

Golbert, Laura. Capítulo I. En publicación: Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Laura Golbert. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina

## CAPÍTULO I

# LOS CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Colección Becas CLACSO-ASDI. 2004. ISBN: 987-7783-03-8.  
Acceso al texto completo:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/golbert/Cap01.pdf>  
Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO -  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

EL PROPÓSITO de este capítulo es describir los cambios ocurridos en la economía y en la sociedad porteña en el último siglo<sup>1</sup>.

### LA CIUDAD DEL PASADO

La llegada de los inmigrantes a comienzos de siglo coincide con la expansión del mercado interno argentino, que fue consecuencia del notable aumento de las exportaciones. Estos contingentes de hombres y mujeres, en su gran mayoría provenientes de Europa, fueron atraídos por la convocatoria de un gobierno que intentaba poblar la extensa campaña argentina. Sin embargo, muchos de esos migrantes no pudieron trasladarse al campo y se establecieron en las ciudades, fundamentalmente en las situadas en el litoral argentino.

El considerable incremento de las exportaciones agropecuarias y la ampliación de la red ferroviaria aceleraron el proceso de urbanización. El crecimiento de las ciudades fue acompañado por un importante desarrollo de la industria y del comercio (Gallo y

---

<sup>1</sup> Esta reconstrucción se hizo sobre la base de investigaciones realizadas por distintos especialistas en el tema.

Cortés Conde, 1986: 56). Buenos Aires, por su condición de ciudad-puerto, se vio particularmente favorecida por esta situación. Los frigoríficos y los talleres ferroviarios fueron un elemento decisivo en este sentido.

El dinamismo económico de esos años fue aprovechado por el conjunto de la sociedad. El ingreso *per capita* se ubicó no muy por debajo del de los países desarrollados. De acuerdo con estimaciones realizadas (Germani, 1972: 104), las clases medias pasaron de representar el 11% del total de la población en 1869 al 25,9% en 1895. Fueron los migrantes los que más se beneficiaron con este proceso de alta movilidad social que permitió ascensos de una generación a la otra.

Gracias a la masiva llegada de los inmigrantes, el número de habitantes de Buenos Aires aumentó relativamente más que en el resto del país. De acuerdo con los datos censales, en 1869 el 15,7% de la población argentina vivía en la ciudad, en 1895 el 20,7%, y en 1914 el 21% (Germani, 1955: 58). El aumento de la población porteña parecería estar asociado a la llegada de la migración extranjera: en 1936 el 36% de la población que vivía en la ciudad era extranjera.

Ediliciamente, la ciudad no estaba preparada para recibir esta cantidad de habitantes: no había suficientes viviendas para alojar a los inmigrantes, quienes tampoco contaban con recursos propios para comprar terrenos y edificar sus viviendas. Tampoco existieron políticas destinadas a la construcción de viviendas. El conventillo<sup>2</sup> se convierte así en la respuesta a esta demanda de estos sectores sociales. “Las antiguas casonas del centro, especialmente las de la zona sur, fueron abandonadas por sus propietarios que trasladaron su residencia permanente a las nuevas áreas de clase alta que se edificaron en el barrio Norte y en las antiguas zonas aledañas de quintas (Palermo, Belgrano, Flores) [...] Las condiciones de vivienda eran sumamente precarias, no sólo por la antigüedad de la edificación y carencia de servicios públicos y equipamiento interno de las unidades sino también por las condiciones de hacinamiento y promiscuidad. A fin de siglo cerca del 20% de la población vivía en conventillos” (Yujnoksky, 1983: 452).

En la primera década del siglo XIX comienzan las políticas de vivienda. En 1915 se creó la Comisión Nacional de Casas Baratas, que

---

2 Los conventillos eran viviendas colectivas en las que se alquilaban habitaciones para los trabajadores. Se caracterizaron por sus deficientes condiciones de habitabilidad dadas por la insuficiencia de baños, ventilación e iluminación poco adecuadas, y un alto grado de hacinamiento por pieza. Véase Gutiérrez (1988: 47).

funcionaba con fondos provenientes del Hipódromo y estaba encargada de construir viviendas para la venta o alquiler a obreros, jornaleros o empleados de pequeños sueldos. En 1921 se aprobó la primera legislación de congelación de alquileres y prohibición de desalojos. El Banco Hipotecario comenzó a conceder créditos de fomento.

La prosperidad económica que signó estos años y la ayuda hipotecaria permitieron el traslado de muchos de estos migrantes a los nuevos distritos de clase media de Flores y Belgrano. La reducción de las tarifas de los tranvías, consecuencia de su electrificación, ayudó a este desplazamiento (Scobie, 1977: 204). Los lugares que dejaban vacíos eran rápidamente ocupados por otros que recién llegaban de Europa. De allí que, no obstante el formidable movimiento centrífugo de los porteños hacia los barrios residenciales suburbanos durante el primer cuarto de siglo, la densidad del centro de la ciudad no dejó de aumentar: en 1914 era más alta que en 1904, y en 1924 mayor aún que en 1914 (Torre, 1983: 278).

Con la llegada masiva de inmigrantes se produjo una serie de cambios de suma importancia en la oferta de servicios sociales. En efecto, las colectividades numéricamente más importantes, como las de españoles e italianos, incentivaron la creación de cooperativas, sociedades de fomento y socorros mutuos, así como de hospitales de colectividades.

Con el correr del tiempo, las posibilidades de ascenso social, la extensión de la ciudad y la mejora de la red urbana de transporte, produjeron cambios en la localización de los sectores populares y dieron vida a los barrios. Este proceso fue relatado con precisión por Luis Alberto Romero: “Fue sobre todo en los barrios donde cobró forma esta nueva sociedad popular. Allí, en aquellas tierras que al principio semejaban la frontera abierta, fueron conformándose nuevas redes sociales, que articulaban a diferentes tipos de trabajadores, sobre todo calificados, a empleados, maestros profesionales, pequeños comerciantes, y también desocupados o marginales de los que estos barrios suministraron a los escritores costumbristas una rica galería. Todos ellos conformaron un conjunto menos homogéneamente ‘trabajador’ que el de principios de siglo, y que, en su diversidad, puede definirse mejor como popular. La vida en el barrio, a menudo distinta del lugar de trabajo, unida al acortamiento de la jornada de labor, dio nuevas posibilidades a la vida en familia y al uso del tiempo libre y posibilitaron el surgimiento de nuevas formas de relación en las que los hombres, mujeres y niños participaban con-

juntamente [...] De esas organizaciones surgió una red de centros y comités que cubrió densamente el espacio abierto por la expansión barrial y ayudó a la constitución e integración de la nueva sociedad” (Romero, 1990: 43).

La importancia que en aquellos años tenía el barrio como centro de la vida social también fue destacada por Scobie, quien para ilustrarnos acerca de la sociabilidad del vecindario señala el papel del almacén: “Con frecuencia este comercio era el primero en establecerse en una zona en desarrollo. Los nuevos vecinos concurrían al almacén no sólo en busca de crédito, alimentos y artículos del hogar, sino también en busca de ayuda y consejo para una cantidad de asuntos. Dónde encontrar materiales de construcción, ideas para la edificación, lectura del diario, correo y conversaciones sobre problemas comunes y asuntos locales. El almacén se convertía en el centro social, económico, político e intelectual de la comunidad. En áreas más desarrolladas se tenía acceso a otros lugares de reunión, con frecuencia un café, donde intercambiar ideas y encontrar a los vecinos, pero el almacén seguía siendo todavía el corazón del vecindario” (Scobie, 1977: 262).

A mediados de 1930, cuando prácticamente cesan los flujos migratorios europeos, son los migrantes del interior y de los países limítrofes quienes alimentan un nuevo período de crecimiento metropolitano. Entre mediados de esa década y hasta 1947 el continuo flujo de las migraciones internas llevó a la población del conglomerado metropolitano de 3.500.000 habitantes a 4.681.000 (Germani, 1955: 74).

La crisis del año treinta marca un punto de clivaje en la economía argentina: significa el fin de la etapa del desarrollo hacia fuera. A partir de ese momento la política económica impulsa el crecimiento del mercado interno. Si bien el puerto de Buenos Aires había otorgado a la ciudad un sitio privilegiado, ésta no pierde esa posición con el cambio en el rumbo económico gracias a una industria pujante que generaba nuevos puestos de trabajo, creando así su propia demanda (Torre, 1983: 277).

Si hasta mediados de la década del treinta las industrias se localizaban en el centro y en el sur de la ciudad, diez años más tarde las nuevas inversiones en el área metropolitana se dirigen a la periferia. “Hacia el sur ampliando el polo constituido en torno de Avellaneda, y hacia los extremos norte y oeste de la ciudad, formando desde el bajo Belgrano y Saavedra, por Villa Crespo y Villa Luro,

hasta Vélez Sarsfield y Liniers, un cinturón fabril que se prolongaba, entrando en la provincia, en los municipios que serían en el futuro inmediato núcleos centrales del crecimiento industrial, como Vicente López, San Martín, Morón, la Matanza, Lanús. A lo largo de esta periferia que tan rápidamente se industrializaba, los nuevos trabajadores –descendientes de inmigrantes europeos unos, oriundos del interior los más– levantaron sus viviendas, lejos ahora de las zonas que, tradicionalmente, habían albergado a los barrios proletarios” (Torre, 1983: 278).

El impacto de este proceso sobre la ciudad fue así resumido por un estudioso en temas urbanos: “La estructura socioespacial de la ciudad anterior a la década de 1940 era básicamente el resultado de los procesos de suburbanización que habían comenzado a producirse durante la primera década del siglo y que habían consolidado una oposición entre centro y periferia, por una parte, y entre norte y sur, por la otra. El movimiento hacia la periferia había sido protagonizado por una parte importante de la segunda generación de inmigrantes, en un proceso de ascenso social generacional e individual, que había estado acompañado por el acceso a la pequeña propiedad residencial y había resultado en la consolidación de una corona de barrios suburbanos” (Torres, 1992: 157-158).

Entre 1935 y 1960, los migrantes, que en su mayoría eran argentinos del interior, son los que apresuraron el proceso de formación del Gran Buenos Aires. Es que estos migrantes tuvieron que ocupar tierras alejadas del centro, algunas veces de manera ilegal. En la década del cincuenta comienzan a aparecer, en la Ciudad de Buenos Aires, las villas miseria<sup>3</sup>, y posteriormente los hoteles y las casas tomadas se transforman en las viviendas obligadas de los más pobres: “A diferencia de otras metrópolis latinoamericanas donde se configura –siguiendo las tesis clásicas de Quijano– un extendido ‘polo marginal’ urbano, en Buenos Aires las ‘villas’ producen preponderantemente situaciones de enclaves más restringidas, ocupando parcelas fiscales (terrenos ferroviarios, portuarios o mantenidos en reserva para otros usos) o terrenos privados no ocupados por sus propietarios. En la capital las villas pueden ser centrales (zona portuaria, zonas ferroviarias) u ocupar el vasto sector sud, próximo al Riachuelo. En el Gran Buenos

---

<sup>3</sup> Las villas miseria han sido definidas como un agrupamiento de construcciones precarias y clandestinas, destinadas a habitación, carentes de infraestructura, cuyos habitantes ocupan los terrenos en calidad de intrusos, en situación de hacinamiento físico y en condiciones de deterioro social.

Aires, la zona de mayor concentración es un anillo disperso que aproximadamente coincide con los partidos de la 'primera corona alrededor de la Capital Federal'. Las viviendas son construidas con materiales precarios (lata, cartón, muros de ladrillo de canto, chapa ondulada, madera) y la carencia de servicios es casi absoluta" (Torre, s/f: 21).

De todos modos, en aquellos años los habitantes de las villas porteñas, al igual que los nuevos pobladores del Gran Buenos Aires que venían del interior, consideraban a la villa como un lugar de paso: la ciudad ofrecía innumerables oportunidades de trabajo y de ascenso social.

Esta breve reseña de los primeros cincuenta años de este siglo nos muestra una ciudad pujante, un permanente polo de atracción para la migración extranjera y nacional, con un importante desarrollo de su industria y una vigorosa vida comercial. Una ciudad en la que sus habitantes se vieron beneficiados por un proceso de movilidad social. Y en la que se generó un denso entramado social. ¿Cuál es el panorama socioeconómico de la ciudad al culminar el siglo?

## LA CIUDAD HOY

### LA ECONOMÍA

La estructura económica de la ciudad se ha modificado en los últimos quince años: entre 1983 y 1998 la participación en el PBI local de la industria manufacturera cayó el 16%, mientras que la actividad financiera, de seguros e inmuebles aumentó el 23%. Actualmente más del 80% de la actividad económica se concentra en el sector terciario: finanzas y seguros, servicios profesionales a empresas y particulares, comercio, restaurantes y hoteles. El sector industrial y de construcciones completa el resto de la actividad económica. Dentro de la industria manufacturera ha crecido la importancia relativa de actividades intensivas en mano de obra calificada (editoriales, imprentas, instrumental de alta precisión) y ha decrecido la de las actividades que requieren trabajadores menos calificados (textiles, curtiembres).

Pese a estos cambios, el PBI generado en la ciudad sigue representando la cuarta parte de la riqueza generada en todo el país: el estimado para 1998 era de aproximadamente 67 mil millones de pesos.

### LA POBLACIÓN

De acuerdo con el último Censo Nacional (1991), a comienzos de los noventa vivían en Buenos Aires casi 3 millones de habitantes: alrede-

dor del 9% de la población total del país. Su participación en el total nacional ha venido declinando en las últimas décadas: era de casi 13% en 1970 y del 10,5% diez años más tarde. Mientras la ciudad ha mantenido su población casi estable desde 1947, el conurbano ha pasado de 1.741.338 a 7.969.324 personas. Las proyecciones al año 2000 muestran la persistencia de esa tendencia decreciente como consecuencia de las bajas tasas de crecimiento, tanto vegetativo como migratorio.

Por estas razones, la Ciudad de Buenos Aires presenta una pirámide poblacional relativamente envejecida. La población de 65 y más años alcanzaba, en 1991, el 16,3% del total y la proyección para el año 2000 es que esta cifra va a ser superior al 17%. Estos valores son notoriamente superiores a los correspondientes al total del país: en 1995, considerando el total del país, las personas de 65 años y más eran el 8% de la población. En cambio, la población porteña menor de 15 años no alcanzaba, de acuerdo con el Censo de 1991, al 20% del total, y tendía a declinar en los años siguientes, mientras que para el total del territorio nacional la participación de este segmento de edad era superior al 30% en 1991. La mediana edad de la población porteña se aproxima a los 40 años, mientras que la del conjunto del país es menor a 30.

La composición por sexo es otra característica en la que la población de Buenos Aires difiere de la del resto del país. En 1991 el índice de masculinidad era de 82,9, mientras que tomando al conjunto del país esta proporción era de 96,3 varones por cada 100 mujeres<sup>4</sup>. La relación entre hombres y mujeres en la ciudad tiende a disminuir con el envejecimiento de la población, puesto que, como ya se sabe, la sobremortalidad masculina se acentúa en las edades avanzadas.

Buenos Aires fue receptora en el pasado de importantes flujos migratorios, tanto internos como de origen internacional. Aunque este ritmo se fue atenuando sensiblemente, sus efectos son todavía perceptibles si se considera la composición de la población según su origen. El porcentaje de migrantes internos (argentinos nativos no nacidos en el lugar de residencia) era algo superior al registro nacional en 1991, última fecha censal. En cuanto a los extranjeros, los provenientes de países no limítrofes se aproximaban al 7% de la población, mientras que los de países limeros representaban una proporción menor, cercana al 4%. Actualmente, el 23% de los habitantes de la ciudad no son porteños de nacimiento.

---

<sup>4</sup> Dato del 30 de junio de 1998.

La cobertura escolar para los niños de 5 a 14 años es prácticamente de un 100%. En este punto no se diferencia de la del resto del país. Es en los ciclos siguientes cuando comienzan a observarse diferencias: la tasa neta de escolarización media<sup>5</sup> era en 1991 del 82%, y la del total del país era del 59%. Para ese mismo año la tasa de deserción del nivel primario<sup>6</sup> en la Ciudad de Buenos Aires era del 6,32%, mientras que en el total del país ascendía al 19,15%. En la Ciudad de Buenos Aires sólo el 0,7% de la población mayor de 10 años es analfabeta. Este porcentaje contrasta notablemente con el de provincias como el Chaco, e incluso otras más ricas como es el caso de Córdoba. En la primera, el analfabetismo de ese grupo etáreo es del 11,31%, en Córdoba del 3,18%, y en todo el país es del 3,68% (Lumi, 1997: 11).

En cuanto a la oferta del sistema de salud, también se notan diferencias respecto del resto del país. Mientras que para cada 100 habitantes del país existen 0,431 camas y en la provincia de Buenos Aires este porcentaje es aún más bajo (0,361), en la ciudad es de 0,761<sup>7</sup>. La relación médico paciente es también la más alta del país. En tanto que en 1998 se registraban cerca de 109.000 en el territorio nacional, en la ciudad existían 32.100.

El 64,1% de la población goza de los beneficios de la seguridad social, mientras que en el resto del país la cobertura baja al 55% (SIEMPRO/INDEC, 1999). Prácticamente toda la población porteña tiene acceso a la red pública de agua.

Hay menor porcentaje de hogares con NBI que en el resto del país. El censo de 1991 registra el 7,6% (alrededor de 230 mil personas) para la ciudad y el 16,5% para el total del país. Estimaciones posteriores realizadas por la Encuesta Permanente de Hogares señalan que a partir de 1995 hubo una mejora: en 1997 sólo el 4,5% de la población porteña se encontraba en esta condición.

Respecto de la pobreza según el ingreso, el porcentaje de población que estaba por debajo de la línea de pobreza alcanzó su valor más elevado hacia 1990, representado por el 20%, y comenzó a decrecer (considerando el período 1991-1997) hasta llegar al 5,9% (INDEC, 1997).

---

5 Porcentaje de la población de trece a diecisiete años que asiste al nivel medio sobre el total de la población de ese grupo de edad.

6 Cociente entre la población que no ha completado el nivel de enseñanza, excluidos quienes aún asisten, y quienes han tenido acceso a ese nivel.

7 Datos elaborados a partir de la información proveniente de INDEC, 1998.



## LAS NUEVAS CUESTIONES SOCIALES

Pese a que la ciudad no tiene los problemas de pobreza que acusan otras zonas del país, en los últimos años se han producido una serie de cambios, acorde con las circunstancias que atraviesa la economía argentina. Aumento del desempleo, cambios en la estructura de las familias, mayor segmentación socioespacial e incremento en la tasa de delincuencia, son algunos de los indicadores clave de este proceso.

*CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO*

En la última década la tasa de desempleo subió a niveles desconocidos en la historia argentina. En 1995 casi el 20% de la población económicamente activa del total del país estaba desempleada. Pero los problemas del mercado de trabajo son de más larga data. En las dos décadas siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial, Argentina había tenido, con altibajos, un crecimiento sostenido de su economía y bajas tasas de desempleo, y había desarrollado además un sistema de seguridad social comparable con el de algunos países europeos.

Ya a comienzos de los setenta se produce una serie de transformaciones en el mercado laboral que tienen su origen en la particular modalidad seguida por la industrialización sustitutiva de importaciones en nuestro país (Monza, 1993). En este sentido hay que señalar el lento crecimiento de la productividad del trabajo en la industria durante los cincuenta y la escasa generación de empleo productivo en los sesenta, hasta desembocar en el desencadenamiento de la crisis, con estancamiento de la producción y modestos crecimientos de productividad en los setenta (IDI, 1992). Las consecuencias de este modelo de crecimiento económico sobre el mercado laboral fueron el aumento de la informalidad –en buena parte por la terciarización de la economía– y del cuentapropismo, con la consiguiente exclusión de los bienes y servicios ofrecidos por el sistema de seguridad social.

En la década del noventa se producen cambios en la política económica que repercuten en el mercado de trabajo. La aplicación de la ley de convertibilidad, que establece la paridad cambiaria de la moneda local con el dólar estadounidense; la apertura de la economía, con la exigencia de aumento de la competitividad; la reforma del Estado, que significó una importante reducción de recursos humanos, tuvieron como consecuencia un alza en la tasa de desempleo y un aumento de la subocupación: en mayo de 1994, del total de

los ocupados, el 34,4% estaba subocupado, o sea 4.154.000 personas, de las cuales 1.050.000 trabajaban menos horas de lo que querían, en calidad de subocupados visibles, y el resto estaba en el sector informal urbano, servicio doméstico, sobreempleo público y trabajadores rurales pobres (Monza, 1995: 141). El crecimiento de ocupaciones marginales se correspondió con la disminución en el nivel de ingresos medios (Monza, 1993: 90). Si en la década del ochenta la baja capacidad del sistema productivo para generar empleo genuino se resolvía en el mercado informal, en los últimos dos años lo que se observa es que el desempleo abierto crece más que la informalidad. En mayo de 1995, el 18,6% de la PEA, más de 2.300.000 personas, estaba sin trabajo.

En la Ciudad de Buenos Aires, si bien la tasa de desempleo nunca alcanzó este valor, en ese año ascendió al 14,3%. Además del aumento del desempleo otros indicadores laborales muestran una inquietante realidad:

1. La desocupación es está convirtiendo en un problema estructural tal como lo demuestra el incremento de la población que está desocupada por más de un año. Así, mientras en 1989 era del 1,0%, esta cifra alcanza el 10,7% en 1998 (INDEC, 1997).
2. Crece el empleo informal en el total de los asalariados. Mientras que en 1991 el empleo informal alcanzaba al 33% de los trabajadores, seis años más tarde los trabajadores en esta situación representaban el 40%. Por otra parte, en 1997 alrededor del 27% de los trabajadores tenía un empleo precario.
3. El desempleo afectó fundamentalmente a los más jóvenes<sup>8</sup> y a los sectores de más bajos ingresos (véase Cuadro 1). La tasa de desocupación también creció entre los jefes de hogar. En 1991 sólo el 2,7% de los jefes de familia estaban desocupados, mientras que en 1997 el 7,5% de ellos no tenía empleo (INDEC, 1997).

---

<sup>8</sup> En 1998 en tanto que la tasa de desocupación total era del 9,8%, para la franja ubicada entre los quince y los 19 años era de 24,6% (SIEMPRO, 1999, pág. 55).

Cuadro 1  
***Ciudad de Buenos Aires - tasa de desocupación***  
***Población total según quintiles de ingreso per capita familiar***  
***Mayo de 1998 (en porcentaje)***

Quintil de ingreso per capita familiar	Tasa de desocupación		
	1989	1995	1998
<b>Total</b>	<b>5,2</b>	<b>14,3</b>	<b>9,5</b>
Primer quintil	15,3	34,5	18,5
Segundo quintil	6,5	21,3	19,8
Tercer quintil	2,9	13,9	5,0
Cuarto quintil	4,6	9,0	3,0
Quinto quintil	1,7	2,0	2,7

Fuente: SIEMPRO, 1998: 56.

#### *CAMBIOS EN LAS FAMILIAS*

A comienzos de la década del sesenta, en la Ciudad de Buenos Aires sólo el 8,6% de los hogares tenía jefatura femenina. En 1991 esta cifra ascendía al 31,6%, y en 1998 alcanzaba el 34,2%. La participación de las mujeres a cargo de hogares es superior a la del resto del país. En números absolutos, la Ciudad de Buenos Aires tiene actualmente 388.557 hogares que reúnen a 607.960 adultos y 121.938 menores de 18 años, en los cuales las mujeres asumen la mayor responsabilidad en el cuidado y mantenimiento del hogar y la familia.

¿Cuáles son las características sociodemográficas centrales de estos hogares con jefatura femenina?<sup>9</sup>:

- la tasa de actividad de las mujeres jefas de hogar es de 46,1%, y la tasa de desocupación es del 14% (en comparación con el 50,8% y el 8,1% respectivamente de los varones jefes de hogar);
- el 25% de las mujeres jefas de hogar tiene entre 25 y 44 años;
- el 10% de las mujeres jefas de hogar tiene primaria incompleta, y el 35% secundaria incompleta (en comparación con el 4,3% y el 33,3% respectivamente de los varones jefes de hogar);

<sup>9</sup> La información utilizada fue elaborada a partir de la base de usuarios de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC, onda mayo, 1998.

- el 20% de las mujeres jefas de hogar tiene un ingreso *per capita* familiar ubicado entre el primero y el cuarto decil de la distribución (en comparación con el 15,5% de los varones jefes de hogar); y
- el 25,4% de hogares con jefatura femenina es monoparental con hijos/as a cargo (en comparación con el 2,3% de los hogares con jefatura masculina en esa misma condición), lo cual en números absolutos significa casi 100 mil hogares y alrededor de 255 mil personas.

### SEGMENTACIÓN SOCIOESPACIAL

Una de las manifestaciones de la creciente heterogeneidad social de la población es la acentuación de las diferencias entre las distintas zonas de la ciudad. Si bien este proceso es de antigua data, se profundiza a comienzos de la década del cincuenta con el crecimiento de las villas miseria: entre 1956 y 1975, el número de los habitantes pasó de 34 mil a 218 mil (Yujnovsky, 1984: 354).

En los años setenta, la última dictadura militar (1976-1983) puso en marcha un plan de radicación de villas de emergencia con relativo éxito: poco a poco, sus habitantes, que fueron expulsados por la fuerza, retornaron a la villa. En 1980 los habitantes de las villas eran aproximadamente 35 mil, cifra que prácticamente se duplica quince años más tarde: en 1995 ya hay más de 64 mil personas que viven en las villas de la ciudad de acuerdo con datos de la Comisión Municipal de la Vivienda (PNUD/Senado de la Nación, 1999).

Por otro lado, la creación de numerosos *country clubs* en el norte de la ciudad, que tiene su auge en la década de 1980, profundiza las diferencias entre el norte y el sur, que ya se venían proyectando desde principios de siglo. Estos *country clubs*, que se fueron convirtiendo en lugar permanente de residencia de los sectores de mayores ingresos, se sitúan alrededor de la capital, en un radio que alcanza 40 km de distancia, y siempre cercanos a vías rápidas de acceso al centro. Torres destaca el gran cuidado de sus espacios internos –viviendas individuales, jardines y espacios comunes de recreación y deporte– y la fuerte vigilancia establecida en los accesos (Torres, s/f: 37).

Mientras tanto, en el centro de la ciudad hubo un aumento en el número de casas tomadas. Se trata de usurpación de viviendas abandonadas por distintos motivos: dueños ausentes, juicios sucesorios, edificios en construcción paralizados, propiedades fiscales no utiliza-

das. Si bien su cuantificación es muy dificultosa, no se discute que su número ha ido aumentando (Torres, s/f: 40).

Conventillos, villas miseria, hoteles pensión, casas tomadas, la mayor parte ubicados en la zona sur de la ciudad, muestran los déficits habitacionales que todavía tiene la ciudad. Algunos cálculos estiman que más del 10% de la población carece de una vivienda digna (Lourés Seone, 1997: 227). De acuerdo con la información elaborada por la Comisión Municipal de la Vivienda, que no toma en cuenta a las personas que viven en casas tomadas, el número de personas que habitan este tipo de casas precarias es de aproximadamente 200 mil<sup>10</sup>.

La novedad de la década del noventa en términos habitacionales es, seguramente, el crecimiento de los barrios cerrados. Custodiados por guardias privados, se caracterizan porque en ellos existe una serie de instituciones como escuelas, iglesias, salitas médicas, etc., que permiten que sus habitantes puedan desarrollar sus actividades cotidianas –aunque no necesariamente las laborales– sin necesidad de salir del barrio. Estos nuevos emprendimientos inmobiliarios en la periferia de la ciudad fueron posibles gracias a la expansión de las autopistas que unen muy rápidamente a estos barrios con la ciudad.

De ahí que se hiciera cada vez más frecuente que los sectores adinerados eligieran esos barrios para vivir y la ciudad se transformara para ellos sólo en un lugar adonde ir a trabajar. Este cambio de estilo de vida implica una transformación territorial importante. Por una parte, podría significar una pérdida de recursos para la ciudad, ya que los habitantes de mayor poder adquisitivo se trasladan a la provincia.

Por otra parte, distintos autores han señalado las consecuencias negativas –tanto para los sectores de mayor poder adquisitivo como para los de menores recursos– de vivir en barrios socialmente homogéneos. Consecuencias negativas que se expresan desde comportamientos prejuiciosos hacia los grupos social, económica o culturalmente distintos, hasta la pérdida de capital social y la creación de *ghettos*.

En este contexto, los barrios donde residen los sectores de menores ingresos se vuelven ellos mismos más pobres en recursos. Así, se verán afectados desde el sistema de transporte, los servicios de salud y los establecimientos de enseñanza hasta los lugares de entretenimiento a los que asisten los pobres. Diferencias que, como se señala seguidamente, se ven reflejadas en distintos indicadores sociales.

---

10 Para más información sobre este punto véase el capítulo de la Comisión Municipal de la Vivienda en PNUD/Senado de la Nación, 1998.

**Cuadro 2**  
***Los tres cordones de la Ciudad de Buenos Aires***  
***Algunos indicadores comparados***

Indicadores	Total de la ciudad	Cordones		
		Cordón norte	Cordón centro	Cordón sur
Población total	100% (3.037.000)	25% (759.250)	56% (1.700.720)	19% (577.030)
Población de hasta 18 años	100% (698.400)	25% (171.400)	54% (377.000)	21% (150.000)
Porcentaje de población con NBI	7,4%	4,3%	6,7%	17,4%
Población de hasta 18 años que habita en hogares con NBI	100% (63.700)	13% (8.200)	40% (25.500)	47% (30.000)
Tasa de escolarización de 6 a 12 años	1,07%	0,9%	0,95%	1,7%
Tasa de escolarización de 13 a 17 años	12,8%	10,3%	11%	21,4%
Repitencia promedio en el nivel primario	2,3%	1,8%	2%	3,8%
Repitencia promedio en el nivel secundario	8,5%	7,1%	8,5%	10,7%
Población con educación primaria incompleta	7,5%	5,1%	7,1%	11,5%
Tasa de mortalidad infantil	12,5%	6,1%	11,2%	19,7%
Participación en el total de muertes por SIDA	100%	19%	40%	41%

Fuente: PNUD/ Senado de la Nación, 1998.

En el cordón sur, donde vive el 67,1% de los porteños, el porcentaje de población contabilizada como NBI es del 17,5%, mientras que en el cordón central sólo el 6,7% se encuentra en esta situación, y en el cordón norte el 4,3%. Por su parte, si bien los excluidos de la escolaridad básica son proporcionalmente pocos, se encuentran entre los sectores más carenciados. Los índices más altos de repitencia, deserción y fracaso escolar se concentran en los distritos escolares correspondientes a los barrios de Villa Lugano, Soldati, Pompeya, La Boca y Mataderos<sup>11</sup>.

Los indicadores educativos, así como los de salud, también muestran diferencias notables entre los distintos barrios de la ciudad. Si se tienen en cuenta los indicadores de morbilidad, la Ciudad de Buenos Aires es la que presenta una *performance* comparativamente mejor que la de otras provincias. La excepción es el SIDA, cuya inci-

<sup>11</sup> Todos los barrios nombrados están ubicados en el sur de la ciudad.

dencia es mucho más alta en esta ciudad que en otras provincias, e incluso es más alta que la media del país<sup>12</sup>. En cuanto al embarazo y la maternidad adolescente que afectan principalmente a las niñas/jóvenes de los sectores más desprotegidos, si bien la Ciudad de Buenos Aires continúa teniendo índices más bajos comparativamente con otras regiones más pobres, sigue la tendencia en alza que se observa en el resto del país.

La Ciudad de Buenos Aires registra la tasa más baja de mortalidad infantil (11,8‰ en 1998) del país (Gobierno de la Ciudad, 1998: 61). Sin embargo, las diferencias entre los barrios son notables, oscilando entre el 6,5‰ en la zona norte, lindero con Vicente López, hasta el 18‰ en barrios vecinos al Riachuelo.

#### *EL INCREMENTO DE LA DELINCUENCIA*

Buenos Aires fue, hasta hace unos años, una ciudad relativamente *segura* por el bajo índice de delincuencia. Actualmente no sólo hay un aumento del número de delitos sino que se observan cambios en el tipo y en los protagonistas de estos hechos de violencia. En efecto, tanto la opinión pública como algunos especialistas coinciden en que en los últimos años ha habido un cambio cuantitativo y cualitativo de las manifestaciones de violencia urbana en la Argentina y, particularmente, en la Ciudad de Buenos Aires. Los medios difunden la imagen de una sociedad asolada por asaltos que terminan en muerte, adolescentes que delinquen armados y disminución de la edad de inicio en el crimen.

A las viejas prácticas del delito utilizadas por el crimen organizado, con códigos de comportamiento y de acción estables y previsibles, parecen sumarse estas nuevas acciones delictivas cuya comprensión es indisociable de la de otros hechos que caracterizan a la sociedad argentina de las últimas décadas: el aumento del desempleo y otras formas de deterioro laboral, la creciente desigualdad y segregación socioespacial, el empobrecimiento de sectores tradicionalmente estables y las dificultades crecientes de movilidad social, para citar algunos. Es decir, se podría considerar a la violencia urbana como el eslabón más débil de un proceso de desintegración social.

Si bien aún son pocas las investigaciones destinadas a estudiar el tema en profundidad, los datos existentes parecen confirmar este diagnóstico. Además del incremento en el número de delitos, que en

---

<sup>12</sup> La media del país es 5,2, y la de la Ciudad de Buenos Aires es de 12,9, calculando la tasa de incidencia anual del SIDA (1998) por 100 mil habitantes.

su mayor parte se explica por el aumento en los delitos contra la propiedad<sup>13</sup>, las estadísticas que lleva el Ministerio de Justicia registran que alrededor del 80% de los detenidos lo eran por primera vez, y que muchos de los actos delictivos van acompañados de un uso de la violencia *desproporcional* (homicidios en ocasión de robo).

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires las estadísticas nos brindan, además, información sobre ciertas características de esta nueva violencia urbana. El primer dato es el notable aumento de los delitos contra la propiedad ocurridos entre 1980 y 1996. En ese período este tipo de infracción aumentó en la Ciudad de Buenos Aires un 2.701,3% y constituyen el 64,5% del total de los delitos cometidos<sup>14</sup>. El segundo es el aumento de homicidios dolosos ocurridos durante la última década. El otro dato<sup>15</sup> –el más significativo para la hipótesis de que estamos frente a un nuevo tipo de delincuencia– es el crecimiento en el número de homicidios cometidos en ocasión de otro delito, generalmente robo. El incremento de los delitos contra la propiedad se produce de manera más violenta que anteriormente.

Si bien se precisa más información, estos datos estarían señalando la presencia de una delincuencia de nuevo tipo. Sin duda alguna, además del aumento del desempleo y la pobreza, habría que tener en cuenta los cambios habidos en la familia y en la escuela si se quiere explicar este fenómeno.

En esta búsqueda de causas habría que incluir la transformación de los barrios, que, según vimos en párrafos anteriores, se caracterizaban por su denso entramado institucional. El barrio ayudó a la conformación de una identidad obrera –o más bien *trabajadora*– reforzando lo que acontecía en el mundo laboral. Hoy, cuando el mundo del trabajo pierde su rol integrador de antaño, la comunidad local tampoco puede suplir parte de este lugar vacante. Si bien perdura alguna trama asociativa en los barrios, la gente *hace como si no se conociera*, apenas se saluda y *nadie se mete con nadie*. Esta especie de anonimato ficticio es ejercida con aquellos que son percibidos como los más revoltosos, aumentando de esta manera la distancia y el aislamiento social.

---

13 La tasa de delincuencia (por 10 mil habitantes) se quintuplicó entre 1980 y 1996 (83,9 a 418,5), mientras que los delitos contra la propiedad subieron del 54,5 al 270 (Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 1998: 119).

14 Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 1998.

15 Señalado por la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia.



## Cuadro 3

***Tasa de delincuencia (por 10 mil habitantes) por año según tipo de delito - Años 1980, 1985, 1990/1996 Ciudad de Buenos Aires<sup>16</sup>***

Tipo de delito	Tasa de delincuencia								
	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>TOTAL</b>	<b>83,9</b>	<b>198,9</b>	<b>204,6</b>	<b>142,2</b>	<b>102,7</b>	<b>126,7</b>	<b>211,9</b>	<b>397,6</b>	<b>418,5</b>
Contra las personas (doloso)	5,5	8,5	8,3	6,4	4,3	5,8	13,2	29,0	47,8
Contra la propiedad	54,5	169,3	169,2	106,4	70,2	88,8	162,1	275,5	270,0
Contra la honestidad	0,8	0,7	0,3	0,2	0,1	0,2	0,4	1,9	2,0
Contra la libertad	1,2	3,1	3,4	3,1	2,1	3,0	7,5	26,3	31,3
Otros	21,9	17,3	23,4	26,1	26,0	68,9	28,7	64,9	67,4

Fuente: Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 1998.

En síntesis, la ciudad ha sufrido como el resto del país una serie de transformaciones socioeconómicas que ha hecho emerger nuevos problemas, nuevas cuestiones, a las que las viejas políticas asistenciales no dan solución. La persistencia del desempleo y, sobre todo la precarización de las relaciones laborales atentan contra la cohesión social. Si esto es así, las estrategias de intervención social deben necesariamente ser otras. La pregunta que surge, entonces, es si los funcionarios del Gobierno de la Ciudad Autónoma han visualizado este fenómeno y, en caso afirmativo, cómo lo han plasmado en políticas sociales.

16 Los delitos contra la propiedad comprenden hurto, hurto calificado, robo, robo calificado, estafa, defraudaciones, etc.; los delitos contra las personas implican hechos tanto culposos (lesiones y homicidios), como dolosos (homicidio simple, lesiones leves, lesiones graves, disparo de armas de fuego y otros); los delitos contra la honestidad comprenden delitos sexuales como violación, estupro, rapto, etc.; los delitos contra la libertad comprenden amenazas y coacciones, violación de domicilio, privación ilegal de la libertad, etc. Otros delitos: contra el honor, el estado civil, la seguridad, etc.