

## Las divisiones espaciales de la Ciudad de Buenos Aires

Victoria Mazzeo<sup>1</sup> y María Lago<sup>2</sup>

El territorio de la Ciudad de Buenos Aires, al igual que el de otras ciudades, está surcado por calles (vías de circulación) que dejan entre sí porciones de terreno denominadas manzanas que conforman la indiferenciada grilla urbana. Sobre este territorio se superponen distintas divisiones creadas en diferentes momentos, respondiendo a distintas necesidades y esferas del Estado o de instituciones como la Iglesia y que subsisten en la actualidad. Estas divisiones no representaron fronteras inamovibles sino áreas de cobertura poblacional. Por otro lado, la propia cultura de la sociedad fue también identificando determinados vecindarios de la Ciudad, con límites poco precisos, denominados barrios. En su superposición, todas estas divisiones constituyen una trama intrincada de límites no siempre consensuados que contribuyeron a la segregación social que se produjo en el espacio urbano. El ejido de la Ciudad experimentó notorios incrementos desde la época de su segunda fundación, y adquiere, prácticamente, sus límites actuales al anexarse los partidos de Belgrano y San José de Flores (1887).

La problemática de tener distintas divisiones superpuestas ya se vislumbraba a fines del siglo XIX. En la publicación del Censo de 1887 se puede leer: “Actualmente [1888], existen en la capital la división eclesiástica y parroquial, la división policial, la división judicial, la división del registro civil, la división escolar, la división municipal y la división electoral o política,

con límites territoriales por lo general diversos. Esto, como se comprende fácilmente, trae en la práctica muchos inconvenientes” (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1889, p. 188).

Alrededor de 1880, año en que se federaliza la Ciudad de Buenos Aires, se crean tres instituciones de extensión nacional que son claves para el funcionamiento del Estado: el sistema electoral (1877), el registro civil (1884) y el sistema educativo (1884). El primero le permitió a la población ejercer sus derechos políticos; el segundo organizó jurídicamente el sistema de identificación de las personas, cuestión fundamental para acceder al derecho de la propiedad (herencia). El tercero permitió a la población el acceso a la educación. Estas instituciones segmentaron el espacio de la Ciudad en función de su alcance; por ejemplo, los distritos escolares, en sus inicios, cubrieron áreas o vecindarios de mil a mil quinientos habitantes.

Ante la escasez de trabajos que presenten, describan y sistematicen las distintas unidades que con diferentes propósitos dividen el territorio de la Ciudad, pareció oportuno elaborar este informe tratando de responder algunos interrogantes básicos sobre estas divisiones, tales como: ¿cuándo se establecieron?, ¿qué propósitos tienen?, ¿cómo se relacionan entre sí?, ¿cómo operan en la recopilación de datos demográficos? y ¿cómo inciden en la difusión de la información demográfica?

En este informe se incluyen, tanto por su antigüedad como por su relevancia actual en la vida de los habitantes de la Ciudad, las siguientes divisiones: parroquias, secciones de

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales de FLACSO, Jefa Departamento de Análisis Demográfico de la DGEYC del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Licenciada en Sociología de la UBA, Departamento de Análisis Demográfico de la DGEYC del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

policía, circunscripciones electorales, secciones de registro civil, distritos escolares, barrios, divisiones censales, centros de gestión y participación, comunas y zonas sanitarias. A los fines de ordenar la exposición se seguirá el orden cronológico (véase el Cuadro 1), es decir, según el período o momento aproximado de creación de cada una de ellas.

**Cuadro 1**  
Divisiones espaciales de la Ciudad de Buenos Aires por período de inicio

| División espacial               | Período de inicio |           |                  |
|---------------------------------|-------------------|-----------|------------------|
|                                 | Antes de 1800     | 1800-1899 | 1900 en adelante |
| Parroquias                      | 1622              |           |                  |
| Secciones policiales/comisarías | 1778              |           |                  |
| Barrios                         | 1794              |           |                  |
| Divisiones censales             |                   | 1869      |                  |
| Secciones electorales           |                   | 1877      |                  |
| Secciones de registro civil     |                   | 1884      |                  |
| Distritos escolares             |                   | 1884      |                  |
| CGP                             |                   |           | 1996             |
| Comunas                         |                   |           | 2005             |
| CGPC                            |                   |           | 2006             |
| Zonas sanitarias                |                   |           | 2008             |

Fuente: Elaboración propia.

## Las parroquias

Durante la colonización española, la Iglesia no fue sólo una institución destinada a la difusión de las ideas religiosas sino que también tuvo como atributo sancionar los momentos más importantes de la vida del hombre: nacer, casarse y morir. Los libros parroquiales registraron los sacramentos religiosos (bautismos, velaciones y entierros) asociados a los hechos vitales y constituyeron la única fuente de información del movimiento demográfico de la Ciudad hasta la creación del Registro Civil (Mazzeo, 2004 b). Es así que las parroquias se constituyeron tanto en lugares en donde se

practicó el culto católico como en ámbitos administrativos. Los libros parroquiales, por efecto del subregistro de la población no católica, fueron suplantados por los que crearía la Ley 1565/84, que establecía el registro del estado civil de la capital y territorios nacionales.

Desde 1622 y hasta el año 1769, la Catedral fue la única parroquia que existía en Buenos Aires. Ese año, debido a los dilatados límites que tenía la misma, el obispo don Manuel Antonio de la Torre resolvió elevar a la categoría de parroquias a San Nicolás de Bari y a la Inmaculada Concepción (Centro) y crear las de Piedad y Montserrat. Posteriormente (véase el Mapa 1), a medida que aumentaba y se disgregaba la población, se formaron nuevas parroquias: Socorro (1783), San Telmo y Flores (1806), Catedral al Norte y Catedral al Sud (en 1823 se dividió la primitiva parroquia Catedral), Pilar (1829), San Miguel, de la Merced y San Ignacio de Loyola (1830), Balvanera (1833), del Carmen (1859), Inmaculada Concepción (de Belgrano en 1860).

Una ley de la legislatura de Buenos Aires, dictada el 28 de junio de 1869, aprobó la división parroquial de la Ciudad, previo acuerdo celebrado entre el Poder Ejecutivo y las autoridades eclesiásticas. De esta manera, el territorio de la Ciudad se dividió en secciones parroquiales. Con posterioridad, se crearon las parroquias de San Juan Evangelista (1872), San Carlos (1878), San Cristóbal (1884), Santa Lucía (1889), del Carmen (de Urquiza) y San Bernardo (1896) y de la Candelaria (1897).

A partir del siglo xx, el número de parroquias aumentó considerablemente, especialmente en los años veinte (23 parroquias) y treinta (46 parroquias), llegando a más de 180 en la actualidad (véase el Mapa 2). Sus funciones están relacionadas con el trabajo pastoral, que incluye no sólo la evangelización sino también actividades enmarcadas dentro de la doctrina social de la Iglesia.





tres vecinos, que formen la comisión de sección” (Argentina, 1872, p. 706). El Censo de 1895 mantuvo las divisiones establecidas en el primer censo y “declaró de oficio carga pública todas las referentes al acto del empadronamiento” (Argentina, 1898, vol. 1, p. XVI). Posteriormente, para el Censo de 1914, en el Art. 1º de las “Instrucciones para las comisiones de circunscripción de la Capital”, se especifica que el censo se levantará en “las 20 circunscripciones electorales en que se divide el territorio de la Capital” (Argentina, 1916, vol. 1, p. 497). Esta división territorial se mantuvo en 20 circunscripciones para los censos de 1904, 1909, 1914, 1936, 1947 y 1960.

En el Censo de 1970, por primera vez se hace mención a la estrategia logística del operativo censal, ya que en los rótulos de los paquetes de formularios figuraba la “ubicación geográfica”, que contemplaba la codificación de los siguientes ítems: departamento o partido, fracción, radio y segmento (INDEC, s/f). El segmento es el área de trabajo de cada censista y se lo define como la cantidad estimada de viviendas a entrevistar durante el tiempo establecido para el operativo censal; es la unidad menor del operativo censal. El radio censal es la unidad que reúne un conjunto de segmentos; la fracción censal agrupa los radios censales; y, por último, el departamento es la división mayor que aglutina a las fracciones censales.<sup>4</sup>

Con respecto a la división mayor (departamento), a partir de 1970 y hasta 2001, fueron los distritos escolares (DE), cuyo número se modificó en el tiempo: en 1970 eran 21, en 1980 eran 20 (el DE 21 de 1970 se integró al DE 6) y a partir de 1991 nuevamente 21, pero en esta oportunidad el DE 21 fue la apertura del DE

19. Si bien se utilizó como departamento esta división, para los censos de 1991 y 2001, mediante el agrupamiento de segmentos, también se cuenta con datos por circunscripción electoral y barrio. Para el censo 2001, también se agregan los datos por centro de gestión y participación y sección policial (comisaría).

## **Las circunscripciones electorales**

Esta división tuvo su origen en la necesidad de organizar la distribución de los votantes durante los comicios. Sus inicios se remontan a la Ley de Elecciones de la Nación, del 16 de octubre de 1877. En ella se estableció que cada parroquia constituyera una sección electoral a los efectos de la formación del registro cívico y de la emisión del sufragio para las elecciones de diputados y electores de presidente y vicepresidente de la nación. De acuerdo con esta ley, y con disposiciones legales posteriores, las 16 parroquias de la Ciudad de ese momento conformaron las secciones electorales, con los mismos límites territoriales que la división eclesiástica o parroquial.

En 1903 se dictan las Leyes Nacionales 4161 y 4283 y el Decreto Reglamentario de la primera, que determinan para la Ciudad veinte circunscripciones de electores, que en 1973 pasan a ser veintiocho (véase el Mapa 5), ya que se abren la Circunscripción 1 en cuatro (la 1, la 21, la 22 y la 23), la 15 también en cuatro (la 15, la 24, la 25 y la 26) y la 16 en tres (la 16, la 27 y la 28).

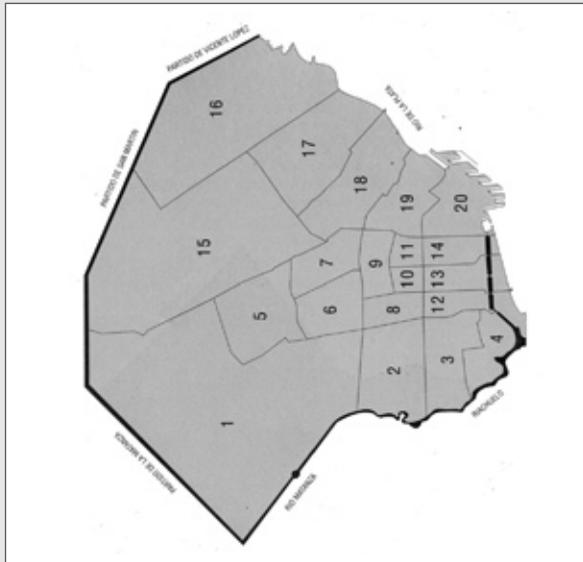
Finalmente, a partir de la creación de las comunas, y a los efectos de cumplimentar con la delimitación oficial de estas nuevas entidades territoriales, fue necesaria la redefinición de esta división. Ello dio lugar al surgimiento, a partir de la Resolución 1507 de 2008, de 15 secciones electores que coinciden con las comunas, las cuales se componen a su vez de 167 circuitos electorales (Boletín Oficial 31.554 del 17/12/2008).

<sup>4</sup> Para el Censo 2001, en la Ciudad, hubo 21 distritos escolares, 286 fracciones, 3.408 radios censales y cerca de 37.000 segmentos o censistas.

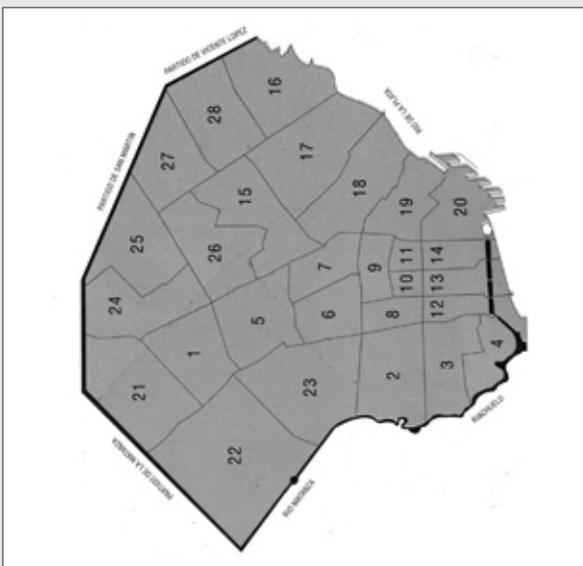
### Mapa 5

Las circunscripciones electorales. Ciudad de Buenos Aires. Años 1904 y 1973

#### Año 1904



#### Año 1973



Fuente: Cantón y Jorrat, 2001.

### Las secciones del registro civil

La Ley Nacional 1565, que dio lugar a la creación del Registro Civil, fue sancionada el 25 de octubre de 1884. Sobre esta base, las autoridades municipales dictaron la Ordenanza del 28 de junio de 1886, que establecía la división de la Ciudad en tres secciones: la Casa Central, ubicada en Esmeralda entre Rivadavia y Cangallo (que comprendía las parroquias Catedral al Norte, Catedral al Sud, San Miguel, San Nicolás y Montserrat); la segunda sección, en la sede del antiguo Teatro Colón frente a la Plaza de Mayo (comprendía las parroquias del Socorro, Pilar, Balvanera y Piedad); y la tercera que cubría las parroquias San Juan Evangelista, San Cristóbal, Concepción y San Telmo (GCBA, 2005). En agosto de 1886, las secciones eran seis (véase el Mapa 6) y en 1888 llegaron a ser diez. En 1904 había 20 secciones coincidentes con las circunscripciones electorales, y en 1973 aumentarían a veintiocho al subdividirse las circunscripciones electorales 1, 15 y 16.

Posteriormente, las secciones del registro civil coincidieron con los consejos vecinales de la Ciudad que eran 14 (Ley 22.846) y que se mantuvieron como división político-administrativa hasta el surgimiento, en 1996, de los 16 centros de gestión y participación. Desde 2006, las secciones del registro civil coinciden con los 15 centros de gestión y participación comunal. Es decir, las secciones del registro civil coincidieron con las divisiones políticas o administrativas, vigentes en cada momento histórico.

La identificación de las personas y la inscripción de los hechos vitales continúan siendo las principales funciones del registro civil. En la actualidad, también se registran emancipaciones, reconocimientos, divorcios y uniones civiles, entre otros trámites.



## Las divisiones administrativas recientes

En las últimas décadas surgieron nuevas divisiones. Por su importancia, merecen destacarse cuatro: los centros de gestión y participación, los centros de gestión y participación comunal, las comunas y las zonas sanitarias.

## Los centros de gestión y participación (CGP) y los centros de gestión y participación comunal (CGPC)

Una vez sancionada la Constitución y elegidas las primeras autoridades, se inició el proceso descentralizador de la Ciudad. Con este objetivo y para lograr mayor eficiencia en la gestión, por Decreto 213 del 18 de septiembre de 1996, se creó la Subsecretaría de Descentralización, dependiente de la Vice Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Los centros de gestión y participación (CGP) quedaron bajo su órbita pero fuera de nivel, resultando autónomos. De esta manera, se rearmó la estructura organizativa del gobierno de la Ciudad, con el objetivo de agilizar la relación y el contacto inmediato con la población.

La Ciudad fue dividida en 16 CGP, que agrupaban las circunscripciones electorales, pero cuyos límites no coincidían con los barrios ni con el resto de las divisiones políticas o administrativas (véase el Mapa 8).

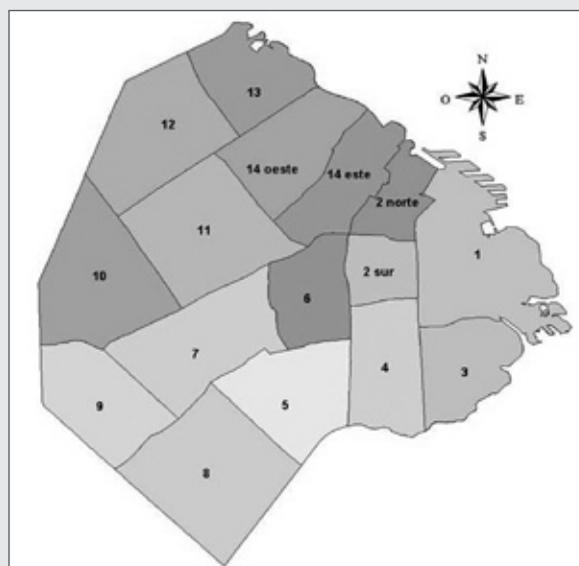
La función de los CGP consistió en brindar servicios (orientación sobre derechos de la mujer, asesoramiento legal, desarrollo de actividades socioculturales, mediación comunitaria, seguridad —prevención del delito—, programas de empleo, etc.) así como permitir la realización de trámites de diversa índole.

A partir de la Ley de Comunas (Ley 1777), el Poder Ejecutivo implementa un proceso de transición para garantizar la efectiva participación de los representantes de las organizaciones

vecinales (Art. 47). Así, en julio de 2006, por Decreto 816, con el objeto de fortalecer la democracia participativa, fueron creados 15 centros de gestión y participación comunal (CGPC). Sus límites coinciden con los de las comunas y mantienen las mismas funciones que los CGP.

### Mapa 8

Los centros de gestión y participación. Ciudad de Buenos Aires. Año 2003



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

## Las comunas

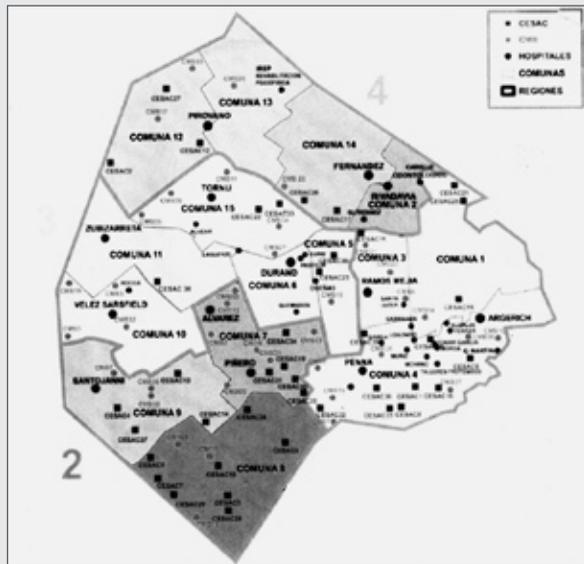
En el Art. 127 del título sexto de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996), se define que las comunas son las unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial y se afirma que la delimitación de las mismas debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

Posteriormente, La Ley Orgánica de Comunas (Ley 1777) estableció las normas de organización, competencia y funcionamientos de las mismas, en conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la Ciudad. Las comunas son unidades de gestión política y administra-



**Mapa 10**

Las zonas sanitarias. Ciudad de Buenos Aires. Año 2008



Fuente: Ministerio de Salud, 2008.

**La difusión de la información demográfica y sus divisiones espaciales**

En 1887 aparece el *Boletín Mensual de Estadística Municipal* y en 1891 el *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires*, que incluían, entre otras secciones, la de demografía. A partir de allí, se publicará en forma ininterrumpida información demográfica de la Ciudad, referida a estimaciones de población y a los hechos vitales (matrimonios, nacimientos y defunciones) que se inscribían en el registro civil.

En ese entonces la división administrativa eran las parroquias; por lo tanto, las estadísticas sobre cantidad de nacimientos, matrimonios y defunciones se detallaban por parroquias. A partir de 1904, la información se presentó abierta en circunscripciones electorales. En 1925 se comenzaron a publicar, para cada circunscripción electoral, los nacimientos y defunciones por sexo y los matrimonios por estado civil anterior de los contrayentes.

En 1930, la publicación cambia de nombre (*Revista de Estadística Municipal de Buenos Aires*), si bien continúa divulgando las series del mismo modo. Debe subrayarse que entre los años 1950 y 1960 se presentó la información sólo para el total de la Ciudad.

A partir de 1961, se retoma la divulgación de la información desagregada por circunscripciones electorales, destacándose que las series aumentaron en número y en cantidad de información.<sup>5</sup>

Desde mediados de los noventa, la información demográfica comienza a publicarse a través de distintos medios (anuarios, informes de resultados, boletines, revista *Población de Buenos Aires*, etc.) y para distintas divisiones espaciales. A las circunscripciones electorales se les agregaron los centros de gestión y participación (hasta 2006) y luego las comunas (a partir del 2006). No obstante, se continúa presentando la información por las antiguas circunscripciones electorales con el objeto de preservar su continuidad histórica y de facilitar estudios diacrónicos de tendencia.

En relación con la información proveniente de los censos nacionales y de la Ciudad, se puede consultar la sección “Del Archivo” de la revista *Población de Buenos Aires* (número 3 en adelante). En ella se describe, para cada censo, la organización del operativo censal, el diseño de la cédula censal, su instructivo y el detalle de los cuadros publicados.

<sup>5</sup> El listado de las mismas puede consultarse en Mazzeo, 2004 b.

## Reflexiones finales

La problemática de la diversidad de divisiones administrativas y políticas superpuestas implica, para la vida cotidiana en la Ciudad, tener distintos referentes para atender los diferentes requerimientos. De esta manera, una persona debe consultar la adecuación de su domicilio habitual con cada división administrativa o política, según el trámite o necesidad que se le genera. Así, para elegir una institución educativa para su hijo debe buscar qué distrito escolar le corresponde; para saber qué unidades sanitarias públicas se encuentran más cercanas a su domicilio debe consultar la zona sanitaria a la que pertenece; para inscribir el nacimiento de su hijo o tramitar un cambio de domicilio debe averiguar la sección del registro civil a la que debe dirigirse; etcétera.

No obstante, el gobierno de la Ciudad, al descentralizar su gestión política y administrativa, se propone canalizar los servicios de su competencia a través de unidades de gestión, que en la actualidad son los centros de gestión y participación comunal y en el futuro serán las comunas. Como ya se señalara, los centros de gestión y participación comunal son las unidades de transición hasta la reglamentación de la Ley de Comunas. Las comunas fueron conformadas como agrupamiento de barrios; las zonas sanitarias son agrupamientos de comunas y las secciones electorales se ajustaron a las comunas. Por lo tanto, hasta el momento estas cuatro divisiones espaciales coinciden.

Es de esperar que en el futuro el resto de los servicios de las instituciones de la Ciudad confluyan en una única unidad de gestión. Esto permitirá al gobierno contar con datos continuos de distinta índole (educación, salud, electoral, etc.) referidos a la misma división territorial y, de esta manera, diseñar políticas sistémicas articuladas con la realidad social; al mismo tiempo, mejorará la vida cotidiana de su población.

## Bibliografía

Argentina (1872), *Primer Censo de la República Argentina, 1869*, Buenos Aires, Imprenta del Porvenir.

Argentina (1898), *Segundo Censo de la República Argentina, 1895*, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional.

Argentina (1916), *Tercer Censo Nacional, 1914*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de Rosso y Cía.

Cantón, D. y J. Jorrat (2001), *Elecciones en la Ciudad: 1892-2001*, Buenos Aires, Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires.

Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2007), *Panorama social y económico*, Buenos Aires, GCBA.

Dirección Nacional del Servicio Estadístico (1952), *IV Censo General de la Nación, 1947*, Buenos Aires, Imprenta Kraft.

INDEC (s/f), *Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 1970. Resultados obtenidos por muestra. Total del país*, Buenos Aires, INDEC.

Martínez, A. B. (1889), "Estudio topográfico e historia demográfica de la Ciudad de Buenos Aires", en *Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires de 1887*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco.

Mazzeo, V. (2004 a), "Relaciones entre modernidad, espacio y vida social en Buenos Aires desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX", en *II Congreso Nacional de Sociología y VI Jornadas de Sociología de la UBA*, versión CD-ROM, ISBN 950-29-0816-3.

——— (2004 b), "El registro de los hechos vitales de la Ciudad de Buenos Aires", en *Población de Buenos Aires*, año 1 n° 0, Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, septiembre, pp. 45-53.

Municipalidad de la Capital, Dirección General de Estadística Municipal (1896), *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires. Año V, 1895*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, p. CXXIX-p. 1.

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1889), *Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industrias de la Ciudad de Buenos Aires de 1887*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco.

Policía Federal Argentina (2009), en <http://www.policia-federal.gov.ar/esp/salc/comisarias/comisarias/tablecomi.htm>

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.

Scobie, J. R. y A. R. de Luzzi (2000), “El centro, los barrios y el suburbio”, en J. L. Romero y L. A. Romero, *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Tomo 2, Buenos Aires, Ed. Altamira, pp. 167-187.