fuente: Tabla B1 del Anexo B.

Cuadro 2 **Correlaciones Pearson de las distribuciones de categorías ocupacionales entre sí, para pares de Registros Cívicos. Ciudad de Buenos Aires. Años 1864-1904**

	Año 1869	Año 1872	Año 1879	Año 1895	Año 1904
Año 1864	0,75	0,65 º	0,68 º	0,35 ª	0,35 ª
Año 1869		0,98	0,96	0,68	0,70
Año 1872			0,94	0,73	0,75
Año 1879				0,76	0,79
Año 1895					0,99

N=8 para correlaciones con 1864; N=9 para el resto. º $p < 0,10$; ª no significativo. Resto, sin indicaciones, $p < 0,05$.

Fuente: Gráfico 1.

Los Registros Cívicos y su comparabilidad

En el Gráfico 1 se presentan las categorías de clase en distintos Registros Cívicos (de 1864 a 1904) y en el Cuadro 2 las correlaciones de las categorías de ocupación entre sí, en cada uno de los Registros Cívicos utilizados (1864, 1869, 1872, 1878, 1895, 1897 y 1904).

Salvo para 1864, donde se recuperó un 70% de información ocupacional de los inscriptos en el Registro Cívico, las correlaciones entre las distribuciones ocupacionales son todas significativas, en algunos casos con valores bastante altos.

Cuadro 3 **Porcentaje de analfabetismo dentro de cada grupo de edad de los inscriptos en los Registros Cívicos utilizados. Ciudad de Buenos Aires. Años 1846, 1869, 1872, 1879, 1895 y 1904**

Registro Cívico	18-29 años	30-48 años	50 y más años	Total
1864	22	26	16	23
1869	29	25	21	26
1872	26	28	29	27
1879	27	28	26	27
1895	6	10	16	8
1904	4	6	13	5

Fuente: Elaboración propia.

Téngase presente el fuerte crecimiento de los inscriptos hacia el final del período, especialmente en el último año (1904), con lo que nos acercaríamos más a la realidad de la situación socioeconómica de la población en condiciones de votar. Si bien se trataba de inscripción voluntaria, la similitud de las distribuciones ocupacionales de los Registros Cívicos de la segunda mitad del siglo XIX –indicada por los coeficientes de correlación presentados– es ilustrativa.

Con ligeras variaciones, la proporción de gente de Clase Obrera que se inscribe en los registros de los años considerados tiende a mantenerse. En cambio, los sectores Altos y Medio-Altos tienden a disminuir de 1864 a 1904, mientras que lo que hemos denominado Clase Media Amplia tiende a crecer. Esto llevaría a que, en una visión dicotómica de trabajadores manuales y no manuales, la composición del electorado se haya mantenido estable.

Un segundo aspecto que los datos obtenidos permiten analizar es el del analfabetismo de los inscriptos por Registro Electoral de cada año considerado y dentro de distintos grupos de edad en cada uno de ellos, como se refleja en el Cuadro 3.

El porcentaje de analfabetos de los inscriptos es menor que el de la población que se podía inscribir (varones argentinos de 18 y más años), según los datos más confiables a nuestra disposición –no siempre los mismos– posteriores a 1880. Para el Censo Municipal de 1887 los varones argentinos analfabetos de 8 y más años son un 14,2%, y para el Censo Nacional de 1895 los de 6 y más años son un 22,4%, valores ambos superiores al del Registro Cívico de 1895 (o incluso de 1897, cuyo valor llega al 11,0%). No hay que olvidar que los porcentajes de los censos incluyen edades *menores*

que las de los inscriptos, por lo que el analfabetismo censal de los de 18 y más años ha de ser mayor. Para 1904 se da algo similar: 9% para los varones argentinos mayores de 18 años relevados por el Censo Municipal y 5,3% para los inscriptos del Registro Cívico. Dentro de pautas esperables, a mayor educación, mayor anotación para votar. Es otro argumento para poner en dudas el manejo fraudulento –al menos, en forma masiva– de la inscripción. El analfabetismo baja decididamente a partir de 1895, particularmente para el grupo etario de 18-49 años. El del grupo de edad mayor (50 y más) crece hasta fines de los años 70, para bajar luego: aunque ese descenso no tenga la relevancia de los otros grupos de edad, se reduce a la mitad de los valores de fines de los 70. Mientras que al principio el analfabetismo de los grupos más jóvenes superaba al de los mayores, luego se empareja y, hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, la proporción de analfabetos en las edades mayores es más alta en comparación con la de los más jóvenes.

Es relevante destacar que, con la excepción de los mayores de 50 años en 1864, la presencia del analfabetismo es bastante similar en los distintos grupos etarios entre 1864 y 1878, siempre considerando los que se inscribían para votar. A partir de 1895, el analfabetismo de los inscriptos crece con la edad. Ya sea que se hable de inscripción "voluntaria" o de movilización "clientelística", prácticamente no habría sesgos de analfabetismo por edad en los primeros quince años de Registros Cívicos entre los porteños. Sí parece ser cierto, como se señaló, que el nivel de educación de los inscriptos tendía a ser más alto que el de la población como un todo. Por otro lado, hay algo de gran interés: la dirección ascendente o descendente del analfabetismo de los grupos de edad. Si se miran los dos primeros Registros Cívicos (1864 y 1869), se ve que la diferencia entre el grupo de 18-29 años y el de 50 y más es de diez puntos porcentuales en el de 1864 y ocho en el de 1869, con los valores más bajos de analfabetismo en el último grupo.

Si vamos al extremo inferior del Cuadro 3 y repetimos el procedimiento con 1895 y 1904, encontramos diferencias parecidas a las anteriores –diez puntos porcentuales y nueve, en ese orden–, pero ahora con los valores más bajos de analfabetismo en el primer grupo de edad.

A nuestro juicio, esto indicaría que *en la década de 1860 los mayores que se inscribían en los Registros Cívicos pertenecían a los sectores más altos e ilustrados.* La ampliación de la inscripción y la decisiva influencia de la Ley 1420 invierten el panorama inicial. Ahora, en 1895 y 1904, el analfabetismo de los habitantes de 50 y más años tiene valores parecidos a los de 1864 pero es alrededor de tres veces mayor que el del grupo más joven, de 18 a 29 años.

Las poblaciones en juego. Vieja Ciudad y actual Ciudad

El porcentaje más alto de inscriptos sobre varones argentinos de 18 y más años en la vieja Ciudad se alcanza en 1879 y 1874 y en la actual Ciudad en el siglo XX, con un notable ascenso entre 1904 y 1910. El porcentaje de votantes sobre varones argentinos de 18 y más registra su valor más alto en 1874, superior incluso al de las elecciones de 1904 y 1910. Por último, el porcentaje de votantes sobre inscriptos muestra los dos valores superiores en 1874 y 1864 (véase el Cuadro 4).

El Gráfico 2 ilustra el proceso aludido (téngase presente que se trata de valores discretos que fueron unidos por una línea para facilitar la visión del lector). Las curvas del Gráfico 2 registran el gradual crecimiento de la población de varones argentinos de 18 y más años y cómo lo supera –bastante ampliamente– el de la población que se inscribe para votar, quedando los votantes efectivos en un lugar intermedio (recordemos que es la etapa en que votar no era obligatorio).

La comparación entre vieja Ciudad y actual Ciudad (Gráfico 2) para solo tres elecciones en idénticos períodos de 15 años (1864-1879 y 1895-1910) muestra menor fluctuación en la primera que en la segunda y crecimientos parejos de la población de varones argentinos de 18 y más años, de inscriptos y de votantes. En la actual Ciudad, los inscriptos crecen mucho más que los votantes y que la población, en ese orden.[1]

Resultados

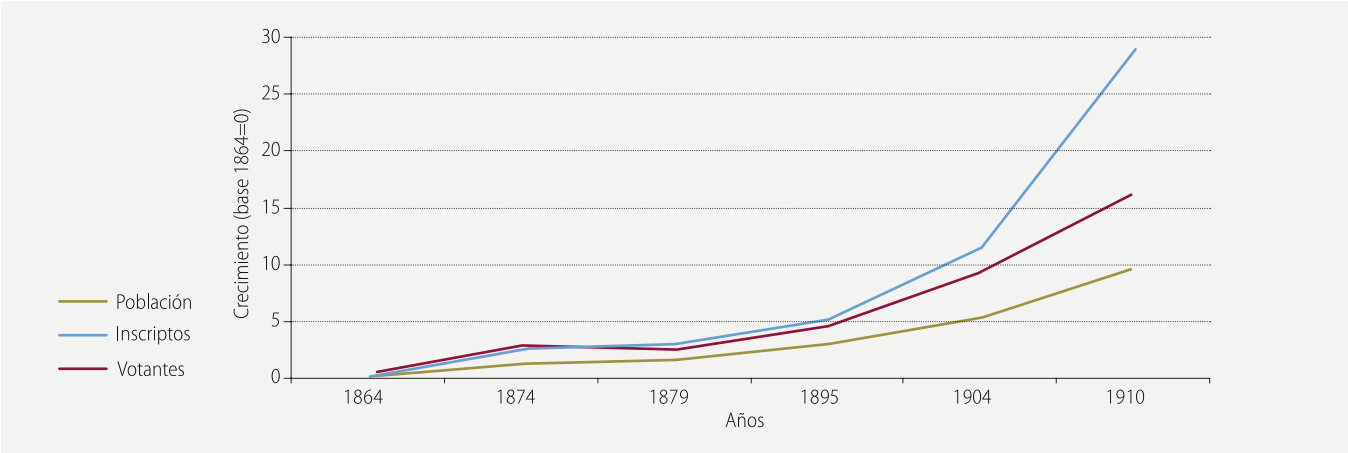
Agrupamientos de elecciones y grandes líneas partidarias (autonomismo y mitrismo)

Se presentan aquí los valores de correlaciones significativas para las dos grandes fuerzas del período (autonomismo y mitrismo), y en el Anexo C se ofrecen ecuaciones de regresión.[2]

1 Debe notarse que la comparación precedente puede reflejar tanto variaciones geográficas y de composición poblacional como las vicisitudes de momentos políticos diferentes.

2 Para hacer más ligera la lectura, las tablas con regresiones –y comentarios– se ofrecen en el Anexo C.

Gráfico 2 Crecimiento de la población argentina masculina de 18 años y más que se inscribió y que votó en la vieja Ciudad (1864-1879) y en la actual Ciudad (1895-1910 hasta el presente)



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4 Población argentina masculina mayor de 18 años, inscriptos y votantes entre 1864 y 1910

	Vieja ciudad[a]			Actual ciudad		
	1864	1874	1879	1895	1904	1910
1. Población estimada de argentinos de 18 años y más	12.747	17.718	22.465	47.973	84.487	122.865
2. Inscriptos	3.634	8.881	11.436	21.217	53.220	105.465
3. Votantes	2.408	6.192	5.361	12.793	28.193[b]	39.636
2/1 % (Inscriptos/Población)	28,5	50,1	50,9	44,2	63,0	85,8
3/1 % (Votantes/Población)	18,9	34,9	23,9	26,7	33,4	32,3
3/2 % (Votantes/Inscriptos)	66,3	69,7	46,9	60,3	53,0	37,6

[a] Sin Flores ni Belgrano.

[b] Elecciones de Senador.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5 **Correlaciones significativas para el voto autonomista y mitrista entre 1864 y 1910 y subperíodos. Ciudad de Buenos Aires**

Estratos o Clases	PAN 1864-1910	Mitre 1864-1910	PAN 1864-1894	Mitre 1864-1894	PAN 1904-1910	Mitre 1904-1910
Clase Obrera	0,24**	Ns	0,27**	Ns	0,25**	-0,28*
Clase Media Amplia	Ns	-0,24**	-0,19º	-0,18º	Ns	Ns
Alto y Medio-Alto No Manual	-0,21**	0,27**	Ns	0,19*	-0,27**	0,36**
N	214	160	95	109	119	51

º p < 0,10; * p < 0,05; ** p < 0,01

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6 **Porcentaje de ocupaciones manuales y no manuales de votantes por distintos partidos políticos y composición del voto según esas categorías, en elecciones competitivas seleccionadas entre 1864 y 1910. Ciudad de Buenos Aires**

Partidos considerados	Porcentaje de votantes por ocupaciones que votan a cada partido		Porcentaje componente ocupacional de cada partido	
	Manual	No Manual	Manual	No Manual
Autonomista Nacional	59,7	45,6	39,9	60,1
Mitrismo	22,7	37,8	20,4	79,6
Radical	27,9	59,5	23,1	76,9
Socialista	30,1	7,3	82,5	17,5

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el Cuadro 5 y en la regresión del Anexo C (Tabla C1), es claro el apoyo "popular" al PAN y el de sectores medio-altos al mitrismo.

Complementando lo visto, en el Cuadro 6 aparecen estimaciones de los apoyos manuales y no manuales a los partidos bajo análisis, de acuerdo con la metodología desarrollada por King (1997).[3]

3 El método y software de King coronan diversos esfuerzos previos de distintos autores por estimar la celda interior de un cuadro cuando se cuenta solo con datos agregados. En una encuesta uno puede observar el porcentaje de una ocupación que vota a un partido; cuando se dispone de información en el agregado –porcentajes de votos que obtiene un partido en una sección o circuito y porcentaje de una ocupación específica que vota por dicho partido en la misma unidad– y no se sabe cuántos de la ocupación de interés votaron por el partido bajo análisis, no podemos observar esto directamente. Hay que buscar una alternativa para producir estimaciones de las celdas interiores de un posible tabulado de ocupación y voto; en este sentido, la propuesta de King constituye una excelente alternativa.

Según el ejercicio realizado (Cuadro 6), se observa mayor apoyo manual al autonomismo y mayor adhesión no manual al mitrismo. En cuanto al componente de los respectivos caudales electorales, mientras que el autonomismo está cerca de la proporción poblacional, el mitrismo tiene un exceso de componente no manual.

En la comparación entre el radicalismo de la década de 1890 y el socialismo de comienzos del siglo XX, el primero se asemeja al mitrismo y el segundo es la gran novedad, en términos de un notorio apoyo y composición manual.

Balance del primer período (1864-1910)

• Los Registros Cívicos sirven. Permiten trazar perfiles según ocupación de distintas zonas de la Ciudad con los que se puede hacer estimaciones sobre quiénes votaban y por qué partidos; también permiten, a través del analfabetismo cambiante, alcanzar una buena idea de los procesos sociales en curso; por último, con la edad, nos indican la participación diferencial de distintos grupos; y en el caso del Registro Cívico de 1864 muestra el impacto notorio de la Guerra del Paraguay sobre los más jóvenes.

• De 1864 a 1886 votó un promedio de 56% de los inscriptos, proporción que crece al 61% para el período 1864-1874; ello ocurre en un contexto en el que, para 1864-1895, se inscribió en promedio un 45% de los argentinos varones de 18 y más años (aunque la inscripción de 1864 fue la más baja, cerca de un 30%). En los Estados Unidos, cuyos analistas consideran que el porcentaje de votantes era muy alto en el último cuarto del siglo XIX, el mismo osciló alrededor del 60% (Clubb, Flanigan y Zingale, 1981, p. 146, Cuadro 5.4). En términos de comparaciones con países europeos, puede señalarse que, para la misma época, el que tuvo una mayor inscripción respecto de la población masculina de 20 y más años fue Francia, con un promedio de 42,2% para 14 elecciones entre 1857 y 1910, casi sin variaciones, ya que el mínimo fue 40,8% y el máximo 43,7%. Todos los otros países considerados (Bélgica, Inglaterra, Italia, Noruega, etc.) están bastante por debajo. Italia, por ejemplo, tuvo un promedio de 9,4% para 16 elecciones entre 1861 y 1909, con un mínimo de 3,4% y un máximo de 16,6% (Bartolini, 1996).

• Una tercera conclusión importante cuestiona la respuesta habitual a la pregunta "¿quiénes votaban?" en esos momentos y la observación de que, básicamente, las elecciones "convocaban a la gente equivocada". Contraria-

mente a la visión más impresionista que suponía que no concurría a votar el elemento "bueno" –es de imaginar que en cuanto a lo que correspondería a su peso poblacional–, es decir, los sectores medio-altos, en realidad fueron estos los que exhibieron una participación diferencial superior. Prácticamente hasta fines del siglo XIX, nuestras estimaciones muestran un predominio del porcentaje de votantes no manuales. Más tarde, dada la tendencia decreciente de su participación y la opuesta creciente participación de los manuales, la situación se empareja (década del 90), hasta que, ya en los primeros años del siglo XX, terminan predominando los últimos.

• Una cuarta conclusión de suma relevancia es que las pautas de asociación espacial ("ecológica") entre ocupación (o clase social) y voto exhiben perfiles claros, aunque menos marcados que los que se observarán con posterioridad, en 1912-1973. Se trata de un perfil con la suficiente diferenciación como para descartar un comportamiento de tipo aleatorio de los votantes, en el sentido de que cualquiera votaba por cualquier partido. También sirve para poner en duda y cuestionar la relevancia atribuida a las "maquinarias electorales" en cuanto a su capacidad para movilizar a los distintos sectores de la ciudadanía por igual o a sus sectores más bajos.[4] Si las maquinarias hubiesen mostrado la eficiencia y amplitud que se les adjudica, y si tanto los Registros Cívicos como los datos electorales hubiesen sido objeto de las falsificaciones que se les imputa, sería difícil, por no decir imposible, detectar pautas consistentes de asociación ocupación-voto como las que se encuentran. A nuestro juicio, en este período nos hallamos ante una etapa embrionaria del "voto de clase" en la Ciudad. Ello no implica hablar de un electorado compuesto por sectores "conscientes", y mucho menos de la presencia de una "política de clase". En definitiva, nuestra indagación rescata que, al considerar la evolución histórica político-electoral de la Ciudad de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX, la clase importa.

En principio, el período que va de 1864 a 1889 es uno en el que predomina la presencia de los trabajadores no manuales tanto en el oficialismo como en la oposición, situación que dará un vuelco tras la Revolución de 1890. Luego, se irá dando una creciente participación –jamás impedida, aunque más de una vez cuestionada en lo que hace a los analfabetos– de los trabajadores manuales a lo largo de un proceso marcado por etapas de mayor conmoción política (entre las más notorias, las sucesivas revoluciones y/o enfrentamientos de 1874, 1880 y 1890, que promovían la toma

4 Ambas cosas aparecen sugeridas o planteadas en Sábato, 1998.

Manifestación frente a la Casa de Gobierno en apoyo de Carlos Pellegrini al día siguiente de su asunción como Presidente de la Nación en reemplazo de Miguel Juárez Celman.
Fotografía de Samuel Rimathe, 1885.
Fuente: Ediciones de la Antorcha, 2007.

de conciencia cívica), pero también legales, vinculadas con el proceso electoral mismo (la inscripción, su control y depuración; el número de mesas y la cantidad de personas que votarían en ellas; los medios para identificar al ciudadano que concluyen con la libreta cívica de 1903, seguida poco después por la cédula de identidad y la libreta de enrolamiento, ahora con foto, de la Ley Sáenz Peña) y por transformaciones de carácter más general, como el desarrollo de la educación común en medio de la expansión y crecimiento de la Ciudad.

Sin embargo, en una ciudad como Buenos Aires –con los niveles de desarrollo económico que se dieron en el período estudiado y a pesar de crisis de diversa magnitud–, ese aumento de la participación de los trabajadores manuales en el campo electoral no alcanzó para superar el predominio de los trabajadores no manuales en el cuerpo electoral propiamente dicho y entre los votantes. En relación con su peso en los Registros Cívicos, los no manuales, contrariamente a lo que se creía, superaban dentro del electorado lo que les "correspondía" según su proporción poblacional. Más simplemente, la "gente mejor" votaba más, tanto en términos absolutos como relativos. Y ellos, al igual que la "gente peor", votaban siguiendo líneas de clase razonablemente diferenciadas.

Período 1912-1973

Una mirada global al conjunto de elecciones del período y de los subperíodos que distinguimos (1912-1930, 1931-1954 y 1957-1973) incluye la consideración de dos puntos: a) el porcentaje de votantes que concurre a las elecciones; y b) las correlaciones entre los porcentajes de votos de los principales partidos a lo largo de las 20 secciones. Antes de pasar a este detalle, es interesante recordar algunos hechos que proporcionan un contexto para enmarcar la presentación.

Las elecciones del período que nos ocupa fueron interrumpidas por cuatro golpes militares: 1930, 1943, 1955 y 1966. A partir de ellos, y de las proscripciones y/o autoexclusiones y/o condicionamientos, con todos los reacomodos y multiplicaciones de partidos a que dieron lugar, creemos que los 62 años que van de 1912 a 1973 se pueden dividir aproximadamente así (se indica el porcentaje de años de cada alternativa):

Cuadro 7 **Porcentaje de secciones en que gana cada partido, por período electoral. Ciudad de Buenos Aires. Años 1912 a 1973**

Partidos	1912-1930	1931-1954	1957-1973	Total
Unión Cívica Radical	53,8	37,3	46,0	45,6
Partido Socialista	35,8	27,6		22,9
Partido Demócrata Progresista	1,5			0,5
Unión Cívica	2,7			1,0
Unión Nacional	0,8			0,3
Partido Socialista Independiente	5,4	0,7		2,2
Concordancia		1,5		0,5
Partido Justicialista (o equivalentes)		32,8	30,0	20,3
Unión Cívica Radical Intransigente (Frondizi)			20,0	5,5
P. Socialista Argentino			3,5	1,0
Alianza Popular Federalista			0,5	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Casos	260	268	200	728
% de Casos	35,7	36,8	27,5	100,0

Fuente: Elaboración propia.

- elecciones "plenas": de 1912 a 1930 y 1973: 32%
- elecciones "con algunas restricciones": de 1936 a 1942 y 1946-1955: 27%
- elecciones "condicionadas": 1931-1935 y 1957-1965: 23%
- sin elecciones, por gobiernos militares: 1943-1945, 1956 y 1966-1972: 18%

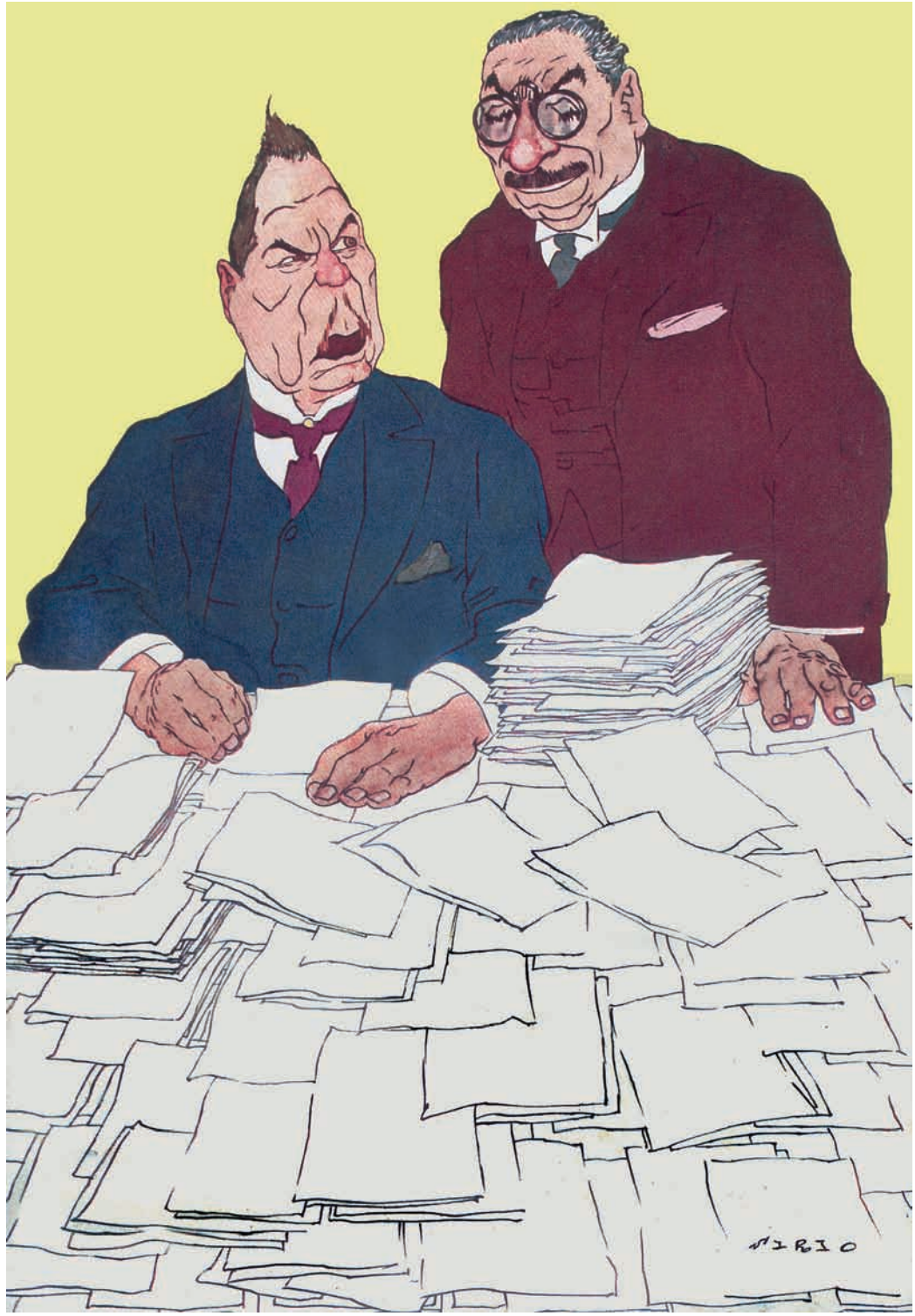
Una mirada resumen al comportamiento de los partidos por secciones en el período 1912-1973, abarca un total de 36 elecciones en 20 secciones (con la excepción de 1951, en que son 28, y de 1954, con 14, reconvertidas a 20), lo que nos permite trabajar con 728 instancias electorales. La Unión Cívica Radical (UCR) ganó en el 45,6% de los casos, seguida por el Partido Socialista (PS) con el 22,9% y luego por el Partido Justicialista (PJ) con el 20,3% (Cuadro 7). Cuando se mira cada uno de los períodos distinguidos, surgen especificaciones. Así, de 1912 a 1930, la UCR triunfa en más de la mitad de los casos y el Partido Socialista en más de un tercio.

De 1931 a 1954 comienzan tanto las interrupciones de los procesos electorales como las proscripciones o autoexclusiones, por lo que los valores deben mirarse con cuidado. Así, sin dudas, si se considerara el desempeño del peronismo desde sus comienzos en 1946 y hasta su caída en 1955, su predominio sería muy notorio, más allá de las "ayudas" recibidas desde el Ministerio del Interior para maximizar sus triunfos, especialmente en 1951 y 1954. Por el contrario, ante su proscripción, desde las elecciones de 1957 disminuyen obviamente sus posibilidades electorales.

Para ver la continuidad de los perfiles electorales de los partidos y el "parentesco" especial entre ellos, decidimos tomar desde la primera elección presidencial bajo la Ley Sáenz Peña y reproducir aquí solo el caso del Partido Justicialista de 1946, según las correlaciones de sus porcentajes de voto a lo largo de las 20 secciones electorales con los porcentajes obtenidos por los demás partidos clave en esas mismas secciones: la UCR, el Partido Socialista y el Partido Demócrata Progresista.[5]

Las correlaciones del PJ con la UCR son sistemáticamente negativas, altas, estadísticamente significativas: es decir, a medida que crece el voto justicialista a lo largo de las secciones, tiende a bajar el voto radical. Lo mismo vale para el Partido Demócrata Progresista. En cambio, las correlaciones con el Partido Socialista, desde 1914 hasta 1930, son siempre positivas y significativas, lo que sugiere que el PJ habría captado parte del antiguo electorado socialista. Sin dudas, el PJ exhibe altas correlaciones positivas consigo mismo a lo largo del tiempo, mostrando que en esas etapas mantenía su perfil original, más allá de pérdidas de caudal. Luego, muestra muy altas correlaciones positivas con la Unión Popular o con el voto en blanco de la época de su proscripción, o con partidos como el PS, el Socialismo Argentino y el Partido Comunista. Se agrega la UCRI de Frondizi en 1958 y la de Alende posteriormente, el Frente de Izquierda Popular y la Alianza Popular Revolucionaria (marzo de 1973). La relación negativa (coeficientes de correlación con signo negativo) aparece con los partidos conservadores iniciales (Unión Cívica, Unión Nacional, PDP, el Socialismo Independiente y el primer Socialismo Argentino, además de la UCR Antipersonalista). Se agrega luego la vinculación negativa con el Socialismo Independiente, el Partido Demócrata Nacional y la Concordancia, con la UCR, el PS y la UCRP entre 1946 y 1962; y, en la etapa final, con el PDP, UDELPA y Nueva Fuerza.

5 Se advierte que se presentan solo algunos valores; el detalle puede verse en Canton y Jorrat, 2001.



El presidente Hipólito Yrigoyen.
Dibujo de Alejandro Sirio, 1927.
Fuente: Amengual, 2008.

Cuadro 8 **Porcentaje de apoyo de trabajadores manuales y no manuales a distintas fuerzas políticas seleccionadas. Ciudad de Buenos Aires, entre 1916 y 1973**

Año	T. manuales votantes	No manuales votantes	Voto manual (a)	Voto no manual (b)	I. de Alford (a) – (b)
1916 Presidente	67,8	78,7			
Partido Socialista			43,3	38,9	4,4
Unión Cívica Radical			48,1	50,4	-2,3
1916 Diputados	68,3	81,0			
Partido Socialista			59,2	19,4	39,8
Unión Cívica Radical			20,4	53,7	-33,3
P. D. Progresista			0,4	13,5	-13,1
1946 Presidente	95,4	83,9			
Partido Laborista			87,8	26,9	60,9
1946 Diputados	95,4	83,9			
Partido Laborista			84,5	19,9	64,6
Unión Cívica Radical			6,8	35,6	-28.8
Partido Socialista			3,9	28,8	-24.9
Unidad y Resist.			6,2	17,2	-11,0
1973 Marzo Diputados	90,1	82,4			
Frente Justicialista de Liberación			63,2	11,8	51,4
Unión Cívica Radical			16,2	19,8	-3,6
1973 Sept. Diputados	83,6	71,4			
Frente Justicialista de Liberación			67,8	17,0	50,8
Unión Cívica Radical			22,4	37,5	-15,1

Notas: 1) Las categorías ocupacionales de 1916 son las de Walter (1993), del Registro Cívico de la Nación. Padrón Definitivo de Electores, 1918.
2) Las categorías ocupacionales de 1946 son del Censo Nacional de 1947, ambos sexos.
3) En 1946, Partido Laborista incluye Unión Cívica Radical-Junta Renovadora. Trabajador Manual incluye Obreros Industriales, Obreros de los Servicios y Obreros Rurales.
4) Para 1973, los datos ocupacionales usados son los de 1946.
5) En septiembre de 1973, Frente Justicialista de Liberación no incluye el voto del FIP.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del Partido Socialista, se observa siempre una alta correlación positiva consigo mismo –coeficientes de 0,70 o más la mayoría de las veces–. Esto se mantiene para algunas de sus divisiones (en 1962-1973). Antes de ello, exhibe correlaciones negativas altas, por ejemplo con el Socialismo Argentino o el Socialismo Independiente. Es decir, estos tres socialismos tendrían bases sociales diferentes. Como era de esperarse, presenta una vinculación negativa con fuerzas conservadoras y con la UCR, su tradicional adversario en la Capital, salvo los casos en que se unen frente a un adversario común, sea la Concordancia en la década del 30 o el peronismo posteriormente. En el caso de la UCR, el perfil es menos marcado que

Cuadro 9 **Correlaciones de voto a presidente PJ con ocupaciones, 209 circuitos de la Ciudad de Buenos Aires. Coeficientes para varones (1983, 1989 y 2003) y para ambos sexos (1995)**

Ocupaciones (iii)	1983	1989	1995	2003 (ii)
Obreros no calificados	0,90**	0,88**	0,88**	0,83**
Obreros calificados	0,85**	0,85**	0,81**	0,80**
Cuenta propia	0,76**	0,77**	0,73**	0,73**
Empleados	0,77**	0,82**	0,66**	0,85**
Técnicos	-0,18*	-0,16*	-0,78**	-0,13
Comerciantes	-0,32**	-0,29**	-0,15*	-0,12
Estudiantes jóvenes	-0,65**	-0,70**	-0,82**	-0,71**
Estudiantes mayores	-0,92**	-0,94**		-0,90**
Profesionales-Empresarios	-0,79**	-0,83**	-0,68**	-0,81**

Notas: El coeficiente a la altura de "Estudiantes Jóvenes" corresponde a "Estudiantes" en general.
(ii) Se suman los tres candidatos justicialistas: Kirchner, Menem y R. Saá. Se excluyen aliados.
(iii) Ocupaciones del padrón de 1996.
Para "Técnicos" en 1995 –elecciones en que se toma ambos sexos porque no se dispone de otros datos– las maestras están incluidas en esta categoría.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 10 **Correlaciones voto a presidente UCR –incluyendo ARI (Carrió) y RECREAR (López Murphy)– con ocupaciones, 209 circuitos de la Ciudad de Buenos Aires. Coeficientes para varones. Año 2003**

Ocupaciones	UCR 1983	UCR 1989	UCR 1995[i] -AS	UCR 2003	ARI 2003	RECREAR 2003
Obreros No Calificados	-0,91**	-0,57**	0,39**	0,43**	-0,12***	-0,72**
Obreros Calificados	-0,80**	-0,40**	0,42**	0,40**	0,14*	-0,78**
Cuenta Propia	-0,67**	-0,16*	0,49**	0,33**	0,41**	-0,82**
Técnicos	0,23**	0,37**	-0,45**	0,05**	0,34**	-0,01
Empleados	-0,68**	0,17*	0,64**	0,45**	0,32**	-0,89**
Comerciantes	0,40**	0,58**	0,23**	-0,02**	0,21**	0,07
Estudiantes	0,88**	0,50**	-0,52**	-0,47**	0,02	0,83**
Profes. y Emp.	0,67**	0,05	-0,66**	-0,38**	-0,52**	0,93**
Promedio votos por circuito (por ciento)	*60,45*	*32,74*	*10,66*	*0,90*	*15,70*	*21,14*

Notas: *i* 1995 incluye ambos sexos. ** $p < 0,01$; * $p < 0,05$; *** $p < 0,10$

Fuente: Elaboración propia.

en el caso del PS, aunque también exhibe continuidad consigo misma y con el voto en blanco en los años de su abstención, además de la vinculación positiva con la Unión Cívica de 1912 y 1913. Se incluye también una asociación positiva con el Socialismo Independiente de 1930. La vinculación negativa se da invariablemente con el PS y con el peronismo a partir de 1946.

Como complemento de las elaboraciones precedentes, se presentan estimaciones (Cuadro 8) de los porcentajes de trabajadores manuales y no manuales que votan al comienzo de la Ley Sáenz Peña. Giran alrededor del 70% y 80% respectivamente. Con el surgimiento del peronismo, estos valores pasan a 95% y 84%. Cuando el peronismo puede presentarse de nuevo en marzo de 1973, los valores son 90% y 82%, bajando en septiembre a 84% y 71% respectivamente.

En 1916, con el acceso del radicalismo al gobierno y considerando las elecciones de diputados donde el voto es más "propio", el apoyo manual se halla tanto en el radicalismo como en el socialismo, pero, dado que es menor el apoyo no manual a esta última fuerza, su perfil es más definido como sustentado en un voto de clase. El Partido Demócrata Progresista, por su lado, con mucho menos caudal electoral, muestra el perfil de un claro apoyo de sectores no manuales.

Con la llegada del peronismo desaparece el apoyo obrero al radicalismo y al socialismo, el que se concentra decididamente en el nuevo movimiento. El voto de clase (obrera) a favor del peronismo es muy notorio en 1946, bajando –aunque manteniendo de todas formas un claro perfil– en 1973.

Período 1983-2009

Con el retorno a la democracia en 1983 se produce la primera derrota electoral del peronismo en su historia. Sin embargo, en el Cuadro 9, donde se calcularon correlaciones para los 209 circuitos de la Capital en ese momento (voto presidente, varones –salvo 1995 que es ambos sexos–), se observa que el perfil ocupacional o de clase de esta fuerza sigue siendo el tradicionalmente señalado, lo que se mantiene cuando vuelve al triunfo en los años posteriores: "apoyos" de obreros y empleados, "rechazos" de los sectores medio-altos, particularmente profesionales. Esta pauta se repite en 1989, 1995 y 2003 (sumados sus tres candidatos). En 1999 solo se contó con datos por sección, siendo su perfil el de siempre.

En lo que respecta al radicalismo, las correlaciones para 1983 (Cuadro 10) muestran la cara opuesta del peronismo en ese momento. En 1989 se repite la tendencia, pero de forma menos marcada. En 1995 (ambos sexos) hay algunos cambios, con cierto apoyo obrero al radicalismo, quizás enajenado por la política menemista. En 2003 mantiene este perfil de 1995, pero ya para un electorado sumamente reducido. En 1999, el radicalismo se ex-

Cuadro 11 **Porcentaje de voto de clase al justicialismo. Elecciones presidente 1983-2003. Datos por circuitos. Ciudad de Buenos Aires. Padrón masculino**

Elecciones y voto justicialista	Manual	No manual	Índice de Alford	Votos PJ en Capital
PJ 1983	95,60	82,50	13,10	29,17
PJ 1989	98,60	74,00	24,70	39,11
PJ 1995 - sólo ambos sexos	91,10	74,10	17,00	25,08
PJ 1999 (28 Secciones)*	*62,70*	*53,60*	*9,10*	*19,66*
"PJ" 2003	96,60	64,40	32,10	41,76
Kirchner	39,00	22,40	16,60	20,02
Menem sin aliados	22,50	11,20	11,40	13,09
Rodríguez Saá	45,80	44,00	1,80	8,65

* Los datos de 1999 no son por circuitos sino por secciones.

Nota: Recuérdese que el índice de Alford es la diferencia entre el porcentaje de trabajadores manuales votantes que vota PJ y el porcentaje de no manuales votantes que votan PJ.

Fuente: Elaboración propia.

presa en el voto por la Alianza, elección para la que solo se contó con resultados por sección. La Alianza muestra correlaciones negativas significativas con los sectores más bajos y positivas significativas con los sectores medios.

Cerrando esta presentación, en el Cuadro 11 ofrecemos estimaciones de apoyos manuales y no manuales para el peronismo, en términos de una evaluación adicional del voto de clase. Está claro el fuerte apoyo manual que recibe, lo que se desdibuja en 2003 por la presencia de tres candidatos que compiten por el mismo electorado. También es algo inferior en 1999, cuando se toman las secciones, pero de todas maneras es igualmente menor el apoyo no manual.

Avanzando hacia elecciones más recientes, se consideran ahora las de Jefe de Gobierno de 2007 y las de Diputados de 2009.

En las elecciones del 3 de junio de 2007 se enfrentaron tres grandes coaliciones de partidos: 1) la Alianza Propuesta Republicana (PRO), encabezada por Mauricio Macri; 2) la suma de los votos de Alianza Frente para la Victoria y Alianza Diálogo por Buenos Aires, liderada por Aníbal Ibarra; 3) la suma de la Alianza Frente Más Buenos Aires y la Alianza Coalición Cívica (Telerman + Carrió).

El porcentaje de votantes es el más bajo de todo el período que arranca en 1983. Entre la primera y la segunda vueltas el porcentaje de votantes bajó algo más de un 2% entre los varones y muy poco menos entre

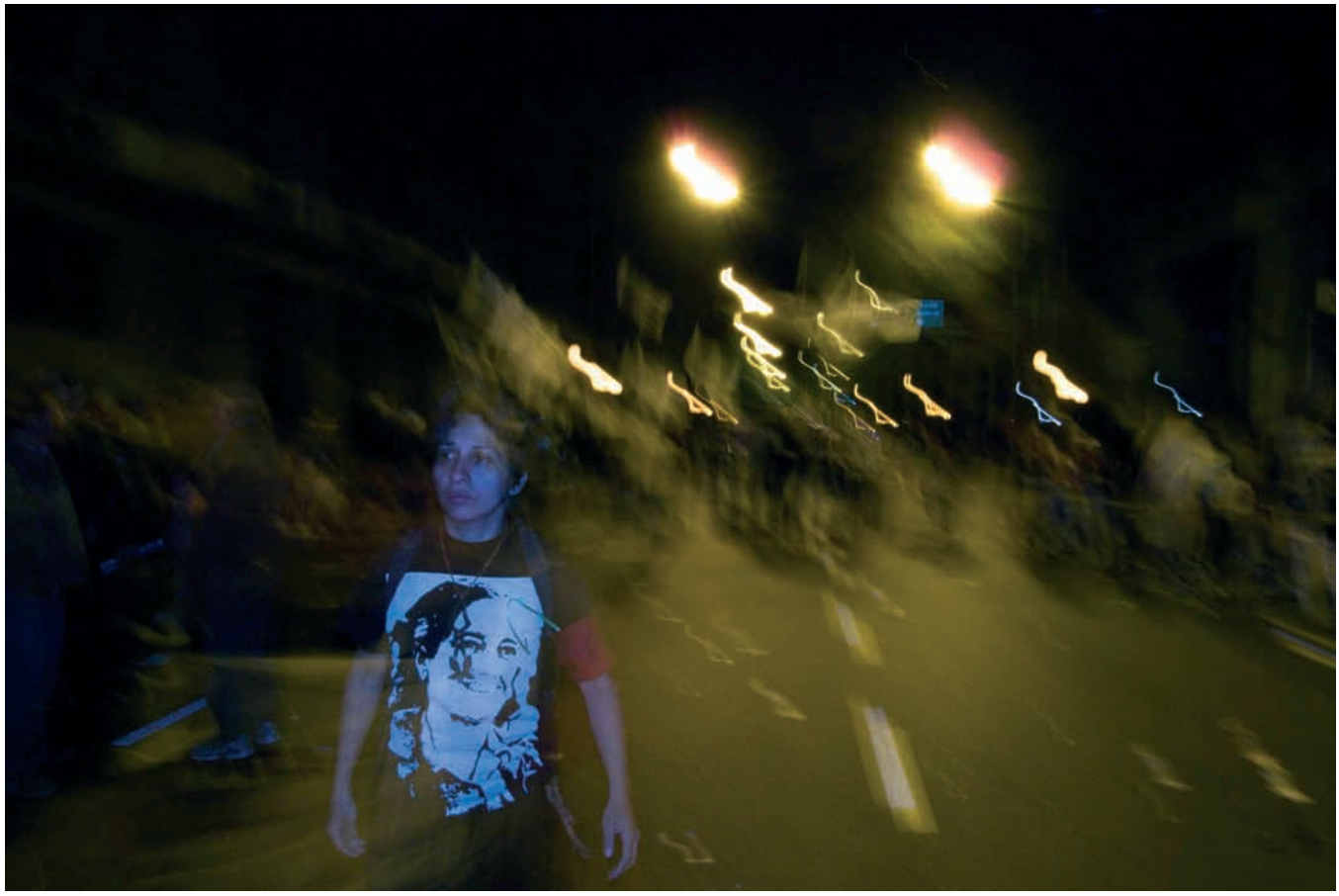
Cuadro 12 **Correlaciones por sección del voto por partidos para Jefe de Gobierno 2007 (ambas vueltas) con el de partidos seleccionados presentes en algunas elecciones realizadas a partir de 1983. Ciudad de Buenos Aires. Padrón masculino**

Partidos	Macri 1ª	Filmus-K 1ª	Filmus-Ib. 1ª	Telerman-ARI	Telerman propio	Macri 2ª	Filmus 2ª
PJD 83	-0,45*	0,72**	0,31	-0,44*	0,58**	-0,62**	0,62**
UCRD 83	-0,60**	0,21	0,62**	-0,03	0,09	-0,46*	0,46*
UCDD 83	0,89**	-0,87**	-0,76**	0,41*	-0,62**	0,94**	-0,94**
PJD 89	-0,52**	0,78**	0,37	-0,44*	0,58**	-0,68**	0,68**
UCRD 89	-0,42*	-0,03	0,42*	0,25	0,02	-0,24	0,24
UCDCFD 89	0,85**	-0,88**	-0,69**	0,37	-0,67**	0,93**	-0,93**
FREPAD 95	-0,86**	0,55**	0,84**	-0,21	0,32	-0,76**	0,76**
PJD 95	-0,46*	0,74**	0,33	-0,40*	0,56**	-0,63**	0,63**
UCRD 95	-0,15	-0,24	0,19	0,22	-0,15	0,02	-0,02
UCDPFD 95	0,92**	-0,86**	-0,79**	0,39*	-0,60**	0,96**	-0,96**
PJD 99	-0,44*	0,72**	0,30	-0,33	0,51**	-0,59**	0,59**
ALIAD 99	-0,62**	0,22	0,61**	0,02	0,11	-0,47*	0,47*
APLRD 99	0,91**	-0,88**	-0,74**	0,34	-0,62**	0,95**	-0,95**
AUTYLIB 01	-0,92**	0,69**	0,90**	-0,35	0,43*	-0,89**	0,89**
ALIANZA 01	-0,17	-0,15	0,11	0,36	-0,10	-0,02	0,02
IU 01	-0,91**	0,87**	0,81**	-0,39*	0,57**	-0,96**	0,96**
UNBSAS 01	0,92**	-0,77**	-0,84**	0,41*	-0,51**	0,91**	-0,91**
ARI 01	-0,57**	0,12	0,60**	0,07	0,08	-0,41*	0,41*

Fuente: Elaboración propia.

las mujeres. Al mismo tiempo, el porcentaje de votos blancos y nulos casi se duplicó, lo que, en nuestra opinión, es otro síntoma del malestar o desánimo de los adversarios del PRO, o, igualmente, de que los votantes por Telerman en parte habrían votado por Macri y, en parte, enajenados por el enfrentamiento con Filmus, decidieron no concurrir a votar. Esto mismo vale para la izquierda "doctrinaria".

En cuanto al tema de los votos "disponibles" a partir de la derrota de sus candidatos en la primera vuelta, el crecimiento es parejo, con un leve predominio del de Filmus. Sin embargo, considerando que la diferencia entre ambos candidatos en la primera vuelta fue de alrededor de 20 puntos porcentuales (algo más entre los varones que entre las mujeres), la performance de Macri es relevante si se tiene en cuenta que le costaba más crecer, dado su mayor porcentaje inicial.



Manifestación política.
Fotografía de Fernando Cipriani, 2007.

Si bien el triunfo de Macri se dio en todas las secciones de la Capital, confirmando la historia repetida de "climas" políticos, incluso de signo opuesto, que en determinados momentos prevalecen en la Ciudad, esa unanimidad no borra ni atenúa las pautas o tendencias de un voto de clase. Estas se reflejan no solo en los valores de correlación de los distintos cuadros sino, en forma más inmediata, en los porcentajes de votos que alcanzan las fuerzas políticas en idénticas secciones en cada una de las vueltas y para cada sexo: en San Bernardo (la 15) predomina el antimacrismo y en Socorro (la 20) el macrismo gana en forma abrumadora.

Pasando al análisis de las correlaciones, lo haremos respetando los subgrupos de las dos fuerzas opuestas a Macri para aprovechar al máximo la riqueza de la información disponible.

El Cuadro 12 –resultados para varones– muestra básicamente que los perfiles tradicionales de clase del voto se mantienen.

El voto del ganador, Macri, es muy constante en ambas vueltas: positivo muy significativo con la UCEDE y alternativas equivalentes, incluido el voto en blanco de protesta triunfante en las elecciones de 2001; negativo con el PJ, la izquierda y el ARI 2001. ¿Podría pensarse que los que pedían "que se vayan todos" habrán visto en Macri-Michetti una alternativa nueva y creíble?

La versión Filmus-Kirchner muestra en general un rechazo de la UCEDE, la vinculación con el PJ y una nula relación con el voto de la UCR. El costado ibarrista de la fórmula, si bien coincide con el rechazo por la UCEDE, no muestra relación con el PJ y sí afinidad con la UCR, por lo menos hasta 1989.

Si bien entre los subgrupos de Filmus observamos diferencias, estas son mucho mayores en el campo de Telerman. Acá hay cambios de signos, incluso con valores significativos en las correlaciones con otros partidos. Un examen detenido revela que el voto de Telerman "propio", significativo en 15 de 23 oportunidades, se parece más a la vertiente oficialista de Filmus (lista 500) que a la lista 501 con la que se presentó a la elección para sumar fuerzas. Esta última se muestra como adversa al PJ en 3 oportunidades, a la izquierda en 1 y positiva con la UCEDE y variantes en otras 3. En la mayoría de los casos (16 sobre 23), sus valores de correlación son muy bajos, no significativos.

Macri (1ª y 2ª vuelta) muestra correlaciones positivas con los sectores altos (y medio-altos) y negativas con el resto. Por su parte, el candidato oficialista (Filmus), que se supone expresaba al "peronismo", muestra la otra cara. Esto último es apenas menos marcado en la lista que respondía a Ibarra (y respaldaba a Filmus).

Salvo la correlación con los estudiantes jóvenes, el perfil de la lista más propia de Telerman exhibe la misma pauta que la lista de Ibarra. En cambio, la lista de Telerman, vinculada con Carrió, muestra, con valores bastante más bajos –pero significativos– un perfil socioespacial similar al del voto a Macri. Independientemente de la magnitud de la victoria del PRO, no se desdibujan los perfiles diferenciales de clase tradicionalmente observados en el voto de la Capital, tanto en la primera como en la segunda vuelta.

Para explorar un poco más estas cuestiones, hemos realizado una estimación del porcentaje de trabajadores manuales que apoyaron a las tres fuerzas principales en la primera vuelta (según la mencionada propuesta de método y software de King). Atento a la mejor definición de las ocupa-

ciones del padrón masculino, nos hemos valido de ellas. Los porcentajes resultantes son los siguientes:

Candidato 1ª vuelta	Apoyo Trabajadores Manuales *a*	Apoyo resto ocupaciones
Mauricio Macri	6	48
Daniel Filmus (total)	63	19
Jorge Telerman (total)	25	19

a Trabajadores Manuales es la suma de Obreros No Calificados, Calificados y Trabajadores Cuenta Propia.

Lo que solemos llamar voto de clase se expresa aquí en las estimaciones para Filmus como expresión de un voto peronista tradicional, con amplios apoyos manuales y escasos no manuales.

Esta observación lleva a otra. La investigación electoral sobre voto de clase se inicia históricamente a partir de una asociación –conceptual y empírica– entre clase obrera y voto por la izquierda o partidos laboristas: el que una fuerza política tuviera un apoyo más que proporcional de clase obrera llevaba a catalogar a esos partidos como de izquierda o laboristas. Ello en realidad hoy en día sería un tema abierto –recuérdese la asociación de la "nueva izquierda" con las clases medias–, no una consecuencia sociológica o políticamente necesaria. Sin embargo, nuestras pautas de correlación dicotómicas (trabajadores manuales y empleados: coeficientes positivos con Filmus y negativos con Macri) permiten apoyar –al menos en uno de los distritos de mayor relevancia política en el país–, dentro de los límites de los datos y herramientas a mano, la conclusión a la que arriba Evans a partir de un conjunto de investigaciones: "… la tesis de un declinar generalizado en la base de clase del voto en las sociedades industriales avanzadas está, muy simplemente, equivocada" (1999; p. 4).

En cuanto a las elecciones del año 2009, las pautas de clase y voto son las siguientes (véase el Cuadro 13):

- apoyo de trabajadores manuales y empleados al Frente por la Victoria (FPV) y a Proyecto Sur (en adelante, SUR) –aunque en este último caso se excluye el de los manuales no calificados, mucho más marcado para FPV– y rechazo de los sectores medios (excluidos los empleados –asalariados no manuales rutinarios–) y medio-altos (estudiantes mayores, profesionales y empresarios, aunque los estudiantes jóvenes se asocian a SUR);

◆ apoyo de los sectores medios (excluidos los empleados) y en particular medio-altos al Acuerdo Cívico y Social (ACS) y a Propuesta Republicana (PRO) y rechazo de los trabajadores manuales y empleados (en menor medida al PRO).

En el Cuadro 14 se muestran los apoyos de los trabajadores manuales y no manuales a las distintas fuerzas de este momento. Puede observarse que el FPV y SUR compiten por el apoyo de los trabajadores manuales, siendo mayor el porcentaje logrado por SUR. Como el apoyo no manual a SUR es superior al del FPV, el Índice de Alford es similar para ambas fuerzas. Desde otro ángulo, la composición de trabajadores manuales votantes del FPV es mayor que la del electorado de SUR, particularmente por la menor cantidad de votos que obtienen los primeros. Así, si bien es mayor el apoyo de manuales votantes a SUR, dicho sector ocupacional (votante) daría cuenta de un porcentaje más alto en el caso del electorado del FPV. Por el lado del PRO, el casi 8% de apoyo de manuales votantes que obtiene sólo abarca un 3% de su electorado. No hay valores relevantes para el ACS.

En este ejercicio sobre las elecciones porteñas de 2009, el FPV y SUR, en distintas partes del análisis, parecen expresar el voto de clase tradicionalmente asignado al peronismo. Pero, cuando se consideran las categorías ocupacionales (agrupadas) en presencia simultánea de las otras, o de la edad, es el PRO el que exhibe un peso positivo altamente significativo de los trabajadores manuales (véase en el Anexo C la Tabla C5). Si bien –a partir de los resultados de la mencionada regresión del Anexo C– algunos podrían ver al PRO como la base de una especie de "neo-peronismo", entre otras cosas como un intento de "salvar" la hipótesis del voto de clase, más allá de tales especulaciones existen relevantes indicios empíricos en esta exploración para apoyar la presencia de un voto de clase, ya sea a favor del peronismo "más oficial" (FPV) o de una fuerza (SUR) con un candidato –Pino Solanas– de histórica, aunque crítica, vinculación con la tradición peronista. Lo mismo vale para la contracara de esta tendencia, que es la pauta de asociación de las clases medias-altas en el apoyo a las otras fuerzas.

Casi como una digresión, un tema de interés para cerrar este estudio es el de la concurrencia a las urnas. Se advierte una tendencia a la baja, sostenida desde un momento inicial comparativamente elevado en 1983. Lo que nos interesa aquí es ver las bases sociales de la no concurrencia a votar. Los resultados, más allá del tema de la desactualización de los padrones, del que también nos hemos ocupado (Canton y Jorrat, 2007), se apoyan en la consulta de actas electorales en las que consta para cada mesa quiénes votaron y quiénes no. A partir de la categorización de ocupaciones

Cuadro 13 **Correlaciones simples de ocupación y voto, 167 circuitos de la Ciudad de Buenos Aires. Elecciones de diputados de 2009. Padrón masculino**

Ocupaciones *(n = 167)*	Acuerdo Cívico y Social	Frente para la Victoria	Proyecto Sur	PRO
Obreros No Calificados	-0,795**	0,858**	-0,095	-0,271**
Obreros Calificados	-0,858**	0,765**	0,205**	-0,355**
Oficios Cuenta Propia	-0,868**	0,716**	0,451**	-0,529**
Agricultores	-0,385**	0,565**	-0,315**	-0,093
Empleados	-0,866**	0,750**	0,515**	-0,622**
Técnicos	0,210**	-0,250**	0,317**	-0,103
Comerciantes	0,257**	-0,232**	0,097	-0,099
Estudiantes Jóvenes	0,043	-0,138	0,271**	-0,168*
Estudiantes Mayores	0,895**	-0,907**	-0,119	0,453**
Profesionales y Empresarios	0,921**	-0,807**	-0,646**	0,763**

** p < 0,01; * p < 0,05

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 14 **Porcentajes de trabajadores manuales y no manuales votantes que habrían apoyado a cada fuerza, incluyendo cálculo del Índice de Alford. 167 circuitos de la Ciudad de Buenos Aires. Elecciones de diputados de 2009. Padrón masculino**

Partidos	Apoyo manuales votantes	Apoyo no manuales votantes	Índice de Alford	Composición de manuales votantes del electorado de cada partido
ACS	1,0	20,8	-19,8	1
FPV	38,9	8,6	30,3	39
PRO	7,8	33,3	-25,5	3
SUR	49,1	20,1	29,1	24

Fuente: Elaboración propia.

y de edad de una muestra de mesas de 1983, 1989, 1995 y 1999, hemos obtenido los resultados que se observan en el Cuadro 15.

Desde el punto de vista de la ocupación, las categorías manuales se abstienen más (un 21%) que las no manuales (un 15%), independientemente de la obligatoriedad de votar (hasta los 69 años). En términos de grupos de edad, no hay diferencias atendibles entre los obligados a votar, salvo entre los grupos extremos (18-29 años, un 12,1% y 65, 69 años, 16,0%). Sí crece la abstención de forma relevante en el grupo no obligado a votar (70 años y más). Si se corre una regresión con las chances de votar como variable

Cuadro 15 Porcentaje de varones no votantes según grupo de edad y categoría ocupacional (muestras conjuntas de 1983, 1989, 1995 y 1999). Ciudad de Buenos Aires

Categorías ocupacionales	Grupos de Edad								
	18-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65-69	(70+)	Total	N
Obreros no calificados	18,2	19,9	17,9	18,1	25,1	23,9	48,0	**22,1**	3.328
Obreros calificados	24,4	15,9	13,8	15,5	12,4	16,2	44,4	**20,0**	2.453
Oficios cuenta propia	19,2	15,5	15,1	13,6	18,4	16,5	41,2	**20,6**	3.041
Comerciantes	15,7	15,4	18,4	12,9	11,11	4,91	39,8	**22,4**	1.532
Empleados y vendedores	16,8	14,4	12,7	12,5	12,5	14,8	36,9	**17,1**	9.262
Empresarios/Profesionales y Estudiantes	10,3	13,3	12,9	13,3	13,1	14,2	36,4	**13,0**	16.142
Total	**12,1**	**14,5**	**13,8**	**13,8**	**14,7**	**16,0**	**39,6**	**16,4**	**35.758**
N	*7.732*	*7.705*	*6.837*	*5.531*	*2.279*	*1.986*	*3.688*	***35.758***	

Fuente: Elaboración propia.

dependiente (regresión logística), la edad no ejerce efecto alguno entre los obligados a votar. Esta vinculación de las ocupaciones de nivel bajo con la abstención se mantiene para estudios posteriores, particularmente para los trabajadores manuales no calificados, según un análisis de los 167 nuevos circuitos electorales de la Ciudad de Buenos Aires en las elecciones de diputados de 2009, circunstancia en que aumenta un poco más la abstención (Jorrat, 2009).

Observación final

Más allá de las vicisitudes y cambios en las definiciones de las unidades electorales de la Ciudad, más allá de los vaivenes en cuanto a la participación diferencial de ciertos sectores en el electorado, y también más allá de las transformaciones de la estructura ocupacional, *el perfil de distribución de ocupaciones a lo largo de las unidades electorales* (parroquias, secciones, comunas) se ha mantenido relativamente estable en este recorrido por la historia electoral de la Ciudad, algo que no sabemos cuán típico es para otros grandes conglomerados urbanos en el mundo.

Y dentro de esa pauta estable, la vinculación clase-voto ha sido también una presencia recurrente en la vida política de la Ciudad, pasando el mayor apoyo popular del PAN al socialismo, en algún momento al radicalismo, para perpetuarse luego en el peronismo y sus muy variadas versiones.

Anexo A

Divisiones electorales de la Ciudad de Buenos Aires (1864-2009)

1864-1869	1872-1889	1890-1895	1896	1898	1904-1965	1973-2007	2009
Balvanera	Balvanera	Balvanera	Balvanera	Balvanera Norte	Vélez Sársfield	Vélez Sársfield	Comuna 1: Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución
Barracas al Norte	Catedral al Norte	Belgrano	Belgrano	Balvanera Sur	San Cristóbal Sud	San Cristóbal Sud	Comuna 2: Recoleta
Catedral al Norte	Catedral al Sur	Catedral al Norte	Catedral al Norte	Belgrano	Santa Lucía	Santa Lucía	Comuna 3: San Cristóbal y Balvanera
Catedral al Sur	Concepción	Catedral al Sur	Catedral al Sur	Catedral Norte	San Juan Evangelista	San Juan Evangelista	Comuna 4: Boca, Barracas, Pque. Patricios y Nueva Pompeya
Concepción	Monserrat	Concepción	Concepción	Catedral Sur	San José de Flores	San José de Flores	Comuna 5: Almagro y Boedo
Monserrat	Piedad	Flores	Flores	Concepción	San Carlos Sud	San Carlos Sud	Comuna 6: Caballito
Piedad	Pilar	Monserrat	Monserrat	Del Carmen	San Carlos Norte	San Carlos Norte	Comuna 7: Flores y Parque Chacabuco
Pilar	San Cristóbal	Piedad	Piedad	Flores	San Cristóbal Norte	San Cristóbal Norte	Comuna 8: Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano
San Miguel	San Juan	Pilar	Pilar	Las Heras	Balvanera Oeste	Balvanera Oeste	Comuna 9: Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos
San Nicolás	San Miguel	San Cristóbal	San Bernardo	Monserrat	Balvanera Sud	Balvanera Sud	Comuna 10: Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sársfield y Villa Luro
San Telmo	San Nicolás	San Juan Evangelista	San Cristóbal	Piedad	Balvanera Norte	Balvanera Norte	Comuna 11: Va. Gral. Mitre, Va. Devoto, Va. del Parque y Va. Sta. Rita
Socorro	San Telmo	San Miguel	San Juan Evangelista	Pilar	Concepción	Concepción	Comuna 12: Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón
	Santa Lucía	San Nicolás	San Miguel	San Bernardo	Monserrat	Monserrat	Comuna 13: Belgrano, Núñez y Colegiales
	Socorro	San Telmo	San Nicolás	San Carlos	San Nicolás	San Nicolás	Comuna 14: Palermo
		Santa Lucía	San Telmo	San Cristóbal	San Bernardo	San Bernardo	Comuna 15: Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar y Agronomía
		Socorro	Santa Lucía	San Juan Evangelista	Belgrano	Belgrano	
			Socorro	San Miguel	San Benito de Palermo	San Benito de Palermo	
				San Nicolás	General Las Heras	General Las Heras	
				San Telmo	Pilar	Pilar	
				Santa Lucía	Socorro	Socorro	
				Socorro		San Vicente de Paul	
				Vélez Sársfield		Villa Lugano	
						Cristo Obrero	
						Versailles	
						San Luis Gonzaga	
						San José	
						Nuestra Sra. del Carmen	
						Saavedra	

Fuente: Elaboración propia.

Anexo B

Tabla B1 Categorías de clase agrupando categorías ocupacionales de los Registros Cívicos. Porcentajes. Ciudad de Buenos Aires. Años 1864, 1869, 1872, 1879, 1895 y 1904

Categorías de clase	Años						Total
	1864	1869	1872	1879	1895	1904	1864-1904
1) *Clase obrera*	*22,1*	*28,1*	*27,0*	*28,4*	*25,2*	*20,5*	*23,0*
2) Trabajadores manuales	33,5	35,5	35,1	38,0	36,4	32,7	34,4
3) Clase media	13,7	17,1	18,4	20,1	26,9	32,9	28,2
4) *Clase media amplia*	*25,1*	*24,5*	*26,6*	*29,8*	*38,1*	*45,1*	*39,6*
5) *Alto y Medio-alto no manual*	*52,8*	*46,3*	*44,8*	*41,9*	*35,4*	*31,4*	*35,4*
6) Alto no manual	30,7	18,4	16,5	21,8	16,5	14,7	16,7

Nota: Las categorías de clase están conformadas así: 1) Obreros no Calificados y Calificados; 2) Obreros No Calificados y Calificados; Oficios Cuenta Propia; 3) Técnicos; Empleados; 4) Oficios Cuenta Propia; Técnicos; Empleados; 5) Comerciantes; Estudiantes; Profesionales y Empresarios; 6) Estudiantes; Profesionales y Empresarios.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla B2 Distribución porcentual de categorías de ocupación en Registros Cívicos y padrones. Ciudad de Buenos Aires. Años seleccionados

Año	Obreros No Calif.	Obreros Calific.	Cuenta Propia	Técnicos	Empleados	Comerciantes	Estudiantes	Prof. / Empr.	Total
1864	16,3	5,9	11,2	2,2	11,6	22,1	2,4	28,2	100,0
1878	22,2	5,5	9,4	1,6	17,9	19,5	7,7	13,5	100,0
1895	16,0	10,4	12,3	2,7	24,7	17,5	6,3	8,5	100,0
1904	11,7	8,7	12,3	3,2	29,7	16,7	5,5	9,2	100,0
1918[a]	*10,4*		*27,2*	*2,8*	*41,3*	*11,7*		*5,1*	100,0
1983	9,5	7,7	9,6	3,1	28,1	5,5	26,8	4,2	100,0
2003	7,4	4,3	5,5	1,5	18,7	3,0	49,7	2,9	100,0
2006	6,7	3,6	4,7	1,2	16,3	2,3	53,3	2,6	100,0

a Tomado de Walter, 1993, Cuadro 3.1, y adaptado por nosotros para esta tabla.

Nota: Las categorías no suman 100% dado los casos difíciles de clasificar y las categorías fuera de la fuerza de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo C. Algunas ecuaciones de regresión y breves comentarios

Tabla C1 **Regresiones por pasos para el voto autonomista y mitrista. Ciudad de Buenos Aires. Años 1864-1910 y subperíodos *(solo coeficientes de regresión significativos)***

Estratos o Clases	PAN 1864-1910	Mitre 1864-1910	PAN 1864-1894	Mitre 1864-1894	PAN 904-1910	Mitre 1904-1910
Clase obrera	0,374**		0,419**			
Clase media amplia						
Alto y medio-alto no manual		0,311 **		0.225*	-0,435**	0,548**
N	*214*	*160*	*95*	*109*	*119*	*51*

* p < 0,05; ** p < 0,01

Fuente: Elaboración propia.

Tabla C2 **Regresiones por pasos. 209 circuitos de la Ciudad de Buenos Aires. Voto a presidente del justicialismo: 1983, 1989, 1995 y 2003. Padrón masculino (excepto 1995, ambos sexos)**

	Variables dependientes						
Ocupaciones	PJ 1983	PJ 1989	PJ 1995	"PJ" 2003	Kirchner 03	Menem 03	R. Saá 03
Obreros No Calificados	1,255**	1,382**	1,521**	0,840**	---	0,969**	0,533**
Obreros Calificados	---	0,607**	---	---	---	0,701**	---
Oficios Cuenta Propia	0,516**	---	-1,173**	---	0,261**	-1,124**	---
Técnicos	---	---	-1,413**	---	---	---	-2,029***
Empleados	0,154*	0,470**	---	0,522**	---	---	---
Comerciantes	-0,941**	-1,064**	-0,887**	---	0,702**	---	---
Profes./Empresarios	-0,566**	-0,901**	-0,451**	-0,470**	-0,835**	---	0,702**
Constante	18,048**	22,213**	22,265**	25,197**	18,669**	13,363**	6,393**
R^2 corregido	0,917	0,926	0,798	0,863	0,795	0,609	0,130

** p < 0,01; * p < 0,05; *** p < 0,10

Notas: Los guiones de celdas muestran que la categoría no fue seleccionada en la regresión por pasos. Debe notarse que fueron excluidos "Agricultores", "Otros/ Sin especificar/ Sin Ocupación" y "Estudiantes" (todos), de la estimación de la regresión. No hay información por circuitos para 1999.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla C3 **Regresiones por pasos. 209 circuitos de la Ciudad de Buenos Aires. Voto presidencial por la UCR (1983, 1989 y 1995), ARI (2003) y RECREAR (2003). Padrón masculino**

Ocupaciones	Variables dependientes				
	UCR 1983	UCR 1989	UCR 1995	ARI 2003	RECREAR 2003
Obreros No Calificados	-1,288**	-0,838**	0,472**	-0,498**	-0,617**
Obreros Calificados	-0,677**	-0,566*	0,161	-0,843**	0,694*
Oficios Cuenta Propia	---	---	---	0,834**	-0,944**
Técnicos	---	3,636**	0,728**	2,145**	-1,703*
Empleados	-0,229**	-0,388**	0,161**	---	-0,652**
Comerciantes	1,268**	2,430**	0,728**	---	---
Profes./Empresarios	---	-1,326**	-0,721**	-0,822**	1,591**
Constante	74,231**	42,082**	6,760**	18,853**	43,348**
R^2 corregido	0,875	0,676	0,530	0,666	0,922

** $p < 0,01$; * $p < 0,05$

Notas: Las celdas con guiones muestran que la categoría no fue seleccionada en la regresión por pasos. Debe notarte que fueron excluidos "Agricultores", "Otros/ Sin especificar/ Sin Ocupación" y "Estudiantes" (todos), de la estimación de la regresión.

Fuente: Elaboración propia.

En la regresión precedente, la variable dependiente es el voto justicialista y las independientes las categorías de clase. El coeficiente de regresión indica la contribución de cada categoría de clase (su peso) al voto justicialista. En el tipo de ecuación elegido aquí, regresión por pasos, el programa selecciona las variables independientes que más contribuyen a explicar el voto.

En 1983, momento en que pierde el justicialismo, es digno de atención la no presencia de la categoría obreros calificados para dar cuenta del voto peronista de ese momento, lo que puede hacer pensar que parte de este sector del electorado porteño podría haber apoyado al alfonsinismo, recostándose el justicialismo en los obreros no calificados y empleados y notándose el rechazo de los sectores medio-altos. En 1989 su perfil es el tradicional –"apoyos" obreros en general y de empleados, "rechazos" de los sectores medio-altos–, mientras que en 1995 (para ambos sexos en este caso) el menemismo parece perder el apoyo de sectores medio-bajos independientes, como los oficios cuenta propia. En el "agrupamiento" de candidatos de 2003, se observa un apoyo de los obreros no calificados, de los empleados y el rechazo de profesionales y empresarios.

Tabla C4 **Ecuaciones de regresión por pasos. 209 circuitos de la Ciudad de Buenos Aires. Elección Jefe de Gobierno 2007. Padrón masculino**

Variables independientes	Variable dependiente: Voto Macri		Variable dependiente: Voto Filmus	
	1ª Vuelta	2ª Vuelta	1ª Vuelta	2ª Vuelta
Constante	33,269***	44,484***	-4,194***	-9,156***
RECREAR	0,375***	0,405***	---	---
KIRCHNER	---	---	0,546***	0,969***
ARI			0,669***	1,105***
Profesionales / Empresarios	1,245**	1,579***	---	---
Trabajadores Manuales	----	----	0,284***	0,536***
R^2 corregido	0,645	0,710	0,837	0,861

*** $p < 0,001$; ** $p < 0,01$

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las regresiones para el radicalismo, en 1983 se observa "rechazo" de obreros y empleados, "apoyos" básicamente de comerciantes, sin significación de la categoría de profesionales y empresarios. En 1989 se agrega un peso negativo significativo de los profesionales y empresarios. En 1995 (ambos sexos), se mantiene en parte lo visto para las correlaciones: salvo los comerciantes, parece tener un apoyo generalizado. Para 2003 en la regresión no se consideró el voto radical remanente.

Las regresiones por pasos precedentes muestran el apoyo del sector medio-alto a Macri, al igual que el antecedente de haber votado por RECREAR. En el caso de Filmus, se destaca el apoyo de los trabajadores manuales y el antecedente de haber votado por Kirchner y por el ARI.

Tabla C5 **Regresiones lineales múltiples, con voto por principales fuerzas como variables dependientes. 167 circuitos de la Ciudad de Buenos Aires. Padrón masculino. Elección diputados 2009**

Ocupaciones	ACS	FPV	SUR	PRO
Obreros No Calific.	-0,070	0,337**	-1,059***	0,553º
Obreros Calificados	-0,009	-0,398	-1,265**	3,526***
Cuenta Propia	-0,403*	-0,370º	1,133***	-0,611
Empleados	-0,308***	-0,119	0,605***	0,032
Comerciantes	1,008***	0,054	-0,129	-1,693**
Estudiante Joven	-0,129º	0,015	0,052	-0,165
Estudiante Mayor	0,258***	-0,249***	0,082	0,432**
Profesionales / Empresarios	0,925***	-0,833***	-1,807***	2,895***
Constante	10,715**	26,59***	20,015**	-3,042
R2	0,955	0,878	0,854	0,745

º p < 0,10; * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001

Fuente: Elaboración propia.

Cuando, para explicar el voto, se tiene en cuenta *el conjunto* de las distintas categorías ocupacionales en un modelo de regresión múltiple, se obtienen algunas especificaciones. Según los coeficientes de regresión, el rechazo al ACS provendría de los empleados y de los oficios cuenta propia, no siendo relevante el rechazo obrero asalariado; los sectores medios y medio-altos se inclinarían por esta fuerza. Por su lado, el apoyo al FPV, cuando se toma en cuenta la presencia de las otras categorías ocupacionales, parecería descansar básicamente en los obreros sin calificación, no en el conjunto de la clase obrera; además, continúa exhibiendo el rechazo de los sectores medio-altos, sin que se observe ahora la presencia positiva significativa de los empleados. En cuanto al PRO, es aquí donde se observan especificaciones más notorias. Se insinúa un apoyo de los obreros sin calificación y hay una fuerte presencia positiva de obreros calificados; por su parte, los oficios cuenta propia son negativos sin alcanzar significación y hay ausencia de vinculación con empleados, mientras que los comerciantes mostrarían fuerte rechazo. Por otro lado, se sigue observando apoyo de los sectores medio-altos. Los oficios cuenta propia y los empleados apoyarían a SUR. Es decir, esta fuerza contaría con el apoyo de los sectores medios más típicos –independientes básicamente manuales– y asalariados no manuales rutinarios. Se nota un fuerte alejamiento de SUR de las dos categorías obreras, siempre teniendo en cuenta la presencia de las otras categorías de clase; además, mantiene el rechazo de profesionales y empresarios.

Atendiendo a los resultados precedentes, *cuando en un modelo el peso o efecto de una clase se evalúa frente a la presencia de las otras categorías de clase* –sin considerar los controles por edad–, se observa lo siguiente:

- sectores medios independientes, como oficios cuenta propia y comerciantes, serían los apoyos del ACS, además de los sectores medio-altos;

- los apoyos del FPV descansarían particularmente en los obreros sin calificación;

- el PRO aparecería como una especie de "alianza" de obreros fundamentalmente calificados y sectores medio altos (perfil que algunos asociarían a una construcción poco definida y caracterizada como "neo-peronismo");

- SUR, por su parte, descansaría en los sectores medios manuales, como los oficios cuenta propia, y en los rutinarios no manuales, como los empleados;

- en el único caso en que la presencia de jóvenes nacidos en 1970 o después tiene un efecto significativo, positivo –respecto de los mayores–, es para el FPV.

Bibliografía

Bartolini, Stefano (1996), "Enfranchisement, Equality, and Turnout in the European Democractic Process: A Preliminary Comparative Analysis", *Working Paper 121,* Florencia, European University Institute.

Canton, Darío y Jorge Raúl Jorrat (2001), *Elecciones en la ciudad 1864-2007. Tomo II (1912-1973)*, Buenos Aires, Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires.

––––––– (2004), *Elecciones en la ciudad 1864-2007. Tomo I (1864-1910),* Buenos Aires, Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires.

––––––– (2007), *Elecciones en la ciudad 1864-2007. Tomo III (1983-2007)*, Buenos Aires, Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires.

Clubb, Jerome M., William H. Flanigan y Nancy H. Zingale (1981), *Analyzing Electoral History. A Guide to the Study of American Voter Behavior,* Beverly Hills-Londres, Sage.

Evans, Geoffrey (comp.) (1999), *The End of Class Politics? Class Voting in Comparative Context*, Oxford, Oxford University Press.

Jorrat, Jorge Raúl (2009), "Bases sociales de la abstención electoral en la Argentina de comienzos del siglo xxi", ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Estudios Electorales, Universidad de Salamanca, 28 al 30 de octubre.

King, Gary (1997), *A Solution to the Ecological Inference Problem*, Princeton, Princeton University Press.

Sábato, Hilda (1998), *La política en las calles. Entre el voto y la movilización: Buenos Aires, 1862-1880,* Buenos Aires, Sudamericana.

Walter, Richard J. (1993), *Politics and Urban Growth in Buenos Aires: 1910-1942,* Nueva York, Cambridge University Press.

Dos siglos de difícil gobierno

Pedro T. Pírez

Los doscientos años de vida del país, desde la ruptura del vínculo colonial en 1810, son también doscientos años en la conformación de la actual Ciudad de Buenos Aires, con una fuerte continuidad y, a la vez, con varias rupturas.

Buenos Aires fue definida desde su origen por relaciones que superaron al territorio nacional. Podemos suponer la existencia de una primera ciudad que se consolida dos siglos después de su fundación con la creación del Virreinato del Río de la Plata (1776), que la tiene por capital. La ruptura del vínculo colonial (1810) no significó una transformación urbana; la Ciudad continúa siendo la capital de un territorio marginal hasta la segunda mitad del siglo XIX. Desde entonces, la segunda Buenos Aires emergió como nexo entre la economía nacional, productora de bienes primarios, y la industrialización y urbanización en Europa, particularmente en Gran Bretaña. Una tercera se conformó desde los años treinta del siglo XX, con el desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Por último, nos encontramos con la Ciudad que vivimos hoy, cuyas características han sido asociadas con los procesos internacionales de reestructuración y globalización. En los dos últimos casos, la ciudad real superó los límites de la ciudad formal, convirtiéndose en un área metropolitana de la cual la Ciudad de Buenos Aires es su territorio central.

Dos cuestiones, que se dan relacionadas, son el núcleo de las transformaciones urbanas: la capacidad de la Ciudad para gobernarse por sí misma dentro de procesos democráticos y la capacidad para sostener a su población de manera general, ofreciendo condiciones de vida y de bienestar, además de posibilidades de trabajo; esto es, democracia *en* la ciudad, con la existencia de instituciones y procesos democráticos para gobernar, y democracia *de* la ciudad, por su capacidad de satisfacer las necesidades de bienes urbanos del conjunto de la población (Pírez, 2006a).*

Como vimos, Buenos Aires no ha contado siempre con la posibilidad institucional de una administración propia, condición necesaria pero no suficiente para un gobierno democrático. Desde 1821, al eliminarse la institución colonial del Cabildo, dejó de gobernarse por sí misma. Entre ese año y 1880, estuvo a cargo de las autoridades de la Provincia de Buenos Aires, siendo su capital. A partir de 1880 fue gobernada por una municipalidad dependiente del gobierno federal. Para los años treinta del siglo XX, la Ciudad era ya mucho mayor que el territorio de la entonces Capital Federal. A esa nueva unidad urbana metropolitana no le correspondió una correlativa unidad política: fue gobernada, fragmentadamente, por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, dependiente del gobierno federal, y por las municipalidades de los respectivos territorios de la provincia que se fueron incorporando en la conurbación. Con la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires vuelve a gobernarse autónomamente, aunque ahora es el área central de una metrópoli mucho mayor.

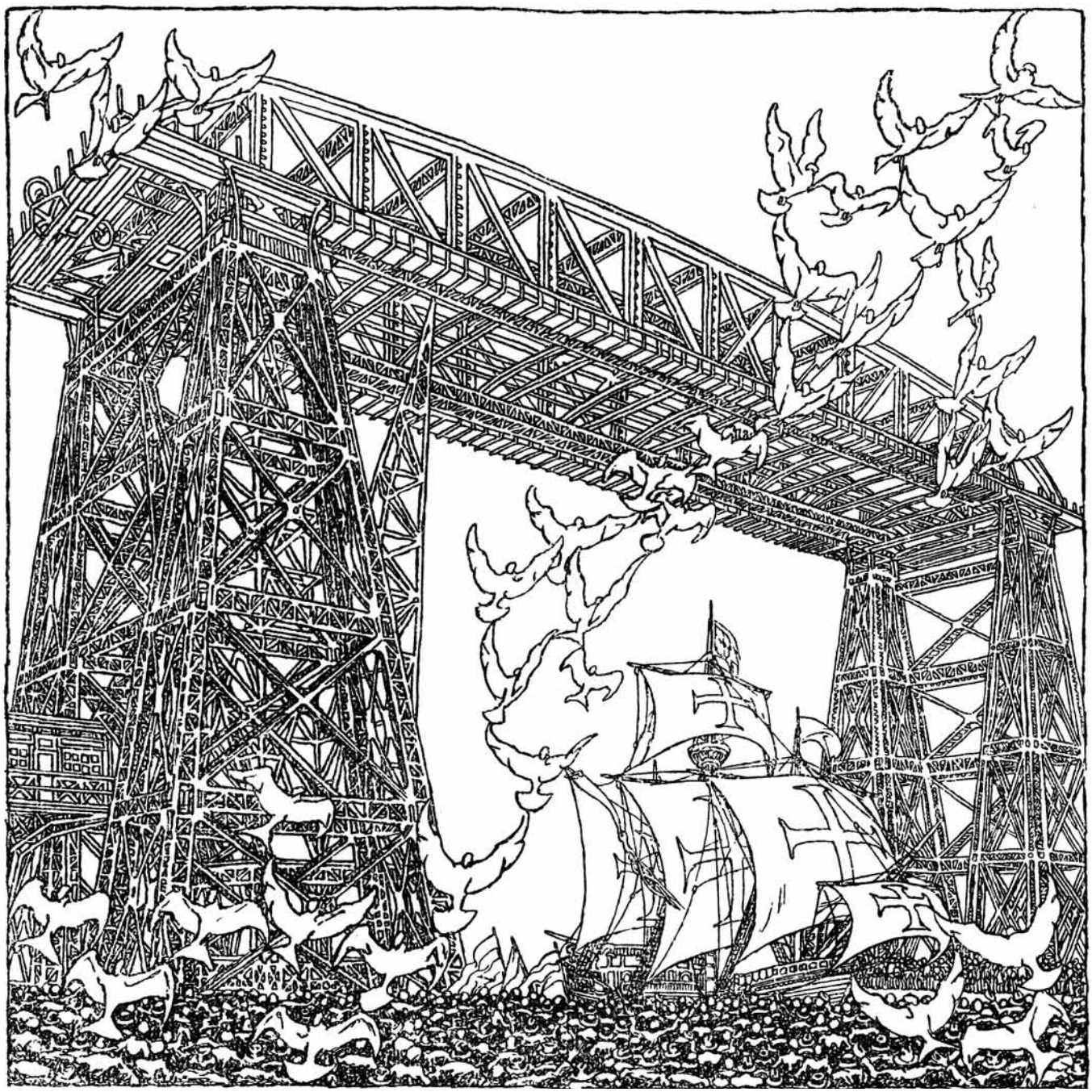
De la "gran aldea"[1] a la ciudad moderna

La Ciudad fundada en el siglo XVI[2] fue durante mucho tiempo un territorio alejado de las fuentes principales de la riqueza (los metales preciosos), sede de funcionarios, comerciantes y contrabandistas, puerto y nexo de las economías interiores y origen de la ocupación territorial. Desde un principio, se constituyó en el lugar central de las productivas praderas de la pampa húmeda que proveerán los principales recursos (ganaderos en un comienzo y luego también agrícolas) de su economía. Fue, asimismo, el centro político.

* *Este capítulo es resultado de los estudios que se llevan a cabo gracias a al apoyo de la UBA (UBACYT S027) y del CONICET (PIP 112 200801 01810).*

1 Tal el título del libro de Lucio V. López publicado en folletines en 1882.

2 En 1536-80 como "reducto europeo en medio de la nada" (Romero y Romero, 2000, p. 18) que debía ser una puerta de entrada al territorio y, a la vez, una ocupación que garantizara los derechos de la Corona.



"La modernidad, representada por la estructura de hierro del trasbordador del Riachuelo, enmarca a la tradición hispánica, encarnada en la nao Magdalena. Cuatrocientos años después de su primer viaje, la embarcación flota sobre n mar infinito de españoles, italianos, alemanes y polacos; santiagueños y bonaerenses; y hasta indios pampas y ranqueles que trabajan como peones en el mercado de Liniers o en los frigoríficos ingleses de Avellaneda."

Dibujo de Alejandro Sirio, 1927.

Fuente: Amengual, 2008.

Cuando se inicia el proceso independentista (1810), había logrado ya cierto peso urbano, convirtiéndose en el centro político-militar del país y, progresivamente, en su ámbito económico más importante y en su principal sociedad urbana.

En 1821, como consecuencia de las políticas "jacobinas" impulsadas por Rivadavia, el gobernador Rodríguez eliminó a los cabildos, institución del gobierno local colonial que había sobrevivido. La Ciudad pasó a ser gobernada directamente por el gobierno provincial.

En esos años Buenos Aires se transformó en el objeto de un debate a propósito del lugar de residencia del gobierno nacional (por crearse). Comenzó, entonces, un largo proceso institucional que culminó en 1880 (Pírez, 1996).

Entre mediados y fines del siglo XIX, la "gran aldea" se convirtió en ciudad internacional. Dos cuestiones institucionales fueron claves: la federalización de la Ciudad y la consolidación del Estado nacional.

En la segunda mitad del siglo XIX, luego de la derrota de Rosas, se afianzó la separación entre Buenos Aires (provincia y ciudad capital) y el resto de las entonces Provincias del Río de la Plata. Esto se basaba en la riqueza de la primera y en el papel de la Ciudad: lugar de concentración de la producción rural y del único puerto por el que se comerciaba con el mundo, asentamiento de la aduana que –por muchos años–[3] será la base fundamental de los recursos públicos argentinos.

El Estado nacional se consolidó sobre la base de la hegemonía de los propietarios rurales de las áreas centrales que, en su mayoría, residían en Buenos Aires. En la década de 1880, luego de que el territorio nacional se agrandara por la expulsión militar de la población originaria, Buenos Aires fue declarada Capital Federal, quedando subordinada al gobierno federal (Botana, 2000a; Pírez, 1996). Así se diluyó el poder de la Provincia de Buenos Aires, particularmente el económico, que era superior al federal, al pasar a ese nivel la aduana, fuente principal de los ingresos fiscales.

Se creó la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con atribuciones y recursos muy superiores a las municipalidades argentinas

3 En realidad, prácticamente hasta la década de los años treinta del siglo XX.

–cercanos a los de las provincias–, la que se gobernó por un ejecutivo (Intendente) nombrado por el Presidente; a la vez, el Congreso de la Nación delegó atribuciones de orden local en un Concejo Deliberante cuyos miembros fueron elegidos popularmente.

La gestión de la Ciudad quedó en manos de individuos ilustrados y modernizantes, parte de la llamada "generación del 80", que "trabajaron estrechamente con los inversores extranjeros y buscaron romper con el estereotipo del atraso latinoamericano a través de la tecnología, la inmigración y las finanzas" (Scobie y Ravina, 2000, p. 168).

La dependencia del gobierno federal tuvo claras consecuencias. Como los recursos fundamentales del Estado pasaron a esa jurisdicción, la construcción de la nueva capital fue enfrentada no solamente por parte de los enriquecidos propietarios de la tierra, allí residentes, sino por el poder público a su cargo.

La Ciudad moderna fue resultado de las políticas públicas que promovieron la inmigración y la inversión europeas. La inmigración posibilitó el poblamiento y la conformación de la clase trabajadora que sustentó la economía urbana que mediaba entre el interior productivo y el mercado industrial europeo. Las inversiones extranjeras permitieron la construcción de las infraestructuras necesarias, especialmente de dos fundamentales: por un lado, el puerto,[4] que se localizó en el centro tradicional (a metros de la Plaza de Mayo) y que se convirtió a fines del siglo XIX en el principal lugar de salida de los productos primarios y de ingreso de las mercancías industriales y de la población inmigrante; por otro lado, la red de ferrocarriles, con diseño neocolonial, que vinculó en forma radial el territorio nacional con el puerto. Su implantación contribuyó a la configuración de la Ciudad y, particularmente, al fortalecimiento de su centro histórico.[5]

Además, se construyeron las demás infraestructuras para el funcionamiento de la Ciudad. En 1856 se inauguró el primer servicio público de gas que, en 1910, cubría prácticamente a la Capital Federal. En 1887 se inició la generación de energía eléctrica. A partir de 1898, los tranvías eléctricos

4 "[...] este puerto lo fue de Buenos Aires, de su campaña, de la pampa húmeda, del país entero; pero sin dejar de constituir un todo con su ciudad, que tuvo en él su instrumento más seguro de dominio" (Gorostegui de Torres, 2000, p. 323).

5 La forma resultante de la expansión territorial que ese crecimiento supuso –dedos o tentáculos que penetran en la pampa– es aún hoy perceptible.

desplazaron a los de tracción a sangre. Entre mediados y fines del siglo XIX, se estableció prácticamente en su totalidad la red ferroviaria que serviría a la futura ciudad metropolitana. En 1911 se comenzó a construir la primera línea de trenes subterráneos que se concluyó tres años después. A mediados de los años veinte, empezaron a circular autobuses con los cuales, desde 1928, compitieron los "colectivos". Los teléfonos aparecieron en 1878 y para la década siguiente conformaban una pequeña red (Pírez, 1994 y 1999).

La "gran ciudad" resultante pudo integrar económicamente a la población migrante, transformando la estructura social tradicional con la aparición de sectores medios que en 1895 ya representaban un 15 por ciento de la fuerza de trabajo y que en 1914 eran el 21 por ciento de la misma (Germani, 1987, p. 219).

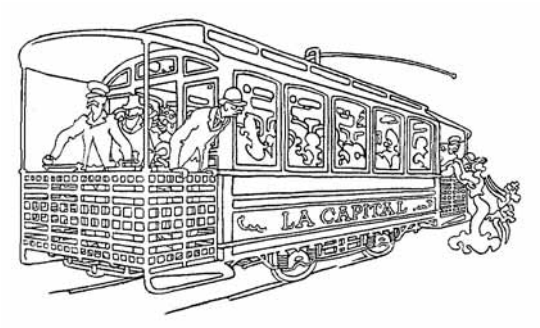
Esa integración se consolidó con la cobertura de servicios e infraestructuras. De manera particular, las políticas públicas tendieron a garantizar salud y educación. En esos primeros años, también se expandieron las redes de agua y saneamiento, de electricidad y de transportes, con acceso amplio a sus prestaciones.

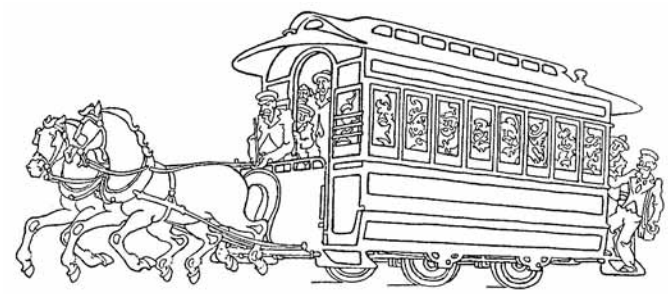
Si bien los servicios de infraestructura comenzaron como producciones privadas, a cargo de empresas extranjeras, con el tiempo se regularon como concesiones municipales. Por ejemplo, en 1907 la Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad (CATE) obtuvo una concesión municipal por cincuenta años. Esa normativa configura servicios públicos con regulación estatal (municipal) y producción privada en un modelo de gestión privado-descentralizado. Se controló al capital privado, defendiendo, más allá de las limitaciones de la regulación, a los intereses de los usuarios (Pírez, 1999 y 2009).[6] Debe recordarse que, excepcionalmente, ya desde 1880 el servicio de agua fue asumido por el gobierno federal.

Esos cambios contribuyeron a darle a la Ciudad una cierta capacidad de integración de la población y, como consecuencia, a comienzos del siglo XX su calidad urbana, con la cobertura territorial y social de los servicios, era análoga a la de las principales capitales europeas (Brunstein *et al.*, 1988).

Sin embargo, existía una limitación, a la que no era ajena el predominio de una noción liberal-individualista del derecho de propiedad: la

6 Esas políticas son análogas y, en alguna medida, casi coincidentes con las que integran lo que Benevolo (1993, p. 178) llama la ciudad "posliberal" en la segunda mitad del siglo XIX en Europa.





A partir de 1898, los tranvías eléctricos fueron reemplazando a los de tracción a sangre. Esto permitió que los empleados y obreros se asentaran en lugares más alejados del centro.
Dibujos de Alejandro Sirio. Fuente: Amengual, 2008.

producción de suelo y vivienda dependía de las relaciones de mercado –el Estado fue prácticamente prescindente de la misma y las restricciones al mercado eran mínimas–, lo cual implicaba grandes esfuerzos para todos los grupos sociales no pertenecientes a las clases adineradas (Yujnovsky, 1984, p. 73). El resultado fue la ausencia de viviendas adecuadas para la población que llegaba a la Ciudad.

Si bien los migrantes y sus descendientes se insertaron en el mercado de trabajo y, más allá de las limitaciones mencionadas, en la Ciudad, no fueron igualmente integrados ni social ni políticamente. El régimen electoral los excluía, y las costumbres políticas y electorales contribuían a limitar la participación política a las elites. Más aún, la oposición política, en la medida que significara un cuestionamiento, era reprimida.[7] Al mismo tiempo, las elites producían un cierre cultural que dejaba afuera a quienes llegaban desde los ámbitos rurales de la Europa más pobre.

El inicio de una relativa expansión territorial de la Ciudad, que salió del centro, hizo posible soluciones residenciales individuales: los palacios del Barrio Norte construidos por las familias de mayores recursos o las casas "chorizo" de los sectores medios en el oeste y en el sur.

7 Puede recordarse la aplicación de medidas coercitivas para controlar las acciones y los personajes contestatarios (Ley de Residencia, Semana Trágica de 1991, rebelión patagónica de 1921, etcétera).

Más allá de las fuertes diferencias de calidad, esa expansión se basó en una forma urbana (la cuadrícula) que produjo cierta homogeneidad con una continuidad desde el centro hacia la periferia en lo que, claramente, era una única ciudad (Gorelik, 1998).

Luego de la Primera Guerra Mundial, empleados y obreros calificados se asentaron en tierras que, por su lejanía del centro, tenían menor valor. Hicieron posible este asentamiento el desarrollo de los ferrocarriles y de las redes de tranvías, y su electrificación, pero, sobre todo, la inserción económica que permitía afrontar el pago del terreno y los costos de transporte (Sargent, 1974; Torres, 2000). Esas familias dejaron los conventillos del centro formando nuevos barrios que hicieron avanzar la periferia de la Ciudad (Romero, 1995, p. 47). Compraban tierra, construían las viviendas y luego, con grandes esfuerzos, completaban su urbanización.

Para entonces la Ciudad había enfrentado el "problema derivado de la escisión entre un Estado oligárquico y una sociedad progresista [que] hostigó a la clase gobernante porteña, puso en marcha el reformismo político y recreó en la sociedad urbana, sujeta a vertiginosos cambios, nuevos e inesperados conflictos" (Botana, 2000b, p. 107).[8] En 1912 se produjo la "reconciliación" entre el Estado y la sociedad (ídem, p. 110) al sancionarse el voto obligatorio, universal y secreto, con el sistema de lista incompleta para distribuir los resultados. Con su aplicación, la nueva clase media superó la exclusión política.

En 1916 un partido que representaba a esos "sectores populares", la Unión Cívica Radical (UCR), ganó las elecciones, lo que permitió el acceso a la presidencia de Hipólito Yrigoyen. Se consolidó un nuevo gobierno en la Ciudad, al elegir el presidente al ejecutivo local junto con el Concejo, cuyo control se resolvía ya por la competencia entre radicales y socialistas. De este modo, la clase media sustituyó a las elites de la generación del 80 en dicho gobierno.

8 Uno de esos "conflictos" y "cambios" fue la llamada "Reforma Universitaria" que culminó en 1918 con el "Manifiesto Liminar" de Córdoba y que significó la apertura de la Universidad a las clases medias, desgajándola del poder de la oligarquía tradicional.

Ciudad industrial y "democratización del bienestar"

La crisis económica de 1929 marca el límite del modelo primario exportador y abre las posibilidades de lo que se consolidará como industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). La respuesta a los desafíos de la crisis fue una creciente intervención gubernamental, en un principio conservadora,[9] que, luego de los cambios políticos de 1943 y 1946,[10] será parte del fortalecimiento de la ISI y de la "democratización del bienestar" (Torre y Pastoriza, 2003). Ya en los años treinta se inaugura una orientación keynesiana de la economía: proteccionismo, control de cambios, promoción de actividades productivas. Desde mediados de los cuarenta, se amplía con la protección laboral y social (Rapoport, 2005; Torre y Pastoriza, 2003).

La Ciudad vuelve a ser el destino de importantes migraciones, esta vez originadas en las regiones más pobres del país y, en parte, en países vecinos. La sociedad se vuelve más heterogénea: se diferencian las "clases populares", con un ascenso hacia la clase media ("empleados" y en alguna medida "profesionales"), y la formación de un proletariado industrial y trabajadores de servicios y comercio. La "clase patronal" adquiere potencia y significado económico en el sector secundario, diferenciándose una alta burguesía industrial que ocupa, junto con la anterior burguesía agropecuaria, las posiciones de poder social (Germani, 1987, pp. 220-221).

La nueva "clase trabajadora" no fue percibida, ni reconocida, por las viejas clases sociales de la Ciudad. Si bien no existía una exclusión formal y el sistema electoral la incluía, había quedado afuera de la "esfera pública", en la que se resolvían la dominación simbólica y el poder cultural, y del "sistema elitista de educación" (James, 1995, p. 119), representado centralmente por la Universidad. Como consecuencia, implícitamente estaba excluida del "centro urbano".

Esos nuevos grupos entraron en la Ciudad con una movilización social, política y territorial que el 17 de octubre de 1945 los llevó desde la periferia, fundamentalmente en el sur metropolitano, hasta el centro histórico de la Ciudad, la Plaza de Mayo, para pedir por quien se convertía en su líder, el entonces Secretario de Trabajo del gobierno del golpe militar de

9 En 1930 se produjo el primer golpe militar del siglo XX, que inició una década de autoritarismo y fraude electoral.

10 El golpe militar de 1943 y la elección de Perón como Presidente en 1946.

1943, coronel Perón. Las clases altas se sorprendieron con ese nuevo mundo que emergía considerando a quienes con su trabajo sostenían a la nueva sociedad urbana como "otros" indeseables ("cabecitas negras"). Vieron en ellos a los enemigos de su estilo de vida y de sus privilegios. Pero también los miraron con estupor los tradicionales dirigentes gremiales y políticos formados en el anarquismo, el sindicalismo y el socialismo (James, 1995, p. 111). Buenos Aires, entonces, es ya una "ciudad de masas" (Romero, 2000).

La urbanización se aleja de los límites de la Ciudad de Buenos Aires que se constituye en el centro de un área metropolitana. Esto significa que comienza a depender de procesos que ocurren en un territorio más amplio sobre el cual no tiene capacidad de decisión, pero que la engloba como mercado de trabajo y como mercado inmobiliario. Se consolida la fragmentación política de un área urbana crecientemente diferenciada y segregada donde los territorios se corresponden con distintos gobiernos[11] (Pírez, 1994).

El nuevo crecimiento territorial puso en cuestión la original cuadrícula homogénea. Los sectores populares construyeron las primeras "villas",[12] rompiendo esa continuidad, en una producción del medio urbano organizada por la necesidad (Pírez, 1995), como respuesta a una ciudad que no les daba un lugar y que los colocaba fuera de la sociedad "bien viviente".

Esa inserción en la Ciudad introduce un tema y una calificación social: la "informalidad" o "ilegalidad". Frente a la misma, se impone una actitud gubernamental de "permisividad". Los comportamientos "irregulares" que ocupan tierras o se conectan con los servicios son así tolerados de un modo que podría interpretarse como una respuesta "culposa" ante la ausencia de políticas que garantizasen la satisfacción de las necesidades que motivaban la producción "informal" de la Ciudad.

En esos años, la urbanización se expande por municipios que no cuentan con normas que la regulen. Allí las diferencias sociales tienden a generar fuertes discontinuidades que consolidan dos ejes de la diferenciación socioterritorial: centro/periferia y norte/sur. Los sectores de ingresos altos y medios tienden a localizarse en el norte, mientras que los sectores populares se afincan en el sur y en parte del oeste.

11 Los gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires, que tienen a su cargo grandes territorios departamentales.

12 Villas miseria, villas de emergencia (Merklen, 1997).

Plaza de la localidad de San Martín en el partido homónimo del Gran Buenos Aires. La búsqueda de lotes a precios accesibles llevó a la población a instalarse más allá de los límites de la Ciudad, incrementando así el costo de los viajes cotidianos a sus lugares de trabajo y de consumo.
Fotografía de Samuel Rimathe. Fuente: Ediciones de la Antorcha, 2007.

Con el avance de la ISI y la democratización del bienestar, más la existencia de pequeñas regulaciones jurídicas, los trabajadores formales pueden adquirir suelo urbano de baja calidad pagado en cuotas, en lo que se llamó el "loteo popular" (Clichevsky, 1990; Merklen, 1997). Pese a la existencia, particularmente entre 1946 y 1955, de políticas de vivienda por medio de construcciones y mejoras en el financiamiento (Ballet, 2005), la producción de suelo y vivienda siguió, en gran medida, resolviéndose en el mercado y por el esfuerzo individual, con las consecuentes desigualdades en su calidad. La búsqueda de precios accesibles llevaba cada vez más lejos del centro. Entonces, la expansión urbana se basó en crecientes costos para los sectores populares: pagar el suelo, construir la vivienda y pagar el transporte, destinar largos tiempos a viajar a los lugares de trabajo y de consumo.

La fragmentación política metropolitana comenzó a ser atendida por el gobierno federal, en un proceso de "centralización jurisdiccional".[13]

13 Los niveles gubernamentales superiores se hacen cargo de cuestiones que no pueden resolver los inferiores (el provincial respecto del municipal y el federal respecto del provincial).

Como resultado de la estatización de las empresas privadas de servicios, se centralizó la gestión de las infraestructuras urbanas. La nacionalización de los ferrocarriles, a fines de los años cuarenta, permitió una administración liberada de las restricciones capitalistas, y el manejo de las tarifas hizo posible que los grupos de bajos recursos extendieran el ámbito territorial de su asentamiento. En un proceso que abarcó varios años, las infraestructuras urbanas terminaron siendo gestionadas en un modelo estatal-centralizado que pondrá en manos del gobierno federal, durante casi cincuenta años, el pleno control de esos elementos clave en la configuración territorial y en la definición de la calidad urbana (Pírez, 1999 y 2009). Para la distribución eléctrica, se creó una empresa pública que sustituyó a las privadas que estaban reguladas y controladas por los municipios y por la Ciudad de Buenos Aires. Esa exclusión de los gobiernos locales se justificó por la importancia de la infraestructura para la ISI. El conjunto de los servicios, agua y saneamiento, ferrocarriles, electricidad, gas natural y teléfonos quedaron bajo la regulación, el control y la gestión del gobierno federal, mientras que los autobuses interjurisdiccionales quedaron dentro de la regulación federal y con una gestión privada (Pírez, 1999 y 2009).

Los territorios metropolitanos se diferenciaron crecientemente por las desigualdades sociales y por la calidad de los soportes urbanos: el centro y el norte inmediato se consolidaron como ámbitos de alta calidad de residencia para los grupos de ingresos medios y altos, mientras que en el resto, y a medida que la urbanización se alejaba, disminuía el nivel de los servicios y aumentaba la población con menores recursos. La información sobre cobertura de los servicios de infraestructura es clara: la distribución eléctrica, que era la red más extendida, muestra en 1964[14] que, con respecto a la Ciudad de Buenos Aires, en la Primera Corona la cantidad de usuarios por habitante era un 26 por ciento menor, en la Segunda un 70 por ciento y en la Tercera un 123 por ciento. Al mismo tiempo, en ese mismo año, la cantidad de kilowatios facturados por habitante fue en la Primera Corona un 67 por ciento menor que en la Ciudad de Buenos Aires, en la Segunda un 166 por ciento y en la Tercera un 467 por ciento (Pírez, 2009).

Si bien la población de la periferia accedía a las mejoras (empleo, políticas sociales, ingresos, etc.) de la "democratización del bienestar", se instaló mayormente en "loteos populares" en áreas de baja calidad urbana.

14 No contamos con información anterior, por lo que debemos suponer que hacia 1950 la cobertura era algo mayor y las desigualdades tal vez un poco menores, ya que la población metropolitana estaba en pleno proceso de fuerte crecimiento y de expansión territorial.

La red de transportes y particularmente la baja de las tarifas que trajo la estatización de los ferrocarriles, junto con la creciente red de "colectivos", (Torres, 2000), permitieron a esos habitantes moverse y consumir la Ciudad (comercio y servicios privados, servicios sociales, recreación, etcétera).

En los años sesenta, con el fin de la llamada sustitución fácil de importaciones, creció la concentración y desnacionalización de la economía. El deterioro de los ferrocarriles estatales, la producción de infraestructuras viales y la presencia de la industria automotriz local, en un área metropolitana que comenzó a descentralizar las actividades económicas, contribuyeron al crecimiento urbano en los municipios de la Segunda Corona metropolitana, ampliando los costos de asentamiento de los grupos populares. Allí se concentraron las mayores necesidades sociales y las más bajas coberturas urbanas. En 1975, cuando en el centro metropolitano las redes de agua y drenaje llegaban a toda la población, en algunos municipios de la Segunda Corona los habitantes excluidos superaban el 90 por ciento (Pírez, 1994, p. 36).

Buenos Aires y la reestructuración económica

Entre los cambios que la dictadura de 1976-1983 introdujo en la sociedad nacional, ocuparon un lugar central los que resultaron de la aplicación de políticas coherentes con los procesos internacionales de reestructuración económica y de predominio de orientaciones neoliberales.[15] Si bien esas modificaciones comenzaron como parte de la crisis del tercer gobierno peronista,[16] culminaron con las medidas tomadas por el gobierno militar. La política económica se dirigió a disciplinar al conjunto de la sociedad, por medio de una represión social y política que dejó 30 mil desaparecidos y provocó desindustrialización, regresión en la distribución del ingreso y crecimiento de los sectores terciarios, especialmente de las finanzas. Se deterioraron las condiciones de los asalariados y, al mismo tiempo, de las empresas medianas y pequeñas; el resultado fue una gran concentración económica (Aspiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; Canitrot, 1980; Schvarzer, 1987). Las empresas estatales, particularmente las de servicios (electricidad, gas natural, agua y saneamiento), se gestionaron "ineficientemente", lo

15 Al respecto, véase Harvey, 2005.

16 Lo que se conoció como "el rodrigazo".

que dio como resultado grandes endeudamientos y una mayor pérdida de su capacidad de inversión (Pírez, 2009, p. 81). Esos cambios fueron también el resultado del impacto ideológico del desprestigio de lo público frente a lo privado, que se concretaba en la consigna "Achicar al Estado es agrandar a la nación". Dada la estructura económica metropolitana y su peso a nivel nacional, en Buenos Aires el impacto fue mayor.

Las políticas de la dictadura que intentaron "recuperar" socialmente a la Ciudad de Buenos Aires buscaron revertir los resultados, aunque fueran limitados, de la "democratización del bienestar". Para ello se expulsó, por medio de operativos militares, a la población de las villas miseria, se liberaron los alquileres –dejando en la calle a familias de clase media baja–, se prohibió la localización industrial, y la construcción de autopistas dejó sin hogares a muchas familias de ingresos medios y bajos (Oszlak, 1991). La Ciudad debía ser de quienes la merecieran, merecimiento que dependía del mercado, de la consecuente capacidad de pago de los pobladores y de las políticas de la dictadura orientadas al disciplinamiento social.

Recién a fines de los años setenta, el gobierno provincial sancionó normas –obligatorias en los municipios metropolitanos– para regular el suelo (Decreto Ley 8912). Dispuso estándares de calidad (superficies, cotas, suelo de uso público, etc.), con la obvia consecuencia del incremento en el precio de los lotes. Esto coincidió con el deterioro de las condiciones sociales (desempleo y baja del salario), lo que dio lugar al fin del "loteo popular" (Clichevsky, 1990). De este modo, se cerró ese "intersticio" que permitía que los grupos de menores recursos se instalasen formalmente en la Ciudad, con lo que se amplía la exclusión. El resultado fue la cada vez más numerosa ocupación ilegal de terrenos y la producción directa de suelo, viviendas y equipamientos en forma organizada en los "asentamientos" (Merklen, 1997). Esos procesos implicaron, tal vez paradójicamente, la formación de comportamientos de integración frente a las políticas de exclusión y, en esa tensión, los asentamientos reproducen la cuadrícula al construir territorios que buscan mantener las formas urbanas legales.[17] La Ciudad se volvió más difícil para la población de escasos recursos que enfrentaba pérdida de empleos, reducción de salarios, expulsión del centro metropolitano y cierre de las condiciones de inserción regular en el resto del área.

17 Y que, con el tiempo, será difícil diferenciar de los barrios formales.

Con la recuperación democrática en 1983, Buenos Aires volvió a abrirse: se reconstruyeron las villas y la población sin vivienda se sumó en casas ocupadas y en seudohoteles que sustituyeron a los viejos inquilinatos. Pero la crisis económica y su explosión social con los efectos de la hiperinflación en 1989 y 1990 dieron lugar a un cambio de gobierno que fortaleció las políticas económicas iniciadas en 1976. Esa orientación "neoliberal" se concentró en la reforma del Estado, la desregulación y las privatizaciones. Nuevos actores económicos y sociales (muchos de base internacional) tuvieron cada vez más peso en las decisiones. Como resultado de las privatizaciones y del creciente peso del sector terciario (banca, finanzas, inmobiliario, etc.), se configuró una fuerte clase media alta. Este grupo se convirtió en un importante consumidor de nuevas formas de producción de la Ciudad, que se articularon con las otras transformaciones de esos años.

Se acentuó la mercantilización de los procesos de producción y funcionamiento urbanos. La privatización de los servicios de infraestructura, al devolver esas actividades a la valoración del capital, incrementó su carga sobre los presupuestos familiares, con fuerte impacto en la población de bajos ingresos (Pírez, 2009). Aumentó la influencia de las decisiones empresarias en la configuración del territorio, tanto a través de la planificación privada de las principales infraestructuras (agua y saneamiento, electricidad, gas, etc.) (Pírez, Gitelman y Bonnafé, 1999) como de la organización de territorios cada vez mayores en las llamadas urbanizaciones cerradas (Pírez, 2006b). La gestión de los servicios, ahora con un modelo privado-centralizado (como responsabilidad del nivel federal), tendió a dejar de lado la permisividad frente a la situación de la población que por falta de recursos se vinculaba irregularmente, y se procedió a "disciplinar" el mercado, usando, además, la represión judicial y policial (Pírez, 2009).

Un nuevo fortalecimiento del centro, una vez más como parte de la vinculación entre gobierno federal y actores privados, en el mismo territorio que cien años antes había consolidado a Buenos Aires –el antiguo Puerto Madero–, permitió que la dinámica empresaria de los años noventa (transformación de actividades, terciarización, ingreso de capitales extranjeros, privatización de servicios, etc.) mantuviera allí su localización (Ciccolella, 2009).

Con la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires obtuvo su autonomía, que se consolidó con la Constitución local y la elección del Jefe de Gobierno (1996) y de la Legislatura (1997). Pero esa autonomía quedó disminuida al reglamentarse la reforma: el nivel federal retuvo

Primeras construcciones de Puerto Madero vistas desde el "Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica", protegido desde junio de 1986 por ordenanza municipal. ***Fotografía de Zulma Recchini, 2004.***

el manejo de la seguridad y de la justicia y la gestión de las infraestructuras metropolitanas. La organización de un gobierno con instituciones y procedimientos de democracia ampliada y participativa no cambió sustantivamente las políticas para la Ciudad (De Luca, Jones y Tula, 2002).

En los años noventa las condiciones sociales empeoraron: mientras que el PBI crecía, se incrementaron fuertemente el desempleo y la pobreza.[18] Ese deterioro trajo, entre otras consecuencias, un cambio en las formas de organización y acción sociales. Ya no era el trabajo el ámbito de unión, ni los sindicatos la organización adecuada. Los barrios, particularmente en la periferia más deprimida, se convirtieron en la base de la identidad y la organización social. Desde ese territorio compartido se elaboraron estrategias de reproducción social, con la formación de organizaciones de desocupados que demandan del Estado los recursos necesarios (Cerrutti y Grimson, 2005; Delamata, 2004; Schuster, Naish-

18 En el año 2000 el desempleo era de 14,7%; con la crisis de 2001 trepó al 22 por ciento. La pobreza, que en 1995 alcanzaba al 22,2% de la población metropolitana, en 2001 llegó al 32,7 para escalar en 2003 al 51,7 por ciento.

tat, Nardacchione y Pereyra, 2005). La protesta social privilegió la toma del espacio público y llevó al centro a las familias excluidas, que marchaban por sus calles, cortaban la circulación y se plantaban ante los lugares y símbolos del poder. También llegaron para recoger la basura de las viviendas del centro antes de la recolección formal, para vivir de y con esos productos desechados. Una vez más la ciudad de clases medias desconoció y rechazó a quienes venían de esa periferia. Las denominaciones relativamente neutrales de "piqueteros" en el primer caso y de "cartoneros" en el segundo siguieron siendo calificaciones denigratorias y estigmatizadoras.

Las desigualdades territoriales ampliaron su escala. Ello no es extraño, ya que no se logró ninguna institucionalidad que permitiera atender a la totalidad metropolitana. La aglomeración, que a inicios del siglo XXI representaba una tercera parte de la población del país y la mitad del producto bruto geográfico nacional, no superó la fragmentación política. Se consolidó el papel del gobierno federal como gobierno metropolitano de hecho (Pírez y Labanca, 2009), con lo que la realidad metropolitana siguió subordinada a su relación con los principales actores económicos nacionales (Pírez, 2008a). Como vimos, la autonomía de la Ciudad no significó un cambio sustantivo en las políticas para su territorio, por lo que las expectativas asociadas a esa transformación institucional no se vieron satisfechas.

El gobierno de la ciudad metropolitana

Dada la fragmentación y la configuración institucional, el "gobierno urbano" en el área metropolitana es el resultado de las relaciones que existen entre los tres niveles jurisdiccionales, dentro de una tendencia a la centralización jurisdiccional.

Pese a la autonomía institucional y financiera de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno federal mantiene un papel relevante: retuvo atribuciones de seguridad y justicia,[19] y de regulación y control de los servicios de infraestructura (electricidad, gas natural, agua y saneamiento, vialidad y ferrocarriles, puerto y aeropuerto), así como de transporte de autobuses; tiene atribuciones en las cuestiones comunes (interprovinciales) entre la

19 La Policía Federal sigue siendo policía local y la justicia nacional justicia ordinaria local.

Ciudad y la Provincia de Buenos Aires;[20] sigue siendo un importante propietario de tierras en la Ciudad, como las del puerto o las de las antiguas parrillas ferroviarias, entre otras. Es por eso que el gobierno de la Ciudad necesita, en más de un caso, el acuerdo federal para la gestión de asuntos clave, o una política que le permita superar esas limitaciones con consecuencias para el gasto de recursos locales.[21]

En ese contexto institucional, los procesos de acumulación política electoral están recortados en los tres niveles territoriales (local, provincial y federal) y ordenados en tres circuitos diferenciados: un *circuito primario* que se corresponde con los gobiernos locales, donde cada uno es una unidad independiente –los resultados electorales no son afectados por los de los demás y, en consecuencia, lo metropolitano es irrelevante y cada gobierno local es una unidad "fuera" del territorio real (metropolitano)–; un *circuito secundario* que se define por las relaciones que garantizan a los gobiernos locales el acceso a recursos necesarios en sus procesos de acumulación electoral (financieros, políticos, publicitarios, obras públicas, asistencia social, etc.) que provienen del gobierno provincial –los municipales se vinculan con ese gobierno, compitiendo entre sí, y el resultado es una fuerte articulación gobierno municipal-gobierno provincial marcada por las pertenencias partidarias o intrapartidarias–; un *circuito terciario* que incluye al nivel federal como fuente de recursos para la acumulación política, tanto local como provincial –al mismo tiempo, el gobierno federal puede utilizar sus recursos directamente para desplazar a los gobiernos locales o provincial en la disputa por la acumulación política, con lo que se repite el sistema de relaciones descrito para el circuito secundario–. Los vínculos interjurisdiccionales son canalizados por medio de los partidos políticos. Si en el partido gobernante existen fracciones enfrentadas, las relaciones interjurisdiccionales suelen ser un instrumento para su resolución.

A partir de lo anterior podemos suponer que las relaciones de acumulación política se estructuran en una suerte de pirámide: en la base están los municipios, en una posición intermedia el gobierno provincial y en la cúspide el gobierno federal. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra, análogamente, en una posición intermedia, como el gobierno provincial, aunque con mayor autonomía respecto del gobierno federal.

20 Por ejemplo, que los transportes de autobuses que conectan esos territorios sean un asunto federal.

21 Al no conseguir que el gobierno federal le transfiera las fuerzas policiales con sus recursos, el gobierno de la Ciudad creó la Policía Metropolitana.

Sin embargo, forma parte de un universo político diferente respecto de los municipios metropolitanos, y sus procesos fundamentales "cortan" la realidad metropolitana dificultando percibir su unidad "real". El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el provincial integran un mismo universo político en razón de su relativa paridad ("provincial") y su vinculación con el gobierno federal. La cooperación entre ambos se ve condicionada por este. Las relaciones de acumulación electoral promueven la competencia entre los actores participantes, en relaciones de suma cero. Las solidaridades objetivas entre el gobierno de la Ciudad y el de la provincia están condicionadas por la posibilidad de veto del gobierno federal.

La tendencia a competir parece generalizarse, como se puede reconocer entre las bambalinas de los proyectos de organización metropolitana que se dieron (y se frustraron) con los años (Pírez, 1994). Las únicas dos experiencias de gestión conjunta existentes se establecieron cuando no existían propiamente tales relaciones interjurisdiccionales. Nos referimos a la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), que se hace cargo del enterramiento sanitario de los residuos sólidos metropolitanos, y al Mercado Central, que controla los alimentos perecederos vegetales que ingresan al área metropolitana. Ambas se formaron a fines de los años setenta durante la dictadura militar, en un régimen político unitario de hecho, sin relaciones políticas libres, democracia, ni federalismo. Por esa razón, desde la recuperación democrática, el arreglo para la gestión metropolitana de los residuos sólidos arrastra conflictos. Y en 25 años de instituciones constitucionales esa situación no se modificó.

No obstante, encontramos algunas excepciones a esa conflictiva tendencia a competir, particularmente en la formación de asociaciones de municipalidades dentro del área,[22] aunque sean, más bien, experiencias destinadas a fortalecer las capacidades de esos gobiernos y, particularmente, a mejorar su situación en las relaciones con otros actores, como las empresas privadas de infraestructuras, el gobierno provincial y el gobierno federal.

22 Región Metropolitana Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) y COMCOSUR (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes).

La política federal metropolitana

La presencia del gobierno federal en el Área Metropolitana de Buenos Aires se define sobre la base de sus relaciones con los principales grupos económicos nacionales, sus empresas y organizaciones corporativas. Por ende, las políticas federales para la metrópoli surgen de ese sistema de relaciones y se refieren preferentemente a esos intereses económicos.

Lo anterior se hace evidente si se analizan las políticas de privatización y control de los servicios de infraestructura metropolitanos.[23] Las decisiones fueron del gobierno federal y se tomaron por razones de naturaleza macroeconómica y político-nacional: eliminar el déficit fiscal, obtener recursos para el pago de la deuda externa y dar una clara señal de cambio en el partido que acababa de ganar las elecciones –el Partido Justicialista (PJ)–, mostrando una dirección pro-empresaria y neoliberal (Gerchunoff, 1992). Esas orientaciones de nivel macro se concretaron en políticas sectoriales que no tuvieron en consideración las condiciones particulares sociales o territoriales.[24]

La regulación permitió que las empresas privatizadas, y los grupos económicos asociados, obtuvieran ganancias extraordinarias (Aspiazu y Bonofiglio, 2006), subordinando las condiciones de operación –y así de competitividad y rentabilidad– del resto de las actividades económicas y, particularmente, las necesidades de la población de bajos recursos. Se afectaron de tal forma los territorios metropolitanos que los gobiernos locales debieron enfrentar los conflictos que se suscitaron. En el mismo sentido operaron las privatizaciones de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires. En todos los casos, esas empresas, infraestructuras y servicios metropolitanos se regularon y controlaron de manera sectorial: atendieron los intereses de los sectores considerados clave en un sentido macroeconómico, sin percibir, al parecer, las condiciones económicas de la unidad metropolitana. Particularmente no se tuvieron en cuenta las condiciones de la población de menores recursos, salvo el desarrollo de programas de ayuda social que, al mismo tiempo, se articulaban con las relaciones de acumulación política en el área.

23 Ya durante la estrategia de ISI el papel del gobierno federal pareció responder a esa sociedad política metropolitana, pese a las diferencias sobre el rol integrador del Estado: las políticas privilegiaron infraestructuras y servicios para sustentar la instalación de industrias, sin resolver efectivamente la inserción de la población de menores recursos, y dejaron al mercado la satisfacción de las necesidades de suelo y vivienda.

24 Podemos recordar que la estatización que se llevó a cabo cincuenta años antes también se realizó desde una perspectiva sectorial y macro (Pírez, 2009).

Las políticas aplicadas en la Ciudad de Buenos Aires también apoyan esta interpretación. En los años noventa, al par que el gobierno local[25] transfirió a empresas privadas una gran cantidad de servicios, el federal destinó tierras públicas a procesos de "renovación urbana" orientados a la rentabilidad privada. El proyecto más importante fue la renovación del Antiguo Puerto Madero: tierras federales e infraestructura urbana producida por la municipalidad se transfirieron a inversores privados y se construyó un barrio de alta calidad, a metros de la plaza central, con mobiliario y mantenimiento muy superiores a los del resto de la Ciudad y con una gestión autónoma. Este proyecto fue paradigmático. Otros proyectos menores, en tierras cercanas a Puerto Madero, se orientaron en ese sentido. Con esas políticas metropolitanas, el gobierno federal fortaleció su vínculo con los principales grupos económicos nacionales y con el capital internacional que era invitado a sumarse, acuerdo que, en algunos casos, fue relativamente explícito.[26] De este modo, habría consolidado una "coalición metropolitana" como parte de una "coalición nacional" mayor.

En el período que mencionamos, "se había articulado una sólida comunidad de intereses entre los grupos económicos locales y extranjeros que conformaban la cúpula empresaria histórica de la Argentina, los grandes bancos acreedores propietarios de títulos de la deuda y los nuevos operadores extranjeros de los servicios privatizados" (Rapoport, 2005, p. 899). Entonces, lo que llamamos "coalición metropolitana" resulta de la articulación del gobierno federal con componentes de ese poder económico, en especial con los grupos que se hacen cargo de los servicios de infraestructura –los que sacan provecho de su transformación–, con los capitales inmobiliarios y con las clases medias altas que, beneficiadas con las nuevas fuentes de empleo en el sector terciario de alta remuneración, aprovecharon la "modernización" urbana para mejorar las condiciones de su asentamiento (autopistas, barrios cerrados, comunicaciones, calidad de la energía, etc.). Esta "coalición" habría sido el componente fundamental de la coalición política mayor (nacional), dado que en el territorio metropolitano, y especialmente en su centro, se localizan la mayor parte

25 Recordemos que hasta 1996 la Ciudad de Buenos Aires se gobernaba por una municipalidad dependiente del gobierno federal.

26 El gobierno de Menem se vinculó con los grupos económicos nacionales más fuertes. El llamado "grupo de los ocho", integrado por la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Rural Argentina, las dos asociaciones de la banca (AdeBA y ABRA), la Unión Argentina de la Construcción, la Cámara Argentina de Comercio y la Cámara de la Construcción, junto con el "establishment" económico y financiero internacional, fueron sus principales e inmediatos apoyos, por lo menos hasta 1999 (Rapoport, 2005, p. 770).

de los grupos económicos nacionales (o sus conducciones) y la residencia de sus directivos y empleados superiores.

Esto significa que las políticas federales "metropolitanas", más allá de la renovación urbana central, no se orientaron hacia las condiciones de la economía metropolitana, a su productividad y competitividad; en un período en el que la paridad cambiaria debilitaba la capacidad de competir de la producción local, no existió ninguna preocupación por buscar condiciones de productividad vinculadas con el funcionamiento urbano, y solamente se operó aumentando la explotación de la fuerza de trabajo.

Los efectos de esas políticas produjeron cambios que pueden sintetizarse en: privatización de la producción urbana metropolitana, incremento de la fragmentación y deterioro de las condiciones de producción –en particular de las empresas medianas y pequeñas– y de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos (Ciccolella, 2009; Pírez, 2006b).

Un territorio particular, que adquirió luego más relevancia, es el de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Las políticas federales habían permitido tanto la instalación de industrias en condiciones de contaminación como la de la población sin las infraestructuras necesarias (suelo, vivienda, agua y cloacas, fundamentalmente). La formación de un área de gran importancia en términos económicos y demográficos, y altamente deteriorada, no pareció ser una razón suficiente para su modificación. Cuando se iniciaron políticas dirigidas al área, en los años noventa, no se realizó ningún esfuerzo serio. Solamente una demanda social, canalizada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, obligó a dedicarle la atención que merecía, aunque todavía no queda en claro la existencia de un verdadero compromiso institucional en tal sentido.

La Ciudad frente al Bicentenario

Desde la segunda mitad de los años noventa, y sobre todo luego de la crisis de 2001 y 2002, la pobreza se convirtió en el gran desafío metropolitano, y no solamente en la Segunda Corona, donde existe una mayor concentración de necesidades, sino en el conjunto del área. Los gobiernos locales se hicieron cargo de las condiciones de sobrevivencia de buena cantidad de familias; desarrollaron componentes importantes de política social (normalmente con recursos transferidos por los gobiernos provincial y federal),

articulando las relaciones de acumulación política local, metropolitana y nacional. El ámbito local se convirtió en una instancia central de esa relación Estado-sociedad civil. Se modificaron los procesos de producción del hábitat por parte de los grupos de menores recursos, configurándose, además, submercados inmobiliarios particulares en las áreas informales (Cravino, 2006).

Como vimos, las infraestructuras urbanas han sido uno de los elementos principales para la capacidad de inclusión de la Ciudad. Luego de su privatización en la década de 1990 y de un limitado replanteamiento como parte del enfrentamiento de la crisis de 2001-2, ese papel ha cambiado. Se encuentran desfasadas de las necesidades, dada la falta de atención que han tenido: los ferrocarriles no solamente no modificaron su estructura, sino que perdieron calidad en el servicio, pese a los enormes subsidios del gobierno federal; las redes de distribución domiciliaria de gas y electricidad dejan aún afuera territorios metropolitanos, pero, lo que es más importante, no se ha resuelto la ecuación entre las tarifas y los ingresos empresarios, lo que significa una carga sobre la población de menores recursos ya que, más allá de los anuncios, no se estableció una "tarifa social" ni se avanzó hacia una prestación universal.

La falta de transformaciones institucionales a nivel metropolitano mantiene la "centralización jurisdiccional", particularmente en el gobierno federal, porque, si bien se introdujo cierta legitimidad técnica (al reconocer la unidad urbana metropolitana), no ocurrió lo mismo con la legitimidad política.

El Bicentenario nos encuentra con déficits tanto respecto de la democracia *de* la ciudad como la democracia *en* la ciudad: el territorio donde vive una tercera parte de la población del país es un ámbito urbano que no reconoce la ciudadanía de sus pobladores, que no garantiza su participación en las decisiones que afectan a su vida colectiva y que no ofrece calidad de vida adecuada para todos.

Es probable que los mecanismos de participación del gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires estén afectados por la desconfianza que impera entre gobernantes y ciudadanos (Pírez, Labanca y Socoloff, 2008), más allá de la inadecuación de algunas de las instituciones.[27] Es pro-

27 Por ejemplo, las audiencias públicas y los procesos de doble lectura.

bable también que sea más lenta de lo esperado la reconversión política hacia lo local, desde la referencia federal de los pasados ciento veinte años.

Sin embargo, no solo son dificultades formales. Existe una cierta incapacidad para hacer funcionar instituciones y, particularmente, para diseñar modificaciones adecuadas. Un ejemplo es el déficit de gestión metropolitana. Puede suponerse que es difícil que se construya un gobierno metropolitano propiamente tal para toda el área. La concentración económica, demográfica y política que significaría alteraría el equilibrio federal, tal vez de manera análoga a la situación anterior a 1880. Por lo demás, ese gobierno debería adoptar la forma de municipio o de provincia, que son las dos únicas alternativas constitucionales para gobernar los territorios en nuestro país –salvo, obviamente, que una reforma constitucional habilitase otra forma gubernamental más adecuada–. Pero no existe ningún impedimento institucional para la conformación de autoridades metropolitanas sectoriales que podrían hacerse cargo de gran parte de las cuestiones pendientes en el área.[28] Sin embargo, dicha conformación no se produce. Un ejemplo de ello son los intentos frustrados, desde hace varias décadas, de formación de una autoridad metropolitana de transporte. Tampoco es institucionalmente imposible organizar el territorio metropolitano de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, conformando municipios de dos niveles, uno global, con atribuciones y recursos para atender la problemática metropolitana, y otros menores, los actuales municipios, con las atribuciones y recursos para la gestión local. En suma, lo metropolitano no ha sido enfrentado todavía como una política de Estado esencial[29] y la democratización *de* la ciudad y *en* la ciudad es aún una tarea en gran medida pendiente.

28 Podemos mencionar, a título de ejemplo, algunas de ellas: expansión urbana ilimitada; crecientes desigualdades sociales y territoriales y tendencias a la exclusión; distribución no equitativa de recursos financieros y transferencias financieras implícitas entre gobiernos locales; falta de legitimidad democrática en la toma de decisiones; dificultad de enfrentar los problemas ambientales (contaminaciones, inundaciones, etcétera).

29 No es solamente el Área Metropolitana de Buenos Aires, sino todas las que existen en el país y que superan la veintena (Pírez, 2008b).

Bibliografía

Aspiazu, D., E. Basualdo y M. Khavisse (1986), *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Buenos Aires, Legasa.

Aspiazu, D. y N. Bonofiglio (2006), "Nuevos escenarios macroeconómicos y servicios públicos. Reconfiguración empresaria en los sectores de agua potable y saneamiento, y distribución eléctrica. Diferencias y similitudes", en *Realidad Económica,* nº 224, Buenos Aires, IADE.

Benevolo, Leonardo (1993), *La ciudad europea,* Barcelona, Crítica.

Botana, Natalio (2000a), "La lucha por la Capital", en J. L. Romero y L. A. Romero (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 1, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).

––––– (2000b), "Conservadores, radicales y socialistas", en J. L. Romero y L. A. Romero (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 2, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).

Brunstein, Fernando *et al.* (1988), *Crisis y servicios públicos*, Buenos Aires, CEUR.

Canitrot, Adolfo (1980), *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiiflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1980*, Buenos Aires, Amorrortu.

Cerrutti, M. y A. Grimson (2005), "Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares", en A. Portes, B. R. Roberts y A. Grimson (eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo,* Buenos Aires, Prometeo Libros.

Ciccolella, Pablo (2009), "Buenos Aires: una metrópolis post-social en el contexto de la economía global", en P. Pírez (ed.) (2009), *Buenos Aires, la formación del presente,* Quito, OLACHI.

Clichevsky, Nora (1990), "Política urbana y sector inmobiliario", en N. Clichevsky, M. F. Prevot-Schapira y G. Schneier, *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires*, Buenos Aires, Cuadernos del CEUR, 29.

Cravino, Cristina (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana,* Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Delamata, Gabriela (2004), *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba-Libros del Rojas.

De Luca, M., M. Jones y M. I. Tula (2002), "Buenos Aires: The Evolution of Local Governance", en David Myers y Henry Dietz (comps.), *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Gerchunoff, Pablo (ed.) (1992), *Las privatizaciones en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Instituto Torcuato Di Tella.

Germani, Gino (1987), *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico,* Buenos Aires, Solar (Primera edición 1955).

Gorelik, Adrián (1998), *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Gorostegui de Torres, Haydée (2000), "El puerto de la pampa húmeda", en J. L. Romero y L. A. Romero (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 1, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).

Harvey, David (2005), *A Brief History of neoliberalism,* Oxford-Nueva York, Oxford University Press.

James, David (1995), "17 y 18 de octubre de 1945: El peronismo, la protesta de masas y la clase obrera argentina", en J. C. Torre (comp.), *El 17 de octubre de 1945,* Buenos Aires, Ariel.

Merklen, Denis (1997), "Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas", en *Sociedad,* nº 11, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales-UBA. (Véase también en Pírez, 2009).

Oszlak, Oscar (1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Ed. CEDES/Humanitas.

Pírez, P. (1994), *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina-CENTRO.

––––– (1995), "Actores sociales y gestión de la ciudad", en *Ciudades*, año 7, nº 28, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre.

––––– (1996), "La Ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal", en *Revista Mexicana de Sociología,* vol. 58, nº 3, México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, julio-septiembre.

––––– (1999), "Gestión de servicios y calidad urbana en la Ciudad de Buenos Aires", en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXV, nº 7, Santiago de Chile, diciembre.

––––– (2006a), "Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana", en L. Álvarez, C. San Juan y C. Sánchez Mejorada (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México,* México D.F., CEIICH-UNAM.

––––– (2006b), "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires", en *Economía, Sociedad y Territorio,* VI, 21, Toluca, El Colegio Mexiquense.

––––– (2008a), "Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas", en G. Yáñez, A. Orellana, O. Figueroa y F. Arenas (eds.), *Ciudad, Poder, Gobernanza*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUCCh.

––––– (2008b), "Gobernabilidad metropolitana en la Argentina", en G. Badía y R. Carmona (comps.), *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Pírez, P. (ed.) (2009), *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires,* Buenos Aires, EUDEBA.

Pírez, P., N. Gitelman y J. Bonnafé (1999), "Consecuencias políticas de las privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires", en *Revista Mexicana de Sociología,* nº 4/99, México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Pírez, P. y F. Labanca (2009), "La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno", en *Revista de Ciencias Sociales* (Segunda época), año 1, nº 16, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Pírez, P., F. Labanca e I. Socoloff (con la colaboración de Julián Najles) (2008), "Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Gobierno urbano, democracia y participación", en *Revista FORO*, nº 68, Bogotá, Foro Nacional por Colombia.

Rapoport, M. (2005), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003),* Buenos Aires, Emecé.

Romero, José Luis (2000), "La ciudad de masas", en J. L. Romero y L. A. Romero (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 2, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).

Romero, José Luis y Luis Alberto Romero (2000), "Las fundaciones", en J. L. Romero y L. A. Romero (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 1, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).

Romero, Luis Alberto (1995), "Una empresa cultural: los libros baratos", en Leandro H. Gutiérrez y J. L. Romero, *Sectores populares y cultura política. Buenos Aires en la entreguerra*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Sargent, Charles (1974), *The Spatial Evolution of Greater Buenos Aires, Argentina, 1870-1930*, Tempe, Arizona State University.

Schuster, F., F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra (comps.) (2005), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.

Schvarzer, Jorge (1986), *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Ed. Hyspamérica.

Scobie, J. R. y A. Ravina de Luzzi (2000), "El centro, los barrios y el suburbio", en J. L. Romero y L. A. Romero (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 2, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).

Torre, J. C. y E. Pastoriza (2003), "La democratización del bienestar", en J. C. Torre (dir.), *Nueva Historia Argentina, Los años peronistas (1943-1955),* Buenos Aires, Sudamericana.

Torres, Horacio (2000), "Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las elites", en *Mundo Urbano,* nº 3, en http://www.mundourbano.unq.edu.ar/ (Véase también en Pírez, 2009).

Yujnovsky, Oscar (1984), *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955/1981*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Presupuestos de gastos y cálculo de recursos

Alberto Valle

Se reconoce que el sistema presupuestario gubernamental debe estar preparado para atender dos grandes desafíos: a) servir como un medio eficaz para la administración global del gasto público en función de las posibilidades de financiamiento; y b) garantizar que las instituciones públicas obtengan los medios financieros necesarios para proveer bienes y servicios públicos de buena calidad, con la más alta cobertura posible y con un criterio de justicia distributiva (Martirene, 2006). Se trata, en síntesis, de un instrumento crítico para la eficacia de la acción de gobierno.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con presupuestos de gastos y cálculo de recursos desde una etapa temprana de su funcionamiento como Capital Federal de la República Argentina. A partir de la posibilidad de disponer de esta información, se procedió a compilar la mayor parte de la misma, correspondiente a sesenta y dos de los setenta y cuatro años que van entre 1936 y 2010 –en el caso de los recursos, la serie de datos presupuestarios se inicia en 1940–. Si bien la federalización de la Ciudad data de 1880, se entiende que el período comprendido en este estudio (1936-2010) resulta suficiente para indagar acerca de varios factores que explican el presente, pues desde la crisis internacional iniciada en octubre de 1929 se fueron estableciendo en la Argentina las bases de un modelo de desarrollo con profundas diferencias respecto del modelo agroexportador vigente hasta entonces. Se trata, entonces, de un período muy rico en acontecimientos políticos, económicos e institucionales, incluyendo la etapa de autonomía de la Ciudad dispuesta por la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

Además de los Presupuestos de la Ciudad, para elaborar este trabajo se ha compilado también la información sobre ejecución presupuestaria publicada por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (1983-2008) y la *Cuenta de Inversión* disponible en la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires (1972-2007).

Con el objeto de poner en perspectiva histórica el análisis que se aborda en este capítulo, en el primer apartado se hace una breve referencia a la cuestión de la autonomía de la Ciudad. Los siguientes apartados se dedican a describir la evolución de los gastos públicos de la Ciudad, de los recursos presupuestarios y del endeudamiento. En lo que hace a la ejecución presupuestaria, solo se cuenta con información para el período 1973-2008, la cual es presentada en el último apartado, incluyéndose los datos resultantes del proceso de compensación financiera con la Nación, volcados en el presupuesto de la Ciudad del año 2007, y el estado de cumplimiento de las metas de Responsabilidad Fiscal comprometidas con el Gobierno Nacional a partir de 2006. Por último, se presentan unas breves reflexiones finales sobre el análisis realizado.

Autonomía presupuestaria y autonomía jurisdiccional

La Constitución Nacional de 1853 había previsto en su artículo 3 que "las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse". Mediante la Ley 1029, sancionada el 21 de septiembre de 1880, se federalizó la Ciudad de Buenos Aires. En 1882, la Ley 1260 creó el cargo de Intendente, disponiéndose que el mismo debía ser designado por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado Nacional. La Ciudad tenía además un Concejo Deliberante compuesto por 30 miembros y elegido por voto popular.[1]

1 Por Decreto Ley 19.987/72, se elevó a 60 el número de miembros del Concejo Deliberante a partir de las elecciones de 1973. Además se crearon catorce Concejos Vecinales, con nueve miembros cada uno.

La instalación de los tranvías eléctricos significó una verdadera revolución en los transportes públicos, completada luego por los subterráneos, los autobuses, los colectivos y los automóviles particulares.
Fotografía circa 1915.
Fuente: Fundación Antorchas, 1997.

De tal modo, el *status* jurídico de la Ciudad, según la Constitución de 1853, se centraba en su condición de Capital de la República, con un nítido predominio de la decisión federal.[2]

La autonomía jurisdiccional establecida por la reforma de la Constitución Nacional de 1994 implica una profunda modificación de carácter conceptual, pues se fundamentó en las necesidades del gobierno de una unidad política, geográfica, social y cultural de características propias, asimilando la Ciudad a las provincias argentinas, en lugar de considerar solo su condición de Capital Federal.

La influencia del gobierno nacional fue muy marcada en el desarrollo de la infraestructura de la Ciudad a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Hacia 1910 la Ciudad de Buenos Aires había alcanzado un desarrollo económico y cultural muy importante con la ampliación de servicios públicos y construcciones que la igualaban a las capitales de países mucho más desarrollados: fueron construidos nuevos edificios para las instituciones gubernamentales –tales como el Palacio del Congreso,[3] la Casa Rosada,[4] el Teatro Colón[5]– y nuevos puertos, plazas, espacios verdes y parques, teatros, museos y bibliotecas.

En el orden presupuestario, el proceso de desvinculación del Gobierno Nacional fue previo a la autonomía jurisdiccional de la Ciudad y tuvo características complejas. En ese contexto, la importancia asignada a los presupuestos de gastos y recursos para la gestión municipal ha ido variando con el tiempo, pudiendo identificarse al menos cuatro largos períodos:

2 No obstante, se reconoció a los habitantes de la Ciudad el derecho de participar en la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación, de elegir representantes ante la Cámara de Diputados e, incluso, de participar en la conformación del Senado en igualdad de condiciones que las provincias.

3 La obra fue iniciada en agosto de 1897 y concluida (parcialmente) en 1906. Se concluyó por completo recién en 1946.

4 Inaugurada oficialmente en 1898.

5 Inaugurado el 25 de mayo de 1908.

La Torre Monumental o Torre de los Ingleses está situada en la plaza de Retiro. Fue donada por los residentes británicos para conmemorar el centenario de la Revolución de Mayo, pero su inauguración recién se concretó en 1916. ***Dibujo de Nicolás D'Angelo, 2000.***

1) Hasta fines de la década de 1940. Es una etapa de plena aplicación de los presupuestos como mecanismos de cristalización de la gestión pública de la Ciudad.[6]

2) Desde fines de la década de 1940 hasta fines de la década de 1960. En esta etapa se advierte una progresiva pérdida de relevancia de los presupuestos para la gestión pública de la Ciudad, debido al predominio del Gobierno Nacional. Durante la primera mitad de la década de 1950, los períodos objeto del presupuesto son bienios en lugar de años.

3) Décadas de 1970 y de 1980. Se trata de una etapa de aceleramiento de la inflación y de la inestabilidad política e institucional de país. Los recursos tributarios del Gobierno Nacional, de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires resultan insuficientes para afrontar el funcionamiento del Estado, recurriéndose entonces al endeudamiento interno y externo y a la asistencia del Banco Central. Se acentúa la pérdida de relevancia de los presupuestos de gastos y cálculo de recursos en la gestión de la Ciudad, pero desde mediados de la década de 1980 se advierten esfuerzos significativos para revertir esta situación, mediante la aplicación de criterios de presupuestación de mayor eficacia.

4) Desde principios de la década de 1990. En este período se advierte un fortalecimiento de la capacidad de formulación y de los mecanismos de control de gestión. En septiembre de 1998 se sancionó la Ley de Gestión Administrativa, Financiera y Control del Sector Público (Ley 70), que permitió afianzar dichos mecanismos.

6 Así, por ejemplo, en el mensaje de elevación del Presupuesto de 1934, el Departamento Ejecutivo señaló: "Conoce Vuestra Honorabilidad cuáles son los propósitos que animan a este Departamento Ejecutivo en su política económico-financiera, de la cual debe ser fiel trasunto la Ordenanza anual de presupuesto. En una de la sesiones del año anterior, cuando ese honorable Concejo trataba el presupuesto del corriente año, el D.E. hizo una declaración expresa de que se proponía realizar un estudio sistematizado de tan importante asunto a fin de proponer para el año próximo las reformas que juzgase indispensables para sanear las finanzas municipales, finalidad que constituye uno de los propósitos fundamentales que persigue esta Intendencia" (Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires 1934, Mensaje de Elevación al ex Concejo Deliberante).

Cuadro 1 **Evolución del gasto público. Promedios anuales por quinquenios. Ciudad de Buenos Aires. Años 1936-2010**

Período	Gasto público en relación con el PIB (por ciento) Considerando el PIB promedio anual	Gasto público a precios de 2008 (millones de pesos) Considerando el IPI promedio anual	Tasa anual de inflación (por ciento)
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4
1936-1940	1,11	1.434,9	2,4
1941-1945	1,02	1.443,4	7,3
1946-1950	0,97	1.745,2	20,4
1951-1955	0,76	1.566,4	16,7
1956-1960	0,88	2.070,0	38,8
1961-1965	1,12	3.232,3	23,7
1966-1970	0,86	3.121,9	16,1
1971-1975	0,75	3.316,7	69,9
1976-1980	0,55	2.618,5	181,7
1981-1985	1,03	5.087,0	326,9
1986-1990	1,26	5.666,0	568,0
1991-1995	1,31	8.078,3	25,5
1996-2000	1,12	8.113,5	-0,6
2001-2005	1,11	7.931,4	11,1
2006-2010	1,10	13.584,8	13,0

Nota: PIB: Producto Interno Bruto; IPI: Índice de Precios Implícitos en el Producto Interno Bruto. Puesto que durante el período 1936-2010 hubo distintas denominaciones monetarias (Pesos Moneda Nacional, Pesos Ley 18.188, Pesos Argentinos, Australes y Pesos), en la Tabla A.1. del Anexo se incorporan las equivalencias entre las mismas, haciéndose referencia también al criterio de aplicación del IPI como deflactor.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires; estimación del PIB elaborada por la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, el Banco Central de la República Argentina y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Evolución del gasto público presupuestado

Para describir la evolución del gasto público presupuestado de la Ciudad y sus principales características, en el presente apartado se incluyen seis cuadros, cuatro de los cuales comprenden información histórica de largo plazo de carácter global (Cuadro 1), según los destinos de aplicación (Cuadro 2) y según finalidad (Cuadros 3 y 4). Los dos cuadros restantes, en cambio, se limitan al relato de aspectos críticos que caracterizaron a la evolución fiscal de la Ciudad: la transferencia de los servicios de educación y salud por parte de la Nación en 1992 (Cuadro 5) y el impacto del régimen de autonomía de la jurisdicción sobre el gasto público de la misma (Cuadro 6).

Principales tendencias

El Cuadro 1 presenta los promedios anuales por quinquenios del período 1936-2010. Para hacer comparable la información sobre el gasto fiscal global de la Ciudad a lo largo de la extensa serie temporal considerada, en este cuadro se consideraron dos criterios, exponiéndose los resultados de cada uno de ellos en las columnas 2 y 3, respectivamente: por un parte, la relación porcentual entre el gasto fiscal presupuestado de la Ciudad y el Producto Interno Bruto (columna 2); y, por otra parte, la estimación de dicho gasto a precios constantes del año 2008 utilizando el Índice de Precios Implícitos en el Producto Interno Bruto como deflactor (columna 3).[7] Asimismo, con el objeto de ilustrar acerca de las condiciones de desempeño de la inflación en que se desenvolvieron las finanzas públicas, se incluyó en la columna 4 la tasa anual de crecimiento del Índice de Precios Implícitos de cada uno de los quinquenios considerados.

El gasto fiscal presupuestado presenta intensas fluctuaciones en la serie histórica considerada. En relación con el PIB, los menores niveles se advierten entre 1941 y 1980 y los más elevados entre 1986 y 1995. La contracción de la participación de dicho gasto fiscal respecto del PIB entre 1941 y 1980 se encuentra asociada a las políticas económicas de contención del gasto orientadas a disminuir la tasa de inflación, particularmente en 1951-1955 y 1971-1980. Pese a ello, la Ciudad había acumulado un importante déficit hacia mediados de la década de 1980, con endeudamiento garantizado por la Nación y marcadas consecuencias para su futuro desenvolvimiento financiero.

Un aspecto notorio de los datos de la década de 1980 es el aumento del gasto público presupuestado de la Ciudad, en un contexto de alta inflación, característica atribuible a la generalización del criterio de indexación y que denota un cambio de tendencia relevante con respecto al comportamiento evidenciado durante la alta inflación de 1976-1980, en que, por el contrario, la relación entre el gasto presupuestado y el PIB registró su mínimo nivel histórico (0,55%).

El inicio del régimen de convertibilidad y desindexación de la economía en abril de 1991 coincidió con los máximos niveles históricos de

7 En ambos casos la comparación del gasto público de la Ciudad se hizo con respecto a un promedio bienal (entre el año presupuestado y el año anterior, durante el cual el presupuesto se elaboró).

Cuadro 2 **Presupuesto general de gastos y cálculo de recursos provenientes de distintas fuentes. Promedios anuales por períodos, a precios constantes de 2008 (en millones de pesos). Ciudad de Buenos Aires. Años 1936-1968**

Período	Total	Gastos a financiar con recursos de rentas generales y recursos propios de reparticiones descentralizadas. Presupuesto ordinario (millones de pesos)				Gastos a financiar con recursos de cuentas especiales	Gastos a financiar con recursos extraordinarios
		Departamento Ejecutivo			Reparticiones descentralizadas		
		Personal	Servicios de la deuda pública municipal	Otros			
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8
1936-1940	1.435	536	231	230	265	0	173
1941-1945	1.443	575	244	218	337	0	69
1946-1950	1.745	823	127	327	409	0	59
1951-1955	1.566	710	72	135	375	274	0
1956-1960	2.070	748	44	266	659	156	196
1961-1965	3.232	1.314	39	352	502	214	811
1966-1968	2.919	1.056	5	650	517	64	627

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

gasto fiscal presupuestado de la Ciudad, lo cual se refleja en la relación del 1,31% del primer quinquenio de dicha década respecto del PIB. A partir de entonces se advierte la estabilidad de la relación gasto/PIB en el rango 1,10%-1,12%, similar al observado durante los quinquenios 1936-1940 y 1961-1965.

En el Cuadro 2 se presenta la apertura del gasto público presupuestado según conceptos, bajo el formato publicado durante el período 1936-1968, a precios constantes de 2008. La distribución responde a las fuentes de financiamiento, según se hubiera tratado: (a) de recursos de rentas generales y recursos propios de reparticiones descentralizadas; (b) de recursos de cuentas especiales; o (c) de recursos extraordinarios A partir de 1969, se cuenta con información de la clasificación funcional del gasto presupuestado (según criterio económico), que con ciertas variantes se ha mantenido hasta el presente (Cuadro 2 bis).

Las diferencias en la composición de los Cuadros 2 y 2 bis imponen ciertas limitaciones para la descripción del largo plazo, pero aun así resultan las siguientes características de interés:

Cuadro 2 bis **Presupuesto general de gastos, cálculo de recursos y gastos según destino económico. Promedios anuales por período, a precios constantes de 2008 (en millones de pesos). Ciudad de Buenos Aires. Años 1969- 2000**

Período	Total de erogaciones	Erogaciones corrientes (millones de pesos)						Erogaciones de capital	Otras erogaciones	Economías de ejecución
		Total	Gastos de Consumo		Intereses y gastos de la deuda	Transfe-rencias	Otros gastos corrientes			
			Remune-raciones	Otras ero-gaciones de consumo						
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8	Columna 9	Columna 10	Columna 11
1969-1970	3.324	2.509	1.579	661	0	269	0	1.031	0	216
1971-1975	3.316	2.406	1.627	491	5	214	69	1.065	23	178
1976-1980	2.619	2.449	1.291	418	6	503	232	172	0	2
1981-1985	5.087	3.921	2.292	756	11	721	142	1.166	0	0
1986-1990	5.666	4.230	2.458	989	4	755	24	1.123	313	0
1991-1995	8.078	6.639	3.943	1.519	152	1.002	23	1.158	280	0
1996-2000	8.113	7.202	4.362	2.088	73	676	3	912	0	0
2001-2005	7.931	6.778	3.935	1.820	195	770	57	1.153	0	0
2006-2010	13.585	10.975	6.378	2.763	113	1.615	105	2.610	0	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

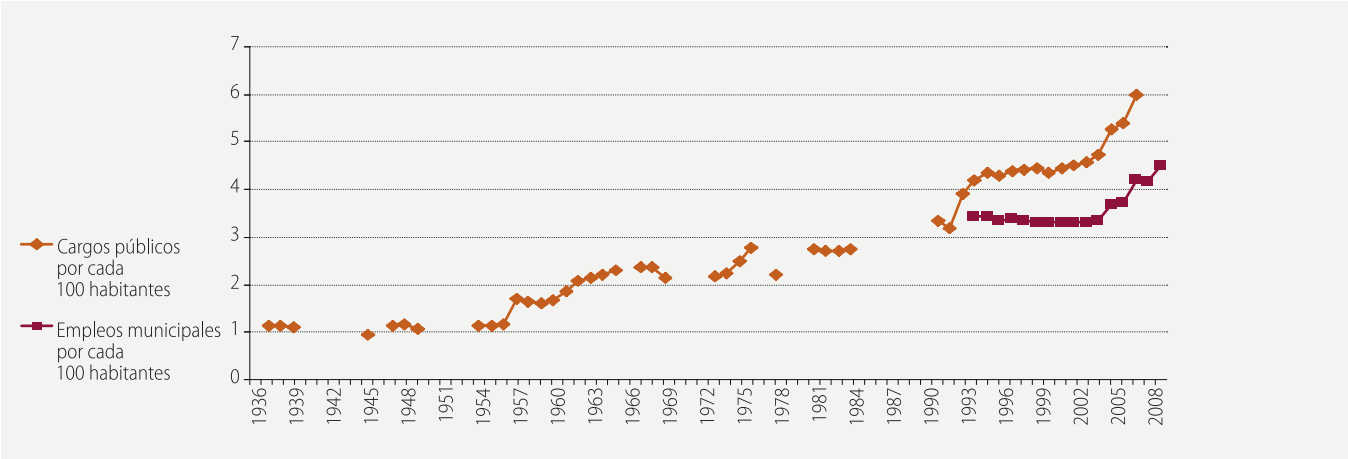
Remuneraciones al personal

El gasto por remuneraciones al personal es la erogación de mayor importancia del presupuesto de la Ciudad. En relación con el gasto total, las remuneraciones al personal han tenido una participación creciente, aunque con pronunciadas fluctuaciones, incrementándose de un nivel promedio de 40,9% durante el período 1936-1968 a un nivel promedio del 48,2% en 1969-2010.

En línea con lo anterior, los indicadores de empleo público muestran una tendencia claramente expansiva, tanto desde la perspectiva de la cantidad de cargos como respecto de los empleos públicos.[8] Hacia 2009, el número de agentes públicos ascendía a 137.316, lo que equivale a 4,5 empleados por cada 100 habitantes de la Ciudad (Gráfico 1).

8 La información sobre el número de empleados públicos se encuentra disponible desde 1994. Con anterioridad a ese año, los presupuestos de la Ciudad solo incluían información sobre el número de "cargos" públicos.

Gráfico 1 **Cargos públicos y empleo municipal en relación con la población total. Ciudad de Buenos Aires. Años disponibles entre 1936 y 2008**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

Servicios de la deuda pública municipal

Entre 1936 y 1945, los servicios de la deuda pública (por el endeudamiento con instituciones bancarias del país y del exterior y la emisión de títulos públicos para el financiamiento de la inversión pública) tuvieron una incidencia del 17% sobre el gasto total presupuestado. Posteriormente esa proporción se redujo drásticamente en los restantes años del Cuadro 2 (columna 4) y del Cuadro 2 bis (columna 6).

Organismos descentralizados

Los organismos descentralizados concentraron el 30% del gasto público del período 1936-1968 (Cuadro 2). Entre las instituciones de ese carácter comprendidas en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos del Período 1936-1968 se cuentan: (1) la Dirección Autárquica de Obras Municipales; (2) el Frigorífico Municipal de la Ciudad de Buenos Aires (hasta 1957); (3) el Mercado Municipal de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires; (4) el Teatro Colón; (5) el Teatro Municipal General San Martín; (6) la Administración Autónoma de Propiedades (hasta 1948); (7) el Banco Municipal de la Ciudad de Buenos Aires (que formó parte del presupuesto municipal entre 1948 y 1961); (8) el Instituto Municipal de Previsión Social; y (9) el Instituto Municipal de Obra Social Interna.

Cuadro 3 Presupuesto de gastos y cálculo de recursos. Distribución porcentual de los gastos por finalidad, según el promedio de los años 1961 y 1969. Ciudad de Buenos Aires

Gastos por finalidad	Porcentajes
Administración General	22
Servicios de Salud Pública	21
Higiene	14
Cultura	7
Bienestar Social	5
Desarrollo Urbano, Pavimentos, Alumbrado Público y Abastecimiento	30
Otros conceptos	9
(Economías de ejecución)	(8)
Total	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro 4 Presupuesto de gastos, cálculo de recursos y gasto por finalidad. Distribución porcentual. Ciudad de Buenos Aires. Años 1969-2010

Año	Total	Administración General	Salud Pública	Bienestar Social	Educación y Cultura	Servicios Económicos (1)	Deuda Pública	Obligaciones a cargo del Tesoro	Otros conceptos (2)
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8	Columna 9	Columna 10
1969	100,0	23,3	38,1	5,3	7,2	30,3	0,0	0,0	-4,3
1970	100,0	25,7	33,1	6,2	7,6	30,2	0,0	0,0	-2,8
1973	100,0	16,8	29,6	9,3	5,1	46,7	0,0	0,0	-7,6
1974	100,0	15,7	30,3	7,0	4,8	38,3	9,8	0,0	-5,9
1975	100,0	11,7	25,0	8,9	5,2	33,6	5,6	0,0	10,1
1978	100,0	44,5	23,0	3,5	5,0	24,1	0,0	0,0	0,0
1981	100,0	33,3	20,3	0,0	13,0	33,4	0,0	0,0	0,0
1982	100,0	34,9	16,4	0,0	15,9	32,9	0,0	0,0	0,0
1983	100,0	33,6	18,6	0,0	12,2	35,6	0,0	0,0	0,0
1984	100,0	44,9	15,5	0,0	14,6	24,9	0,0	0,0	0,0
1986	100,0	14,1	20,6	0,0	19,8	19,1	0,0	26,4	0,0
1988	100,0	14,4	25,9	12,5	20,3	14,5	0,0	0,0	12,4
1996	100,0	13,6	27,1	3,6	31,2	19,6	4,8	0,0	0,0
1997	100,0	15,4	26,9	3,4	30,4	19,5	4,4	0,0	0,0
1999	100,0	15,9	27,1	4,7	30,9	16,0	4,0	0,0	1,4
2008	100,0	12,9	20,5	13,5	29,8	17,4	1,2	0,0	4,7
2009	100,0	12,6	21,8	13,3	30,8	16,1	1,3	0,0	4,1
2010	100,0	12,7	22,8	8,2	30,4	19,0	2,8	0,0	4,1

(1) Antes Desarrollo y Fomento. (2) Comprende los siguientes conceptos: Gastos en Seguridad, Gastos a Clasificar y Economías de Ejecución proyectadas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

Erogaciones de capital

El formato de exposición de los presupuestos de gastos y cálculo de recursos aplicado a partir de 1969 permite apreciar los montos que se decidió asignar para la formación de capital fijo.

Tal como se aprecia en el Cuadro 2 bis, las previsiones presupuestarias para erogaciones de capital fueron altamente fluctuantes, pero a partir del quinquenio 1996-2000 se observa un crecimiento gradual y sostenido, alcanzando durante el quinquenio 2006-2010 una participación del 19,2% en el gasto público total presupuestado de la Ciudad. En lo que hace a la distribución institucional de dicho gasto, cabe advertir un creciente grado de diversificación, según puede observarse en los Cuadros 3 y 4.

La información disponible en los presupuestos de 1961 y de 1969 pone de manifiesto que, por entonces, los principales destinos del gasto eran la atención de los servicios de alumbrado, limpieza y desarrollo urbano de la Ciudad, la salud pública y la administración, que en conjunto participaban en un 87% del gasto total.

El Cuadro 4 permite observar los cambios de distribución del gasto público de la Ciudad durante los años posteriores. Efectivamente, las medidas de carácter estructural, originaron un significativo incremento del gasto de naturaleza social, centrado en las áreas de educación, salud y bienestar social.

Transferencia de los Servicios de Educación

La estructura del sistema educativo sufrió importantes transformaciones durante la década de 1990, en la medida en que el proceso de transferencia se vio acompañado por una redefinición de las funciones de los actores del sector, que fue plasmada en la Ley Federal de Educación (Potenza Dal Masetto, s/f). En 1992, con la aprobación de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias (Ley 24.049) se autorizó al Estado Nacional a transferir los establecimientos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, a la vez que se permitió el traspaso de las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.

Por su parte, la Ley Federal de Educación (Ley 24.195), vigente desde 1993, reorganizó el Sistema Nacional de Educación desde el jardín de infan-

tes hasta el nivel superior. Entre sus principales disposiciones, incorpora la obligación del Ministerio Nacional de compensar desequilibrios educativos regionales, solucionar emergencias educativas, enfrentar situaciones de marginalidad o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional.

Así, la puesta en marcha del Plan Social Educativo, en 1993, se orientó al desarrollo y fortalecimiento de la función compensatoria del Estado Nacional, establecida por la Ley Federal de Educación, ante los procesos de descentralización iniciados en esa década.

En cumplimiento del artículo 63 de la Ley Federal de Educación, en septiembre de 1994 se suscribió el Pacto Federal Educativo –que se convirtió en ley en agosto de 1997–, por medio del cual la Nación y las provincias se comprometieron, entre otras cosas, a financiar acciones orientadas a generalizar la capacitación docente, erradicar los establecimientos educativos precarios, expandir la matrícula (escolarización de los niños y adolescentes desde los 5 a los 18 años) y adecuar la capacidad edilicia y el equipamiento.

Transformaciones en el sector Salud

En el sector Salud, uno de los principales hitos durante la década de 1990 fue el proyecto de *transferencia* de 19 hospitales de la Nación a la Ciudad de Buenos Aires y a las provincias de Buenos Aires y de Entre Ríos, que se dio a conocer a través del artículo 25 de la Ley 24.061 (proyección del ejercicio presupuestario de 1992), dando fin a un proceso que se había iniciado a fines de los años cincuenta.[9]

Las transformaciones en el sector Salud durante la década de 1990 también se orientaron hacia la *desregulación*, más específicamente, de las obras sociales (Potenza Dal Masetto, s/f). El punto en común de los procesos de *transferencia* y de *desregulación* fue el proyecto de Hospitales Públicos de Autogestión, impulsado por el Estado Nacional a partir de la creación, en junio 1993, del Registro Nacional de Hospitales Públicos de Autogestión (Decreto 578/93).

9 En el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires de 1950 se señala que una de las causas fundamentales del aumento del gasto presupuestado ese año es la incorporación de los gastos de asistencia hospitalaria que por la suma de $ 23,6 millones (equivalentes a $ 58,8 millones de valor constante de 2008 y al 3,8% del presupuesto de 1949) se venían atendiendo hasta entonces con un subsidio nacional acordado por Decreto Nº 13.382/48.

Cuadro 5 **Cargos públicos. Ciudad de Buenos Aires. Años 1992-1996**

Cargos públicos	1992	1993	1994	1995	1996
Total	95.600	116.700	125.300	130.300	128.600
Administración	27.900	24.200	23.000	21.400	18.000
Educación	30.100	52.000	64.400	70.600	70.600
Salud	25.900	29.900	30.200	30.600	31.500
Otros	11.700	10.600	7.700	7.700	8.500

Fuente: Ex Subsecretaría de Control de Gestión, *Gestión Presupuestaria 1992* (en mimeo).

La condición de autonomía de la Ciudad

El Artículo 129 de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 establece que "La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción...". Esta es la consagración en el texto constitucional de la autonomía porteña. A partir de entonces, comenzaron a desarrollarse acciones tendientes a hacerla efectiva. El primer paso dado en ese sentido fue la elección del Jefe de Gobierno por el voto directo de los ciudadanos y la elección de los Convencionales Constituyentes que el 1° de octubre de 1996 sancionaron la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Luego se constituyó la Legislatura, que comenzó a dictar las leyes necesarias para el funcionamiento y administración de la Ciudad con su nuevo régimen de autonomía.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 54 determina que los sistemas de administración financiera y de gestión de gobierno son únicos para todos los poderes y determinados por ley, y que deben propender a la descentralización de la ejecución presupuestaria y a la mayor transparencia y eficacia de la gestión (Guido, 2003).

Las instituciones creadas por la Constitución de la Ciudad como consecuencia de su autonomía fueron las siguientes:

• Poder Judicial: el Artículo 106 de la Constitución de la Ciudad prevé que corresponde al Poder Judicial de la Ciudad, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por dicha Constitución, los convenios que celebre la Ciudad, los códigos de fondo y las leyes y normas nacionales y locales (Gil Domínguez, s/f).

• Ministerio Público: es un órgano integrante del Poder Judicial, con autonomía funcional y autarquía, conforme al artículo 124 de la Constitución

de la Ciudad y al artículo 1º de la Ley 21. Se encuentra integrado por la Fiscalía General, la Defensoría General y la Asesoría General Tutelar.

• Sistema de Control Integral e Integrado, conformado por cinco organismos, cada uno con competencia y funciones específicas: Sindicatura General, Procuración General de la Ciudad, Auditoría General de la Ciudad, Defensoría del Pueblo y Ente Único Regulador de los Servicios Públicos.

Impacto de las reformas descriptas sobre los presupuestos de la Ciudad

Transferencia de los servicios de educación y salud

Como vimos, en el Cuadro 4 puede observarse el incremento de la participación de los gastos en salud y en educación entre años específicos de las décadas de 1980 y de 1990. Por otra parte, en el Cuadro 5 se informa que el número de cargos públicos del área "Educación" pasó de 30.100 en 1992 a 70.600 en 1996, en tanto que en el área "Salud Pública" durante esos mismos años se pasó de 25.900 a 31.500 cargos.

Organismos creados a raíz de la autonomía de la Ciudad

La comparación de los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de los años 1997 y 2010 permite apreciar que la incorporación de las funciones judiciales, de control de gestión y de defensa y seguridad implicó un aumento del gasto presupuestado del orden de los 1.302 millones de pesos a precios constantes de 2008 (Cuadro 6, columna 6).

Evolución de los recursos presupuestados

Se ha compilado información sobre recursos presupuestarios para gran parte de los años del período 1940-2010, la cual se presenta en los Cuadros 7 y 7 bis. Se advierte una clara tendencia hacia la autonomía de los recursos presupuestarios de la Ciudad. En los presupuestos de 1981-2010, los ingresos municipales corrientes (columnas 3, 4, 5 y 6 del Cuadro 7 bis) participaron en un rango comprendido entre el 83,9 y el 92,1% de los recursos totales. Anteriormente, el Estado Nacional tenía una participación mayor,

Cuadro 6 Composición del presupuesto de gasto, clasificado por finalidad y función. Ciudad de Buenos Aires. Años 1997 y 2010

Finalidad y función	Consolidado general (en millones de pesos)					
	A precios corrientes		A precios de 2008			
	1997	2010	1997	2010	Incremento del gasto entre 1997 y 2010	
					Valores absolutos	Valores porcentuales
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7
1. Administración Gubernamental	415,0	2223,9	1058,8	1871,5	812,7	13,9
Legislativa	87,1	283,2	222,3	238,3	16,0	0,3
Judicial	14,4	707,9	36,7	595,7	559,0	9,6
Dirección Ejecutiva	133,5	541,8	340,7	455,9	115,2	2,0
Relaciones Interiores	1,1		2,8		-2,8	0,0
Administración Fiscal	173,7	512,7	443,2	431,4	-11,7	-0,2
Control de la Gestión	5,1	178,4	13,1	150,1	137,0	2,3
2. Serv. de Defensa y Seguridad		720,2		606,1	606,1	10,4
3. Servicios Sociales	1.834,3	1.1614,8	4.680,3	9.774,1	5.093,8	87,1
4. Servicios Económicos	549,9	2.410,7	1.403,2	2.028,6	625,4	10,7
5. Deuda Pública –Intereses y Gastos–	126,4	488,2	322,6	410,8	88,2	1,5
6. Gastos a clasificar	0,0		144,7		-144,7	-2,5
7. Gastos No Clasificados	0,0		1.233,1		-1.233,1	-21,1
Totales	**2.925,6**	**17.457,8**	**8.842,7**	**14.691,1**	**5.848,4**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro 7 Distribución porcentual de los promedios anuales, por quinquenios, de los recursos presupuestarios. Ciudad de Buenos Aires. Período 1940-1968

Períodos	Total	Contribuciones	Otros recursos de rentas generales (1)	Recursos de cuentas especiales	Participaciones del Gobierno Nacional	Recursos extraordinarios
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7
1940-1945	100,0	50,1	20,1	0,0	17,5	12,3
1946-1950	100,0	40,2	23,9	0,0	35,9	0,0
1951-1955	100,0	33,0	5,5	16,8	40,6	4,1
1956-1960	100,0	36,4	16,8	7,7	29,5	9,6
1961-1965	100,0	44,6	4,4	6,6	18,7	25,7
1966-1969	100,0	72,3	3,6	1,3	16,4	6,4

(1) Incluye los propios de reparticiones generales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro 7 bis **Distribución porcentual de los promedios anuales, por quinquenios, de los recursos presupuestarios. Ciudad de Buenos Aires. Período 1970-2010**

Año	Total	Recursos originarios de la Ciudad de Buenos Aires					Recursos procedentes de la jurisdicción nacional
		Ingresos Brutos	Inmuebles	Automotores	No tributarios y otros tributarios	Recursos de capital y financiamiento	
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8
1970-1975	100,0	37,4	23,1	0,0	8,0	4,5	27,0
1976-1980	100,0	29,6	12,9	2,4	7,8	12,2	35,0
1981-1985	100,0	52,0	17,5	5,9	8,7	3,0	12,8
1986-1990	100,0	49,5	26,0	9,2	5,4	1,6	8,3
1991-1995	100,0	52,7	14,1	9,1	8,1	10,8	5,2
1996-2000	100,0	56,3	15,3	9,0	11,5	2,0	5,9
2001-2005	100,0	57,5	12,9	6,6	9,3	2,3	11,4
2006-2010	100,0	60,2	8,7	6,6	10,0	2,1	12,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

tanto por el sistema de coparticipación como por los recursos extraordinarios aportados por el Tesoro Nacional (Cuadro 7, columnas 6 y 7 y Cuadro 7 bis, columna 8).

La cuestión de la Coparticipación Federal

El establecimiento del Régimen de Coparticipación Federal (Ley 12.139) data de fines de 1934 y entró en vigencia el primer día del año siguiente. Así, se configuró un sistema por medio del cual el Estado Nacional se hizo cargo de la recaudación de un conjunto de impuestos, fijándose una coparticipación primaria del 82,5% para la Nación y el 17,5% para las catorce provincias existentes y la Ciudad de Buenos Aires. A partir de la implementación de esta ley, los debates sobre la distribución de la renta tributaria encontraron su foro principal en las periódicas reuniones de Ministros de Hacienda que comenzaron a realizarse en 1946.

Las etapas posteriores de la coparticipación fueron las siguientes:

- En marzo de 1973 se dictó la Ley 20.221. El nuevo régimen dispuso la sustitución de impuestos y la incorporación de otros, como por ejemplo el IVA. Incorporó a la coparticipación los impuestos internos, réditos y sustitutivo a la transmisión gratuita.

El Sistema Tributario argentino durante la etapa comprendida entre 1862 y 1934

Desde 1862, el Gobierno Nacional intervino activamente en la vida económica del interior del país enviando subsidios a las provincias con mayores necesidades financieras. Estos "subsidios nacionales" –así eran llamados– hacían que las provincias más pobres fueran más dependientes del poder central.

Mediante la fundación del Banco Nacional en 1872, se intentó la creación de un sistema de créditos y un sistema de moneda unificado, que se lograría finalmente en 1881. La unificación territorial también estuvo apoyada por la creación de una importante infraestructura de transportes y comunicaciones: mensajerías y correo, primero y, más tarde, ferrocarriles, telégrafo y navegación a vapor; estas medidas incrementaron el gasto público.

Como consecuencia de la crisis de 1890 y de la disminución del comercio exterior, fuente privilegiada de recursos nacionales, se incorporaron otros recursos al erario nacional al establecerse los impuestos internos. Entre 1890 y 1930, tanto la Nación como las provincias percibieron los impuestos al consumo sin que se hubiese establecido algún sistema. Las provincias, además, obtenían recursos de las contribuciones directas y las patentes.

Para entender la aparición del sistema de Coparticipación Federal es preciso tener en cuenta la situación que vivía el país desde fines de los años veinte. En forma sintética puede decirse que el impacto de la crisis internacional y la respuesta, con la conformación del Estado interventor, constituyen los puntos fundamentales que explican la formación del sistema.

Al ampliarse en los años 30 las funciones estatales y las instituciones para su cumplimiento, el Estado Nacional requirió de mayores recursos fiscales. Esa necesidad se produjo en un momento en que las fuentes principales de ingreso estaban sufriendo los efectos de la crisis.

Entre los principales efectos que produjo la crisis se encuentra la disminución del comercio internacional, es decir, de las exportaciones y las importaciones, y el cambio en la corriente internacional de capitales. Se detuvo el crecimiento que había dado lugar al desarrollo argentino y que se basaba en la producción y exportación de las manufacturas de las sociedades industrializadas. Sin embargo, esta disminución de los ingresos vinculados con el comercio externo se compensó con el incremento de los recursos provenientes de las actividades económicas del mercado nacional y que, con el correr de los años, serían cada vez más importantes.

De esta forma, es posible pensar que los efectos de la crisis, y las estrategias que se implementaron desde el Estado para hacerle frente, condujeron a una reformulación del sistema de los ingresos fiscales con una importante modificación de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias.

La coparticipación nació, entonces, dentro de una orientación de la política económica que tendió a concentrar los recursos en el Estado Nacional, redistribuyendo a favor de las provincias donde se asentaban las principales actividades económicas.

Fuente: Información disponible en: http://www.afip.gov.ar/et/docentes/docentes_secuencias_poli_coopa_mas_2.htm

- A fines de 1984 finalizó la vigencia de la Ley 20.221 que había sido renovada el año anterior. Consecuentemente, el año 1985 se inició sin Régimen de Coparticipación. Para transferir a las provincias los fondos se tomaron en cuenta los distribuidos en 1984 por coparticipación más los Aportes del Tesoro Nacional efectuados a las provincias.

- La Ley 23.548 (nueva Ley de Coparticipación Federal) –aún vigente– fue sancionada el 7 de enero de 1988 como "Régimen Transitorio de Coparticipación Federal". Define que formarán parte de la masa coparticipable la recaudación de todos los impuestos existentes o a crearse, a excepción de los derechos de importación y exportación (Constitución Nacional), los impuestos cuya distribución prevean otros sistemas especiales de coparticipación y aquellos impuestos nacionales con afectación específica vigentes al momento de la promulgación. Dispuso la recaudación centralizada de determinados impuestos (Ganancias, IVA, Internos, Combustibles, etc.) y su distribución entre los distintos niveles de gobierno. Aún queda pendiente el acuerdo entre la Nación y las provincias para sancionar una nueva ley que regule la Coparticipación Federal, en función de lo establecido por el inciso 2 del artículo 75º de la Reforma Constitucional.

- El Pacto Fiscal I, denominado "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", comenzó a regir en septiembre de 1992. Modificó la distribución primaria de los recursos, afectando parte de la masa coparticipable provincial para ser distribuida entre las provincias con desequilibrios fiscales y para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.

- El Pacto Fiscal II, conocido como "Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento", fue firmado el 12 de agosto de 1993. Su objetivo fue equiparar la política tributaria de las provincias y mejorar la competitividad de los sectores productivos.

Como puede verse en el Cuadro 7 bis, entre 1981 y 2010 los recursos presupuestarios provenientes de la coparticipación han aportado una proporción del 5 % al 12 % de los recursos fiscales de la Ciudad.

Los recursos propios de la Ciudad de Buenos Aires:

A. Recursos tributarios propios

Los principales recursos tributarios propios de la Ciudad son tres: el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (ISIB); las Contribuciones para Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL), Territoriales y para Pavimento y Aceras (Inmobiliario); y las Patentes de Vehículos (o Contribuciones por Radicación de Vehículos –RV–). En cuanto al impuesto de sellos, ha sido reestablecido por la Ley de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de 2009, luego de un período de eliminación consecuente al Pacto Fiscal en el que únicamente se mantuvo para ciertas operaciones –como, por ejemplo, la compraventa de inmuebles excepto que se tratare de la casa habitación, operatoria exenta del gravamen.

El ISIB recae sobre las actividades productivas, los servicios y los consumos –en mayor medida sobre estos últimos, desde el Pacto Fiscal–. Un aspecto interesante de este tributo es que las transacciones interjurisdiccionales representan el 65% de las sumas recaudadas, de modo que se evolución está vinculada no solo a la actividad de la Ciudad sino también a las transacciones del orden nacional que se realizan mediante la estructura de servicios que brinda esta jurisdicción. Entre 1981 y 2010, la presupuestación proveniente del ISIB estuvo comprendida entre el 50 y el 60 % de los recursos totales presupuestados de la Ciudad (Cuadro 7 bis).

B. Recursos no tributarios propios

Los principales recursos no tributarios de la Ciudad están integrados por el cobro de derechos (fundamentalmente por explotación de autopistas) y por las multas (en especial, por infracciones de tránsito). Los ingresos por tasa y los aportados por concesiones que no son autopistas son muy reducidos. Entre 1970 y 2010 el presupuesto de estos recursos representó entre el 5 y el 11,5% de los recursos totales de la Ciudad (Cuadro 7 bis, columna 6).

Antecedentes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos

La aparición del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (anteriormente denominado Impuesto a la Actividades Lucrativas) en el Régimen Tributario Argentino data de 1948, en el Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires. En el mismo año se dictó la Ley Nacional Nº 13.487 del 30-9-48, estableciendo dicho impuesto en la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Poco tiempo después, el tributo se estableció en los restantes Territorios Nacionales.

En 1974 se anunció su derogación al implantarse al año siguiente el Impuesto al Valor Agregado, que reemplazaría a este gravamen y al Impuesto Nacional a las Ventas. No obstante, al año siguiente, a pesar de la incorporación del IVA al sistema tributario argentino, el Impuesto a las Actividades Lucrativas subsistía bajo diversas denominaciones, con el mismo hecho imponible pero con distinta base imponible que variaba según la jurisdicción.

Convenio Multilateral

En mayo de 1953, la Municipalidad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires suscribieron un convenio bilateral relativo al tratamiento del Impuesto a los Ingresos Brutos para los contribuyentes que ejercían su actividad en ambas jurisdicciones. El mismo se extendió a catorce provincias en agosto de ese mismo año (Convenio Multilateral que comprendió a Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán). El objeto de este convenio era que aquellos contribuyentes que desarrollaran actividades en diversas jurisdicciones no tuvieran una carga impositiva más gravosa que la que les correspondería si toda su actividad se desarrollara en una sola jurisdicción.

El 18 de agosto de 1977 se aprobó el texto vigente en la actualidad, que fue suscrito por todas las provincias y por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Basado en Ferullo, Grecchi y Vitta, 2007.

Evolución del endeudamiento público

El adecuado empleo de la capacidad de endeudamiento de la Ciudad es un factor crítico para la realización de obras de infraestructura. Así lo reconoce el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos del año 2010, al manifestar que "continuando con la política de fuerte expansión del gasto en inversiones de infraestructura, se hace necesario financiar una parte de las mismas haciendo uso del crédito público".

Los presupuestos históricos de la Ciudad informaron sobre la deuda pública hasta el año 1966. Luego la información se interrumpe hasta 1985, en que se señaló que "... lo referido al endeudamiento heredado ha tenido consecuencias severas sobre el erario municipal ya que en su conjunto

ha significado una deuda del orden de u$s 1.280 millones.[10] Esta deuda fue garantizada por el Tesoro Nacional; la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires debió en contra-garantía comprometer la parte que le corresponde a la Capital Federal del producido de los impuestos nacionales coparticipables, en el caso de no hacerse efectivas las obligaciones contraídas. Como de hecho esto fue lo que se dio en la práctica, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires debió resignar este recurso como así también los fondos provenientes del Sistema de Seguridad Social que la Nación debía transferir al Municipio..."

El párrafo anterior resulta ilustrativo de la dimensión que había adquirido el endeudamiento de la Ciudad a mediados de la década de 1985 y de las consecuencias que esa situación acarreó en la relación económica y financiera con la Nación.

Hacia mediados de 1990 se dispuso un relevamiento y análisis exhaustivo de la cuestión de la deuda, a raíz de lo cual se cuenta con información confiable correspondiente al período 1996-2009, volcada aquí en el Cuadro 8. Allí puede apreciarse que la Ciudad logró disminuir sostenidamente su endeudamiento y a la vez reestructurarlo, reduciendo sustancialmente la deuda financiera con proveedores, títulos públicos y previsional, e incrementando el financiamiento procedente de organismos multilaterales de crédito.

Ejecución presupuestaria

La información sobre la ejecución presupuestaria permite analizar en qué medida el sistema presupuestario de la Ciudad es eficaz para la administración global del gasto público en función de las posibilidades de financiamiento, tal como fuera planteado en el primer párrafo de la introducción de este trabajo.

Para la elaboración del Gráfico 2, que refleja los ingresos y egresos del fisco de la jurisdicción así como la diferencia entre ambos conceptos (resultado financiero) y el resultado económico[11] a precios constantes de

10 Si se consideran valores constantes del año 2008, dicho importe equivales a u$s 4.924,9 millones.

11 El resultado económico es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes.

Cuadro 8 **Evolución del stock de deuda, clasificado por tipo de operación (en millones de dólares estadounidenses, al tipo de cambio vigente al cierre de cada período). Ciudad de Buenos Aires. Al 31 de diciembre de los años 1996 a 2009**

Año	Total	Deuda financiera	Proveedores	Organismos Internacionales de crédito	Títulos públicos	Deuda previsional	Deuda salarial
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8
1996	1.095,6	591,1	481,3	23,2	0,0	0,0	0,0
1997	1.162,0	226,0	420,6	19,2	496,2	0,0	0,0
1998	979,0	119,0	340,3	17,6	502,1	0,0	0,0
1999	823,8	49,3	201,7	22,9	488,9	60,0	1,0
2000	968,7	13,8	224,9	45,2	586,9	96,9	1,0
2001	902,4	12,9	177,0	55,1	568,3	89,1	0,0
2002	717,0	3,5	55,4	94,0	538,0	26,1	0,0
2003	757,9	3,6	32,8	106,8	592,9	21,8	0,0
2004	803,5	3,1	23,9	111,3	652,1	13,1	0,0
2005	748,0	2,6	23,6	116,5	593,5	11,8	0,0
2006	634,1	2,1	23,4	148,9	448,5	11,2	0,0
2007	570,8	1,6	21,7	196,2	340,5	10,8	0,0
2008	501,3	1,0	15,9	191,2	266,9	9,7	16,6
2009	454,7	0,6	14,4	211,7	166,7	8,5	52,8

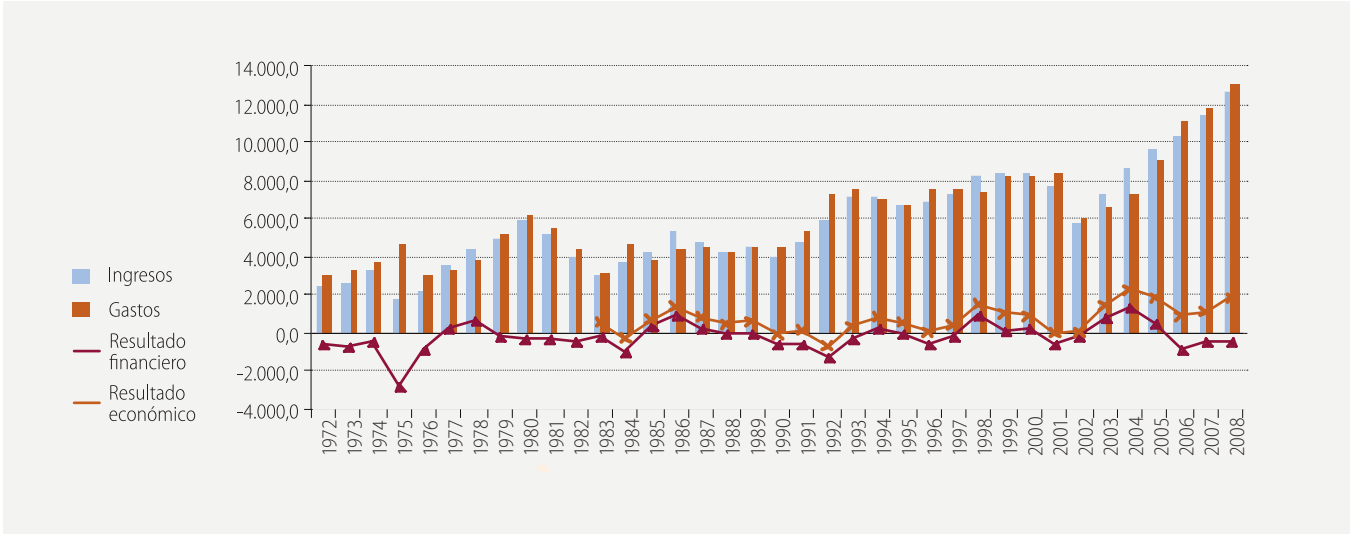
Nota: Los detalles de la conversión se presentan en la Tabla A.2 del Anexo.

Fuente: Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión y Administración Financiera, Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto, "Proyecto de Ley de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires, año 2010", Buenos Aires.

2008, se recurrió a dos fuentes diferentes: por un lado, los datos del período 1972-1982 se tomaron de un trabajo elaborado en 1992 por la ex Subsecretaría de Control de Gestión de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (*Gestión Presupuestaria 1992*); por otro lado, los datos de los años posteriores proceden del Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento publicado por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Para estimar los importes a precios constantes, se consideró el Índice de Precios Implícitos en el Producto Interno Bruto.

En razón de las diferentes fuentes empleadas, los datos de los años 1972-1982 volcados en el Gráfico 2 no son estrictamente comparables con los que corresponden al período 1983- 2008, si bien permiten visualizar las principales tendencias que caracterizaron el desempeño fiscal de la Ciudad durante treinta y seis años. Tales tendencias pueden agruparse en tres grandes períodos:

Gráfico 2 **Resultados económico y financiero de la ejecución presupuestaria. Ciudad de Buenos Aires. Período 1972-2008, a precios constantes de 2008**



Fuente: Elaborado propia sobre la base de: Años 1972-1982: Ex Subsecretaría de Control y Gestión, *Gestión Presupuestaria 1992* (en mimeo). Años 1982 y ss.: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, *Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento.*

- 1972-1991: estancamiento con pronunciadas fluctuaciones de los ingresos y de las erogaciones. Durante gran parte de esta etapa, se generaron importantes déficits.

- 1992-2001: tanto los ingresos como los egresos son de mayor magnitud y estabilidad con respecto a la etapa anterior.

- 2002-2008: se inicia con una pronunciada retracción de gastos e ingresos durante 2002; desde entonces, se desarrolla el crecimiento sostenido de ingresos y gastos; y desde 2005 se superan los máximos registros previos de ingresos y gastos.

A partir de 1991-1992, la Nación ejerció acciones para alcanzar el superávit fiscal, disminuyendo los gastos mediante la privatización de empresas públicas y transfiriendo a las provincias la responsabilidad sobre servicios esenciales, que debieron solventarse con los recursos de dichas jurisdicciones. Durante esa etapa, la Ciudad de Buenos Aires incurrió en déficit, de particular intensidad en 1990-1993 y 1996-1997. En razón de ello, se estableció un proceso de compensación de reclamos mutuos (1996) y la Ciudad adhirió al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (2005).

Reclamos mutuos entre la Ciudad de Buenos Aires y la Nación Argentina

Las leyes 24.133 y 24.154 de 1992 dispusieron celebrar la concertación del Estado Nacional con las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a efectos de lograr el saneamiento definitivo de las acreencias recíprocas que las partes presentaban al 31 de marzo de 1991. La Comisión de Estudio y Análisis fue constituida en 1996. En el Cuadro 9 se presentan los montos involucrados en los reclamos mutuos al 31 de diciembre de 2007.

Entre los ítems más significativos por los que la Ciudad reclama, se cuentan los siguientes:

1) lo adeudado por las ex empresas públicas y demás entes del Estado Nacional en conceptos de Tasas, Contribuciones e Impuestos;

2) los montos devengados y no percibidos en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548) durante el período 1981-1991;

3) las sumas no transferidas para el financiamiento de la provisión de los Servicios de Educación y Salud traspasados a la Ciudad por la Nación desde el 1º de julio de 1992, en virtud de lo dispuesto por la Ley 24.049 y sus decretos reglamentarios;

4) el reconocimiento por parte del BCRA de las diferencias y/o seguros de cambio por préstamos en moneda extranjera tomados por partes de Autopistas Urbanas S.A. (AUSA) durante la construcción de las Autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno;

5) el reconocimiento por parte de la DGI de la compensación de quebrantos impositivos con origen en ejercicios fiscales cerrados al 31 de marzo de 1991, mediante la conversión de créditos fiscales que fuera solicitado por Autopistas Urbanas S.A.

Por su parte, el Estado Nacional concentra sus reclamos ante la Ciudad en Deuda Externa, Bonos de Consolidación Proveedores (en pesos y en dólares), BOTESO a 5 y 10 años, saldos a favor de entes liquidados y/o en liquidación y saldos reclamados por AFIP.

Cuadro 9 **Montos por reclamos mutuos del Gobierno Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires, al 31 de diciembre de 2007**

Concepto	Pesos	Dólares (u$s)
Montos reclamados por el Gobierno Nacional *(en millones)*		
* Sumas reclamadas por entes liquidados y/o en liquidación	152,48 (1)	
* Avales Caídos	464,80 (2)	561,94 (2)
* Bonos de Consolidación	684,93 (3)	
* BOTESO		70,68 (4)
* LECOP	144,35	(5)
Total	**1.446,56**	**632,62**
Montos reclamados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires *(en millones)*		
* Tributos-Dirección General de Rentas	2.364,98 (6)	
* Coparticipación Federal	3.065,60 (7)	
* Transferencia de servicios de Salud, Educación y Promoción Social	3.588,58 (8)	
* AUSA-Quebranto Impositivo	642,94 (9)	
* AUSA-Seguros de cambio		152,40 (10)
Total	**9.662,10**	**152,40**

(1) Montos reclamados más intereses del 3% anual al 31/12/2007. (2) Montos reclamados más intereses al 31/03/1991 por aplicación del Decreto PEN Nº 522/82 y Resolución SSH-ME Nº 46/90; a partir de esta última fecha intereses del 3% anual al 31/12/2007. (3) Montos reclamados pesificados a 1,40 más CER al 31/12/2007; más 2% anual por precio técnico. (4) Montos reclamados más intereses del 3% anual al 31/12/2007. (5) Monto incluido en el tratamiento del Saneamiento a partir de las Actas suscriptas. Incluye intereses del 3% anual al 31/12/2007. (6) Montos reclamados más intereses del 3% mensual desde su origen hasta marzo/97; a partir de esta última fecha intereses del 3% anual al 31/12/2007. (7) Montos reclamados actualizados por precios mayoristas desde su origen hasta el 31/03/1991; a partir de esta última fecha intereses del 3% anual al 31/12/2007. (8) Montos no transferidos entre el 01/07/1992 y el 31/12/2003 más intereses del 3% anual, devengados al 31/12/2007. (9) Monto reclamado en la demanda judicial, equivalente al 20% del quebranto impositivo actualizado hasta el 31/03/1991, más intereses del 3% anual devengados al 31/12/2007. (10) Monto parcial que podría ser resuelto favorablemente por el BCRA con actualización e intereses del 14,5% anual desde su origen hasta el 31/03/1991.

Fuente: Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires, *Cuenta de Inversión 2007,* Buenos Aires.

Eficacia del presupuesto en relación con la asignación del gasto

En lo que respecta a la eficacia del presupuesto como medio de asignación del gasto, en el Cuadro 10 se vuelca la relación porcentual observada entre lo ejecutado y lo presupuestado durante el período 1973-2008. Dado que el presupuesto es un instrumento crítico de la política de la Ciudad, el grado de cumplimiento se constituye en un indicador de la eficiencia de aplicación de tal política, eficiencia que depende tanto de circunstancias propias de la administración como de cuestiones totalmente ajenas a ella, como es el caso del marco macroeconómico.

El obelisco de Buenos Aires fue construido en 1936 con motivo del cuarto centenario de la primera fundación de la Ciudad y fue diseñado por el arquitecto Alberto Prebisch. En 1938 el Concejo Deliberante sancionó una ordenanza para su demolición aduciendo razones económicas, estéticas y de seguridad pública, pero la misma fue vetada por el Poder Ejecutivo municipal.
Dibujo de Nicolás D'Angelo, 2000.

Cuadro 10 **Coeficiente de ejecución del gasto presupuestado (en porcentajes). Ciudad de Buenos Aires. Años disponibles entre 1973 y 2008**

Años disponibles	Gasto total	Gasto corriente	Remuneraciones	Otros gastos corrientes	Gastos de capital y otras erogaciones
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6
1973	133,8				
1974	117,1				
1976	220,2				
1978	197,2				
1981	113,2				
1982	133,0				
1983	151,4	162,5	226,1	100,0	123,5
1984	160,2	171,9	183,8	198,0	121,5
1986	157,5	126,0	140,7	102,7	265,7
1988	266,8	257,5	318,8	179,1	293,0
1991	131,1	126,4	118,1	155,3	148,4
1993	98,1	98,1	98,1	95,4	98,5
1994	102,0	87,9	106,2	76,9	158,5
1995	107,0	95,0	96,3	89,8	160,1
1996	117,9	98,9	98,9	82,7	267,4
1997	133,3	101,8	102,6	83,4	401,0
1999	108,2	97,7	102,3	75,5	189,2
2000	97,3	101,5	105,4	94,8	65,9
2001	95,2	98,0	99,2	101,1	72,1
2002	111,9	105,6	100,9	112,2	
2003	96,9	100,2	101,1	100,7	75,8
2004	95,9	98,1	102,1	98,9	83,3
2005	103,2	114,2	117,9	109,3	68,8
2006	109,7	116,8	118,9	120,7	83,6
2007	105,9	111,5	112,5	114,1	80,4
2008	100,2	106,6	109,9	102,4	78,8

Fuente: Elaborado sobre la base de: 1. Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires; 2. Para los años 1972-1982, Ex Subsecretaría de Control de Gestión, *Gestión Presupuestaria 1992* (en mimeo). 3. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Los datos disponibles permiten apreciar que es en el año 2003 y en algunos otros anteriores –como 1993, 2000 y 2001– que los importes ejecutados presentaron grados de desvío moderados respecto de los presupuestados, lo cual se constituye en un indicador positivo sobre el diseño del presupuesto y su gestión. En cambio, no se presenta esta característica en 2006. En lo que hace a las acciones dispuestas por la Ciudad para el logro de tal resultado, merece señalarse la sanción e implementación de la Ley N° 70/LCABA/98, promulgada en setiembre del año 1998, conocida como "Ley de Gestión Administrativa, Financiera y Control del Sector Público" que, en virtud de los dispuesto por el artículo 54 de la Constitución de la Ciudad, establece cómo se ejecuta el presupuesto y cómo se lo controla (Guido, 2003).

Adhesión de la Ciudad de Buenos Aires a la Ley de Responsabilidad Fiscal

La Ciudad de Buenos Aires adhirió al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal a través de la Ley Nº 1726 del 23 de junio de 2005. De tal modo, se establecieron tres metas fiscales, tanto en la elaboración como en la ejecución de los presupuestos:

- la tasa de incremento del gasto, de año a año, no podría ser mayor a la tasa de crecimiento del PBI nominal, aplicándose, en el caso de los presupuestos, la tasa de crecimiento prevista en las pautas macrofiscales producidas por el Gobierno Nacional para la elaboración de su propio presupuesto;

- el resultado financiero debe ser positivo, una vez corregido por la inversión en infraestructura social básica financiada por cualquier endeudamiento y por los gastos financiados por organismos internacionales de crédito;

- el nivel de endeudamiento instrumentado debe ser tal que sus servicios, de intereses y capital no superen el 15% de los recursos corrientes.

Durante todos los años de participación en el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, la Ciudad de Buenos Aires cumplió estrictamente con las metas comprometidas, manteniendo sus cuentas ordenadas y en consonancia con las pautas de una buena administración de gastos y recursos. El cumplimiento se registró tanto en la etapa de evaluación como en la de ejecución de los presupuestos (Cuadro 11).

Cuadro 11 **Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006-2009**

Concepto	2006	2007	2008	2009
Sección 1: Metas comprometidas				
Pauta macrofiscal variación PIB nominal (%)	13,10	10,50	14,50	11,20
Art. 10º: Incremento del gasto corriente (%)	11,60	10,30	12,30	8,70
Art. 18º: Resultado financiero ajustado (millones)	135	170	350	518
Art. 21º: Ratio de endeudamiento	10,80	7,90	3,71	5,90
Concepto	2006	2007	2008	----------
Sección 2: Evaluación de la ejecución presupuestaria				
Incremento PIB Nación (%)	23,00	24,12	27,80	----------
Art. 10º: Incremento del gasto corriente (%)	23,00	21,90	27,10	
Art- 19º: Resultado financiero ajustado (millones)	182	852	20	----------
Art. 21º: Ratio de endeudamiento	7,50	6,40	3,60	----------

Fuente: Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de 2010.

Conclusiones

La descripción de la información presupuestaria de la Ciudad de Buenos Aires durante el extenso período considerado en este trabajo permite identificar los siguientes aspectos de interés:

a) Aunque con altibajos, la Ciudad cuenta con una extendida trayectoria en lo relativo a la elaboración y ejecución de sus presupuestos fiscales. Las normas de gestión presupuestaria y administración financiera dispuestas como consecuencia de la autonomía jurisdiccional establecida por la reforma de la Constitución Nacional de 1994 contribuyen a afianzar la experiencia ganada a través de los años.

b) En su carácter de Capital Federal, las decisiones presupuestarias de la Ciudad tuvieron una dependencia estrecha del Gobierno Nacional, en particular hasta principios de la década de 1970. Las características del sistema de Coparticipación Federal vigente por entonces contribuyeron al financiamiento de la Ciudad, puesto que, desde su establecimiento en 1935, dicho sistema había sido netamente devolutivo, otorgando prioridad en la distribución de la masa coparticipable a las jurisdicciones que aportaban el mayor volumen de recursos, es decir, a aquellas con mayor población y desarrollo relativo, como era el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

c) Entre 1975 y 1992, particularmente, la Ciudad atravesó una etapa de debilidad financiera atribuible a tres circunstancias concurrentes: (1) la modificación del Régimen de Coparticipación Federal, que abandonó el principio devolutivo (Ley 20.221 y Ley 23.548); (2) el impacto que tuvo sobre el gasto la transferencia por parte de la Nación de los servicios de educación primaria y salud (1977-1980) sin contrapartida de fondos y la transferencia de la educación secundaria y de hospitales nacionales (1992); y (3) la alta inflación.

d) La lectura de los presupuestos comprendidos entre 1993 y 2010, así como la cuenta de Ahorro, Inversión y Financiamiento, ponen en evidencia el fortalecimiento de las cuentas de la Ciudad, actualmente en un marco de autonomía de sus decisiones. En síntesis, la Ciudad ha logrado afrontar el complejo proceso de desvinculación del Gobierno Nacional.

e) Debe tenerse presente que la mayor parte de las características estructurales del gasto y de los recursos de la Ciudad se conformó con anterioridad a su autonomía y por decisiones del Gobierno Nacional que muchas veces se tomaron en función de necesidades financieras apremiantes. Surge de este trabajo que la Ciudad ha logrado instrumentar mecanismos presupuestarios eficaces para administrar esas estructuras.

f) A partir de esta base, queda por delante un proyecto con mayores desafíos, tal como es la utilización de los presupuestos para la concreción de las iniciativas de desarrollo y equidad de la propia Ciudad, en armonía con las necesidades de la región que integra, de las restantes provincias y de la Nación Argentina.

Anexo. Aspectos metodológicos

A efectos de hacer comparables los datos históricos expresados en términos monetarios, se empalmaron diferentes series de Índices de Precios Implícitos en el Producto Interno Bruto (IPI), que se inician en 1935. Los valores monetarios fueron previamente convertidos a pesos, utilizando la matriz de la Tabla A.1.

La aplicación del Índice de Precios Implícitos (IPI) como deflactor es coincidente con el criterio seguido por la Ciudad de Buenos Aires para formular las estimaciones de recursos de 2010. El IPI es un indicador que mide la inflación correspondiente al conjunto total de bienes y servicios finales que conforman la economía.

Tabla A.1 **Matriz de equivalencias de las denominaciones monetarias con respecto al peso. República Argentina**

Equivalencia	Unidad monetaria	Período de vigencia
1	Peso	1/01/1992
10.000	Austral	15/6/85 al 31/12/91
10.000.000	Peso Argentino	1/6/83 al 14/6/85
100.000.000.000	Peso Ley 18.188	1/1/70 al 31/5/83
10.000.000.000.000	Peso Moneda Nacional	4/11/1899 al 31/12/69

Tabla A.2 **Conversión de montos de deuda en pesos, liras italianas y euros a dólares estadounidenses según tipo de cambio vigente al cierre de cada período**

	dic-97	dic-98	dic-99	dic-00	dic-01	dic-02	dic-03	dic-04	dic-05	dic-06	dic-07	dic-08	sep-09
u$s / ITL	0,000569	0,000604	0,0005258	0,0005574	0,0004644								
u$s / EUR				0,9268	0,8984	1,04849	1,2484	1,36	1,1836	1,3189	1,459	1,397	1,45
AR$ / USD						3,37	2,93	2,961	3,035	3,062	3,149	3,453	3,9

Fuente: Mensaje del Jefe del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para el Ejercicio fiscal del año 2010. Disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2010/pdf/02_mensaje_proyecto_de_presupuesto_2010.pdf

Bibliografía

Martirene, Roberto A. (2006), *Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). , julio. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/0/LCL2570P/sgp60.pdf

Potenza Dal Masetto, María Fernanda (s/f), "El rol de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales". Disponible en: ps.unq.edu.ar/ponencias/116.rtf

Ferullo, Claudio, Ana María Grecchi y José María Vitta (2007), (sin título), ponencia presentada ante las Undécimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística", Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Escuela de Contabilidad, noviembre.

Guido, Horacio L. (2003), "Gasto Público, Transparencia y Gestión. La implantación de la Ley 70 en la Ciudad de Buenos Aires", ponencia ante el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, Estado y Administración", Buenos Aires, Proyecto de Reorganización Operativa de la Secretaría de Hacienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Guido_%20Horacio.pdf

Gil Domínguez, Andrés (s/f), *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: naturaleza y alcances normativos.* Disponible en: http://www.agdconsultora.com.ar/doctrinadoc8.html

Otras fuentes

Ex Subsecretaría de Control de Gestión, *Gestión Presupuestaria 1992* (en mimeo) (Para los años 1972-1982).

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Relaciones con Provincias. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (1983-2008). Información disponible en: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html

Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión Administrativa y Financiera, Dirección General de Contaduría (1983-2007), *Cuenta de Inversión*. Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/fiscalizacion/informacion_contable.php?menu_id=22435

Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión y Administración Financiera, Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto, *Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.**

* La Biblioteca de Esteban Echeverría, de la Legislatura de la Ciudad, cuenta con los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos desde el año 1904.

Cultura

Cultura

Figuraciones urbanas
Sandra M. Szir

El sistema estadístico
Nora G. Zuloaga

Figuraciones urbanas. *Caras y Caretas*, 1900

Sandra M. Szir

Las representaciones visuales de Buenos Aires, pictóricas o fotográficas, junto a la literatura, los relatos de viajeros, la legislación o la cartografía, constituyen fuentes que permiten historiar el desarrollo de la ciudad. Pero esas representaciones no solo refieren una imagen de la vida social en el espacio habitado, sino que, de algún modo, construyen la Ciudad y participan activamente en su propia transformación material. El modo en el cual los habitantes de Buenos Aires se describieron a sí mismos y a su entorno evidencia el grado de asombro ante las transformaciones edilicias o la diversificación social, la celebración del progreso o una nostálgica mirada hacia el pasado, pero también las apropiaciones políticas e ideológicas operadas sobre el espacio urbano, las realidades proyectadas o los conflictos desplegados en él.

Interrogar a Buenos Aires a través de sus imágenes implica enfrentarse a una cantidad de construcciones visuales diseminada en soportes y objetos culturales diversos, prácticamente inabordable por su abundancia y variedad. Desde las producciones de los pintores viajeros de comienzos del siglo XIX y sus vistas de la Ciudad pintadas y litografiadas, o de los primeros fotógrafos que la enfocaron con su objetivo, el universo figurativo que describió, interpretó y construyó los signos del paisaje urbano ofreció una identidad que se percibe siempre como compleja y heterogénea.

"Capital Federal", Imágenes del progreso.
Caras y Caretas, 1904.

Como afirma Adrián Gorelik, "las diferentes representaciones culturales de la ciudad no habilitan la composición de una imagen unívoca, ni en la narración de una historia, ni en la articulación de una fórmula para las relaciones ciudad-sociedad. Deberían permitir asomarse, en cambio, a las irreductibles fisuras del tiempo y el espacio quebrados de la metrópolis moderna" (Gorelik, 2004, p. 11).

El presente capítulo tiene como propósito indagar un conjunto significativo de imágenes reproducidas en el semanario popular ilustrado

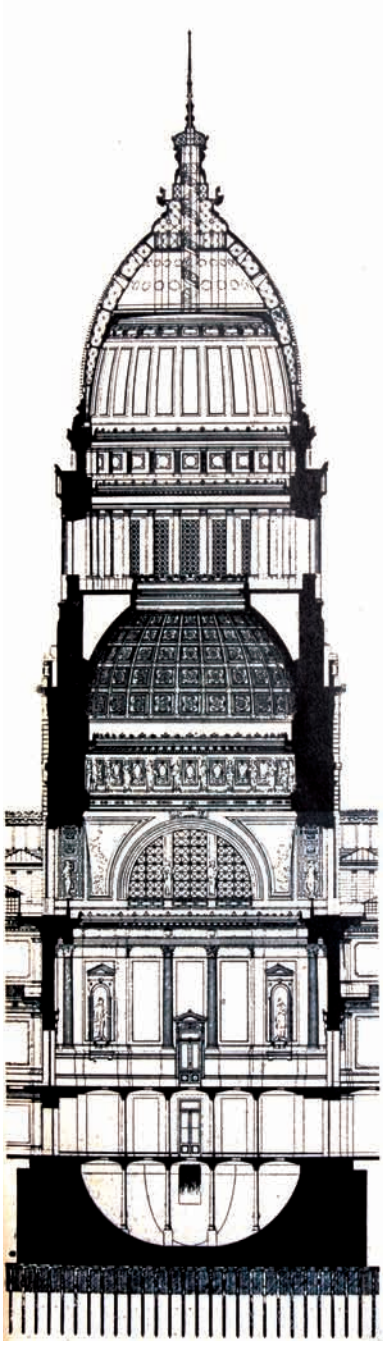
Caras y Caretas desde sus inicios hasta 1910,[1] período que representa un momento de parcial cristalización material de las transformaciones modernizadoras que habían sido proyectadas por la generación del 80. Los periódicos, consumidos simultánea y regularmente por miles de lectores en la ceremonia diaria de la cultura masiva, hacen visible nuestra pertenencia a una *comunidad imaginada* (Anderson, 2006, pp. 31-36) por su particularidad de constituirse en productos culturales que ligan imaginariamente contenidos yuxtapuestos. Por esta razón, muchos autores consideran a la prensa como uno de los grandes vehículos de una identidad colectiva. Sin embargo, el pleno curso del proceso de modernización plasmó en *Caras y Caretas* formas discursivas y visuales que muestran claramente la ausencia de una visión homogénea sobre Buenos Aires y una diversidad de imaginarios superpuestos en discursos divergentes y contradictorios.

Pero, al mismo tiempo, *Caras y Caretas* constituyó el primer dispositivo que utilizó los nuevos procesos de reproducción que prometían una disponibilidad masiva de imágenes, narrando la vida de una sociedad que estaba viéndose reflejada por primera vez en un medio masivo. Y precisamente de ese modo, a través de la multiplicación de imágenes ofrecidas al público en el espacio urbano y de su circulación social a una escala desconocida hasta entonces, intervino en la masificación de la cultura visual y en las transformaciones del paisaje cultural de la modernidad, con las particularidades locales del proceso, sus contradicciones y ambigüedades.

Modernidad que avanza…

Caras y Caretas se presentaba a sí misma como un objeto cultural novedoso por la diversificación de sus contenidos en relación con las publicaciones periódicas precedentes y por la fragmentación de su puesta en página, con una profusa cantidad de material diverso proponiendo una lectura gráfica e instaurando un modo de comunicación diferente que privilegiaba lo visual. Ilustraciones y fotografías respondían a diversos modos de visualidad de acuerdo con sus distintos grados de posibilidades de expresión o de transmisión de información y en relación con los textos con los cuales interactuaban, privilegiando en ocasiones la mirada realista

1 El semanario fue fundado en 1898 por Bartolomé Mitre y Vedia y Eustaquio Pellicer. En sus primeros años fue dirigido por José S. Álvarez (Fray Mocho), acompañado por Pellicer como redactor principal y por Manuel Mayol como director artístico.



"El nuevo edificio del Congreso".
Caras y Caretas, 1900.

de los temas abordados, en otras el comentario irónico o caricaturesco, y en otras la construcción ficcional de sucesos y representaciones.

En sus orígenes el semanario se ofrecía como un producto dirigido al público de Buenos Aires, conocedor de sus gustos e intereses, y afirmaba la pretensión de ocuparse de "todo del día, todo de la vida, a fin de que, en la nota seria o en el pellizco irónico, sintiera el público que iba alguna cosa suya, recién gozada o sufrida, recién vista ú oída" (*Caras y Caretas*, 1899, nº 53).

La exhibición de Buenos Aires era entonces parte fundamental del programa del periódico –la Ciudad era su principal escenario, los porteños sus protagonistas–; y presentaba desde triviales observaciones de la vida cotidiana hasta trascendentes sucesos de la actualidad política o social, o rarezas y curiosidades de sus habitantes, ofrecidos como novedad a consumir en un registro que proponía la espectacularización del espacio urbano.

Buenos Aires deviene pues paisaje a ser consumido, y el progreso material que estaba experimentando se manifiesta en sus páginas tanto en formas discursivas como visuales. Inauguraciones de escuelas, hospitales públicos y museos son exhibidos como parte del impulso positivista de conformación de una nación que ponía en funcionamiento sus instituciones de acuerdo con el proyecto político liberal.

Un artículo ilustrado con fotografías presenta el centro de la Ciudad con imágenes significativas desde el punto de vista social, cultural, económico y político: "Vista general de la ciudad tomada desde el puerto", "La Plaza Victoria", "La calle de los Bancos", "La Bolsa de Comercio", "Calle Florida", "Palermo. Paseo de carruajes". Pero también presenta barrios como la Boca ("Calle Pedro Mendoza") y Barracas ("Avenida Montes de Oca"), Flores ("Calle Rivadavia") y Belgrano ("Calle Cabildo"), estos dos últimos partidos incorporados a la ciudad en 1887. Completan el conjunto de imágenes, un palco en la ópera y dos retratos de personajes suburbanos: "Un compadrito" y "Un atorrante" (*Caras y Caretas,* 1904, nº 274). El texto celebra las recientes transformaciones modernizadoras afirmando:

El colosal impulso de la gran capital argentina ha hecho adquirir ya a la Ciudad más populosa de habla española los perfiles y caracteres de una vasta metrópoli. Buenos Aires, en menos de medio siglo, ha cumplido una evolución enorme, tan enorme como no la ofrece pueblo alguno de la tierra, realizándose finalmente la visión profética de don Bernardino Rivadavia, el primer edil bonaerense...

Destaca el cronista la labor de Torcuato de Alvear, primer Intendente de Buenos Aires luego de su federalización en el año 1880, quien "se lanzó en la era de reformas que han valido á Buenos Aires sus progresos modernos y al hombre el justo título de Haussmann argentino". Se excusa por ese "orgullo inmoderado" que se les cuestiona a los porteños, pero afirma que se les comprendería si se piensa que tan solo treinta años atrás esos tranvías, esos jardines públicos, esos palacios, ese aire de inmensa comodidad material que se esparcía en el suburbio metropolitano y en los barrios céntricos eran totalmente desconocidos. Se debe comprender entonces lo "avasallador" y "gigantesco" de esos progresos.

La representación de Buenos Aires como ciudad europea,[2] diferente del resto de las ciudades latinoamericanas, era ya frecuentada, al menos desde la Revolución de Mayo, y alcanza su punto culminante durante el Centenario (Romero, 2009, pp. 299-334). Tiene su correlato, por otra parte, en las pretensiones de las elites del 80 que, con inspiración francesa, emprendieron las obras de modernización. Sin embargo, su dominio en el pensamiento argentino ha sido últimamente cuestionado por la crítica cultural contemporánea que mostró que desde Sarmiento hasta algunos viajeros[3] que visitaron el país destacaron las abismales diferencias con París, no solo en cuanto a la realidad material sino también en cuanto a modelos discursivos y aspiraciones (Gorelik, 2004, pp. 71-94).

La homologación de Alvear con el prefecto de Napoleón III descansa asimismo en la idea de que las reformas impulsadas en Buenos Aires eran una réplica de las emprendidas desde la segunda mitad del siglo XIX por el Barón Haussmann en la capital francesa. Sin embargo, han sido señaladas por los historiadores las distancias existentes entre los *boulevards* de Haussmann y, por ejemplo, la Avenida de Mayo. Pero, a pesar de las diferencias en cuanto a los sentidos, objetivos, emplazamiento, elementos urbanísticos que realzaban y puntos que unían, se admite que la idea de haussmannización se vinculó más con la convicción sobre el modo en que se encararon las reformas urbanas. Lo que se tomaba del intendente pari-

2 José Luis Romero denomina "Ciudad burguesa" a la etapa de la historia de Buenos Aires que abarca de 1880 a 1930 y en la cual se llevó a cabo la idea de convertirla en una metrópoli europea. La Ciudad se caracterizó, de acuerdo con Romero, por una burguesía que se enriquecía, un nuevo proletariado industrial y una enorme masa de inmigrantes, así como por notables cambios fisonómicos y de infraestructura urbana.

3 Georges Clemenceau, quien había visitado el país en 1910 y publica posteriormente una serie de artículos sobre la Argentina en el periódico *L'Illustration* de París, refiere un mayor eclecticismo al relacionar la Avenida de Mayo con Oxford Street y al palacio del Congreso con el Capitolio de Washington, al caracterizar a Palermo como un verdadero bosque de Boulogne argentino y al destacar el dominio de la arquitectura italiana.

"En la Avenida. Café a la intemperie", ilustración de M. Mayol.
Caras y Caretas, 1899.

sino era, más que un recetario de dispositivos urbanos, "la voluntad pública de hacer nacer la ciudad moderna desde sus propios escombros" (Gorelik, 2004, p. 80).

Efectivamente, la Ciudad había experimentado amplias transformaciones modernizadoras, aunque preservaba la idea de un área relativamente pequeña en el centro en la que permanecerían las principales actividades burocráticas y distributivas (Liernur, 2000, p. 415). El puerto había sido reconstruido según proyecto de Eduardo Madero entre 1886 y 1889; se incorporaron tranvías y ferrocarriles; se electrificó el alumbrado público a partir de 1887; se poblaron baldíos; se instalaron teléfonos; se levantaron numerosos edificios públicos, mercados como el del Abasto –inaugurado en 1889– o teatros como el Colón en 1908; se construyeron bulevares, como la Avenida de Mayo inaugurada en 1894, y se ensancharon y pavimentaron otras avenidas; se abrieron el Jardín Zoológico en 1875 y el Botánico en 1898; y, entre otras muchas transformaciones, se desarrollaron viejos barrios y se crearon otros nuevos (Liernur y Silvestri, 1993; Korn, 2004).

El progreso es asimismo ponderado en relación con el desarrollo del comercio, con los grandes establecimientos instalados en Buenos Aires, las grandes tiendas, los negocios gastronómicos, y los bares nuevos, rebosantes de luz por la instalación de múltiples lámparas eléctricas, que respondían a las necesidades y los gustos de la vida moderna, con espejos y tallas de madera "en sencillas instalaciones de elegantes ondulaciones *art nouveau*". Es decir, no solo el florecimiento y prosperidad eran notorios en la "gran metrópoli sudamericana" sino que también se destacaba el refinamiento de gustos e inclinaciones "cultas y selectas" (*Caras y Caretas*, 1906, nº 381).

La Ciudad es exhibida, entonces, como escenario de consumo. Las ilustraciones "En la Avenida", "El aperital" o "Buscando pichinchas" así la muestran, con nuevos espacios para deleite del *flâneur*, aceras para caminar, escaparates para mirar y comprar, bares para establecer un encuentro o disponerse a contemplar la escena urbana. La Avenida de Mayo era el sitio mejor calificado para esas actividades, con sus edificios, sus nuevos hoteles, sus tiendas, restaurantes y cafés.

"Buscando pichinchas", ilustración de J. Sanuy. *Caras y Caretas, 1901.*

En "El comercio moderno" se presentan y describen las nuevas instituciones comerciales instaladas en Buenos Aires al igual que en otras importantes ciudades del mundo: las grandes tiendas departamentales. Con sus vidrieras atractivas y cambiantes, proponían una distracción urbana. Instaurando una nueva práctica que apelaba a lo visual y con la inclusión de lugares de esparcimiento, cafés, salones de lectura o de "escribir cartas", devinieron verdaderos monumentos de consumo masivo. La emergencia del consumo transformó la cultura urbana y, a través de la construcción de experiencias visuales compartidas (Schwartz, 1998, pp. 1-26), tal consumo es particularmente exhibido –en especial en las publicidades– como una práctica femenina, de placer y ocio, más que como una actividad que formaba parte de la obligación diaria del trabajo del hogar.

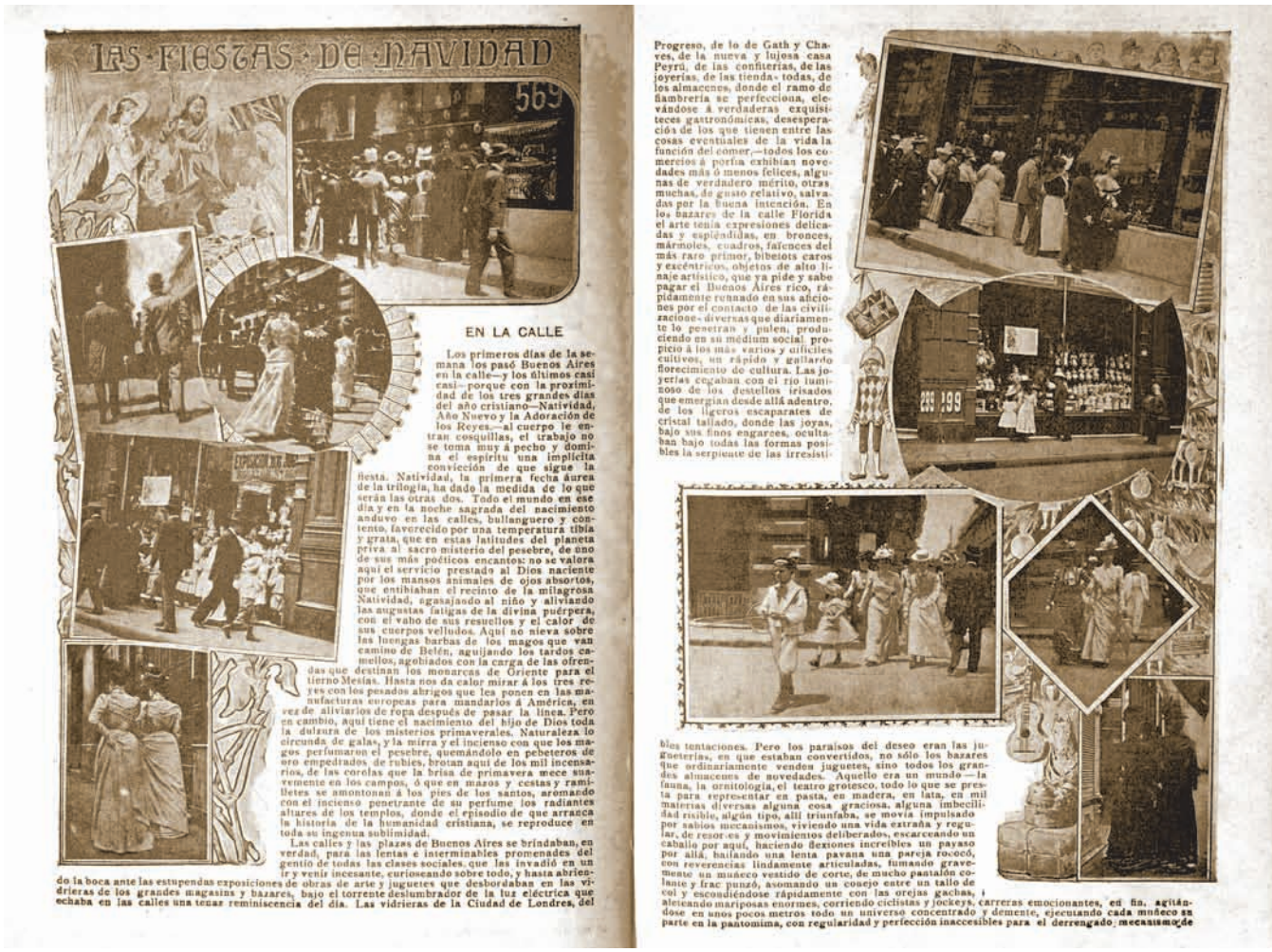
Esta evolución está enmarcada por las transformaciones económicas que experimentó la Argentina en los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX. La expansión económica que había removido al país de la situación marginal en la que se encontraba en el contexto mundial –con el motor principal de las exportaciones de productos agrícolo-ganaderos relacionados con el desarrollo del capitalismo internacional y sus intercambios comerciales– había producido un aumento de la población y un crecimiento del producto bruto interno (Chiaramonte, 1971; Cortés Conde, 1979; Sábato, 1987; Rocchi, 2000; Gallo y Cortés Conde, 2005).

Las inversiones de capitales extranjeros –ingleses, franceses, alemanes y posteriormente norteamericanos– aplicadas a ferrocarriles, comercio e industria favorecieron también la industria local y el crecimiento del mercado interno. En las décadas de 1880 y 1890 comenzaron a surgir en Buenos Aires industrias modernas que producían alimentos, cigarrillos, jabón, velas, fósforos e insumos para la construcción. Aunque afectada por diversos factores –fluctuaciones económicas, crisis y políticas estatales limitadas, arancelamiento aduanero, gravámenes a las importaciones, políticas crediticias variables–, la industrialización, junto con el crecimiento económico producto de las exportaciones agrícolo-ganaderas, provocó transformaciones en la economía y en la sociedad, articulándose con el crecimiento urbano y el aumento de la cifra de trabajadores y del consumo interno.

El comercio mayorista, tradicionalmente relacionado con la importación de productos manufacturados, fue cambiando en función del surgimiento de la producción local. El comercio minorista se encontraba sólidamente instalado y diseminado en diversos sitios en el país. Pero un nuevo tipo de establecimiento comercial, que venía desarrollándose en el siglo XIX, se consolidó y multiplicó a comienzos del siglo XX: las grandes tiendas departamentales. Al modo de los *department stores* ingleses o norteamericanos o del *magasin* francés, estos comercios –como Harrod's, Gath & Chaves y muchos otros– se instalaron en Buenos Aires y en algunas ciudades del interior, en ocasiones en edificios de varios pisos, en los cuales desplegaban sus distintas secciones –ropa confeccionada para hombres y mujeres, muebles, artículos de bazar, ropa y juguetes para niños, alimentos envasados–. Desarrollaron gran actividad de ventas, emplearon a centenares de empleados y obreros e implementaron su producción elaborando sus propias mercaderías. Esas grandes tiendas promovieron el dinamismo de la actividad comercial.

Este desarrollo comercial es registrado por *Caras y Caretas* con especial énfasis en los meses de diciembre de cada año, en ocasión de las fiestas navideñas, en las cuales las calles de Buenos Aires se brindaban para el paseo de gente de todas las clases sociales que, en un ir y venir incesante, curioseaban una profusión de objetos que:

[...] desbordaba en las vidrieras de los grandes magasines y bazares, bajo el torrente deslumbrador de la luz eléctrica que echaba en las calles una tenaz reminiscencia del día. Las vidrieras de la Ciudad de Londres, del Progreso, de lo de Gath y Chaves, de la nueva y lujosa casa Peyrú, de las confiterías, de las joyerías, de las tiendas todas, de los almacenes [...]. En los bazares de la calle Florida el arte tenía expresiones delicadas y espléndidas, en bronces, mármoles, cuadros, *faïences* del más raro primor, bibelots caros y excéntricos, objetos de alto linaje artístico, que ya pide y sabe pagar el Buenos Aires rico, rápidamente refinado en sus aficiones por el contacto de las civilizaciones diversas que diariamente lo penetran y pulen, produciendo en su médium social propicio á los más varios y difíciles cultivos, un rápido y gallardo florecimiento de cultura. [...] Y el río negro y movible de las gentes en masas interminables, seguía y seguía lentamente por las veredas, bajo el claro reverberar de los focos voltaicos, y por las calles y por la vasta Avenida de Mayo, miles de coches de toda condición en un corso sin programa y sin ruta, conducían familias bulliciosas, gentes alegres, amigos de parranda, damas altas y bajas de condición –medio pueblo a pie y medio en coche paseaba bajo el apacible cielo, en la templada Noche Buena... (*Caras y Caretas*, 1899, nº 65).



LAS FIESTAS DE NAVIDAD

569

EN LA CALLE

Los primeros días de la semana los pasó Buenos Aires en la calle—y los últimos casi casi—porque con la proximidad de los tres grandes días del año cristiano—Natividad, Año Nuevo y la Adoración de los Reyes.—al cuerpo le entran cosquillas, el trabajo no se toma muy á pecho y domina el espíritu una implícita convicción de que sigue la fiesta. Natividad, la primera fecha áurea de la trilogía, ha dado la medida de lo que serán las otras dos. Todo el mundo en ese día y en la noche sagrada del nacimiento anduvo en las calles, bullanguero y contento, favorecido por una temperatura tibia y grata, que en estas latitudes del planeta priva al sacro misterio del pesebre, de uno de sus más poéticos encantos: no se valora aquí el servicio prestado al Dios naciente por los mansos animales de ojos absortos, que entibiaban el recinto de la milagrosa Natividad, agasajando al niño y aliviando las augustas fatigas de la divina puérpera, con el vaho de sus resuellos y el calor de sus cuerpos velludos. Aquí no nieva sobre las luengas barbas de los magos que van camino de Belén, aguijando los tardos camellos, agobiados con la carga de las ofrendas que destinan los monarcas de Oriente para el tierno Mesías. Hasta nos da calor mirar á los tres reyes con los pesados abrigos que les ponen en las manufacturas europeas para mandarlos á América, en vez de aliviarlos de ropa después de pasar la línea. Pero en cambio, aquí tiene el nacimiento del hijo de Dios toda la dulzura de los misterios primaverales. Naturaleza lo circunda de galas, y la mirra y el incienso con que los magos perfumaron el pesebre, quemándolo en pebeteros de oro empedrados de rubíes, brotan aquí de los mil incensarios, de las corolas que la brisa de primavera mece suavemente en los campos, ó que en mazos y cestas y ramilletes se amontonan á los pies de los santos, aromando con el incienso penetrante de su perfume los radiantes altares de los templos, donde el episodio de que arranca la historia de la humanidad cristiana, se reproduce en toda su ingenua sublimidad.

Las calles y las plazas de Buenos Aires se brindaban, en verdad, para las lentas é interminables promenades del gentío de todas las clases sociales, que las invadió en un ir y venir incesante, curioseando sobre todo, y hasta abriendo la boca ante las estupendas exposiciones de obras de arte y juguetes que desbordaban en las vidrieras de los grandes magasins y bazares, bajo el torrente deslumbrador de la luz eléctrica que echaba en las calles una tenue reminiscencia del día. Las vidrieras de la Ciudad de Londres, del Progreso, de lo de Gath y Chaves, de la nueva y lujosa casa Peyrú, de las confiterías, de las joyerías, de las tiendas todas, de los almacenes, donde el ramo de fiambrería se perfecciona, elevándose á verdaderas exquisiteces gastronómicas, desesperación de los que tienen entre las cosas eventuales de la vida la función del comer,—todos los comercios á porfía exhibían novedades más ó menos felices, algunas de verdadero mérito, otras muchas, de gusto relativo, salvadas por la buena intención. En los bazares de la calle Florida el arte tenía expresiones delicadas y espléndidas, en bronces, mármoles, cuadros, faïences del más raro primor, bibelots caros y excéntricos, objetos de alto linaje artístico, que ya pide y sabe pagar el Buenos Aires rico, rápidamente refinado en sus aficiones por el contacto de las civilizaciones diversas que diariamente lo penetran y pulen, produciendo en su médium social propicio á los más varios y difíciles cultivos, un rápido y gallardo florecimiento de cultura. Las joyerías cegaban con el río luminoso de los destellos irisados que emergían desde allá adentro, de los ligeros escaparates de cristal tallado, donde las joyas, bajo sus finos engarces, ocultaban bajo todas las formas posibles la serpiente de las irresistibles tentaciones. Pero los paraísos del deseo eran las jugueterías, en que estaban convertidos, no sólo los bazares que ordinariamente venden juguetes, sino todos los grandes almacenes de novedades. Aquello era un mundo—la fauna, la ornitología, el teatro grotesco, todo lo que se presta para representar en pasta, en madera, en lata, en mil materias diversas alguna cosa graciosa, alguna imbecilidad risible, algún tipo, allí triunfaba, se movía impulsado por sabios mecanismos, viviendo una vida extraña y regular, de resortes y movimientos deliberados, escarceando un caballo por aquí, haciendo flexiones increíbles un payaso por allá, bailando una lenta pavana una pareja rococó, con reverencias lindamente articuladas, fumando gravemente un muñeco vestido de corte, de mucho pantalón colante y frac punzó, asomando un conejo entre un tallo de col y escondiéndose rápidamente con las orejas gachas, aleteando mariposas enormes, corriendo ciclistas y jockeys, carreras emocionantes, en fin, agitándose en unos pocos metros todo un universo concentrado y demente, ejecutando cada muñeco su parte en la pantomima, con regularidad y perfección inaccesibles para el derrengado mecanismo de

Consumo en las fiestas de Navidad.
Caras y Caretas, 1899.

Las fiestas de carácter religioso, cívico o tradicional representaban, para *Caras y Caretas,* una oportunidad de señalar a Buenos Aires no solo como un espacio de consumo sino como un escenario de exposición en el cual se fundían formas de cultura tradicionales y populares con otras modernas en una versión sensacionalizada de la vida contemporánea y del momento particular de la fiesta. La multitud como actor social participaba de la fiesta pero cada vez más la consumía como espectáculo. Las crónicas de las fiestas cívicas y sus imágenes presentan al "pueblo, actor y espectador á la vez" en las conmemoraciones del 25 de mayo, del 9 de julio o del tradicional Corpus Christi.

El Carnaval, festejado en Buenos Aires desde los tiempos coloniales, había experimentado sucesivas transformaciones desde los comienzos

Carnaval. Niños disfrazados. *Caras y Caretas, 1904.*

del siglo XIX debido a factores tales como los cambios en las relaciones entre clases populares y elites, las intervenciones políticas y las regulaciones oficiales o los cambios sociales y culturales productos de la inmigración masiva (De Lucía, 1995, pp. 8-11).

Hasta los años 80 el protagonismo de la distracción lo acaparaban los juegos de agua, harina u otros objetos que se arrojaban desde las azoteas de las casas creando verdaderas batallas barriales; pero hacia fines del siglo XIX tuvieron un desarrollo cada vez mayor los festejos de carnaval que involucraban corsos, comparsas y orfeones caracterizados por sus vestimentas, coros, bandas y orquestas. Los centros y las comisiones encargadas de los festejos se organizaban meses antes de la fecha buscando financiar mediante colectas y donaciones los gastos concernientes a la instalación de luces y adornos. Los desfiles nocturnos en las calles Florida, Rivadavia y Victoria se fueron extendiendo a otras calles del centro y más tarde a distintos barrios y suburbios. Las crónicas de los diarios relatan que los habitantes de Buenos Aires se reunían para no perderse ningún detalle y contemplar el espectáculo; quienes vivían sobre las calles dispuestas para los corsos adornaban sus balcones con flores y faroles, y quienes residían fuera de esas arterias concurrían con sus sillas y se ubicaban a lo largo de las veredas. El lujo, los carruajes y el vestido de las familias más acomodadas eran parte del espectáculo para las clases populares. El carnaval era uno de los tantos momentos en los cuales los signos de diferenciación social permanecían altamente visibles.

En 1900 sumaban diecinueve los diferentes corsos organizados. Se suspendía la circulación de carros y tranvías por donde debían pasar las comparsas y –como puede comprobarse por un decreto de 1895– se prohibía arrojar agua o cualquier otro objeto que no fuera papel cortado, flores

sueltas o serpentinas. El desfile oficial se organizaba con fines benéficos y tenía lugar en la calle Corrientes, en la que en 1899, con motivo de los desfiles, se instaló un sistema de luz, grandes arcos y millares de banderas. Los cronistas describen el lujo, el *grandioso* espectáculo, la exhibición de belleza. Las comparsas se multiplicaron y hacia 1900 el lujo de los trajes y la preparación musical caracterizaron la época. Las comparsas más activas eran las de las comunidades de inmigrantes –como las de las diferentes regiones de España y las italianas–, las caricaturescas, las de las comunidades de negros y mulatos, las barriales, las gauchescas (Puccia, 1974, pp. 64 y ss.).

Caras y Caretas participa activamente de este proceso de espectacularización del carnaval, estimulando con premios a las mejores comparsas y disfraces, publicando crónicas carnavalescas, describiendo escenas de los festejos tanto en la calle como en los salones, fotografiando y publicando, año tras año, decenas de hombres, mujeres y sobre todo niños con sus disfraces, y destacando los particulares avatares de cada uno de los festejos describiéndolos como fenómenos principalmente dirigidos a la percepción visual.

[...] Las comparsas filarmónicas y los corsos dieron la nota agradable y expansiva en el cuadro multicolor y estrepitoso de los días carnavalescos. Los orfeones, el Gallego y el Gallego Primitivo, con sus vistosos hábitos de Santiago, de capa rosada con alto cuello Stuart éstos, y de capa caída, blanca y flotante sobre el traje de terciopelo negro los primeros, el orfeón Buenos Aires, también floreciente, se destacaron por el número de músicos y la destreza y afinación de sus masas corales [...]. La Juventud Unida, de vistoso disfraz, los Carreros y los Astrónomos del siglo XX, la Sac y Mac, ya conocida del público, y algunas otras, valían la pena de ser vistas, y no defraudaban sino á medias el altruista propósito que las echó a la calle, de divertir á la gente á costa de su ingenio y su transpiración [...].

Los corsos ofrecieron la animación feérica de otros años, atrayendo a las calles donde se celebraban, bajo arcadas de luces y frondas de follaje, toda la población de los contornos, que quedaban desiertos y como abandonados en su semiobscuridad silenciosa por las gentes alegres que corrían a mariposear locamente entre la luz y el estruendo descordado y chillón del desfile carnavalesco, vibrante de bullicio (*Caras y Caretas,* 1900, nº 74).

… tradición que se defiende

Tropiezos y conflictos de la modernización

Textos e imágenes en *Caras y Caretas* ponen de manifiesto, sin embargo, que las mutaciones que la metrópoli estaba experimentando debido a las transformaciones modernizadoras y a la extensión del proceso de urbanización no bastaban para despojarla del entorno rural aún presente en sus calles. Los barrios, el paisaje suburbano, esos bordes de la Ciudad, representaban una suerte de síntesis entre la modernidad y la tradición, entre la ciudad y la pampa.

Lo rural se expone en el periódico en los "Tipos y paisajes" de Godofredo Daireaux, frecuentemente ilustrados por Francisco Fortuny, en el paisaje suburbano exhibido en los "Paseos fotográficos por el municipio", en los relatos de Fray Mocho, ilustrados por José María Cao, sobre los barrios y sus espacios de sociabilidad. Lo rural, su discurso y su iconografía resurgen recurrentemente en la cultura argentina, como observa Graciela Montaldo, como residuo y, frecuentemente, en forma de mitos culturales en una cultura urbana y cosmopolita.

Muchas veces no se trata solamente de lo rural sino de "la cultura popular incursionando en la letrada" o "de las voces de una oralidad perdida en medio de las citas de las bibliotecas cosmopolitas" (Montaldo, 1993, p. 12). Lo rural está presente en las imágenes de *Caras y Caretas*: gauchos, caballos, el paisaje del desierto o de la pampa como pasado o presente iconográfico que irrumpen como añadido a la heterogeneidad cultural provocada por la inmigración masiva. A fines del siglo XIX, lo rural está investido de sentidos culturales "como una manera de aglutinar el tiempo fracturado por la modernización" (Montaldo, 1993, p. 19) y se mezcla con lo popular en las descripciones de los barrios y de lo suburbano, como contraste con la frecuente tematización de la nueva cultura mercantilizada y especuladora del escenario de la Ciudad.

Existe otro aspecto de la Ciudad que contrasta asimismo con su representación moderna. Es la imagen urbana que representa a una ciudad en construcción, en proyecto, una ciudad "menos definitiva", menos sólida, en la que se advierten "los vacíos, los flecos, las flojedades", y que se ve invadida por construcciones precarias (Liernur y Silvestri, 1993, p. 178); un espacio urbano que, entre 1870 y 1900, se estaba despojando de algunos elementos del pasado pero que aún no se había revestido de su

LOS PELIGROS DE LA CALLE

La aglomeración desordenada de hombres, vehículos y bestias en un determinado recorrido, ha constituido siempre una confusión peligrosa. Esto ha sido á no dudarlo, uno de los motivos más poderosos que decidieron la creación de una municipalidad, encargada de designar á cada uno según categoría, su puesto en la vía pública, y con especial recomendación de cuidar de la vida de las personas.

Establecido esto, los individuos se lanzaron á recorrer las calles siguió dos cosas: dejar igualmente expuestas las cabezas de los transeuntes y crear un nuevo peligro con la estrechez del pasaje que deja en la vereda. En lo que se refiere á que las bestias no ocuparían las aceras, resultó ser una hipótesis.

Vinieron luego los tranvías eléctricos y esto ya resultó ser cosa más seria. Más de un alegre hijo de Italia, amante del arte y de Garibaldi, que ensimismado ante el monumento del héroe de ambos mundos, no se ha preocupado de establecer

La esquina de Florida y Cangallo. Uno de los pasos peligrosos muy comunes en las calles céntricas.

Otro paso difícil. Vereda de un edificio en construcción en la calle Bolívar

Es muy fácil un accidente frente al monumento de Garibaldi. Pasan demasiado cerca los tranvías

"Los peligros de la calle".
Caras y Caretas, 1905.

futuro; un espacio que presentaba algunos rasgos de ciudad "campamento". El estado de transición de la metrópoli indica que aún hasta las últimas décadas del siglo XIX las políticas de higiene urbana en relación con los desagües pluviales y cloacales, la basura y la provisión de aguas corrientes no eran suficientes. Los constantes incendios e inundaciones que registra *Caras y Caretas* señalan que la estructura urbana no estaba preparada para un uso más complejo.

Habitar en semejante caos no resultaba sencillo. Ciertas representaciones señalan que la revista se manifestaba en parte refractaria al proceso de modernización. Aunque sin apelar al discurso crítico de manera aguda, presentaba, a través del humor, la ironía y la observación de la vida cotidiana, las incomodidades, los tropiezos y las contrariedades que sufrían los habitantes de Buenos Aires en relación con ese estado de campamento o con los propios resultados de una modernización que evidentemente no avanzaba en forma lineal y consensuada.

Congestiones de tránsito, peligros para el caminante debido a la mayor abundancia de carros y tranvías, ruidos molestos provenientes de las nuevas construcciones o el propio movimiento urbano de personas y vehículos formaban parte de satíricas narraciones de la vida cotidiana del habitante de Buenos Aires, expresadas con irónica resignación o con cuestionamientos más serios. *Caras y Caretas* manifiesta una franca ofensiva contra las autoridades municipales que no aplicaban un orden adecuado a las nuevas necesidades del tránsito, no castigaban ni multaban a los infractores o emitían ordenanzas ineficaces que, a veces, para evitar un peligro amenazante, dejaban al público finalmente expuesto a riesgos mayores.

La aglomeración desordenada de hombres, vehículos y bestias, en un determinado recorrido, ha constituido siempre una confusión peligrosa. Esto ha sido, a no dudarlo, uno de los motivos más poderosos que decidieron la creación de una municipalidad, encargada de designar á cada uno según categoría, su puesto en la vía pública, y con especial recomendación de cuidar de la vida de las personas.

Establecido esto, los individuos se lanzaron a recorrer las calles seguros y confiados de su inviolabilidad. Todo se reducía a guardar distancias. Pero hete aquí que no se tuvo en cuenta que ese tan mentado progreso, en el que cada cual se jacta de haber echado su granito de arena, vino a constituir un serio conflicto de seguridad individual. Y Buenos Aires, que se sentía tan orgullosa de exhibir cosas iguales a las que se veían en Paris, empezó a sentir las molestias y los riesgos á que, á cada paso, se hallaba expuesto el humilde peatón (*Caras y Caretas,* 1905, nº 339).

Los andamios de las calles, los tranvías eléctricos, los látigos de los cocheros, las caídas de objetos de las ventanas de los edificios durante las mudanzas son algunas de las situaciones mostradas en las fotografías, y los epígrafes observan los peligros que cada una de ellas acarrea.

En "Entre motormen. La congestión del tráfico", los conductores de coches eléctricos ofrecen su palabra para expresar los inconvenientes y dificultades de su labor. Afirman que estas eran numerosas pero remediables y que solucionarlas era cuestión de organización, que la policía debería evitar las molestias y cumplir con las ordenanzas municipales. Uno de ellos declara, que, en comparación con Berlín, ciudad en la que había ejercido el oficio, Buenos Aires era mucho más caótica y desordenada a causa de una vigilancia inadecuada.

Una "Sinfonía"[4] de Eustaquio Pellicer aborda igualmente el tema de los peligros de la vida contemporánea aludiendo a los choques y descarrilamientos de trenes y afirma: "Cada vez van siendo más escasas las muertes naturales. […] el progreso, que, en fuerza de crear facilidades para la vida ha concluido por llenarla de peligros, es el caso que la gente se está yendo al otro mundo de cualquier cosa menos de enfermedad" (*Caras y Caretas*, 1902, nº 187). Del mismo modo, en "Los accidentes en la vía pública" se informa de una accidente en el cruce de las calles Paseo Colón y Brasil entre un *tramway* eléctrico y un carro, "hecho que no ofrece ninguna novedad" ya que sucedía "con deplorable frecuencia" (*Caras y Caretas,* 1901, nº 164).

4 "Sinfonía" era el título de la sección editorial humorística que en los primeros años de *Caras y Caretas* estuvo a cargo de Eustaquio Pellicer.

"Buenos Aires acuático".
Caras y Caretas, 1900.

Los ruidos que atormentaban a los vecinos de la Ciudad era otra de las incomodidades denunciadas y el semanario se lamenta, a través de sus cronistas, de que haya concluido la época en la cual Buenos Aires era un lugar silencioso y tranquilo.

Matinal

¡Qué bochinche! ¡Qué barullo! ¡Qué batuque! ¡Qué [balumba!
El silbato, la sirena, la bocina, la campana,
lo que grita, lo que ruje, lo que estalla, lo que zumba,
lo que ronca y que retumba,
nos fastidia, nos desvela, nos obliga a madrugar.
Nos obliga a levantarnos á las tres de la mañana
…¡¡qué agradable despertar!!

Caras y Caretas, 1904, nº 303

Las grandes inundaciones eran otra fuente de queja ya que, luego del azote de varios días de lluvia continua, Buenos Aires podía quedar convertida en una "inmensa laguna", dentro de la cual se hundían algunas casas, que debían ser evacuadas. En las fotografías se exhiben los botes de la policía o los bomberos auxiliando a los inundados, y los nombres de las calles anegadas señaladas en los epígrafes resultan familiares al porteño de hoy y ligadas al mismo problema. "En la calle Serrano, entre Canning y Padilla"; "Curiosos en la esquina de Serrano y Camargo"; "En la calle Rodríguez y Brandzen"; "Blanco Encalada y Cabildo".

En una nueva sección inaugurada a los pocos años de publicarse, "Paseos fotográficos por el Municipio", *Caras y Caretas* dirige sus embates a las autoridades porteñas. En sus recorridas por los barrios de la Ciudad, recoge testimonios visuales utilizando la cámara fotográfica como evidencia de una realidad social y económica en la cual ciertos lugares del municipio recibían menos atención que otros más privilegiados. Estas imágenes en su conjunto constituyen una suerte de contrapunto a las representaciones glorificadoras del proceso de modernización. "El Concejo Deliberante Municipal

Plaza de Mayo adornada con luces. Caras y Caretas, 1900.

"Matinal". Ruidos molestos en la ciudad.
Caras y Caretas, 1904.

dicta ordenanzas aplicando fuertes multas á los ciudadanos que, para hacer obras en los edificios de su propiedad, obstruyen con materiales la vía pública, pero él lo hace con un desparpajo singular...", afirma el cronista (*Caras y Caretas*, 1902, nº 180). En la calle Perú entre Alsina y Moreno había "un edificio público que amenaza ruina"; en otra calle un "caballo caído en una zanja de salubridad"; en la Avenida de Mayo había un galpón "que la deshonra" ubicado entre modernos edificios; "una manzana en construcción paralizada hace doce años"; en la calle Bolívar al 1500 había una vereda de 20 cm en una calle de 3 metros, con el peligro que eso representaba para los peatones que al atravesarla debían caminar junto a los coches. Y estos son solo algunos de los ejemplos de rincones olvidados, edificios o lugares que "afeaban" la Ciudad, o arreglos postergados, en un proyecto municipal que reservaba su presupuesto para lugares de mayor visibilidad.

Algunas modificaciones urbanas producían a menudo una sensación de extrañamiento en los propios moradores que decían no reconocer su ciudad. Al mismo tiempo, el apremio por lucir espacios renovados con motivo de la llegada de ilustres visitantes extranjeros obligaba a los constructores a elevar falsos escenarios, como el que comenta irónicamente Eustaquio Pellicer en ocasión de la visita del presidente de Brasil, Manuel Ferraz de Campos Salles, en octubre del año 1900. Afirma que el presidente no iba a estar en lo cierto si creía que realmente iba a conocer Buenos Aires, ya que la metrópoli que se le ponía delante de los ojos verdaderamente no lo era. Describiendo la fachada simulada que habían colocado en el frente del Cabildo, sugiere que la noción de artificio podía extenderse a todo el paisaje urbano.

Advertidos nuestros visitantes de la escenografía aplicada al embellecimiento urbano, ¿cómo evitar que duden de todo lo que vean y no toquen? ¿Quién va a hacerle creer, por ejemplo, que la mitad de los tramways que circulan por las calles no son de cartón, y que en nuestros jardines no abundan las flores de trapo, y que las piedras que brillan en las joyas de las damas no son restos de vajilla rota, y que los cascos y corazas de la escolta presidencial no están hechos con papel de estaño, y que algunos de los manjares con que se les obsequia no pertenecen a la utilería de un teatro, y que el mismo Bullrich no es un artista decorador disfrazado de un intendente municipal? (*Caras y Caretas*, 1900, nº 107).

La misma visita que había demandado numerosos arreglos y el emplazamiento de las falsas fachadas motivó la colocación de luces para iluminar y adornar las calles del centro, suscitando este diálogo de Fray Mocho entre un hombre y una mujer habitantes de los suburbios:

–Y usté cré, doña Basilia, bendito sea Dios, qu'estos festejos de ántes son como los de áura…? Si esto no se ha visto jamás…! Si es una cosa bárbara…! Esa plaza Vitoria y esa Avenida, están que son una brasa é fuego y usté no vé sino llamiar y un hervidero é gente que anda como al sol…Vea…! Eso que salí e las fiestas y enderesé pá cá, ya se m'empezó á ñublar la vista y comencé á los trompezones […].
–Si no es eso, ché... lo que á mi me dá rabia, sino ese afán de mostrar cosas como en el teatro...! Pá que hacer todo ese alumbrao de la plaza y de L'avenida y dejar el resto é la ciudá como una boca é lobos... Si el gobierno no sabe ni lo que hace... Mariao lo que recibe visitas y pa osequiarlos, les mete luces hasta por las narices, mientras los pobres vecinos nos rompemos la crisma en la oscuridad ó tenemos que alumbrarnos con kerosén como en este barrio... No tenés á una é mis muchachas, sin ir más lejos, que anduvo de iluminación y casi se quebró una pierna cuando venía...Yo los quisiera poner á los brasileros en este barrio, pa que vieran la verdá…! [...].
–Vea, ¿sabe? Á mi me gustan las fiestas, ni aunque me rompa l'alma cuando vuelvo pa casa, porque ¡qué diablos! Buenos Aires está lindo y hay un lujo…!
–Vos no pasás de un caido 'el nido, m'hijito y te has de morir de sonso… Muchas luces y muchos brasileros y… la barriga chiflando… Si siquiera convidaran pa banquetes… Pero mirá quién, Roca… ese larga luces, pero á que no larga la cuchara? (*Caras y Caretas*, 1900, nº 109).

Lo que este texto revela precisamente es el desajuste social y económico, aunque en el semanario se haga visible articulado con la particular mirada ideológica de sus editores y su cauto modo de tratar los temas políticos. Sin embargo, debido a la intención de mostrar de variados aspectos de la realidad de la metrópoli, y a la confianza en el recurso visual, *Caras y Caretas* constituye un artefacto en el cual pueden rastrearse las numerosas cuestiones sociales que preocupaban a la época, que comenzaban a ser centrales en los discursos y debates y que concernían a los conflictos obreros, sus huelgas y represiones, pero también a la pobreza, la criminalidad o los problemas sanitarios (Suriano, 2000, pp. 1-29).

Asimismo, se registran las estrategias de intervenciones estatales y las tentativas oficiales de plantear soluciones, o los variados procesos de institucionalización del campo médico y psiquiátrico que estaban desarrollando los estudios higienistas o criminológicos. Del mismo modo, se destacan los desarrollos de la policía en materia de uso de tecnologías de identificación y control social, como la dactiloscopía –que permitía la identificación de delincuentes a partir de las huellas digitales–, implementada en 1891 por Juan Vucetich, director de la Oficina de Identificación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (García Ferrari, 2007; Lila Caimari, 2004).

De modo que, junto a la ciudad opulenta o presuntuosa que presentan algunas imágenes de *Caras y Caretas*, esa ciudad de los nuevos palacios de la burguesía y de los grandes edificios públicos, se advierten otras

imágenes que exhiben la pobreza más extrema, personajes que la modernización había desplazado hacia los márgenes sociales y que habitaban en los lugares más desagradables y sombríos, como los basurales. Frente al temor que mostraba la sociedad burguesa ante este bajo fondo social, el periódico le aporta una perspectiva diferente. A partir de entrevistas evidentemente ficcionalizadas, algunas de ellas firmadas por Fabio Carrizo –otro de los seudónimos de José S. Álvarez (Fray Mocho)–, representaba a estos personajes como simpáticos protagonistas de curiosas historias, como en "Del arroyo y la vereda. Un loco lindo":

> Rodeado por las montañas que forman las basuras de Buenos Aires y en un pequeño valle encerrado entre un cerillo de fragmentos de loza y vidrio y una loma de cenizas donde un pueblo de ratas ha asentado sus reales, tiene plantada su vivienda un tipo extraño y curioso.
> Se llama don Aurelio Pantoja y Quevedo, y se dice natural de Cádiz como Poncio Pilato, aún cuando ni por imitar a su paisano, ya que no por higiene, acostumbre lavarse las manos.
> Vive en una piecita hecha con latas de kerosene rellenas de tierra, y rodeado de perros de variada catadura […] (*Caras y Caretas*, 1900, nº 90).

El personaje en cuestión, de acuerdo con la supuesta entrevista, había tenido diversas aventuras, era poeta e inventor, se había casado cinco veces, había estado internado en un hospicio en dos ocasiones, había ejercido diversos oficios y viajado por distintas regiones de la Argentina. Pero sorprende el hecho de que, a pesar de vivir al lado de "un pueblo de ratas", en un momento en el cual las desinfecciones y las matanzas de roedores formaban parte de las medidas sanitarias aplicadas ante las amenazas de peste bubónica, este "loco lindo" comparta las páginas del semanario con los médicos higienistas que luchaban contra los brotes de la epidemia.

Una de las cuestiones sociales más preocupantes para las clases dirigentes de la época, la cuestión obrera, tiene su lugar en *Caras y Caretas* como un desarrollo más dentro de la miscelánea de los contenidos del periódico. Las noticias sobre huelgas, *meetings*, manifestaciones, disturbios o represiones policiales eran obviamente acompañadas por imágenes por lo general registradas por las cámaras de los fotógrafos de *Caras y Caretas.*

La historia de la fotografía refiere el nacimiento del fotoperiodismo moderno en la década de 1920 en Alemania, cuando Erich Salomón provisto de una cámara Ermanox, transportable y ligera, puede fotografiar sin ser advertido, logrando espontaneidad y vividez en las imágenes (Freund, 2001, pp. 102-3). Pero en *Caras y Caretas* los hechos son registrados a través de vistas muy generales de la multitud o de reconstrucciones posteriores con

"Amateurs". Apertura de nuevos espacios de exhibición de obras de arte. *Caras y Caretas, 1902.*

los personajes posando estáticos después de los acontecimientos. En la nota que relata la represión policial contra el *meeting* obrero en mayo de 1905, el cronista se disculpa porque las vistas de la plaza durante los acontecimientos no puedan publicarse ya que en el tumulto el fotógrafo no había podido impedir la caída de la cámara y la destrucción total de las placas. Las imágenes, entonces, muestran a los heridos en el hospital, al personal que los asistió, en una construcción de los eventos que es a la vez una deconstrucción, girando alrededor del acontecimiento en sí a través de la exhibición de elementos secundarios, eludiendo los detalles cronológicos, colocando a la fotografía y a la presencia del fotógrafo como criterio de verdad, apropiándose de la realidad que narra. Exhibe, eso sí, una confianza en una tecnología que colocó a lo visual junto con la palabra en la tensión entre imágenes y palabras.

Por medio de los relatos gráficos de las publicaciones periódicas y de su implementación a través del fotograbado –que representó la mecanización de la comunicación masiva de la información visual que las artes gráficas habían perseguido largo tiempo–, *Caras y Caretas* transformó el periodismo ilustrado en la Argentina, creyendo concederle al lector, convertido en espectador, el lujo de ser testigo ocular de su tiempo.

Las imágenes como narrativas atraparon al espectador y marcaron el camino hacia la industrialización de los medios. *Caras y Caretas,* consciente de este hecho, orgullosa de su disponibilidad tecnológica, segura del rol de la fotografía como evidencia, respondió también a expectativas visuales de los lectores, y a necesidades comerciales. En una carrera por conquistar el mercado, la imagen fotográfica vende.

Sin embargo, los sentidos de la fotografía emergen de las experiencias culturales y sus imágenes son el resultado de una tensión entre el límite tecnológico y la guía ideológica que orienta la representación. La fotografía en *Caras y Caretas* actuó en un doble sentido: por un lado, como expresión visual de una cultura y de una realidad social, política e ideológica, o de una construcción particular de la misma; por el otro, desde el punto de vista de una historia cultural de la comunicación –puesto que el

uso de las fotografías concierne a la cuestión de la representación y al proceso histórico que conduce a la comprensión de la experiencia de lo visual en los medios modernos (Brennen y Hardt, 1999)–, construyendo visiones de la realidad, eludiendo, por ejemplo, las representaciones de la violencia para adaptar el relato a los grandes públicos.

Masificación de la cultura visual

Caras y Caretas no solo expresó su modo de apropiarse visualmente de una realidad construida sino que, en tanto periódico ilustrado con una presencia masiva en el espacio urbano, operó como actor fundamental en el proceso de masificación de la cultura visual. Los periódicos ilustrados del siglo XIX –como objetos impresos que, a través de sus imágenes, intentaron alcanzar un público amplio– fueron los dispositivos culturales que pusieron a disposición de los lectores una cantidad de representaciones que cumplían diversidad de funciones –científicas, políticas, informativas, documentales, estéticas–, imágenes reproducidas que no podían ser vistas por otros medios. Entre los periódicos que se presentaban con imágenes, las modalidades de mayor difusión durante el siglo XIX fueron la prensa satírica y la prensa cultural ilustrada. Con respecto a la prensa satírica, pueden mencionarse *El Mosquito* y *Don Quijote* como algunos de los proyectos de mayor estabilidad, y en la prensa cultural ilustrada, *La Ilustración Argentina* y *La Ilustración Sudamericana*[5] (Szir, 2009a, pp. 67-80). Sin embargo, hasta fines del siglo XIX, la producción local de periódicos con figuras, así como la de libros, textos escolares, álbumes litográficos y otros impresos ilustrados, era poco fecunda, el emplazamiento de las imágenes no era abundante o las tiradas eran, por lo general, muy limitadas. Pero al culminar el siglo XIX la situación varió considerablemente.

Fue *Caras y Caretas* el primer periódico ilustrado que logró en poco tiempo alcanzar un público masivo ligando estrechamente imagen y periodismo y estableciendo las pautas de comunicación visual a través de la narración gráfica de los hechos. Integró, por medio del uso de las imágenes, la actualidad y la publicidad ilustradas, la espectacularización de la vida cotidiana, pero también desarrolló todo tipo de géneros textuales

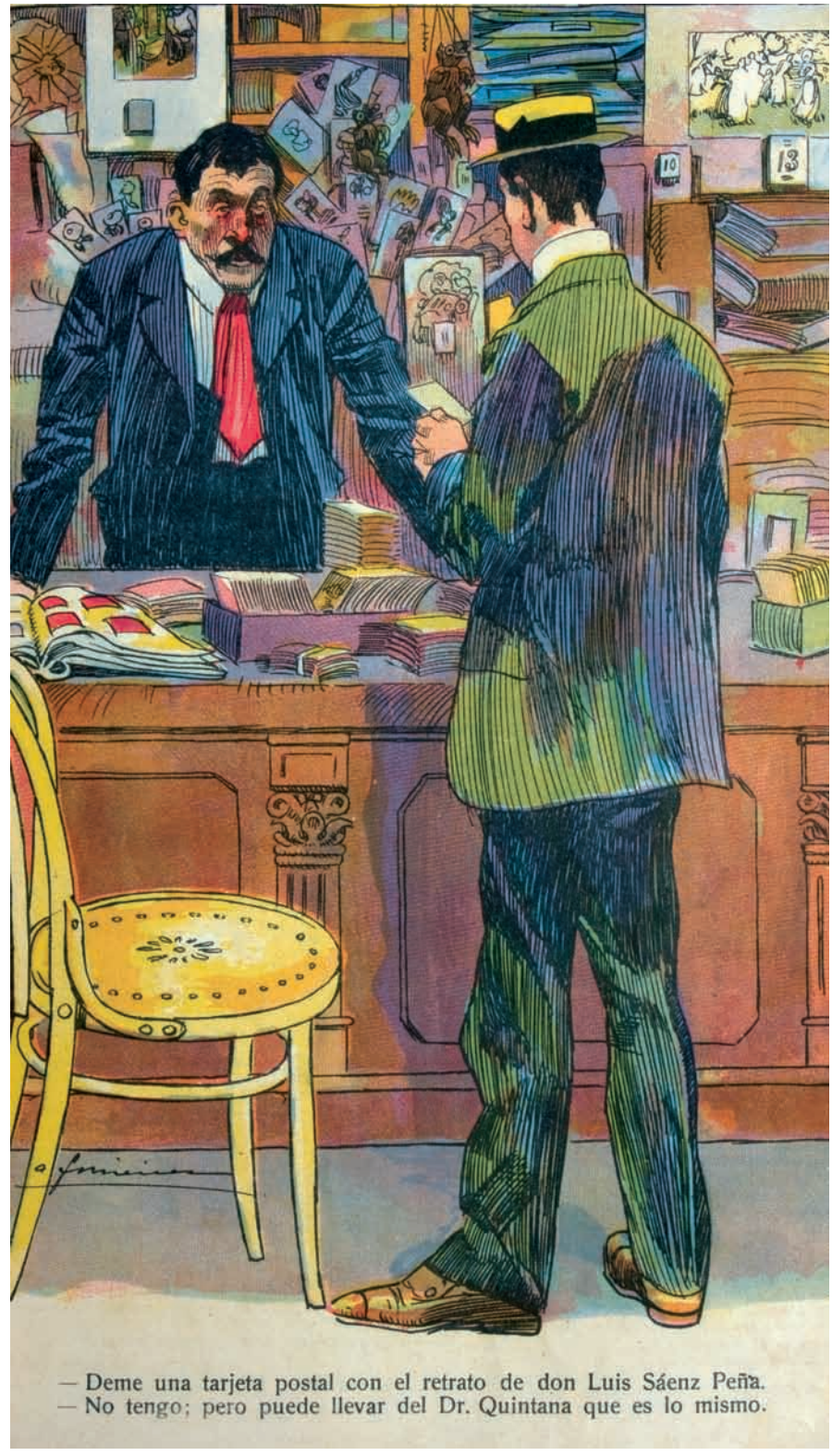
5 *El Mosquito* fue fundado por Henri Meyer en 1863 y luego adquirido y dirigido por Henri Stein. Eduardo Sojo fundó *Don Quijote* y lo dirigió desde 1884. *La Ilustración* Argentina fue fundada en 1881 por Pedro Bourel, y *La Ilustración Sudamericana* se creó en 1892.

–entretenimientos, modas– que apelaban a la imagen, así como contenidos que satisfacían las curiosidades visuales por lo monstruoso, lo bizarro, lo extraño, lo exótico, la alteridad, haciendo del impreso un objeto cultural novedoso en tanto objeto gráfico. Sus tiradas fueron en aumento y en pocos años alcanzó un público masivo sin precedentes para el mercado local (Rogers, 2008; Romano, 2004; Szir, 2009b, pp. 109-139).

Simultáneamente, fotografías, exhibiciones, publicidad, impresos comerciales, tarjetas postales, catálogos, literatura ilustrada, libros de texto con imágenes y otras formas culturales conformaron un flujo de imágenes multiplicadas en soportes variados y comenzaron a ser reproducidas y a circular en una escala inédita. Diversos factores económicos, sociales, técnicos y culturales habían impulsado un paulatino crecimiento de la edición ilustrada con imágenes que transitaba del libro al periódico, al álbum, al afiche y a todo tipo de soporte de las artes industriales de uso cotidiano. La entrada masiva de la imagen podía verificarse en impresos tradicionalmente sin ilustraciones que, gracias a las innovaciones tecnológicas y al abaratamiento de costos de producción, las incorporaban, pero también en nuevos artefactos culturales. Los periódicos ilustrados en general y *Caras y Caretas* en particular jugaron un papel significativo en este proceso.

Las condiciones materiales de posibilidad de este fenómeno se relacionan con el surgimiento de nuevas tecnologías de reproducción de imágenes y con la industrialización de otras ya conocidas, como los desarrollos industriales de la litografía (aplicación de la máquina a vapor, fotolitografía); pero, fundamentalmente, lo que condujo a un verdadero estadio industrial del grabado fue la adopción del fotograbado de medio tono implementado en la Argentina entre 1893 y 1894, que llevó finalmente a la masificación de la cultura visual. El fotograbado o autotipía –que lograba una reproducción nítida de las fotografías y de dibujos acuarelados– fue aceptado inmediatamente para la ilustración de publicaciones periódicas, catálogos y un conjunto importante de impresos porque implicaba rapidez de ejecución y bajo costo.

A fines del siglo XIX se produce también una expansión de nuevas instituciones que posibilitan el despliegue visual, la apertura de nuevos espacios de exhibición que abarcan museos de arte pero también muestras científicas, ferias industriales, museos de cera, tiendas departamentales (Bennet, 2004, p. 117).



"Un coleccionista". Venta de tarjetas postales y de todo tipo de imágenes impresas.
Caras y Caretas, s/f.

Caras y Caretas da cuenta precisamente de ese proceso. En cada una de sus páginas se confirma la presencia de una cultura material en la cual, como señalamos, la imagen conquistaba terreno firmemente: la publicidad gráfica, los catálogos ilustrados, la circulación de tarjetas postales o de vistas fotográficas estereoscópicas, la creciente existencia en el espacio urbano de afiches ilustrados, el uso privado de imágenes tomadas de publicaciones ilustradas, los juguetes ópticos. Pero, además, el periódico promueve ese consumo a través de la venta de postales con las imágenes sueltas de la sección de "Caricaturas contemporáneas" o con las fotografías de su taller fotográfico –retratos o vistas que ya habían sido reproducidas en las páginas de la revista–. De este modo, *Caras y Caretas* deviene un objeto fundamental en el sistema cultural de 1900 y forma parte así de la tensión entre modernidad y tradición.

Bibliografía

Anderson, Benedict (2006), *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres-Nueva York, Verso (Primera edición 1983).

Bennet, Tony (2004), "The Exhibitionary Complex", en Vanessa R. Schwartz y Jeanne-ne M. Przyblyski (eds.), *The Nineteenth-Century Visual Culture Reader,* Nueva York-Londres, Routledge.

Brennen, Bonnie y Hanno Hardt (eds.) (1999), *Picturing the Past. Media, History & Photography,* Urbana y Chicago, University of Illinois Press.

Caimari, Lila (2004), *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955,* Buenos Aires, Siglo XXI.

Chiaramonte, José Carlos (1971), *Nacionalismo y liberalismo económicos en la Argentina, 1860-1880,* Buenos Aires, Solar-Hachette.

Clemenceau, Georges (1999), *La Argentina del Centenario*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes (Primera edición 1911).

Cortés Conde, Roberto (1979), *El progreso argentino,* Buenos Aires, Sudamericana.

De Lucía, Daniel Omar (1995), "Carnaval y sociedad en la Gran Aldea", en *Todo es Historia,* nº 331, Buenos Aires.

Freund, Gisèle (2001), *La fotografía como documento social* [*Photographie et Societé*], Barcelona, Gustavo Gili (Primera edición 1974).

Gallo, Ezequiel y Roberto Cortés Conde (2005), *Historia argentina. La República conservadora,* Buenos Aires, Paidós.

García Ferrari, Mercedes (2007), "'Una marca peor que el fuego'. Los cocheros de la ciudad de Buenos Aires y la resistencia al retrato de identificación", en Lila Caimari (comp.), *La ley de los profanos. Delito, justicia y cultura en Buenos Aires (1870-1940),* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-Univ. de San Andrés.

Gorelik, Adrián (1998), *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936,* Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

––––– (2004), *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana,* Buenos Aires, Siglo XXI.

Gutman, Margarita y Thomas Reese (eds.) (1999), *Buenos Aires 1910. El imaginario para una gran capital,* Buenos Aires, eudeba.

Korn, Francis (2004), *Buenos Aires mundos particulares, 1870-1895-1914-1945*, Buenos Aires, Sudamericana.

Liernur, Jorge Francisco (2000), "La construcción del país urbano", en Mirta Z. Lobato (dir.), *Nueva historia argentina,* T. 5: *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916),* Buenos Aires, Sudamericana.

Liernur, Jorge F. y Graciela Silvestri (1993), *El umbral de la metrópolis. Transformaciones técnicas y cultura en la modernización de Buenos Aires (1870-1930),* Buenos Aires, Sudamericana.

Montaldo, Graciela (1993), *De pronto, el campo. Literatura argentina y tradición rural,* Rosario, Beatriz Viterbo.

Puccia, Enrique H. (1974), *Breve historia del carnaval porteño,* Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Rocchi, Fernando (2000), "El péndulo de la riqueza: la economía argentina en el período 1880-1916", en Mirta Zaida Lobato (dir.), *Nueva historia argentina*, T. 5: *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916),* Buenos Aires, Sudamericana, pp. 17-69.

Rogers, Geraldine (2008), *Caras y Caretas. Cultura, política y espectáculo en los inicios del siglo xx argentino,* La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Romano, Eduardo (2004), *Revolución en la lectura. El discurso periodístico-literario de las primeras revistas ilustradas rioplatenses,* Buenos Aires, Catálogos.

Romero, J. L. (2009), *La ciudad occidental. Culturas urbanas en Europa y América*, Buenos Aires, Siglo XXI (Primera edición 1970).

Sábato, Jorge (1987), *La clase dominante argentina. Formación y características*, Buenos Aires, cisea/gel.

Schwartz, Vanessa (1998), *Spectacular Realities. Early Mass Culture in Fin-de-Siècle Paris,* Berkeley-Los Angeles, University of California Press.

Suriano, Juan (comp.) (2000), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943,* Buenos Aires, Editorial La Colmena.

Szir, Sandra (2009a), "De la cultura impresa a la cultura de lo visible. Las publicaciones periódicas ilustradas en Buenos Aires en el siglo xix. Colección Biblioteca Nacional", en Marcelo Garabedian, Sandra Szir y Miranda Lida, *Prensa argentina siglo XIX. Imágenes, textos y contextos,* Buenos Aires, Teseo.

––––– (2009b), "Entre el arte y la cultura masiva. Las ilustraciones de la ficción literaria en *Caras y Caretas* (1898-1908)", en Laura Malosetti y Marcela Gené (comps.), *Impresiones porteñas. Imagen y palabra en la historia cultural de Buenos Aires,* Buenos Aires, Edhasa.

El sistema estadístico

Nora G. Zuloaga

"La estadística posee gran antigüedad, pero escasa historia"

C. R. Rao, *Statistics and Truth,* 1989

Entre otros significados, cultura es acumulación de conocimientos derivados de la suma de las contribuciones individuales transmitidas de persona a persona y de generación en generación. Esos conocimientos influyen y van modificando la vida de las personas. Se trata de procesos que son posibles por la capacidad de comunicación de los individuos y por el desarrollo del lenguaje.

Sin duda alguna, los datos que producimos y acumulamos para aprehender las más diversas facetas de la sociedad y de su entorno, como su análisis e interpretación científica, constituyen componentes sustanciales de la cultura. Como lo expresa Otero (2006, p. 17), "El hombre ha tenido necesidad de contar y de traducir en números una parte importante, y progresivamente creciente, de sus observaciones".

También las instituciones u organizaciones creadas conforman una parte del ambiente cultural de la sociedad y en ellas, entre muchas otras cosas, se producen y se acumulan conocimientos que se transmiten a otras instituciones o individuos. Este es el marco del panorama que se brinda en este capítulo sobre la estadística, las estadísticas y el hacer de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires desde su creación hasta el presente.

Las estadísticas a través del tiempo

La ciencia estadística actual proviene, principalmente, de tres corrientes de pensamiento originadas en Inglaterra, Francia y Alemania que se desarrollaron en los siglos XVII y XVIII (Otero, 2006, p. 66). En 1660 se creó la Royal Society en Inglaterra y dos de sus fundadores fueron John Graunt (1620-1674), considerado el padre de la demografía por ser el primero en captar la "regularidad" de hechos demográficos como las muertes, y William Petty (1623-1687), que sentó las bases de las proyecciones de población y utilizó por primera vez la expresión "aritmética política".

Contemporáneamente a la escuela inglesa, en Alemania se desarrolló la Staatenkunde, enfoque en el cual predomina un lenguaje cualitativo, una visión holística y también una mirada más centrada en los aspectos político-jurídicos del Estado que en la población y en la economía. A principios del siglo XIX, la Staatenkunde polemizó con la aritmética política inglesa comenzando su decadencia hasta desaparecer en 1880.

La rigurosidad metodológica en la recopilación de datos estadísticos, principalmente aplicada a censos y encuestas, fue uno de los aportes más importantes de la escuela francesa, como también lo fue el registro temprano de los hechos vitales; en 1539 una ordenanza estableció las normas para asentar los nacimientos, matrimonios y defunciones en todo el territorio francés. A partir del siglo XVII, la necesidad de conocer el estado del reino condujo a la realización de la gran Encuesta de Colbert (1664) y al Censo de 1666 de Canadá, aunque lo que más se destacó fue la gran encuesta de los intendentes del período 1697-1700. Durante el siglo XVII se puso de manifiesto en la población un gran temor por la utilización de los datos censales en cuestiones fiscales, con la consecuente resistencia a los mismos. Hubo que esperar hasta la Revolución de 1789 para que su aplicación quedara a cargo del Estado.

Otros aportes trascendentes de esta escuela fueron el desarrollo de la teoría de las probabilidades y la llamada "ley de los grandes números" que prosperó gracias al trabajo colectivo de científicos no solo franceses. Pierre Simon de Laplace (1749-1827) sistematizó la ley, la presentó a la Académie Royale des Sciences en 1778 y, además, la aplicó al análisis de los hechos demográficos, especialmente a la relación de masculinidad observada en los nacimientos. Y junto con Carl Gauss (1777-1855) descubrió la curva normal.

Se agradece a Mirtha Kaplan su invalorable colaboración en la elaboración de este capítulo y a Norberto V. Rodríguez y Juan Carlos Pérez Colman (ex Directores) por sus aportes.

Poco a poco, la estadística se fue consolidando como ciencia autónoma y contribuyó al desarrollo de las restantes ciencias, tanto físico-naturales como sociales. Pero la figura más influyente fue, sin dudas, Ronald Arnold Fisher (1890-1962), quien situó a la estadística como una poderosa herramienta para la planificación y el análisis de experimentos. Contemporáneo de Pearson, desarrolló el análisis de la varianza y fue pionero en la creación y aplicación de numerosas técnicas de análisis multivariado y en la introducción del método de máxima verosimilitud para la estimación de parámetros. Su libro *Statistical Methods for Research Workers,* publicado en 1925, ha sido, probablemente, uno de las obras de mayor influencia en este campo del conocimiento.

Por otra parte, entre 1830 y 1850 se crearon servicios de estadística en casi todos los grandes Estados de Europa; se fundaron sociedades científicas y se publicaron *annales* y *journals* estadísticos; además, la información empezó a ser usada por administradores y académicos y a difundirse también al público en general. Las primeras sociedades de estadística fueron la Société Francaise de Statistique Universelle (Francia, 1830), la Statistical Society of Manchester (1833), la Statistical Society of London (1834) y la American Statistical Association (Boston, 1839).

En 1853 Quetelet y otros organizaron en Bruselas el Congreso Estadístico, primero de los nueve que se realizaron a lo largo de veintitrés años. A partir de estos encuentros internacionales, los Estados participantes acordaron representar en números una identidad "nacional", apoyándose en la objetividad de la estadística como ciencia de valor universal (González Bollo, 1999, p. 8). En 1885 se creó el Instituto Internacional de Estadística que tomó como modelo, principalmente, a la Statistical Society of London. El Instituto, que reunió a un destacado grupo de estadísticos y economistas, desarrolló e impuso instrumentos prácticos en la estadística occidental (nomenclaturas internacionales).

En resumen, el siglo XIX se caracterizó por la creación y expansión de los sistemas estadísticos públicos y por el logro del consenso internacional para la realización de censos. Consecuentemente, las estructuras estatales fueron asignando crecientes recursos al funcionamiento de estas nuevas oficinas técnico-burocráticas. Tiempo después, por mandato de los propios Estados, la Sociedad de las Naciones y el Bureau International du Travail (BIT) se sumaron como organismos de coordinación internacional de la producción de estadísticas para cuantificar la información relevante de las naciones, mediante metodologías comunes y específicamente acordadas.

A partir de 1945, las Naciones Unidas se constituyeron en el organismo encargado de coordinar las actividades en materia de estadísticas, a fin de que fueran actuales, precisas, comparables y útiles a nivel público y privado. Para ello se creó un órgano intergubernamental especializado, la División de Estadística, con las siguientes funciones: recolección, procesamiento y difusión de información estadística; estandarización de métodos estadísticos, clasificación y definiciones; cooperación técnica y coordinación de programas y actividades estadísticas internacionales.

También el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas promueve estándares internacionales de métodos, clasificaciones y definiciones a ser usadas por las agencias regionales, así como por las agencias especializadas: Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), etcétera.

Servicios estadísticos en la Argentina

En la Argentina se distinguen tres largos períodos estadísticos, o mejor dicho, un período preestadístico, el de mayor extensión, seguido luego por dos períodos estadísticos. El período preestadístico se extiende desde la conquista y colonización del Río de la Plata hasta el año 1868. La denominada era estadística del país se inicia con el Primer Censo Nacional de 1869 y se subdivide en dos períodos: el primero se extiende por casi un siglo (1869-1967) y el segundo se inicia en 1968 con la creación del INDEC y continúa en la actualidad (INDEC, 1983).

A lo largo del período preestadístico, con excepción de los registros parroquiales, la información producida fue fragmentaria, no sistemática, referida a épocas inciertas y proporcionadas por viajeros, historiadores e investigadores que daban cuenta del estado de la población, la evolución del comercio y otros aspectos. Pero también se llevaron a cabo numerosos empadronamientos de población en pueblos, ciudades y regiones, de calidad muy dispar y que llegan hasta mediados del siglo XIX. Dentro de este período preestadístico, más precisamente en 1778, se llevó a cabo un amplio empadronamiento que incluyó a la Ciudad y varios territorios del interior. Realizado durante el gobierno del Virrey Juan José de Vértíz y Salcedo y comúnmente conocido como “el Censo de Vértiz”, produjo los datos

que luego posibilitarían las estimaciones de la población total que habitaba el territorio que, aproximadamente, constituye la Argentina de hoy.

El primer período de la era estadística de la Argentina (1869-1967) se inicia con la realización del Primer Censo Nacional de 1869. Fue ordenado por una ley de septiembre de 1862 que firmó Bartolomé Mitre pero recién se pudo llevar a cabo en septiembre de 1869, a partir de una ley y un decreto firmados por el presidente Sarmiento y el ministro Vélez Sársfield. Otros acontecimientos relevantes de este primer período estadístico fueron: el 9 de noviembre de 1894 se creó la Dirección General de Estadística de la República Argentina, un primer organismo antecesor del INDEC; en 1925 se realizó la Primera Conferencia Nacional de Estadística para coordinar la elaboración de las estadísticas a nivel nacional y uniformar los métodos aplicados; en 1951 se creó la Dirección General del Servicio Estadístico Nacional.

Finalmente, en 1968, con la creación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del Sistema Estadístico Nacional (SEN) mediante la Ley 17.622/68, se inicia el segundo período de la era estadística de la Argentina que es el que continúa hasta el presente.

En nuestro país, la Iglesia católica estuvo a cargo del registro de nacimientos, matrimonios y defunciones hasta el año 1889, cuando se establecieron los registros civiles en todo el país. En la Ciudad de Buenos Aires, el Registro Civil se creó en 1884.

Dos generaciones de estadísticos con características históricas propias estuvieron a cargo de las primeras etapas del desarrollo de las estadísticas del país. La primera, anterior a 1880, proviene de dos ámbitos administrativos: uno provincial, la Mesa de Estadística de la Provincia de Buenos Aires (1854-1880), y otro nacional, la Mesa de Estadística de la Confederación Argentina (1856-1861) y, más tarde, la oficina Estadística Nacional (1864-1875). La segunda generación de estadísticos se extiende de 1881 a 1916 y fue parte de la política conservadora de ampliación institucional y jerarquización de la administración pública. La figura destacada de esta segunda generación, Francisco Latzina, fue durante 36 años (1880-1916) director de la estadística oficial y responsable de la unificación de metodologías de captación de datos, junto a otros destacados funcionarios como Alberto B. Martínez, Gabriel Carrasco, Emilio Ricardo Coni y Emilio Lahitte (González Bollo, 1999, p. 12).

Desarrollos estadísticos en la Ciudad de Buenos Aires a partir de 1810

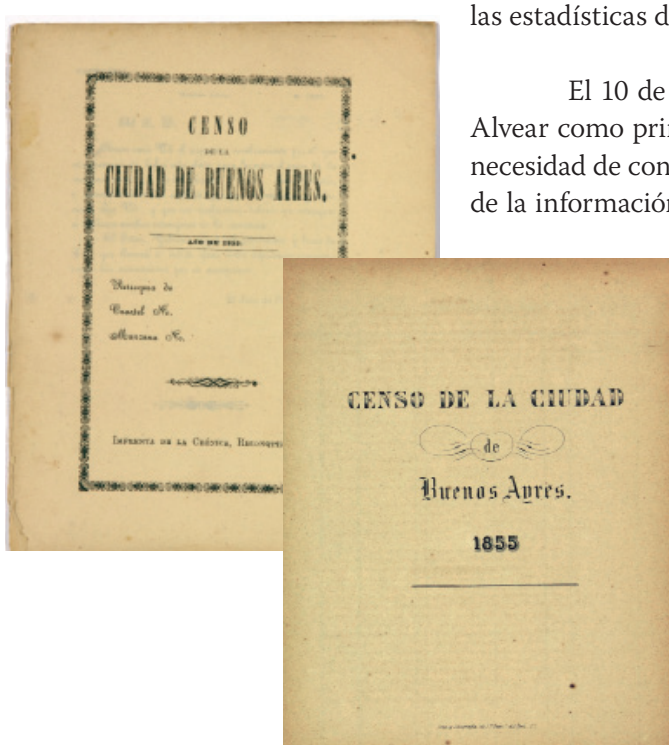
En 1810 se realizaron dos empadronamientos; la discusión de sus resultados llega hasta nuestros días. Alberto B. Martínez, en su momento, se rehusó a aceptar las estimaciones derivadas de estos censos y propuso una estimación alta y otra baja que le parecieron más aceptables: 48.000 y 40.000 habitantes respectivamente (Besio Moreno, 1939, p. 346). En 1822, por disposición de Rivadavia, Ventura Arzac realizó un empadronamiento oficial, y en ese mismo año, bajo la administración de Martín Rodríguez, Rivadavia fundó la Oficina de Estadística Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, confiando su dirección a Vicente López y Planes, quien inició la publicación de la revista *Registro Estadístico de la Provincia de Buenos Aires* (de la cual formaba parte la Ciudad), que solo apareció en los años 1822, 1823 y 1824 (véase el *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 1906*).

A fines de 1827 se realiza un empadronamiento que fue registrado en planillas impresas y que incluía los siguientes datos: sexo, nombre y apellido, lugar de nacimiento, color (blanco, pardo, moreno o indio), estado (libre o esclavo), edad, estado civil (soltero, casado o viudo), años de residencia en la provincia, empleo u oficio, habitación actual y si ha tenido viruela o la vacuna. La pregunta sobre la viruela, novedosa en esa época, fue incorporada posteriormente en algunos censos europeos. Durante el gobierno de Rosas, se llevó a cabo un empadronamiento en extremo deficiente. Los análisis realizados por Alberto B. Martínez revelan que en esos años se produjo una importante emigración de "hijos de la tierra" y que se detuvo la inmigración europea. En 1838, también ordenado por Rosas, vuelve a realizarse otro empadronamiento en Buenos Aires.

Tras la caída de Rosas (1852) y establecido el nuevo gobierno, Guillermo Rawson suplió la falta de empadronamientos de población con algunas estimaciones que preanunciaron las cifras que luego brindaría el Censo de 1855 (Lattes y Poczter, 1968). Este censo de la Ciudad de Buenos Aires, tras uno fallido levantado en 1854, es considerado por los estudiosos como el primer censo "moderno" y como tal constituye un antecedente del Primer Censo Nacional (1869) que Alberto B. Martínez consideró como el operativo que "inicia la era verdaderamente estadística del país".

Entre 1870 y 1875 no se realizaron empadronamientos y Guillermo Rawson continuó a cargo de las estimaciones de población, que luego seguirá Emilio Ricardo Coni. Entre 1875-1887 se publicaron los *Boletines Demográficos de la Ciudad de Buenos Aires* que fueron presentados en el Congreso de Higiene celebrado en La Haya (véase el *Censo general. Prime-*

ro municipal. 1887). El 21 de septiembre de 1880 se declaró a la Ciudad de Buenos Aires Capital de la República Argentina y hasta su federalización las estadísticas de la Ciudad dependieron de la Provincia de Buenos Aires.



El 10 de mayo de 1883, el Presidente Roca nombró a Torcuato de Alvear como primer Intendente de la Capital Federal. Alvear vislumbró la necesidad de contar con un servicio de estadística municipal para disponer de la información que le permitiera tomar decisiones de gobierno adecuadas. El 14 de diciembre de 1883, el Concejo Deliberante resolvió crear un Registro de Vecindad, a cargo de la Oficina de Estadística y Registro de Vecindad, que sirviera para los fines generales de la Administración. Para ello, se levantaría un padrón general de toda la población por medio de planillas impresas que se distribuirían en cada domicilio y que el dueño de casa o inquilino principal debería completar con los datos de todos los que allí habitaban el día 1º de marzo de 1884. El mismo procedimiento se seguiría en conventillos, casas de inquilinato, hoteles, hospitales, casas de curación y de beneficencia pública, colegios, conventos, etc. Pese a esta creación formal de la mencionada oficina, se tardó cuatro años en ponerla en funcionamiento.

"Hoy es el día destinado á levantarlo en toda la ciudad. De esperar es que este ilustrado vecindario, prestará á las respectivas comisiones todas las facilidades que aceleren y perfeccionen esta operacion estadistica."
Nota aparecida en el diario *El Orden*, año 1, nº 77, Buenos Aires, miércoles 17 de octubre de 1855.

En 1887, durante la intendencia de Antonio F. Crespo, se sancionó la ordenanza que autorizaba al mencionado funcionario a levantar un censo general del municipio que "comprendiese la población y las estadísticas más importantes, relativas al comercio, la industria, etc.". Con fines ilustrativos, se mencionan los datos que relevó el Censo de Población de 1887: nombre y apellido, sexo, edad, parentesco o relación con el jefe de la familia, estado, color, profesión, religión, nacionalidad, lugar de nacimiento, naturalización, nacionalidad de los padres, calidad de la residencia, grado de instrucción, condiciones de los empadronados (huérfano), defectos físicos y ausentes de la familia. Para realizar el operativo, el municipio se dividió en las veinte secciones policiales de la administración municipal y en cada una de ellas se nombró a una comisión de 15 miembros, nacionales y extranjeros, elegidos entre los vecinos más respetables, y a un secretario rentado. Los servicios de los miembros de la comisión fueron considerados carga pública.

La Dirección de Estadística de la Ciudad de Buenos Aires

La Ley Orgánica 1260 sancionada el 1º de noviembre de 1882 estableció la creación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, una de cuyas principales dependencias fue la Oficina de Estadística, cuyo presupuesto para el año 1887 fue incluido por el Concejo Deliberante. La oficina quedó organizada a fines de enero 1886 y se integró con nueve empleados. A partir de entonces, comenzó a reunir información para realizar una publicación mensual y un Anuario (Memoria de la Intendencia Municipal de la Capital de la República correspondiente al año 1886).

El 31 de mayo de 1889, el Concejo Deliberante determinó que la referida Oficina pasara a llamarse Dirección General de Estadística Municipal. Se le asignó la función de compilar datos a través de un amplio programa de trabajos e investigaciones sobre climatología, condiciones higiénicas, movimiento demográfico, entrada y salida de habitantes del territorio de la Capital, criminalidad, movimiento económico, transferencia y gravámenes de la propiedad, instrucción pública, diversiones y todo tema de interés relacionado con la vida de la Ciudad y los que considerara el director de la repartición. Anualmente, en un libro titulado *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires*, se publicaba un resumen de todos los temas tratados y, además, mensualmente se publicaba el *Boletín de Estadística Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*.

Historia de la organización: sus etapas principales

En los ciento veintitrés años transcurridos desde su creación (1887) hasta el presente, la Dirección General de Estadística Municipal fue conducida por veintisiete directores, cuya nómina completa puede verse en el Anexo. Con el objeto de presentar un perfil histórico de esta organización, se delimitan algunos períodos mediante el uso de conocidos criterios que rigen la recolección de datos y la producción de información estadística (calidad, relevancia, pertinencia, transparencia, oportunidad, desagregaciones y disponibilidad de recursos humanos y materiales) que también toman en cuenta su ubicación en el contexto más general de la sociedad.

Florentino M. García fue la primera autoridad de la organización vinculada con el registro de información estadística; se desempeñó como Jefe de la Oficina Estadística y Registro de Vecindad Municipal de la Capital durante 1887 y 1888. Desde el primer año se publicó el *Boletín mensual de Estadística Municipal,* que retomó la recopilación de las estadísticas vitales porteñas realizadas por Emilio Ricardo Coni.

Le sucedió Alberto B. Martínez, quien asumió como Director General de Estadística Municipal en 1889 y condujo el organismo durante 34 años (hasta 1923). En su origen, esta Dirección General de Estadística Municipal estuvo conformada por un secretario, un oficial, un traductor, ocho compiladores y un ordenanza. En 1891 apareció el primer *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires,* que fue el primero del país y también de Sudamérica, y que se publicó en forma ininterrumpida[1] hasta 1923. No solo presentaba cuadros, gráficos y mapas, sino que, año a año, Martínez realizaba un análisis –en algunos casos muy exhaustivo– de la información publicada. Manifestaba con orgullo que esta publicación era costeada por el tesoro del Municipio, que respondía a fines demográficos, edilicios y económicos, y que también tenía como finalidad hacer conocer la metrópoli argentina en el exterior. La difusión de las estadísticas cumplía la función de suministrar una imagen de la nación, finalidad más que urgente para un país nuevo como la Argentina (Otero, 2006, p. 162).

A diferencia de la Provincia de Buenos Aires, en la que la función de recolección de los datos era cumplimentada por los jueces de paz, en la Ciudad se realizaba a través de la Policía Federal. Cabe mencionar, a título ilustrativo que, en 1911, la Dirección General de Estadística recibía publicaciones de América, Europa, África Asia y Oceanía.

Durante la gestión de Alberto B. Martínez, la Dirección General fue adquiriendo prestigio y su cuantiosa producción de boletines, censos y anuarios y el intercambio con el resto del mundo permitió un posicionamiento sólido de la Ciudad en la elaboración de estadísticas. A través de las distintas publicaciones, quedan en evidencia el gran esfuerzo que demandaba la organización de la captación de información –que fue muy amplia–,

1 En 1909 el *Anuario* no se publicó y la información correspondiente se incluyó en el *Censo General de Población, Edificación, Comercio é Industrias de la Ciudad de Buenos Aires*, conmemorativo del Primer Centenario de la Revolución de Mayo, realizado el 24 de octubre de 1909.

la calidad de sus análisis, generalmente en los prólogos, y el intercambio de opiniones con colegas del extranjero a fin de mantener al organismo en el nivel de las instituciones más organizadas y completas de la época.

Alberto B. Martínez se destacó por sus investigaciones y por la rigurosa interpretación económica de la realidad social para concretar un nuevo orden de las cuentas públicas. Le dio una visión tecnocrática a la gestión estatal –en la que se encuadraba perfectamente la etimología del término "estadístico", es decir, "hombre de Estado"–,[2] y superó el sesgo geográfico que representaba la obra de Francisco Latzina (González Bollo, 2000, p. 52).

Julio L. Bustamante, el funcionario que le siguió en el cargo, permaneció cuatro años al frente de la Dirección (1924-1928) e inconvenientes de distinta naturaleza impidieron la edición del *Anuario* hasta 1925. A fin de lograr la continuidad y la comparación con los anuarios anteriores, en la publicación de 1925 se actualizaron los datos de las distintas temáticas para el período 1915-1923. Pero en la construcción retrospectiva de la información se presentaron dificultades por deficiencias de los datos originales o por falta de algunos en ellos. Si bien Bustamante reconocía la calidad de los prólogos de su antecesor, estimaba que las publicaciones debían limitarse solo a la compilación de los datos estadísticos para que el lector pudiera juzgar los hechos según su criterio y extraer sus propias conclusiones. A partir de enero de 1924 se comenzó a publicar el *Boletín Mensual de Estadística Municipal de la Ciudad de Buenos Aires,* vigente desde enero de 1924 hasta diciembre de 1928.

Etapa de debilitamiento y estancamiento (1930-1955)

En enero de 1930, siendo Director General Juan M. Vaccaro (1928-1937), apareció la publicación mensual denominada *Revista de Estadística Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, que se editó hasta el año 1948. En el número 2 de esa revista –de febrero de 1930–, el Director señalaba que se proponía "transformar una oficina de recopilación estadística en una de investigaciones e informaciones de igual carácter, capaz de ofrecer, después de una minuciosa observación de los hechos sociales y económicos,

2 La palabra estadística deriva de *Statist* y de *statista* o *statiste*, y se traduce como estadista, es decir, hombre de Estado. Véase Yacques Bertillon, *Cours élémentaire de statistique administrative. Elaboration des statistiques, organisation des bureaux de statistique, éléments de démographie*, París, Societé d'éditions Scientifiques, 1895, p. 9 (en González Bollo, 2000, p. 52).

las leyes que los rigen". Sin embargo, la cobertura y la calidad de la información disminuyeron notoriamente durante este período, situación que se agravaría en la etapa siguiente.

En 1949 se baja la jerarquía institucional de la Dirección General de Estadística Municipal, que queda reducida a Departamento de Estadística. La medida, consecuentemente, provoca el empobrecimiento de las estadísticas en la Ciudad de Buenos Aires y la situación, que se prolonga por un período de ocho años, se ve reflejada en la carencia de la difusión periódica de la información. La *Revista de Estadística Municipal de la Ciudad de Buenos Aires* es suspendida y solamente en 1949 se da a conocer una *Síntesis Estadística Anual de la Ciudad de Buenos Aires, 1943-1948* que fue la única publicación de ese período.

Etapa de estancamiento (1956-1975)

A pesar de que a partir del 13 de abril de 1956 el Departamento de Estadística vuelve a convertirse en Dirección General de Estadística, su recuperación es muy dificultosa. Recién en el año 1958 se publica el *Resumen Estadístico 1948-1957.* En 1959 se restablece la publicación de la *Revista de Estadística de la Ciudad de Buenos Aires*, suspendida, como mencionamos, en el número correspondiente al primer semestre de 1948. En su Introducción se destaca el apoyo del Intendente y del Secretario de Hacienda y Administración para la reestructuración de la Dirección de Estadística y para la publicación de la revista, cuyo número 8 –el último de la serie en que se presentaban cuadros y gráficos, sin análisis ni comentario alguno sobre la información– se publica en 1962.

A partir de 1961 y hasta fines de 1977, se publicó el *Boletín de Estadística Municipal* o Boletín de la Dirección de Estadística. Cada uno de estos boletines correspondía a una especialidad temática: Demografía, Abastecimiento, Censo de "villas de emergencia", Sanidad, Espectáculos públicos y Actos culturales, Cementerios, Edificación, Limpieza, Estadística de Bromatología, Préstamos prendarios otorgados por el Banco Municipal, Estadística de Tránsito y Justicia, Estadística educativa municipal, Mortalidad infantil y Series diversas, entre otras. Lamentablemente la institución continuó solo por inercia con sus tareas habituales de producción de información, derivándose de ello la disminución de la cantidad y calidad de la misma, hecho que se reflejó en las publicaciones. En contraste con lo que ocurriera en los inicios de la organización, se percibe la pérdida de contacto con organismos productores de datos del resto del país y del

mundo, la falta de cumplimiento de normas internacionales establecidas por Naciones Unidas y la carencia de una conducción profesional. Probablemente, la ausencia de profesionales en los puestos directivos haya agudizado el debilitamiento de la institución y provocado la demora de su recuperación y crecimiento.

Etapa de capacitación del personal y creación del Sistema Estadístico Municipal (1976-1983)

En 1976 la mayor parte del personal de la Dirección de Estadística se encontraba o próximo a la jubilación o sin formación técnico-profesional. Dada esta situación, las autoridades convocaron a profesionales (estadísticos, sociólogos y contadores, principalmente) y a jóvenes con estudios secundarios completos de otras áreas del gobierno e iniciaron un programa intensivo de capacitación, que se llevó a cabo durante dos años y medio (1977, 1978 y primer semestre de 1979) con el Consejo Federal de Inversiones. La planta de personal se renovó con la incorporación de nuevos empleados y el proceso de capacitación se extendió a ellos y a los que se desempeñaban en áreas estadísticas de otras dependencias municipales.

Ante las varias deficiencias observadas en la recolección y producción de la información estadística, la falta de oportunidad de la misma y su alto costo en relación con los resultados y servicios que proporcionaba, se decidió estructurar un sistema estadístico en el ámbito municipal. Así, junto con la capacitación de los recursos humanos, se creó el Sistema Estadístico Municipal (SEM) mediante una Directiva de Planeamiento de noviembre de 1976, Directiva que determinó la estructura y el régimen funcional, estableciendo las características y modalidades del relevamiento de los datos, el circuito de tránsito de la información estadística y la publicación y difusión de la misma.

Para centralizar la información, se estructuraron áreas o unidades estadísticas (en unas pocas secretarías que ya existían) con distintos niveles jerárquicos y dependencia técnica de la Dirección de Estadística y Censos. Estas unidades recopilaban y clasificaban toda la información relevada en cada secretaría o ente autárquico. El SEM contaba con el aval del Ejecutivo, que acordó la creación de un departamento o división de estadística en cada una de las secretarías existentes (Cultura, Educación, General, Gobierno, Obras Públicas, Salud y Servicios Públicos).

Mediante Ordenanza 35.386 de diciembre de 1979, se reglamentó el funcionamiento del Sistema Estadístico Municipal en coordinación con las normativas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Esta norma derogó la ordenanza sancionada en 1889, que creara la Dirección General de Estadística Municipal, y estableció que el Sistema Estadístico Municipal (SEM) integrara el Sistema Estadístico Nacional (SEN) creado por la Ley 17.622/68, reglamentada por el Decreto 3110/70. Determinó, además, que la Dirección de Estadística y Censos se constituyera en el organismo superior del Sistema y asesorara a todas las unidades de la municipalidad en lo referente a censos y estudios estadísticos a fin de garantizar la unidad de criterios y la sistematización de los trabajos. Tiempo después, por el Decreto 4916 de agosto de 1980, se aprobó el Manual de Normas y Procedimientos del Sistema Estadístico Municipal.

La Dirección General de Estadística conformó equipos de profesionales y técnicos capacitados que relevaron exhaustivamente los datos que producía cada secretaría. Se elaboró un manual que determinaba la información estadística a relevar, el diseño de los instrumentos de recolección de los datos, con sus correspondientes instructivos, y el flujo de la información desde su captación hasta su ingreso a la Dirección General de Estadística y Censos. Cada equipo mantenía contactos fluidos con los jefes de Departamento o División Estadística de cada secretaría, áreas centralizadoras de la información acordada antes de su envío a la Dirección General.

De esta etapa sobresale la capacitación de profesionales y la formación de técnicos en estadística, la recolección y el procesamiento de la información mediante métodos estadísticos y la creación del Sistema Estadístico Municipal y su normalización. Si bien desde el punto de vista técnico fueron desarrollos que permitieron mejorar notablemente la calidad de la información y, sobre todo, la oportunidad de su difusión, desde los distintos organismos municipales proveedores fue vivido como un sistema rígido, en el cual los responsables de las distintas tareas no estuvieron involucrados como participantes activos. Por otro lado, al considerar que la actualización permanente y minuciosa de Manuales de Normas y Procedimientos había perdido sentido, estos manuales cayeron en desuso. No obstante, a partir de esta etapa quedaron sentadas bases más sólidas para la sistematización y normalización de la producción de la información estadística municipal.

Etapa de revalorización y consolidación institucional (1984 -1995/1996)

Tras la llegada de la democracia, a fines de 1983, la Dirección comenzó a establecer mayor contacto con el INDEC y con otros organismos extramunicipales, con los cuales se iniciaron trabajos de investigación (CENARESO, entre otros). Entre 1984 y mediados de 1987, la conducción del organismo estuvo a cargo de una economista y una socióloga. El nuevo equipo propició la investigación, que incluyó el inicio del análisis demográfico en la institución. Ante la acefalía que produjo la desvinculación de ambas profesionales, en 1987 el Subsecretario de Planeamiento convocó para el cargo a estadísticos profesionales, con experiencia en gestión pública y manejo de grupos, efectuándose la selección entre los profesionales registrados en el Colegio de Graduados en Estadística.

El nuevo Director reestructuró el organismo, reasignando funciones y otorgando mayor importancia a la elaboración de metodologías por muestreo. Desde fines de 1987 se estrechó el vínculo de trabajo con el INDEC y se constituyeron equipos de trabajo entre funcionarios jerárquicos de ambos organismos. La Dirección de Estadística propició la actualización de la Ordenanza 35.386 (creación del SEM) a la que consideraba obsoleta, pero, si bien el proyecto se preparó en breve tiempo, no corrió igual suerte a nivel legislativo y, finalmente, la propuesta no fue sancionada.

La Dirección de Estadísticas de la Ciudad participó plenamente en el levantamiento del Censo Nacional de 1991 (cosa que no había ocurrido con el Censo de 1980), llevando a cabo la segmentación, la convocatoria y la capacitación del personal involucrado (aproximadamente 40.000 personas, en su mayoría docentes) y la ejecución del conjunto. En esos años, se diseñaron y se realizaron varias encuestas por muestreo, como la Encuesta para estimar la oferta de taxis de la Ciudad de Buenos Aires (1987), cuyo diseño de muestra fuera posteriormente publicado por el IASI. Otras encuestas realizadas fueron organizadas por el INDEC, como la Encuesta Nacional sobre Recursos Humanos en Turismo 1994. También en 1994, la Dirección llevó a cabo el Censo Nacional Económico y la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2004-2005 así como otros operativos coordinados por el INDEC. Cabe destacar que en 1991 la incorporación de equipos y otros desarrollos informáticos posibilitó que el almacenamiento, el procesamiento y el resguardo de la información se realizaran con una celeridad impensable unos pocos años antes. La impronta del período fue, en general, incrementar la producción y difusión de datos “duros”, sin análisis.

Durante el período 1994-1996 la Dirección General celebró numerosos convenios de colaboración con el INDEC para fortalecer la actividad estadística y censal en la Ciudad de Buenos Aires. Simultáneamente, comenzaron las pruebas preliminares de conectividad (intranet) entre la ex Subsecretaría de Sistemas de Información y la Dirección General, que preanunciaron el futuro funcionamiento de la Red del Gobierno de la Ciudad. Después de muchos años en los que faltó la producción de un compendio de series estadísticas, amplio y organizado, se logra volver a publicar el *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires*, publicación que continúa sin interrupciones hasta el presente.

En 1996, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pasa a tener un Gobierno elegido por sus habitantes.

Etapa de crecimiento y fortalecimiento institucional (1996-2007)

En agosto de 1998 se aprobó la Ley 70 "Sistemas de gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad", que en su artículo 71, incisos a) y b) establece que la Oficina de Presupuesto, como órgano rector de este sistema, es la que evalúa –trimestralmente y a su cierre anual– la ejecución del Presupuesto General del Gobierno de la Ciudad. Para ello, las jurisdicciones y entidades deben:

a) llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos de acuerdo con las correspondientes normas técnicas;

b) informar los resultados de la ejecución física del presupuesto a la Oficina de Presupuesto.

Además, el Decreto 1000/99 que reglamenta la Ley 70, en su Art. 6 establece que "la información debe capturarse, reunirse y compilarse de acuerdo con las metodologías que establezca la Dirección General de Estadística y Censos".

Para cumplimentar los puntos expuestos en la ley y en su decreto reglamentario, se conformaron equipos de trabajo integrados por personal de la Dirección General y de la Oficina de Gestión Pública (OGEPU) que relevaron organismos y asesoraron con respecto a las unidades de medida de las metas físicas y a la asignación presupuestaria. Estos equipos asistían y asesoraban a las Oficinas de Gestión Sectorial (OGESE) y a las distintas unidades ejecutoras.

En 1999, la Dirección General de Estadística y Censos llamó a concurso de consultoras para la Reformulación del Sistema Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, con financiamiento externo del Banco Mundial. Los objetivos propuestos por la consultora seleccionada fueron los siguientes:

- Formular una estrategia y un programa de desarrollo de mediano plazo para el Sistema Estadístico de la Ciudad.

- Maximizar el aprovechamiento de la información que se elabora dentro de los acuerdos con el INDEC y otros integrantes del Sistema Estadístico Nacional, así como la información de origen privado.

- Organizar un Banco de Datos que concentre la información estadística disponible sobre la Ciudad de Buenos Aires.

- Instalar el Sistema de Información Geográfica (GIS).

- Generar la capacidad para realizar estudios y relevamientos propios, con el propósito de atender a necesidades no cubiertas por otras fuentes, otorgando un tratamiento prioritario a la definición de trabajos de campo, relacionada con dos áreas fundamentales: la encuesta periódica multipropósito y la medición de la población diurna no residente de la Ciudad de Buenos Aires.

- Formar y capacitar en servicio al personal de la Dirección General y de las unidades orgánicas sectoriales en métodos estadísticos y en el uso de software.

El Plan de Mediano Plazo proponía incorporar nueva información estadística. Con el objetivo de captar información sociodemográfica y económica de la población residente en la Ciudad de Buenos Aires, se diseñó una Encuesta Multipropósito; desde su implementación se la denominó Encuesta Anual de Hogares (EAH) y el primer relevamiento se llevó a cabo en 2002. Esta es la encuesta de mayor trascendencia de la Dirección General, ya que releva un amplio conjunto de datos, permitiendo, a través de módulos o preguntas específicas, la indagación de nuevas temáticas de interés y, a medida que pasan los años, el análisis de la tendencia de determinados fenómenos. Los resultados de la EAH pueden desagregarse por Comunas. El mencionado Plan contempla, además, la realización de otros operativos, tales como la Encuesta de Indicadores Laborales, que se realizó junto con el Ministerio de Trabajo, la Encuesta Industrial Mensual, la Encuesta de Ocupación Hotelera, la elaboración de los Indicadores Econó-

micos de Coyuntura y la Encuesta de Servicios Informáticos. Además, se organizó un Directorio de Unidades Económicas.

El cálculo del Producto Geográfico de la Ciudad de Buenos Aires, desde su inicio (1979-1980) y hasta la actualidad, ha contado con la asistencia de consultores y de la CEPAL. A partir del año 2001, la gestión se caracterizó por la asignación de nuevas funciones institucionales y por la absorción de operativos que tradicionalmente dependían del INDEC. En el año 2002, a través de una consultoría del Proyecto BID, se inicia la organización del Centro de Documentación, Difusión y Atención al Usuario y, posteriormente, se incorpora el Sistema de Gestión de Calidad bajo la norma ISO 9001:2000. El proceso se inicia en julio de 2004, obteniéndose la certificación en forma gradual desde agosto de 2005 hasta agosto de 2007, fecha en la que se logró la certificación de toda la Dirección General. Este hecho constituyó otro hito en su fortalecimiento.

En la última década, la Dirección acordó con el INDEC la realización de nuevos y diversos operativos de recolección de datos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires: la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (2004), la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo en Salud (2005), la Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares (2006) y la Prueba Piloto del Cuestionario del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (2007). También realizó el Censo Nacional Económico (2005) y la Encuesta Nacional Agropecuaria (2005 y 2007). Por otra parte, en 2006 se instrumentó la Encuesta a afiliados de la Obra Social de Buenos Aires (ObSoBA) mediante un operativo telefónico.

El período también fue muy productivo en la difusión de información. A través de *SEC informa,* en 2003 se inicia la serie de boletines informativos mensuales, que incluyen indicadores económicos de coyuntura referidos a las actividades económicas y laborales, a egresos hospitalarios y a contaminantes ambientales. Paralelamente se publican los *Informes de Resultados* de diversas temáticas sociodemográficas (Indigencia y pobreza; Mortalidad infantil, Mortalidad por SIDA; Población, etc.) y económicas (indicadores laborales, de la actividad económica, Producto Bruto Geográfico, Recaudación, etc.) que amplían, profundizan o anticipan otros análisis.

En diciembre de 2004 comienza a publicarse la revista científica *Población de Buenos Aires*, de periodicidad semestral, que incluye artículos, notas y reseñas bibliográficas realizados por miembros de la comu-

nidad académica más informes técnicos, pizarrón de noticias y tablas de datos e indicadores generados por la propia Dirección General. Además de su versión impresa, la revista es difundida por redes internacionales de revistas de ciencias sociales.

A partir del año 2004, el *Anuario Estadístico,* que incluye una amplia variedad de datos (véase el Anexo), se complementa con un volumen separado que contiene tratamientos en profundidad de temas diversos, proporcionando así una mejor perspectiva para la interpretación de las estadísticas regulares sobre diversas características de la población residente en la Ciudad. El desarrollo de nuevas formas de impresión, los avances informáticos y de comunicaciones, más el concurso de personal especializado han hecho posible que las publicaciones de la institución ganen en calidad y oportunidad. Todos estos avances han sido posibles por la incorporación de profesionales y técnicos calificados.

Etapa de consolidación y expansión (2008 al presente)

Desde enero de 1995, por la "reforma del Estado Municipal", la Dirección General carecía de una estructura organizativa formal y funcionaba sin el respaldo de las normas administrativas. Es bien sabido que los organismos requieren estructuras definidas para poder desarrollarse, ya que ellas determinan las actividades, los procesos y el funcionamiento general y, consecuentemente, permiten que se impulsen nuevos proyectos y otros avances. Por ello, la primera de las medidas que adoptó la gestión que asumió el 11 de diciembre de 2007 fue la aprobación de una estructura de funcionamiento para la Dirección General, siendo su insumo esencial la lógica de procesos instalada desde la certificación de las Normas ISO 9001:2000 de agosto de 2007.

Durante 2008 se generó un proceso de expansión que continúa hasta el presente (2010) y que se proyecta para los próximos años. A la ya tradicional Encuesta Anual de Hogares y otras propiciadas por la propia Dirección General, se adicionaron múltiples trabajos de campo solicitados por organismos gubernamentales, universidades y sociedades médicas. Además, desde 2008, en los proyectos de ley que posteriormente aprobó la Legislatura de la Ciudad relacionados con temáticas que requieren de información estadística, se incluyó y progresivamente se incrementó la participación de la Dirección General. Se señalan a continuación algunos productos concebidos e implementados en los años 2008 y 2009.

En la última década, la DGEyC aumentó significativamente la difusión de datos e información estadística a través de anuarios, boletines informativos mensuales, informes de resultados periódicos, revista científica semestral y otras publicaciones, que también pueden ser consultadas en la página web del Gobierno de la Ciudad (www.estadistica.buenosaires.gov.ar).

Dirección General de Estadística y Censos (GCBA), Av. San Juan 1340 (C1148AAO), Ciudad de Buenos Aires. (54-11) 4307-3547 / 4307-5661
Horario de atención: de lunes a viernes de 10 a 15 horas.
E-mail: cdocumentacion_estadistica@buenosaires.gov.ar

Año 2008:

- Encuesta Nacional sobre Prevalencia de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENPreCoSP), solicitada por el INDEC

- Empadronamiento de Recuperadores Urbanos, solicitado por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (GCBA)

- Encuesta a Beneficiarios de Obras Sociales de Agentes del Gobierno de la Ciudad 2008, solicitada por el Ministerio de Hacienda (GCBA)

Año 2009:

- Encuesta a Beneficiarios de Ciudadanía Porteña 2009, solicitada por el Ministerio de Desarrollo Social (GCBA)

- Censo de Hogares y Población de las Villas 31 y 31 Bis, solicitada por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (GCBA)

- II Prueba Piloto del Censo 2010, operativo conjunto con el INDEC

- Encuesta de Victimización, Percepción de Seguridad y Evaluación de desempeño de las Fuerzas Policiales de la Ciudad de Buenos Aires 2009, solicitada por el Ministerio de Justicia y Seguridad (GCBA)

- Encuesta sobre Historia Laboral. Prueba Piloto, solicitada por la Universidad de General Sarmiento

- Encuesta Nacional sobre Factores de Riesgo 2009, solicitada por el INDEC

- Convenio con la Sociedad de Obstetricia y Ginecología de Buenos Aires Asociación Civil (SOGIBA) a fin de cuantificar el nivel de subregistro de causas en defunciones de mujeres en edad reproductiva ocurridas en establecimientos de salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al sumarse a fines de 2007 el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), la Dirección General pudo incrementar la producción de estadísticas económicas.

Con la renovación y actualización del equipamiento informático, se expandieron significativamente las posibilidades de procesamiento y almacenamiento de información las cuales, con el correspondiente desarrollo de las comunicaciones, ampliaron el acceso, la consulta y la disponibilidad de datos a los diversos usuarios externos. En el mismo sentido, cabe destacar que el Banco de Datos y las publicaciones e informes que elabora la Dirección General se encuentran a disposición de los usuarios en la página web del Gobierno de la Ciudad.[3]

Las perspectivas de continuidad en los lineamientos institucionales, de responsabilidad y de compromiso participativo, así como de profesionalización y permanente capacitación de los recursos humanos, facilitarán la concreción del cometido de transparencia y rigurosidad en la producción de estadísticas, trayectoria y aspiración irrenunciables de esta Dirección General.

3 htttp://www.estadística.buenosaires.gov.ar

Anexo

Autoridades institucionales. Ciudad de Buenos Aires. Años 1887 a 2010

Período	Denominación del organismo	Funcionario	Cargo desempeñado
1887-1888	Oficina Estadística y Registro de Vecindad Municipal de la Capital	Florentino M. García	Jefe de Oficina
1889-1914	Dirección General de Estadística Municipal	Alberto. B. Martínez	Director General
1915-1927		Julio. L. Bustamante	
1928-1937		Juan M. Vaccaro	
1937		Francisco Torino	
1937-1939		Samuel W. Medrano	
1939-1941		Juan M. Vaccaro	
1941-1947		Víctor Barón Peña	
1947		Emilio G. Pérez Millán	
1948-1951	Departamento Estadística	Alberto Honig	Jefe de Departamento
11/06/1951-22/12/1953		Alberto E. Ruchti	
23/12/1953-12/04/1956		José E. Branda	
13/04/1956-30/03/1958	Dirección General de Estadística	Juan M. Lanusse	Director General
31/03/1958-30/09/1958		Aurelio S. Barone	

Autoridades institucionales. Ciudad de Buenos Aires. Años 1887 a 2010 *(continuación)*

Período	Denominación del organismo	Funcionario	Cargo desempeñado
01/10/1958-31/08/1962	Dirección de Estadística	Alfredo Massimino	Director
04/09/1962-31/08/1963		Enrique C. Gómez	
01/09/1963-31/03/1967		Jorge J. Polfranceschi	
01/04/1967-12/08/1976	Dirección General de Estadística	Alejandro Prebisch	Director General
18/08/1976-22/09/1982	Dirección de Estadística y Censos	Jesús O. Del Pino	Director
01/12/1982-14/03/1984		Juan M. Ferrer Luchetti	
15/03/1984-01/07/1986		Elsa M. Cimillo	Directora
01/08/1986-09/07/1987		Cristina Cacopardo	
10/07/1987-31/12/1993		Norberto V. Rodríguez	Director
01/01/1994-10/12/1996	Dirección General de Estadística	Juan Pérez Colman	Director General
10/12/1996-11/05/2001	Directora General de Organización, Métodos y Estadística	Silvia Lépore	Directora General
11/05/2001-10/12/2007	Dirección General de Estadística y Censos	Martín J. Moreno	Director General
10/12/2007 hasta la fecha	Dirección General de Estadística y Censos	José M. Donati	Director General

Índice

Introducción

Mapa 1 Ciudad de Buenos Aires según barrio

Mapa 2 Ciudad de Buenos Aires según barrio y comuna

Mapa 3 Ciudad de Buenos Aires según barrio y distrito escolar

Mapa 4 Ciudad de Buenos Aires según barrio y circunscripción electoral

Mapa 5 Gran Buenos Aires

Capítulo 1 Dinámica y estructura de la población

Crecimiento total
Cambios en la composición
Distribución espacial
Crecimiento vegetativo

Capítulo 2 Familia y hogares

Estado civil
Formación y disolución de matrimonios
Hogares y características de los jefes de hogar

Capítulo 3 Promoción social

Asistencia social a la familia
Personas con necesidades especiales
Atención a niños y adolescentes
Servicios brindados por los centros integrales de la mujer
Perfil sociodemográfico de las mujeres víctimas de violencia familiar asistidas en los Centros Integrales de la Mujer
Atención a la tercera edad
Servicios Sociales Zonales

Capítulo 4 Educación

Recursos y cobertura del sistema educativo
Indicadores de eficiencia interna o rendimiento escolar
Otros indicadores: alumnos matriculados del sector estatal por lugar de residencia
Educación de adultos
Alumnos matriculados de otras ofertas educativas

Capítulo 5 Salud

Servicios de salud en hospitales del GCBA
Centros de Salud y Acción Comunitaria (CESAC)
Plan Médico de Cabecera (PMC)
Vacunas aplicadas
SIDA
Programa PAP
Principales causas de muerte
Mortalidad de la primera infancia
Mortalidad por SIDA

Capítulo 6 Condiciones de vida

Vivienda
Condiciones sanitarias
Hacinamiento y régimen de tenencia
Características de los hogares según quintil de ingreso per cápita familiar
Características de la población según quintil de ingreso per cápita familiar

Capítulo 7 Ocupación e ingresos

Tasas básicas del mercado de trabajo
Inserción laboral
Salarios

Capítulo 8 Seguridad social

Beneficios previsionales del Sistema Nacional y Municipal
Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
Prestaciones del Programa de empleo y del Seguro de desempleo
Aseguradoras de Riesgo del Trabajo
Población afiliada al Instituto Nacional de Servicio Sociales para Jubilados y Pensionados

Capítulo 9 Cultura

Teatro Colón y Complejo Teatral de Buenos Aires
Museos del GCBA y nacionales
Bibliotecas del GCBA
Planetario Galileo Galilei
Centro Cultural Recoleta, General San Martín y barriales
Instituto Histórico de la Ciudad
Centro de Divulgación Musical
Festivales
Medios gráficos (diarios y revistas)
Cine

Capítulo 10 Esparcimiento

Asistentes a polideportivos del GCBA y colonias de vacaciones
Reserva Ecológica Costanera Sur
Espacios verdes públicos

Capítulo 11 Estadísticas fiscales

Recaudación impositiva
Estructura impositiva
Recursos por Coparticipación Federal de Impuestos
Presión tributaria

Capítulo 12 Industria, Comercio y Servicios de comunicaciones

Industria
Supermercados
Centros de compra (shopping centers)
Comercios de electrodomésticos y artículos del hogar
Mercado de combustibles y estaciones de servicio
Inversiones publicitarias
Revistas nacionales y extranjeras

Capítulo 13 Servicios públicos

Suministro de energía eléctrica
Suministro de gas
Suministro de agua
Telefonía
Conexiones a internet
Televisión por cable
Recolección de residuos

Capítulo 14 Financiero y seguros

Entidades financieras
Préstamos, depósitos y créditos otorgados por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires

Capítulo 15 Sector público

Presupuesto del GCBA (Esquema de ahorro - inversión - financiamiento)
Composición del gasto público
Stock de la deuda del GCBA
Agentes, cargos y salarios del GCBA

Capítulo 16 Comercio exterior

Exportaciones 281

Capítulo 17 Construcción y Mercado inmobiliario

Permisos para construir otorgados por la Dirección General de Registro de Obras y Catastro
Características de las viviendas nuevas solicitadas
Permisos y superficie cubierta
Viviendas y categoría
Locales nuevos y superficie
Viviendas y superficie
Viviendas solicitadas en los permisos por el IVC
Duración y costo promedio de obras
Actas notariales y judiciales anotadas en el Registro de la Propiedad Inmueble

Capítulo 18 Sector hotelero

Oferta de alojamientos turísticos
Hoteles
Pasajeros en establecimientos hoteleros

Capítulo 19 Tránsito y transporte

Transporte público
Tránsito automotor por autopista
Entrada y salida de pasajeros a través del Aeropuerto Jorge Newbery y del Puerto de Buenos Aires

Capítulo 20 Seguridad pública

Delitos ingresados a las fiscalías nacionales con asiento en la Ciudad de Buenos Aires
Población alojada en unidades del Servicio Penitenciario Federal
Delitos, contravenciones, mediaciones y faltas
Deudores alimentarios morosos
Mediaciones comunitarias
Infracciones de tránsito
Atención de la emergencia

Bibliografía

Besio Moreno, Nicolás (1939), *Buenos Aires. Puerto del Río de la Plata. Capital de la Argentina. Estudio crítico de su población, 1536·1936*, Buenos Aires, Librería Panamericana.

Brian, Eric (1999), "Del buen observador al estadístico del Estado: la mundialización de las cifras", en *Anuario IEHS,* nº 14, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Comisión Directiva del Censo (1889), *Censo general. Primero municipal.1887. Población, edificación, comercio e industrias de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco.

Dirección de Estadística y Censos (1981), *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 1981,* Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

——————— (1989), *100 años de la Dirección de Estadística Municipal: 1889-1989,* Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Dirección General de Estadística Municipal, *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 1891-1898, 1903-1908, 1910-1911, 1912-1914, 1915-1923,* Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

González Bollo, Hernán (1999), "La obra escrita de los estadísticos nacionales en la historia de la investigación social en la Argentina. Administración pública, demografía, geografía e higiene, 1864-1916", informe final de la Beca de Perfeccionamiento, 1997-99, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 29 de mayo.

——————— (2000), "Para medir el progreso de la Argentina Moderna. Formación y consolidación de una burocracia estadística nacional en el estado conservador", tesis de Maestría, Programa de Posgrado y Maestría en Historia Argentina y Contemporánea, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, abril.

——————— (2007), "La estadística pública y la expansión del Estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947", tesis de Doctorado. Programa de Posgrado en Historia Argentina y Contemporánea, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, mayo.

Gutiérrez Cabria, Segundo (1982), "Origen y desarrollo de la estadística en los siglos xvii y xviii", en *Estadística Española*, nº 97, Madrid, ine.

Honorable Concejo Deliberante (1883), "Sesión extraordinaria del día 14 de diciembre de 1883", en *Actas del hcd de 1883,* Buenos Aires.

–––––––– (1886), "Sesión ordinaria del día 31 de mayo de 1886", en *Actas del hcd de 1886*, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (indec) (1983), *La actividad estadística en la República Argentina 1550-1983*, Buenos Aires, indec.

–––––––– (1999), *Principios Institucionales y Lineamientos Estratégicos*, Buenos Aires, indec.

Intendencia Municipal (1887), *Memoria de la Intendencia Municipal de la Capital de la República correspondiente a 1886. Presentada al H. Concejo Deliberante*. Buenos Aires.

Keyfitz, Nathan (1968), "Government Statistics", en *Internacional Enciclopedia of the Social Sciences*, vol. 6, California, University of California.

Lattes, Alfredo y Raúl Poczter (1968), *Muestra del Censo de Población de la Ciudad de Buenos Aires de 1855*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Sociales, Documento de Trabajo, nº 54.

Massé, Gladys (2007), "Encuestas", Susana Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo xx,* Tomo 1, Buenos Aires, Edhasa.

Mentz, Raúl (1991), "Sobre la historia de la estadística oficial argentina", en *Estadística Española*, vol. 33, nº 128, Madrid, ine.

Molinero, Luis (2004), "Historia del razonamiento estadístico", Madrid, Asociación de la Sociedad Española de Hipertensión, julio. Disponible en: www.seh-lelha.org/stat1.htm

Naciones Unidas (1975), *Hacia un Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas*, Nueva York.

Novick, Susana (2002), "Legislación referida a censos y estadísticas en la Argentina: 1854-1991", ponencia presentada al XIII World Congress of de International Economic History Association (IEHA), Session Nº 80: "Statistical and cartographic information in State and market building processes 18th-20th century", Buenos Aires, CONICET-UBA, 22 al 26 de julio. Disponible en: www.ehnet/XIIIcongress

–––––––– (2004), "Aspectos jurídico-políticos de los censos en la Argentina: 1852-1995", Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Documento de Trabajo nº 39, agosto.

Otero, Hernán (1999), "Demografía política e ideología estadística en la estadística censal argentina, 1869-1914", en *Anuario IEHS*, nº 14, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

–––––––– (2006), *Estadística y Nación*, Buenos Aires, Prometeo libros.

Rao, C. R. (1989), *Statistics and Truth,* Calcuta, Council of Scientific and Industrial Research.

Sánchez-Lafuente Fernández, Juan (1981) "Presencia española en el Congreso Internacional de Estadística", en *Estadística Española*, nº 93, Madrid, INE, pp. 55-63. Disponible en: http://ine.es/revistas/estaespa/93_3.pdf

Torrado, Susana (2007), "El sistema estadístico nacional y la sociología: 50 años de experiencia", en *Revista Argentina de Sociología*, año 5, nº 9, Buenos Aires, Publicación Internacional del Consejo Profesional de Sociología (CPS), noviembre-diciembre.

Referencias

Referencias

Referencias de las ilustraciones

Los autores

Referencias de las ilustraciones

Amengual, Lorenzo Jaime (2008), *Alejandro Sirio, el ilustrador olvidado,* Buenos Aires, Ediciones de la Antorcha.

Difrieri, Horacio (1981), *Atlas de Buenos Aires,* Buenos Aires, Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Tomo II.

Ediciones de la Antorcha (2007), *Samuel Rimathe. Ciudad y campo entre dos siglos. Buenos Aires, Cuyo y el Litoral. 1890-1910,* Buenos Aires, Ediciones de la Antorcha.

Fundación Antorchas (edit.) (1997), *Imágenes de Buenos Aires, 1915-1940*, Buenos Aires, Fundación Antorchas.

–––––––– (1998), *H. G. Olds, Fotografías, 1900-1943,* Buenos Aires, Fundación Antorchas.

Gutman, Margarita (edit.) (1999), *Buenos Aires, 1910: Memoria del Porvenir,* Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo.

Latzina, Francisco (1890), *Geographie de la République Argentine,* Buenos Aires, F. Lajouane.

Luqui Lagleyze, Julio M. (2005), *Breve Historia Arqueológica del Puerto de Buenos Aires, 1536-1827, Imágenes,* Buenos Aires, Departamento de Estudios Históricos de la Armada Argentina. Disponible en: www.histarmar.com.ar: y en: www.hmazzier.com.ar.

Sargent, Charles (1974), *The spatial evolution of Greater Buenos Aires, Argentina, 1870-1930,* Tempe, Arizona State University.

Torres, Horacio (1993), *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Buenos Aires, Dirección de Investigaciones, Secretaría de Investigación y Posgrado de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Serie Difusión 3.

Se agradece al Dr. Héctor Morrás el aporte de fotos para el capítulo de su autoría, y a quienes, respondiendo a nuestro encargo, contribuyeron en la obtención de otras imágenes fotográficas que completan las ilustraciones de la presente obra: Fernando Bueno, Zulma Recchini, Mariana Roveda, María Esther Piovera y Lionel Tzatzkin.

Los autores

Abdala, Félix

Ph. D. en Sociología (Demografía), Fordham University, EE.UU.

Magíster en Ciencias Sociales (Sociología), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina

Investigador Adjunto del Centro de Estudios de Población (CENEP)

Coordinador del Área Metodológica del Centro de Investigación por Encuestas de la Universidad Tecnológica Nacional (CIE-UTN), Regional Buenos Aires

E-mail: fabdala@cenep.org.ar

Álvarez, Gustavo O.

Lic. en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA)

Consultor independiente

Docente en la Facultad de Ciencias Sociales (FSOC) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

E-mail: alvarez.gustavo.oscar@gmail.com

Andrada, Gretel E.

Actuaria, Universidad de Buenos Aires (UBA)

Coordinadora Área Actuarial, Superintendencia de Seguros de la Nación

E.mail: gandrada@ssn.gov.ar

Bellardi, Marta

Magíster en Ciencias Sociales (Sociología), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires

Profesora Adjunta de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

E.mail: m_ebellardi@yahoo.com.ar

Bertoncello, Rodolfo V.

M. Sc. en Geografía, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Ténicas (CONICET)

Miembro del Centro de Estudios de Población (CENEP)

Profesor Titular en el Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras (FFYL) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

E-mail: rberton@fibertel.com.ar

Camilloni, Inés A.

Doctora en Ciencias de la Atmósfera, Universidad de Buenos Aires (UBA)

Profesora Regular Adjunta, Departamento de Ciencias de la Atmósfera y los Océanos, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FCEYN) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Centro de Investigaciones del Mar y la Atmósfera (CIMA), Universidad de Buenos Aires (UBA)

E.mail: ines@cima.fcen.uba.ar

Canton, Darío

Magíster en Sociología, Universidad de California, Berkeley, EE.UU.

Profesor Titular Interino, Facultad de Ciencias Sociales (FSOC) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

E-mail: dariocanton@yahoo.com

Caviezel, Pablo

Actuario, Universidad de Buenos Aires (UBA)

Departamento de Análisis Demográfico, Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Profesor Regular Adjunto de Estadística, Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

E-mail: pcaviezel@buenosaires.gov.ar

Comelato, Pablo A.

Ph. D. en Demografía, Universidad de California, Berkeley. EE.UU.

M. A. en Economía, Universidad de California, Berkeley, EE.UU.

Investigador Adjunto del Centro de Estudios de Población (CENEP)

E-mail: pcomelatto@cenep.org.ar

Di Francesco, Verónica

Licenciada y Profesora en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales (FSOC), Universidad de Buenos Aires (UBA)

Docente en el Ciclo Básico Común (CBC) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

E-mail: vdfrancesco@arnet.com.ar

Donati, José María

Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA)

Director, Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

E-mail: jmdonati@buenosaires.gov.ar

Grushka, Carlos O.

Ph. D. en Demografía, Universidad de Pennsylvania, EE.UU.

Coordinador de Estudios Actuariales, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Argentina

Profesor Regular Adjunto, Área actuarial, Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

E-mail: cgrushka@gmail.com

Jorrat, Jorge Raúl

Ph. D. en Sociología, Universidad Estatal de Michigan, EE.UU.

Estudios post-doctorales en Sociología, Universidad de Chicago, EE.UU.

Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Director del Centro de Estudios de Opinión Pública (CEDOP). Universidad de Buenos Aires (UBA), Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (FSOC) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

E-mail: jrjorrat@sociales.uba.ar

Lattes, Alfredo E.

M. A. en Demografía, Universidad de Pennsylvania, EE.UU.

Investigador Emérito, Centro Estudios de Población (CENEP)

Asesor de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)

E-mail: alfredo.lattes@gmail.com

Mazzeo, Victoria

Doctora en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina

Magíster en Demografía Social, Universidad Nacional de Luján (UNLu)

Jefa del Departamento de Análisis Demográfico de la Dirección General de Estadísitca y Censos (DGEyC) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)

Investigadora del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (FSOC) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

E-mail: vmazzeo@buenosaires.gov.ar

Morrás, Héctor J. M.

Doctor en Ciencias del Suelo, Universidad de París VII

Investigador Superior del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Centro de Investigación de Recursos Naturales (CIRN), Instituto de Suelos

Profesor Asociado en la carrera de Agronomía de la Universidad del Salvador (UES)

E-mail: hmorras@cnia.inta.gov.ar

Pastrana, Ernesto M.

Master en Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Chile

Profesor Titular e Investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

E-mail: empastrana@uolsinectis.com.ar

Pírez, Pedro T.

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC)

Curso de Sociología para Graduados, Universidad Nacional de Córdoba (UNC)

Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Profesor Titular de Gobierno local, procesos e instituciones, Facultad de Ciencias Sociales (FSOC) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

E-mail: pedro.pirez@unsam.edu.ar

Valle, Alberto

Licenciado en Economía Política, Universidad de Buenos Aires (UBA)

Consultor económico independiente

E-mail: alvall21@yahoo.com.ar

Szir, Sandra M.

Licenciada en Artes, Universidad de Buenos Aires (UBA)

Magíster en Sociología de la Cultura, Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)

Investigadora del Instituto de Teoría e Historia del Arte "Julio E. Payró", Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

Profesora Adjunta en Historia de la Comunicación Visual en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

E-mail: sandraszir@fibertel.com.ar

Zuloaga, Nora G.

Magíster en Generación y Análisis de Información Estadística, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)

Lic. en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA)

Subdirectora Gral. de Estadísticas Sociodemográficas, Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)

E-mail: nzuloaga@buenosaires.gob.ar

Base de datos del Bicentenario

Las estadísticas históricas de la Ciudad

Gustavo O. Álvarez

En el marco de la conmemoración del Bicentenario, se presenta una base de datos con series estadísticas que brinda un complemento de información relevante a los temas tratados en los artículos de este libro. Este producto –ofrecido mediante el CD-ROM adjunto– constituye un generoso acceso a estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires. Se trata de una primera recopilación de series de datos provenientes de distintas fuentes para momentos o períodos diversos, incluyendo las que actualmente produce la Dirección General de Estadística y Censos (DGEYC) más otras reelaboradas a partir de datos generados por otras áreas del Estado a nivel nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por un lado, se rescata la información correspondiente a los registros de bautismos o nacimientos y defunciones desde 1810 hasta el presente para trazar un recorrido del movimiento poblacional, y por otro, se siguen diversas series de datos estadísticos disponibles hasta la actualidad. Los datos recopilados corresponden a seis grandes dominios temáticos: ambiental, infraestructura, sociodemográfico, economía, político-legal y cultural. En cada uno de ellos, se seleccionaron indicadores relevantes que dan cuenta de sus variaciones cuantitativas, tratando de cubrir períodos amplios para testificar los cambios significativos.

Aspectos metodológicos

La información para esta base de datos se recogió siguiendo una estrategia de trabajo que observó ciertos criterios de valoración.

En principio, se trató de abarcar las series más completas y extensas, con datos absolutos sin desagregaciones ni particularidades. La intención de incorporar series completas se orientó a concentrar los esfuerzos en aquellos indicadores que se publican regularmente en la actualidad o que corresponden a años recientes: la mayor parte de las series recogidas presenta valores de al menos uno de los últimos diez años, por lo que resulta posible comparar la situación presente con situaciones pasadas. A su vez, se priorizó la recopilación de series suficientemente completas como para establecer relaciones entre varios años: en ningún caso se recogió información de indicadores que tuviesen menos de tres referencias anuales; y en los casos en que se eligieron indicadores con pocos registros anuales, se los incorporó porque abarcaban períodos temporales relativamente extensos, es decir, de varias décadas.

Además, en la recopilación de los indicadores se priorizó la "dimensión cuantitativa", razón por la cual los datos se presentan en magnitudes absolutas. Únicamente se ofrecen valores porcentuales cuando se trata de información proveniente de encuestas –como la Encuesta Anual de Hogares o la Encuesta Permanente de Hogares–, ya que se consideró que esta es la forma más adecuada de reflejar resultados muestrales. En la mayor parte de la información presentada, cuyos datos provienen de censos universales o registros administrativos, se escogió presentar los valores absolutos para que el usuario tuviese la posibilidad de establecer la relación de su preferencia.

A fin de ser congruentes con la necesidad de rescatar el valor documental de las estadísticas recopiladas, se publica la información sin correcciones o ajustes. Es decir, a excepción de situaciones muy particulares, oportunamente aclaradas, se transcribió la información publicada o se volcaron las cifras obtenidas de registros inéditos. Por lo tanto, la información recogida para esta base de datos contiene cifras sin imputar o con deficiencias de relevamiento que no han sido corregidas. De todos modos, solo se incluyen las cifras de calidad aceptable, indicando en cada caso las principales limitaciones que podrían afectar su comparabilidad a través del tiempo.

Otro de los criterios aplicados fue el de dar prioridad a series de datos para la Ciudad de Buenos Aires como una totalidad; por lo tanto –aun reconociendo que en muchos aspectos sociales, económicos, políticos, etc., las diferencias dentro de la Ciudad son significativas–, en esta primera recopilación

se excluyen las series de datos desagregados geográficamente, es decir, se pospone la incorporación de series que permitan evaluar las diferencias entre Comunas u otras unidades geográficas de la Ciudad de Buenos Aires.

El tratamiento de los datos correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires plantea otros problemas por cuanto la dinámica de su sociedad no puede aislarse, en general, del contexto nacional y, particularmente, de la gran aglomeración urbana que se extiende por los partidos próximos de la Provincia de Buenos Aires. Por ahora, se dio prioridad a los datos propios de la Ciudad sin incluir comparaciones con el nivel nacional ni con otras jurisdicciones, aunque en ciertas temáticas resultó inevitable presentar los datos correspondientes a la Aglomeración Gran Buenos Aires que trasciende los límites de la Ciudad.

Uso de la base de datos

La *Base de Datos del Bicentenario* se diseñó en forma sencilla, con el propósito de permitir la mayor flexibilidad posible al usuario sin restricciones ni consultas predefinidas. En general, las consultas se formulan por indicador –no se plantean relaciones entre los mismos– y tienen tres parámetros:

• Indicador o indicadores a presentar

• Año de inicio

• Año final

Antes de formular una consulta, el usuario deberá consultar el *índice general* de la base (véase el detalle del mismo en el Anexo). En dicho índice, se consignan todos y cada uno de los indicadores, puntualizando año en que se inicia la serie, año en que concluye y unidad de medida. Cada indicador está contextualizado por su inclusión en un dominio y por su referencia a un tema.

Al efectuar la consulta, puede haber vacíos de información. Al respecto, se distinguen tres tipos:

1 ***Período de tiempo no cubierto:*** no se admite que las consultas avancen sobre los años previos a "Año de Inicio" y posteriores a "Año final".

2 *Año para el cual no se halló información del indicador:* se completó con "…", apelando a la convención que enuncia "Dato no disponible a la fecha de presentación de resultados de la publicación"'. Esto es aplicable a los indicadores que provienen de registros continuos, por lo que cabe esperar información en todos y cada uno de los años.

3 *Año para el cual no existe información del indicador:* se completó con "///", siguiendo la convención que se aplica a "Dato que no corresponde presentar debido a la naturaleza de las cosas o del cálculo". Es aplicable a los indicadores que provienen de censos, encuestas o fuentes que no son continuas, por lo que solo cabe esperar datos para años seleccionados.

En cada consulta, el usuario puede solicitar un número ilimitado de indicadores para el mismo período de tiempo definido. Si se solicitase información de indicadores con diversa cobertura temporal, se tendrá en cuenta el rango temporal del indicador con mayor cobertura. Las celdas vacías correspondientes a años previos al período cubierto se han completado con el signo "///".

Esta base de datos es el resultado de una laboriosa recopilación de información proveniente de diversas fuentes durante el período de tiempo cubierto. Para cada indicador presentado se confeccionó una ficha técnica cuyo objetivo es contribuir a la interpretación de los valores numéricos, de modo que, al consultarla, el usuario pueda juzgar el alcance y las limitaciones de los datos obtenidos. Esas fichas fueron preparadas por los mismos profesionales de la DGEyC responsables de seleccionar la información más relevante para esta base. Incluyen aclaraciones y señalamientos que permiten un mejor uso de la información contenida en la base.

En tal sentido, para cada indicador se presenta una definición conceptual que apela a las nociones más generales que pretende reflejar dicho dato; y, complementariamente, se ofrece una definición operativa que explicita la forma directa en que es medido. Pero, en los casos en que la definición conceptual correspondiente se juzgó suficientemente clara, se obvió la definición operativa.

Dado que, como se señaló, en buena medida, la información recopilada se obtuvo de publicaciones preexistentes, se cita la fuente y se incluye el detalle correspondiente para que los usuarios puedan hacer sus propias búsquedas. Y, cuando la información es inédita, también se aclara el tipo de registro procesado para su obtención.

La cobertura temporal de cada indicador está especificada en la respectiva ficha técnica, puntualizando los años cubiertos desde el año de inicio hasta el año final. Para consignar períodos completos se utilizó el signo "/" como indicativo de continuidad y el signo "-" como expresión de fechas discontinuas. Por ejemplo, el período 1981/1990 representa información para los diez años y la referencia 1981-1985-1990 indica información solo para los tres años consignados.

Cada ficha tiene un apartado referido a las *limitaciones* que pueden afectar la comparabilidad de la información. Este apartado es de extrema importancia para el usuario pues expresa las advertencias metodológicas que deben atenderse a la hora de analizar la información.

Por último, las fichas contienen una sección de *comentarios* donde el responsable de la recopilación puntualizó aspectos contextuales que servirán para valorar los resultados y para encarar futuras indagaciones. Asimismo, cada ficha tiene un apartado donde se consigna la bibliografía contemplada para su confección.

La mayor parte de la información recopilada se obtuvo de publicaciones de la Dirección General de Estadística y Censos. Se apeló a los *Anuarios Estadísticos* entre 1891 y 1923, a los *Boletines Mensuales de Estadística Municipal* entre 1924 y 1928, a la *Revista de Estadística Municipal* entre 1930 y 1947, a la *Revista Estadística de la Ciudad* entre 1948 y 1962, al *Boletín* de la Dirección entre 1963 y 1986, al *Boletín* entre 1987 y 1998 y a los *Anuarios* de 1970, 1981, 1982 y desde 1996 al 2009. Las publicaciones mencionadas se encuentran disponibles en el Centro de Documentación de la DGEyC en donde, cabe destacar, recientemente se ha completado la digitalización de los volúmenes completos de los *Anuarios Estadísticos* entre 1891 y 1923, para evitar que ulteriores consultas afecten la conservación de estos documentos históricos.

Queda a cargo de los usuarios valorar este primer esfuerzo de recuperación de series históricas de las estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires. Disponer los datos reunidos en un solo cuerpo de información, en formato digital y con el respaldo de las fichas técnicas, apunta a promover y facilitar el uso de la información estadística que produce y difunde la DGEyC.

A esta primera *Base de datos del Bicentenario: estadísticas históricas de la Ciudad* seguirán otras versiones ampliadas en cobertura temática y mejoradas en contenidos. Para ello se requiere, entre otras cosas, la colaboración de los distintos usuarios en forma de comentarios y sugerencias para así, entre todos, ir mejorando este producto informativo.

Finalmente, cabe destacar el importante esfuerzo de recopilación, examen y crítica de los datos que efectuó cada especialista temático para reunir la información contenida en esta base, como también la tarea de los analistas de sistemas que la diseñaron.

Anexo

Índice de las series incluidas

1. Ambiental

Número	Dominio	Tema	Serie	Año de inicio	Año final
1.01	Ambiental	Temperatura	Temperatura media mes de enero	1856	2009
1.02	Ambiental	Temperatura	Temperatura media mes de abril	1856	2009
1.03	Ambiental	Temperatura	Temperatura media mes de julio	1856	2009
1.04	Ambiental	Temperatura	Temperatura media mes de octubre	1856	2009
1.05	Ambiental	Temperatura	Temperatura máxima mes de enero	1856	2009
1.06	Ambiental	Temperatura	Temperatura máxima mes de abril	1856	2009
1.07	Ambiental	Temperatura	Temperatura máxima mes de julio	1856	2009
1.08	Ambiental	Temperatura	Temperatura máxima mes de octubre	1856	2009
1.09	Ambiental	Temperatura	Temperatura mínima mes de enero	1856	2009
1.10	Ambiental	Temperatura	Temperatura mínima mes de abril	1856	2009
1.11	Ambiental	Temperatura	Temperatura mínima mes de julio	1856	2009
1.12	Ambiental	Temperatura	Temperatura mínima mes de octubre	1856	2009
1.13	Ambiental	Precipitaciones	Precipitaciones mes de enero	1861	2009
1.14	Ambiental	Precipitaciones	Precipitaciones mes de abril	1861	2009
1.15	Ambiental	Precipitaciones	Precipitaciones mes de julio	1861	2009
1.16	Ambiental	Precipitaciones	Precipitaciones mes de octubre	1861	2009

2. Infraestructura

Número	Dominio	Tema	Serie	Año de inicio	Año final
2.01	Infraestructura	Transporte	Pasajeros transportados en tranvías	1873	1961
2.02	Infraestructura	Transporte	Pasajeros transportados en subterráneos	1913	2008
2.03	Infraestructura	Transporte	Pasajeros en transporte colectivo automotor	1928	2008
2.04	Infraestructura	Energía	Consumo de energía eléctrica total	1899	2007
2.05	Infraestructura	Energía	Consumo de energía eléctrica de uso residencial	1980	2007
2.06	Infraestructura	Comunicaciones	Líneas telefónicas instaladas	1890	2008
2.07	Infraestructura	Edificación	Total de Permisos para construcciones	1935	2009
2.08	Infraestructura	Edificación	Superficie cubierta en Permisos para construcciones	1935	2009

3. Sociodemográfico

Número	Dominio	Tema	Serie	Año de inicio	Año final
3.01	Sociodemográfico	Hechos vitales	Nacimientos de varones	1810	2009
3.02	Sociodemográfico	Hechos vitales	Nacimientos de mujeres	1810	2009
3.03	Sociodemográfico	Hechos vitales	Matrimonios	1810	2009
3.04	Sociodemográfico	Hechos vitales	Defunciones de varones	1810	2009
3.05	Sociodemográfico	Hechos vitales	Defunciones de mujeres	1810	2009
3.06	Sociodemográfico	Hechos vitales	Defunciones infantiles neonatales	1857	2009
3.07	Sociodemográfico	Hechos vitales	Defunciones infantiles posneonatales	1857	2009
3.08	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de varones nativos de 0 a 14 años	1855	2001
3.09	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de varones no nativos de 0 a 14 años	1855	2001
3.10	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de varones nativos de 15 a 59 años	1855	2001
3.11	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de varones no nativos de 15 a 59 años	1855	2001
3.12	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de varones nativos de 60 años y más	1855	2001
3.13	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de varones no nativos de 60 años y más	1855	2001
3.14	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de mujeres nativas de 0 a 14 años	1855	2001
3.15	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de mujeres no nativas de 0 a 14 años	1855	2001
3.16	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de mujeres nativas de 15 a 59 años	1855	2001
3.17	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de mujeres no nativas de 15 a 59 años	1855	2001
3.18	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de mujeres nativas de 60 años y más	1855	2001
3.19	Sociodemográfico	Población	Población empadronada de mujeres no nativas de 60 años y más	1855	2001
3.20	Sociodemográfico	Población	Población soltera empadronada de 20 a 49 años	1855	2001
3.21	Sociodemográfico	Población	Población en pareja empadronada de 20 a 49 años	1855	2001
3.22	Sociodemográfico	Población	Población en otras situaciones conyugales empadronada de 20 a 49 años	1855	2001
3.23	Sociodemográfico	Educación	Matrícula del nivel inicial	1930	2009
3.24	Sociodemográfico	Educación	Matrícula del nivel primario	1887	2009
3.25	Sociodemográfico	Educación	Matrícula del nivel secudario	1891	2009
3.26	Sociodemográfico	Educación	Matrícula del nivel superior no universitario	1923	2009
3.27	Sociodemográfico	Educación	Matrícula del nivel universitario	1891	2008

3. Sociodemográfico (continuación)

Número	Dominio	Tema	Serie	Año de inicio	Año final
3.28	Sociodemográfico	Educación	Unidades educativas del nivel inicial	1939	2009
3.29	Sociodemográfico	Educación	Unidades educativas del nivel primario	1887	2009
3.30	Sociodemográfico	Educación	Unidades educativas del nivel secudario	1937	2009
3.31	Sociodemográfico	Educación	Unidades educativas del nivel superior no universitario	1923	2009
3.32	Sociodemográfico	Educación	Unidades educativas del nivel universitario	1891	2008
3.33	Sociodemográfico	Salud	Camas diarias disponibles en hospitales públicos	1951	2008
3.34	Sociodemográfico	Salud	Paciente-día en hospitales públicos	1968	2008
3.35	Sociodemográfico	Salud	Total de egresos en hospitales públicos	1882	2008
3.36	Sociodemográfico	Salud	Egresos por alta en hospitales públicos	1882	1985
3.37	Sociodemográfico	Salud	Egresos por defunción en hospitales públicos	1882	1985
3.38	Sociodemográfico	Salud	Egresos de hospitales psiquiátricos públicos	1887	2008
3.39	Sociodemográfico	Salud	Consultas externas en hospitales públicos	1891	2008
3.40	Sociodemográfico	Salud	Partos en hospitales públicos	1924	2008
3.41	Sociodemográfico	Condiciones de vida	Población residente en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios	1960	2001
3.42	Sociodemográfico	Condiciones de vida	Población en hogares con necesidades básicas insatisfechas	1980	2001
3.43	Sociodemográfico	Condiciones de vida	Viviendas deficitarias	1980	2001
3.44	Sociodemográfico	Condiciones de vida	Hogares en situación de hacinamiento crítico	1960	2001
3.45	Sociodemográfico	Condiciones de vida	Porcentaje de población debajo de la Línea de Pobreza	1988	2006
3.46	Sociodemográfico	Condiciones de vida	Porcentaje de población debajo de la Línea de Indigencia	1988	2006
3.47	Sociodemográfico	Promoción social	Población alojada en asilos	1887	2008
3.48	Sociodemográfico	Promoción social	Población alojada en asilos nocturnos	1891	2008
3.49	Sociodemográfico	Promoción social	Personas asistentes a comedores	1891	2008

4. Economía

Número	Dominio	Tema	Serie	Año de inicio	Año final
4.01	Economía	Situación fiscal	Gasto público en relación con el Producto Interno Bruto	1936	2009
4.02	Economía	Situación fiscal	Cargos públicos	1936	2008
4.03	Economía	Actividad económica	Establecimientos económicos de industria de alimentos, bebidas y tabacos	1946	2003
4.04	Economía	Actividad económica	Establecimientos económicos de industria textil y de confecciones	1946	2003
4.05	Economía	Actividad económica	Establecimientos económicos de industria de papel, cartón, imprenta y publicaciones	1946	2003
4.06	Economía	Actividad económica	Establecimientos económicos de industria de la madera y muebles	1946	2003
4.07	Economía	Actividad económica	Establecimientos económicos de industria de productos químicos y derivados del petróleo	1946	2003
4.08	Economía	Actividad económica	Establecimientos económicos de industria de metales	1946	2003
4.09	Economía	Actividad económica	Establecimientos económicos de otras actividades industriales	1946	2003
4.10	Economía	Actividad económica	Personal ocupado de industria de alimentos, bebidas y tabacos	1946	2003
4.11	Economía	Actividad económica	Personal ocupado de industria textil y de confecciones	1946	2003
4.12	Economía	Actividad económica	Personal ocupado de industria de papel, cartón, imprenta y publicaciones	1946	2003
4.13	Economía	Actividad económica	Personal ocupado de industria de la madera y muebles	1946	2003
4.14	Economía	Actividad económica	Personal ocupado de industria de productos químicos y derivados del petróleo	1946	2003
4.15	Economía	Actividad económica	Personal ocupado de industria de metales	1946	2003
4.16	Economía	Actividad económica	Personal ocupado de otras actividades industriales	1946	2003
4.17	Economía	Actividad económica	Establecimientos económicos de comercio mayorista	1946	2003
4.18	Economía	Actividad económica	Establecimientos económicos de comercio minorista	1946	2003
4.19	Economía	Actividad económica	Personal ocupado de comercio mayorista	1946	1994
4.20	Economía	Actividad económica	Personal ocupado de comercio minorista	1946	1994
4.21	Economía	Actividad económica	Establecimientos económicos de servicios	1946	2003
4.22	Economía	Actividad económica	Personal ocupado de servicios	1946	2003

5. Político-legal

Número	Dominio	Tema	Serie	Año de inicio	Año final
5.01	Político-legal	Seguridad pública	Total de Delitos	1885	2006
5.02	Político-legal	Seguridad pública	Delitos contra la propiedad	1885	2006
5.03	Político-legal	Seguridad pública	Delitos contra las personas	1885	2006
5.04	Político-legal	Seguridad pública	Contravenciones	1886	2008
5.05	Político-legal	Seguridad pública	Población total alojada en unidades penitenciarias	1888	2008
5.06	Político-legal	Elecciones	Total de inscriptos en elecciones para presidente/vicepresidente	1886	2007
5.07	Político-legal	Elecciones	Varones inscriptos en elecciones para presidente/vicepresidente	1886	2007
5.08	Político-legal	Elecciones	Mujeres inscriptas en elecciones para presidente/vicepresidente	1951	2007
5.09	Político-legal	Elecciones	Total de votantes en elecciones para presidente/vicepresidente	1886	2007
5.10	Político-legal	Elecciones	Varones votantes en elecciones para presidente/vicepresidente	1886	2007
5.11	Político-legal	Elecciones	Mujeres votantes en elecciones para presidente/vicepresidente	1951	2007
5.12	Político-legal	Elecciones	Total de inscriptos en elecciones para diputados nacionales	1864	2009
5.13	Político-legal	Elecciones	Varones inscriptos en elecciones para diputados nacionales	1864	2009
5.14	Político-legal	Elecciones	Mujeres inscriptas en elecciones para diputados nacionales	1951	2009
5.15	Político-legal	Elecciones	Total de votantes en elecciones para diputados nacionales	1864	2009
5.16	Político-legal	Elecciones	Varones votantes en elecciones para diputados nacionales	1864	2009
5.17	Político-legal	Elecciones	Mujeres votantes en elecciones para diputados nacionales	1951	2009

6. Cultural

Número	Dominio	Tema	Serie	Año de inicio	Año final
6.01	Cultural	Teatros	Asistentes a funciones del Teatro Gral San Martín	1963	2009
6.02	Cultural	Teatros	Funciones del Teatro General San Martín	1963	2009
6.03	Cultural	Teatros	Asistentes a funciones del Teatro Colón	1908	2008
6.04	Cultural	Teatros	Funciones del Teatro Colón	1908	2008
6.05	Cultural	Teatros	Asistentes a funciones de otros teatros	1887	2009
6.06	Cultural	Teatros	Funciones de otros teatros	1887	2009
6.07	Cultural	Centros culturales	Asistentes al Centro Cultural General San Martín	1976	2008
6.08	Cultural	Centros culturales	Actividades del Centro Cultural General San Martín	1980	2008
6.09	Cultural	Bibliotecas	Lectores en bibliotecas públicas	1937	2009
6.10	Cultural	Cines	Asistentes a funciones de cine	1905	2008
6.11	Cultural	Espectáculos deportivos	Asistentes a partidos de fútbol de 1ra división	1934	2008