



Población de BUENOS AIRES

#34

#34 Año XXII, 12-2025

*Revista anual de datos y estudios sociodemográficos
urbanos publicada por el Instituto de Estadística
y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

Artículos

Venir de afuera, vivir en villas, moverse en la Ciudad: un estudio de las prácticas de movilidad cotidiana de la población migrante que habita los barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. **7**

Mercedes Najman, Denise Brikman

Cambios demográficos y demanda educativa en la Ciudad de Buenos Aires: impacto de la caída de la natalidad en la matrícula escolar. **30**

Ariel Tófaló, Susana Di Pietro, Luciana Aguilar

Aportes para un diagnóstico multidimensional sobre un conflicto latente: pueblos indígenas, problemáticas ambientales y políticas públicas. **63**

Malena Castilla

Perfiles de pobreza en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2019 y 2021. **89**

Ana Laura Fernandez, Luis Beccaria

Fecundidad masculina: aproximaciones y contribuciones para un campo en construcción. **121**

María Victoria Castilla, Ariana Bradauil

Investigadores/as en formación

Uso de evidencia en políticas de cuidado: el caso del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires **140**

Mercedes de los Santos

Sobre la revista **172**

Normas de presentación **174**

Población de Buenos Aires

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Jefe de Gobierno

Jorge Macri

Vicejefatura de Gobierno

María Clara Muzzio

Jefatura de Gabinete de Ministros

Gabriel Cesar Sánchez Zinny

Dirección Ejecutiva

Lic. José María Donati

Dirección General

Mag. María Eugenia Lago

Subdirección General Estadística Sociodemográfica

Lic. Daniela Edith Roldán

Subdirección General Estadística Económica

Lic. José Carlos Núñez

Subdirección General Metodología Estadística y Sistemas

Lic. Gladys Faerman

Subdirección General Técnica, Administrativa y de Gestión Operativa

Lic. Mercedes Gutierrez

Subdirección General Comunicación y Relaciones Institucionales

Verónica Lamberti

Publicación anual de datos y estudios sociodemográficos urbanos, editada por el Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA)

Director Ejecutivo

Lic. José M. Donati

Directora General

Mag. María Eugenia Lago

Subdirectora General de Estadística Sociodemográfica

Lic. Daniela Roldán

Jefa de Departamento Estadísticas Demográficas

Mag. Elizabeth Carpinetti

Subdirectora de Comunicación y Relaciones Institucionales
Verónica Lamberti

Indizaciones

Núcleo Básico de Revistas Científicas
<<http://caicyt-conicet.gov.ar/sitio/comunicacion-cientifica/nucleo-basico>>



Redalyc, Sistema de Información Científica
<<http://redalyc.uaemex.mx>>



Latindex Catálogo 2.0, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
<<http://www.latindex.org>>



Directorios y bases de datos

LatinREV, Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades. FLACSO. <<https://www.flacso.org.ar/latinrev>>



Malena, CAICYT-CONICET
<<http://www.caicyt-conicet.gov.ar/malena>>



ROAD, Directorio de Recursos Científicos y Universitarios en acceso abierto
<<https://road.issn.org/>>



Contacto: revistapoblacion@estadisticaciudad.gob.ar

Los artículos, notas y comentarios bibliográficos expresan exclusivamente la opinión de sus autores/as. Se autoriza la reproducción de los contenidos sin fines comerciales, siempre y cuando se cite su autoría y que la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia. Copyright by Dirección General de Estadística y Censos - Queda hecho el depósito que fija la Ley No 11.723 - ISSN 2953-3538.



También es posible acceder a información estadística sobre la Ciudad de Buenos Aires

www.estadisticaciudad.gob.ar

Para consultas diríjase al Departamento Documentación y Atención al Usuario

cdocumentación@estadisticaciudad.gob.ar

Nuestras redes



GESTIÓN DE LA CALIDAD
RI 9000-2482
IRAM 450 9001-2015



Comité editorial

Cristina Cacopardo

Maestría de Demografía Social, Universidad Nacional de Luján.

Elizabeth Carpinetti

Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Marcela Cerrutti

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Centro de Estudios de Población.

María Eugenia Lago

Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Alfredo E. Lattes

Centro de Estudios de Población.

Victoria Mazzeo

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Hernán Otero

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (CONICET-UNCPBA).

Comité técnico

Elizabeth Carpinetti

Coordinadora del comité técnico y del Departamento Estadísticas Demográficas en IDECBA.
Magister en Demografía Social, Universidad Nacional de Luján.
Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires.

Constanza Díaz Franulic

Analista del Departamento Estadísticas Demográficas en IDECBA. Licenciada en Ciencias Económicas. Diplomada en Sociodemografía de las Migraciones, Universidad de Chile. Maestranda en Demografía Social Universidad Nacional de Luján.

Rosana Martínez

Analista del Departamento Estadísticas Demográficas en IDECBA. Diplomada en Estudios Avanzados en Geografía Humana, Universidad de Barcelona. Especialista en Demografía Social, Universidad Nacional de Luján.
Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires.

Ximena González

Correctora de estilo. Doctora en Letras, Universidad de Buenos Aires.

Lic. Marisa Miodosky

Colaboración en la gestión de contenidos

Población de BUENOS AIRES

Comité académico

Luis Alberto Beccaria

Universidad Nacional de General Sarmiento.
Doctor en Economía, Universidad de Cambridge, Inglaterra.
Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires.

Wanda Cabella

Sistema Nacional de Investigadores, Uruguay.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
Doctora en Demografía, Unicamp, Brasil.
Licenciada en Antropología, Universidad de la República, Uruguay.

David Nicular Castillo

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.
Economista y Magister en Economía Financiera, Universidad de Santiago de Chile.
Coordinador del Grupo de Trabajo de Indicadores del Mercado Laboral de la CEA-CEPAL.

María Ángeles Durán

Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España.
Doctora en Ciencias Políticas y Económicas, Universidad Complutense.
Academia Europea de Ciencias y Artes.

Julián Govea Basch

Doctor en Estudios de Población, El Colegio de México.
Magister en Demografía Social, Universidad Nacional de Luján.

Liliana Pantano

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
Doctora en Sociología, Universidad Católica Argentina.
Experta en Discapacidad y Desarrollo Social.

Ignacio Pardo

Sistema Nacional de Investigadores, Uruguay.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
Programa de Población.
Doctor en Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

Valentina Perrota

Sistema Nacional de Investigadores, Uruguay.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
Doctora en Sociología y Magister en Género, Sociedad y Políticas.
Coordinadora académica de la Especialización en Políticas del cuidado con perspectiva de género de CLACSO.

Agustín Salvia

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
Instituto de investigaciones Gino Germani.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina.
Doctor en Ciencias Sociales.

María Eugenia Zavala

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología México.
Doctora de Estado ès-lettres et sciences humaines en Demografía de la Universidad René Descartes-Sorbonne de Paris.
Profesora Emérita de la Universidad de Paris Ouest Nanterre La Défense.
El Colegio de México.



Artículos

ARTÍCULOS

1

Venir de afuera, vivir en villas, moverse en la Ciudad: un estudio de las prácticas de movilidad cotidiana de la población migrante que habita los barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Recepción: 27 noviembre 2024

Aprobación: 20 abril 2025

Mercedes Najman

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
Instituto de Investigaciones Gino Germani,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA/IIGG)
mercedesnajman@gmail.com

Denise Brikman

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
Instituto de Investigaciones Gino Germani,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA/IIGG)
denisebrikman@gmail.com

Resumen

El artículo analiza las prácticas de movilidad cotidiana de la población migrante que reside en barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). A partir del estudio comparativo de dos barrios con localizaciones contrastantes –Villa 15 en el suroeste y Rodrigo Bueno en el centro–, se examinan los patrones de desplazamiento y el acceso a las oportunidades urbanas de sus habitantes según su condición migratoria. Se trabaja con datos primarios producidos a partir de encuestas de movilidad y se complementa el análisis con datos secundarios provenientes de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2018. Los resultados muestran que los/as habitantes de barrios populares construyen espacios de vida principalmente anclados al barrio de residencia y su zona de proximidad, aunque sus patrones de movilidad presentan particularidades según la localización y escala de cada barrio. La condición migratoria, por su parte, opera reproduciendo e intensificando los patrones generales de movilidad de cada barrio.

Palabras clave: prácticas de movilidad cotidiana, barrios populares, migración, localización, oportunidades urbanas.

Abstract

This article analyses the daily mobility practices of the migrant population residing in informal settlements in the City of Buenos Aires. Based on a comparative study of two settlements with contrasting locations –Villa 15 in the southwest and Rodrigo Bueno in the centre–, we examine the patterns of daily movement and access to urban opportunities of their inhabitants according to their migratory status. We work with primary data produced from mobility surveys and complement the analysis with secondary data from Household Travel Survey 2018. The results show that the inhabitants of informal settlements construct living spaces mainly anchored to their neighborhood of residence and its proximity, although their mobility patterns present particularities associated with the location and scale of each neighborhood. The migratory condition, on the other hand, reproduces and intensifies the general mobility patterns of each neighborhood.

Keywords: everyday mobility practices, informal settlement, migration, location, urban opportunities.

Introducción

Este trabajo explora las características de las prácticas de movilidad cotidiana de la población migrante que reside en barrios populares¹ de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Mediante un análisis de los desplazamientos y prácticas cotidianas de esta población, se indaga la incidencia del lugar de residencia y de la condición de migrante sobre las posibilidades de acceso a las externalidades urbanas que ofrece la Ciudad.

¿Por qué poner el foco sobre migrantes, barrios populares y prácticas de movilidad cotidiana? En primer lugar, diversas investigaciones dieron cuenta de que los barrios populares, en tanto tipología de hábitat informal, son expresiones de la segregación, que acarrearán efectos sobre sus habitantes al obstaculizar el goce de las externalidades que ofrece la Ciudad (Katzman, 2001; Rodríguez Vignoli y Arriagada, 2004; Duhau y Giglia, 2008; Di Virgilio, 2008). Asimismo, las prácticas de movilidad cotidiana de quienes habitan estos barrios, es decir, los modos en que practican la Ciudad, operan (re) produciendo las condiciones de desigualdad sociourbanas (Cosacov y Di Virgilio, 2018).

Los efectos de lugar (Bourdieu, 1999) asociados a los barrios populares no son resultado únicamente del déficit de equipamiento, infraestructura y externalidades urbanas positivas que se advierten en estos tipos de territorios, sino que se profundizan mediante las prácticas cotidianas de los/as habitantes y sus movilizaciones intraurbanas (Segura, 2012; Di Virgilio y Perelman, 2014; Brikman, 2020; Apaolaza y Gutiérrez, 2021; Di Virgilio et al., 2022). Trabajos anteriores (Brikman, 2020) mostraron que las personas que habitan los barrios populares realizan prácticas de movilidad cotidiana que, al enmarcarse en las zonas de proximidad, tampoco posibilitan mejores accesos a las externalidades que ofrece la Ciudad. La predominancia de las zonas de proximidad en los espacios de vida que tejen las prácticas de movilidad cotidiana de quienes viven en estos barrios da cuenta, por un lado, de la riqueza de redes territoriales y de capitales barriales, pero también de cierto riesgo de encapsulamiento (Lazo y Calderón 2014; Brikman, 2020).

En segundo lugar, destacamos que no todos los barrios populares habilitan los mismos efectos de lugar para sus habitantes: un elemento clave de diferenciación radica en su localización o posición urbana. En la medida en que la CABA puede pensarse como una estructura urbana desigual (Oszlak, 1991), la localización residencial imprime distancias desiguales a las oportunidades urbanas disponibles y genera, por lo tanto, diferentes efectos de lugar (Di Virgilio, 2008; Najman, 2020; Brikman, 2020).

En tercer lugar, distintos trabajos mostraron que, en un mercado de tierra y vivienda que es sumamente excluyente², los barrios populares se vuelven un lugar de residencia preferencial para la población migrante (Salazar, 2021; Ojeda Ledesma, 2023; Sassone, 2002). Mera, et al. (2015), muestran que, mientras que solo el 13% de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es migrante, en las villas o barrios populares dicho número ronda el 50% y se explica principalmente por migrantes limítrofes (principalmente Bolivia y Paraguay y, en menor

medida, Perú). Tal como señala Di Virgilio (2008), los barrios populares operan como una “puerta de ingreso a la Ciudad” para muchos/as migrantes y, en gran cantidad de casos, estos territorios se consolidan como espacios residenciales duraderos para esta población.

Partiendo de estos antecedentes, este trabajo se propone profundizar en la estrecha relación que se teje entre migración, localización e informalidad urbana a partir del análisis de las prácticas de movilidad de los/as migrantes que residen en barrios populares con distinta ubicación en la Ciudad. Se analizan de modo comparativo las experiencias de movilidad cotidiana de habitantes de dos barrios populares que poseen diferentes localizaciones en la Ciudad (uno localizado en la zona suroeste y otro ubicado en la zona centro, a metros de la city porteña), procurando identificar y caracterizar las particularidades de estas prácticas entre la población migrante y no migrante. A lo largo del trabajo, intentamos responder los siguientes interrogantes: ¿qué caracteriza a las prácticas de movilidad cotidiana de los/as migrantes que residen en barrios populares? ¿El origen migratorio incide sobre estos patrones? ¿Y el tiempo o antigüedad de residencia en el barrio? ¿Los modos de practicar la Ciudad de las personas migrantes son distintos de los de sus vecinos/as no migrantes? ¿De qué modo incide la localización residencial diferencial en la configuración (o no) de recorridos cotidianos y prácticas de movilidad diferentes?

Migración, barrios populares y localización en clave móvil

Este artículo examina el acceso a la Ciudad de los grupos migrantes que residen en barrios populares, a partir de las características de sus movilidades y de los modos en que se apropian de los beneficios urbanos. Centrar la atención en estas prácticas cotidianas de movilidad permite repensar los problemas urbanos y sociales desde una perspectiva dinámica, como lo propone el enfoque del giro de la movilidad (Kaufmann et al., 2004; Sheller y Urry, 2006). Las prácticas de movilidad se entienden como los desplazamientos de personas, objetos o recursos, clasificándose en cuatro tipos principales: movilidad residencial, cotidiana, viajes y migración (Kaufmann et al., 2004). Este trabajo propone un abordaje integral de la movilidad espacial (Dureau et al., 2015) en la medida que articula las prácticas de migración y de movilidad cotidiana.

Por un lado, las prácticas migratorias pueden englobar migraciones internas que involucran cambios de residencia entre dos unidades administrativas de un país y la migración internacional, abordada en este artículo, que implica cambios de residencia de un país a otro (Dureau et al., 2015). Por otro lado, las prácticas de movilidad cotidiana pueden ser entendidas como desplazamientos regulares o diarios que responden a necesidades diversas y que facilitan el acceso a bienes, servicios y actividades esenciales para la vida diaria. Estos flujos y trayectorias generan, a su vez, diferenciaciones y límites socioespaciales que configuran el espacio urbano y las experiencias de quienes lo habitan

(Miralles-Guasch, 1998; Jirón, Lange y Bertrand, 2010; Mera, 2014; Apaolaza et al., 2016). Diversos factores inciden en estas movilidades, desde las características del territorio, como las condiciones físicas y funcionales, hasta elementos individuales y del hogar, como el tipo de familia, posición socioeconómica, género o lugar de residencia (Cosacov y Di Virgilio, 2018).

Las experiencias de acceso urbano están moldeadas no solo por factores socioespaciales, sino también por estigmas asociados a la clase, etnia, nacionalidad y lugar de residencia, tal como lo señala Segura (2012). En el caso de los migrantes, las prácticas de movilidad están condicionadas por estigmas sociales que afectan sus formas de desplazamiento por la Ciudad (Marcús, 2011). Estos estigmas se anclan tanto en su condición de residencia, es decir vivir en un barrio popular, así como en su condición migratoria, altamente racializada. Tal como sostienen Caggiano y Segura (2014) estos estigmas acompañan a los migrantes tanto en los espacios residenciales socialmente heterogéneos donde habitan y donde la nacionalidad, la etnia y la raza importan, como mucho más allá del lugar de residencia: en el espacio público, en el transporte público, en las instituciones educativas y sanitarias, en el ámbito laboral, entre otros. (Grimson, 1999, como se citó en Caggiano y Segura, 2014, p.33)

En este caso, indagamos en qué medida estos dos factores (lugar de residencia y condición migratoria) inciden en las prácticas de movilidad. En este sentido, podríamos pensar que existen, para el caso de los migrantes, distintos condicionantes para moverse y acceder a los beneficios de la Ciudad: el idioma en el que hablan, la alteridad de sus cuerpos y las redes que generan con el territorio de llegada (Salazar, 2021).

Respecto al lugar de residencia se examina cómo las características del territorio, particularmente el tipo de hábitat residencial³ (barrio popular) y su ubicación, configuran distintos modos de habitar la Ciudad. Trabajamos específicamente con los/as habitantes de dos barrios populares que se ubican en localizaciones contrastantes de la Ciudad. En primer lugar, seleccionamos la Villa 15 (conocida también como Ciudad Oculta), localizada en el barrio de Lugano, zona suroeste de la Ciudad, histórico lugar de residencia de los sectores populares en general y de las poblaciones migrantes en particular. La Villa 15 surge en la década del 40, al igual que varios barrios populares, en el marco del proceso de migración del campo a la ciudad impulsado por la industrialización por sustitución de importaciones. En segundo lugar, se eligió para el análisis el barrio Rodrigo Bueno. Este barrio surge en la década del 90 en una ex zona portuaria, a metros del centro porteño, en un espacio en desuso. En la misma zona, en paralelo, comienza a crearse el barrio de Puerto Madero, considerado una oportunidad de valorización del suelo, a partir de un proyecto de transformación urbana y revalorización de la zona costera. Actualmente, en esta zona de la Ciudad se localizan los precios del suelo más elevados.

En el caso de la condición migratoria, se analiza si el hecho de haber migrado, su origen y la antigüedad de residencia influyen en las formas en que actualmente las personas circulan y se apropian de los beneficios de la Ciudad. En este sentido, los casos seleccionados poseen por-

centajes significativos de migrantes en sus poblaciones, que se expresan en el componente migratorio de nuestra muestra.

Se trabaja a partir de datos primarios obtenidos mediante una Encuesta de Movilidad Cotidiana realizada en la vía pública⁴. Esta encuesta se realiza sobre la base de una muestra aleatoria de transeúntes que circulan por puntos estratégicos de los barrios. Si bien la encuesta se lleva a cabo a todas las personas circulantes, en este trabajo se analizan las prácticas cotidianas únicamente de quienes residen en los dos barrios seleccionados.

La elección de un instrumento de recolección de datos en la vía pública radica en su potencialidad para captar las prácticas de movilidad cotidiana in situ. Mediante este instrumento se recogen los itinerarios de movilidad cotidiana a partir de identificar todos los desplazamientos que la persona encuestada ha realizado y planea realizar en el día de la encuesta. Los itinerarios engloban las actividades y desplazamientos efectuados entre las 05:00 de la mañana hasta las 24:00 horas, teniendo en cuenta la hora de inicio de la actividad, tipo de actividad, tipo de lugar donde se realiza y ubicación geográfica, hora de inicio del desplazamiento y modo de transporte. Para evitar sobreestimaciones del rol del barrio residencial sobre las geografías cotidianas, se excluyó del análisis a aquellas actividades domésticas o de descanso que se realizan puertas adentro de la vivienda y se contemplaron únicamente las actividades que involucran desplazamientos. Mediante el análisis de estos datos podemos comprender hacia dónde se desplazan los/as habitantes de ambos barrios para satisfacer sus necesidades cotidianas, qué tipo de uso hacen de sus territorios de residencia y de geografías más amplias hacia otras zonas de la Ciudad.

Además, ya que la encuesta releva datos sociodemográficos de la población (edad, género, características de la inserción ocupacional, máximo nivel educativo alcanzado, país de nacimiento, lugar de residencia y antigüedad de residencia en el barrio popular relevado), permite analizar las particularidades de los circuitos cotidianos no solo a la luz del lugar de residencia, sino también en función de la condición migratoria.

Al ser una muestra aleatoria y no representativa, se buscó resguardar cierta correspondencia con las características demográficas de ambos barrios a partir de dos criterios. Por un lado, se respetaron los parámetros de distribución por género y edad de la población establecidos por el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010) para la Villa 15 y por el Censo de Rodrigo Bueno (2016) realizado por el Departamento de Estadísticas y Censos del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (Cuadros 1 y 2).

Cuadro 1
Distribución porcentual de la población de la Villa 15 por grupo de edad y género. Censo 2010 y Muestra

Género	Censo 2010 (INDEC)						Muestra					
	Grupo de edad						Grupo de edad					
	15-19	20-34	35-49	50-64	65 y más	Total	15-19	20-34	35-49	50-64	65 y más	Total
Varón	6,9	23,1	12,1	4,4	1,5	48,0	4,2	17,0	10,3	6,1	2,4	40,0
Mujer	7,6	23,2	13,2	5,5	2,5	52,0	3,0	29,1	17,6	6,1	4,2	60,0
Total	14,5	46,3	25,2	9,9	4,0	100,0	7,3	46,1	27,9	12,1	6,7	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC) y de la Encuesta de Movilidad Cotidiana (2016-2018).

Cuadro 2
Distribución porcentual de la población de Rodrigo Bueno por grupo de edad y género. Censo Rodrigo Bueno 2016 y Muestra

Género	Censo Rodrigo Bueno 2016 (IVC)						Muestra					
	Grupo de edad						Grupo de edad					
	15-19	20-34	35-49	50-64	65 y más	Total	15-19	20-34	35-49	50-64	65 y más	Total
Varón	7,2	20,5	14,0	6,9	1,1	49,7	4,8	14,3	14,3	10,1	0,6	44,0
Mujer	7,4	19,0	15,0	7,4	1,5	50,3	7,1	22,0	17,9	7,7	1,2	56,0
Total	14,6	39,5	29,0	14,3	2,6	100,0	11,9	36,3	32,1	17,9	1,8	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de Rodrigo Bueno 2016 (IVC) y de la Encuesta de Movilidad Cotidiana (2016-2018).

En segundo lugar, con el propósito de evitar sesgos entre las características demográficas de quienes efectivamente circulan por los puntos de recolección de datos y quienes respondieron al instrumento, de manera simultánea al relevamiento se realizó un registro de observación de todas y todos los transeúntes diferenciando género y grupo etario que operó como parámetro para la recolección (Cuadro 3).

En el caso de la Villa 15, la muestra se compone por 204 habitantes y en Rodrigo Bueno por 171 habitantes. La muestra poblacional sobre la que trabajamos, en sintonía con los datos censales previos, da cuenta de un alto componente migratorio en ambos barrios (79% en Rodrigo Bueno y 52% en la Villa 15).

Cuadro 3
Distribución porcentual de la población por condición migratoria según género y grupo de edad. Rodrigo Bueno y Villa 15.

Género y grupo de edad	Rodrigo Bueno		Villa 15	
	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes
Mujer	56,3	50,0	66,4	53,6
Varón	43,7	50,0	33,6	46,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Menor de 20	10,4	33,3	3,7	15,5
20-30	32,6	19,4	28,0	38,1
31-60	51,9	36,1	59,8	37,1
60 y más	5,2	11,1	8,4	9,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
N total	135	36	107	97

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Movilidad Cotidiana (2016-2018).

Asimismo, el origen de estas migraciones es diferente (Cuadro 4). En la Villa 15, existe una amplia primacía de migrantes de Paraguay (60%) y Bolivia (36%), mientras que en Rodrigo Bueno priman las migraciones desde Perú (71%) y Paraguay (21%).

Cuadro 4

Distribución porcentual de la población migrante según país de origen. Rodrigo Bueno y Villa 15

País de origen	Rodrigo Bueno	Villa 15
Bolivia	7,4	36,4
Paraguay	20,7	59,8
Perú	71,1	2,8
Otros	0,7	0,9
Total	100,0	100,0
N total	135	107

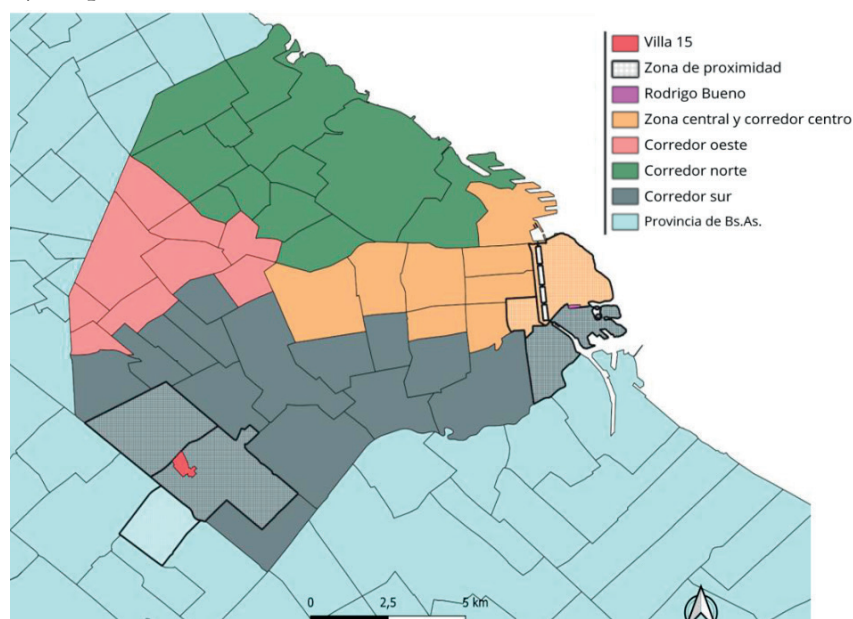
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Movilidad Cotidiana (2016-2018).

Mediante el análisis de estos datos podemos comprender hacia dónde se desplazan los/as habitantes de ambos barrios para satisfacer sus necesidades cotidianas, qué tipo de uso hacen de sus territorios de residencia y de geografías más amplias hacia otras zonas de la Ciudad.

La variable “localización de las actividades” identifica si las diferentes actividades realizadas a lo largo del día se desarrollan en los siguientes ejes espaciales⁵ (Mapa 1).

Mapa 1

Ejes espaciales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia.

Junto a los datos primarios, se utilizaron de modo complementario los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO) que capta las características de desplazamientos de las personas residentes del Área

Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), aunque en este caso trabajamos únicamente con habitantes de la CABA. La encuesta indaga sobre los viajes realizados el día anterior, preguntando sobre las actividades llevadas a cabo, tanto en el origen como en el destino del viaje, el modo o tipo de transporte que se utilizó, las cuadras caminadas, etc. En este trabajo, se comparan los datos de los barrios populares con las dinámicas de movilidad de los/as habitantes de la Ciudad en general.

Dime dónde vives y te diré por dónde te mueves

Las personas que residen en los barrios populares presentan patrones de movilidad cotidiana y formas de habitar la Ciudad que difieren significativamente de las observadas en el conjunto de la población urbana. Según la ENMODO⁶, la movilidad cotidiana de los/as habitantes de la Ciudad se desarrolla mayoritariamente fuera de las áreas cercanas a sus lugares de residencia. Específicamente, el 64% de los desplazamientos cotidianos se orientan fuera de la comuna de residencia, mientras que solo el 36% en la zona de proximidad residencial (misma comuna). Este uso más amplio de la Ciudad se vincula principalmente con actividades laborales, del total de los desplazamientos hacia otras comunas, el 43% se realiza por dichos motivos. Por otro lado, los movimientos dentro de las áreas de proximidad se asocian predominantemente con tareas de cuidado y actividades reproductivas, alcanzando el 50% de los desplazamientos internos (ENMODO, 2018).

En contraste, los patrones de movilidad cotidiana en los barrios populares presentan una dinámica opuesta a la tendencia general. Más del 50% de los desplazamientos ocurren dentro del entorno cercano, ya sea dentro del barrio o en sus zonas aledañas. En el caso específico de la Villa 15, este porcentaje es notablemente mayor, ya que alcanza el 75% (Cuadro 5).

Cuadro 5

Distribución porcentual de la población migrante según país de origen. Rodrigo Bueno y Villa 15

Ubicación	Rodrigo Bueno	Villa 15
Mismo barrio	18,3	29,6
Proximidad	37,0	48,9
Corredor central	22,1	4,5
Corredor norte	8,7	1,9
Corredor oeste	0,8	0,2
Corredor sur	8,2	8,1
Municipios del Gran Buenos Aires	4,9	6,8
Total	100,0	100,0
N total	389	470

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Movilidad Cotidiana (2016-2018).

Investigaciones previas han destacado la importancia de las áreas de proximidad al lugar de residencia en las movilidades cotidianas de los/as habitantes de barrios populares. Según Lazo y Calderón (2014), el entorno barrial ejerce una notable influencia en las prácticas cotidianas de sus residentes, quienes, a pesar de realizar desplazamientos de corta distancia, mantienen altos niveles de movilidad. Brikman (2020) enfatiza que este uso intensivo de los espacios de proximidad no implica inmovilidad, sino que los/as habitantes de estos barrios generan trayectorias más variadas y complejas que los desplazamientos pendulares (domicilio-empleo). Sin embargo, la marcada prevalencia del barrio y sus alrededores en las circulaciones diarias de los/as habitantes de barrios populares puede dar lugar a un encapsulamiento espacial. Este se caracteriza por uso casi exclusivo de áreas con deficiencias en infraestructura y servicios y un predominio de interacciones entre personas de clases sociales similares (Lazo y Calderón, 2014; Brikman, 2020). En los casos analizados, el uso del barrio y la proximidad presentan esta tendencia común y ciertas diferencias. En Villa 15, el 75% de los movimientos ocurre en el barrio o en sus proximidades (28,5% dentro del barrio y 47,2% en áreas cercanas). Por su parte, en Rodrigo Bueno, el uso del entorno barrial y las proximidades alcanza el 55%, otorgando mayor protagonismo al eje central y norte de la Ciudad.

El espacio próximo de vida constituye entonces un capital locacional (Abramo, 2003) que provee una serie de recursos relevantes para la reproducción de los hogares. Tal como sugiere el autor, es posible pensar que estos recursos son intrínsecos al barrio, ya que se desprenden de las características y particularidades del lugar de residencia como las redes de relaciones o economías que allí se desarrollan. Tanto en la Villa 15 como en Rodrigo Bueno, sus habitantes dieron origen a redes comerciales barriales, espacios de cuidado, comedores y centros recreativos que dan respuesta a muchas de las necesidades de sus poblaciones. Asimismo, si bien, tal como sostiene Ojeda Ledesma (2023), la economía informal es parte constitutiva de estos territorios, también en estos entornos se localizan efectores de salud y de educación estatal que atraen muchas movilidades cotidianas por razones de cuidado y reproductivas en el contexto barrial y de proximidad.

Sin embargo, las zonas de proximidad residencial –que se componen por el barrio de residencia y las zonas aledañas– presentan características distintas entre los dos casos analizados. En primer lugar, los barrios presentan escalas, niveles de consolidación y posiciones urbanas diversas, específicamente si consideramos su cercanía al centro. Los/as habitantes de la Villa 15, un barrio popular histórico y altamente consolidado que se localiza en la zona sudoeste de la Ciudad, desarrollan el 28,5% de sus desplazamientos cotidianos dentro del propio barrio. En cambio, los/as habitantes de Rodrigo Bueno, un asentamiento de pequeña escala surgido a fines de los 90 y ubicado en la zona central, desarrollan un 18,3% de sus movimientos dentro del mismo barrio.

En segundo lugar, respecto a las zonas aledañas, los/as habitantes de la Villa 15 hacen un uso mucho más intenso de esta área (47,2%) que los habitantes de Rodrigo Bueno (37%), aun cuando la zona de proxi-

midad de la Villa 15 (Villa Lugano, Mataderos y Villa Madero) presenta deficiencias de calidad y oferta en bienes y servicios (Di Virgilio et al., 2023). El menor uso de la proximidad de Rodrigo Bueno (Puerto Madero, San Telmo y La Boca), en donde hay disponibilidad de bienes y servicios de calidad, se explica por la presencia de barreras simbólicas que obstaculizan la apropiación de estas oportunidades urbanas (Brikman, 2024). El menor uso de la proximidad se compensa por un mayor uso de la zona central (22,1%) que también se encuentra en las cercanías del barrio popular. En este sentido el acceso a los beneficios que ofrece la centralidad está profundamente mediado por la localización de estos barrios populares, lo cual se refleja en el bajo uso de la centralidad por los/as habitantes de la Villa 15 quienes solo realizan un 4,3% de sus movimientos en esta área. En el mismo sentido, el corredor norte de la Ciudad, reconocido por su mayor dotación de servicios y equipamientos, tiene una presencia más destacada entre los desplazamientos de los/as habitantes de Rodrigo Bueno (8,7%) que entre los de la Villa 15 (1,8%).

En conclusión, los patrones de movilidad cotidiana en barrios populares presentan especificidades en comparación con los del conjunto de la Ciudad. Mientras que los movimientos cotidianos de la Ciudad, en general, muestran desplazamientos más extendidos, los/as habitantes de los barrios populares tienden a hacer un uso más intenso de sus zonas de proximidad. Sin embargo, aunque resuelven la mayoría de sus necesidades en las cercanías, se observan diferencias en el uso de la proximidad y en el acceso a los beneficios de la Ciudad en los dos casos, lo cual se corresponde con la localización y la escala de los dos asentamientos analizados.

Dime tu lugar de origen y te diré por dónde te mueves

En el apartado anterior, se analizaron las particularidades de los patrones de movilidad de los/as habitantes de barrios informales en la Ciudad y las diferencias que imprime la localización y la escala de los barrios analizados. En esta sección, se pretende explorar si las personas migrantes que residen en estos barrios desarrollan formas específicas de habitar y desplazarse por el espacio urbano, en comparación con las no migrantes. Asimismo, nos preguntamos si el origen migratorio y la antigüedad de llegada al barrio influyen en estas movilidades.

A partir del análisis de los datos (Cuadro 6), podemos concluir que los patrones de movilidad parecen estar más influidos por las características y localización de los barrios de residencia, antes que por la condición migratoria de las personas. En este sentido, las características de los movimientos presentan bajas diferencias entre migrantes y no migrantes, hacia el interior de cada barrio. Entre las diferencias que identificamos se destacan el mayor peso del barrio de residencia en los movimientos cotidianos de los/as migrantes de ambos barrios y un mayor uso de la proximidad entre los/as no migrantes. Asimismo, la mayor distinción se da en el caso de los/as migrantes de Rodrigo Bueno, quienes realizan mayores desplazamientos hacia otras zonas de la Ciudad (central, norte,

oeste, sur) y Municipios del Gran Buenos Aires (46,7% en el caso de los/as migrantes vs. 36,5% no migrantes).

Cuadro 6

Distribución porcentual de los movimientos por actividades cotidianas según condición migratoria y ubicación. Rodrigo Bueno y Villa 15

Ubicación	Rodrigo Bueno		Villa 15	
	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes
Mismo barrio	16,2	18,7	26,6	32,3
Proximidad	47,3	34,6	49,5	48,4
Corredor central	18,9	22,9	5,4	3,6
Corredor norte	5,4	9,5	1,8	2,0
Corredor oeste	0,0	1,0	0,0	0,4
Corredor sur	10,8	7,6	8,6	7,7
Municipios del Gran Buenos Aires	1,4	5,7	8,1	5,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
N total	74	315	222	248

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Movilidad Cotidiana (2016-2018).

El barrio de residencia tiene (aunque con poca significancia) un mayor peso entre los desplazamientos cotidianos de los/as migrantes en ambos barrios (30,2% vs. 26,6% en Villa 15 y 18,7% vs. 16,2% en Rodrigo Bueno), lo cual puede responder a la presencia de redes de sociabilidad de origen migrante en los barrios y su incidencia en la configuración de los desplazamientos y actividades de estos/as habitantes. En cambio, las zonas de proximidad son más frecuentadas por los/as no migrantes que por los/as migrantes en los dos casos. En la Villa 15, los/as no migrantes realizan el 49,5% de sus movimientos cotidianos dentro de la zona de proximidad, mientras que entre los/as migrantes ese porcentaje es del 45,3%. En Rodrigo Bueno, en cambio, los/as no migrantes concentran el 47,3% de sus desplazamientos en el área de proximidad, frente al 34,6% registrado entre los/as migrantes. Esta diferencia de aproximadamente 13 puntos porcentuales se explica a su vez por un mayor uso de otras zonas de la Ciudad (principalmente el corredor centro, norte y el GBA) por parte de los/as migrantes. Si bien el uso más intenso del corredor centro guarda relación con la proximidad geográfica, parecen existir ciertos atributos de la condición migratoria (presencia de otro tipo de redes territoriales, diferentes repertorios geográficos residenciales previos, etc.) que podrían estar incidiendo sobre el uso más intenso que los/as migrantes hacen de esta área de la Ciudad.

Hasta el momento, hemos identificado que, más allá de la condición migratoria, existen patrones comunes de movilidad entre migrantes y no migrantes que, a grandes rasgos, reproducen las tendencias generales de cada barrio. Sin embargo, se observan ciertas diferencias en el peso del propio barrio y de algunas zonas de la Ciudad. Para profundizar en la especificidad de las prácticas de movilidad cotidiana de los/as migrantes, nos preguntamos si el lugar de origen y la antigüedad de

residencia en el barrio influyen en la configuración de patrones distintos de movilidad y uso de la Ciudad. Se trabaja con los grupos migratorios de mayor peso para cada uno de los casos de estudio, en función de cómo fueron identificados, anteriormente, en el Cuadro 4.

Cuadro 7

Distribución porcentual de los movimientos por actividades cotidianas según país de origen de la población migrante y ubicación. Rodrigo Bueno y Villa 15

Ubicación	Rodrigo Bueno		Villa 15	
	Perú	Paraguay	Paraguay	Bolivia
Mismo barrio	15,9	21,2	32,3	21,1
Proximidad	33,2	44,2	48,8	57,8
Corredor central	24,6	21,2	4,9	3,3
Corredor norte	9,1	9,6	2,4	1,1
Corredor oeste	1,3	0,0	0	1,1
Corredor sur	8,6	1,9	7,3	7,8
Municipios del Gran Buenos Aires	7,3	1,9	4,3	7,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
N total	232	52	164	90

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Movilidad Cotidiana (2016-2018).

Según los datos presentados en el Cuadro 7, no se identifican patrones de movilidad cotidiana específicos entre las comunidades migrantes que trascienden las particularidades propias de cada barrio. Por ejemplo, aunque la comunidad paraguaya tiene una presencia significativa en ambos casos analizados, no se observan patrones comunes de uso urbano. En Rodrigo Bueno, los/as migrantes paraguayos/as hacen un uso más intensivo del corredor norte y centro de la Ciudad, mientras que en la Villa 15 tienden a utilizar más su propio barrio. Estos comportamientos no son exclusivos de esta comunidad migrante, sino que reproducen las tendencias generales del barrio y están, como hemos visto, estrechamente relacionados con las características urbanas y morfológicas de cada barrio.

No obstante, hacia el interior de cada uno de los casos de estudio, las distintas comunidades migratorias dibujan diferentes geografías cotidianas. Si comparamos los desplazamientos de los/as migrantes de la Villa 15 provenientes de Bolivia y Paraguay, los/las primeros/as hacen un menor uso del barrio y un mayor uso de la proximidad que los/las segundos/as (ver Cuadro 7). Asimismo, por fuera de las cercanías, los/as migrantes bolivianos frecuentan más los municipios del Gran Buenos Aires, lo cual podría deberse a redes familiares más amplias y dispersas territorialmente. Por otro lado, en Rodrigo Bueno, los/as migrantes de origen paraguayo hacen un mayor uso del propio barrio y la zona de proximidad que los/as migrantes peruanos/as. En cambio, estos/as últimos/as hacen un mayor uso del corredor central, del sur y del oeste, así como de los municipios del Gran Buenos Aires.

Aunque el lugar de origen de los/as migrantes y las características de sus redes territoriales en la Ciudad parecen influir en los patrones de movilidad, también resulta relevante analizar cómo la antigüedad residencial en el barrio impacta en estas prácticas. Diversos estudios, como los de Caggiano y Segura (2014), sugieren que el tiempo de residencia puede generar mayor confianza y conocimiento del entorno urbano, facilitando desplazamientos más variados y de mayor alcance. En este sentido, la antigüedad en el lugar de residencia podría afectar lo que Kaufmann et al. (2004) denominan “motilidad”, entendida como la capacidad potencial o real de desplazarse en el espacio social y urbano, estructurada en tres dimensiones principales: acceso, competencias y apropiación. La dimensión de acceso refiere a la disponibilidad de opciones de movilidad, como medios de transporte, infraestructura y servicios. Las competencias incluyen habilidades y conocimientos adquiridos, como manejar información sobre transportes, conocer el territorio, o poseer habilidades organizativas y físicas. Finalmente, la apropiación implica cómo los individuos actúan en función de las dos dimensiones previas. Desde esta perspectiva, el tiempo de residencia podría contribuir al desarrollo de competencias y habilidades que amplíen las posibilidades de desplazamiento, como el conocimiento de las rutas disponibles, la localización de bienes y servicios, y el entendimiento de las dinámicas urbanas. Esto plantea la hipótesis de que una mayor antigüedad de residencia en el barrio podría estar asociada con un uso más amplio y diversificado de la Ciudad.

Cuadro 8

Distribución porcentual de la población migrante según antigüedad de residencia en el barrio. Rodrigo Bueno y Villa 15

Antigüedad de residencia	Rodrigo Bueno	Villa 15
Hasta 2 años	13,3	17,8
3 a 5 años	13,3	9,3
6 a 10 años	31,9	27,1
Más de 10 años	41,5	45,8
Total	100,0	100,0
N total	135	107

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Movilidad Cotidiana (2016-2018).

En primer lugar, vale mencionar que, en ambos casos, la mayoría de los/as migrantes encuestados/as tienen un tiempo de residencia en el barrio mayor a 5 años (Cuadro 8). Así y todo, a continuación, procuramos identificar si, aun constituyendo un grupo poblacional menor, los/as habitantes recientes presentan usos particulares de la Ciudad (Cuadro 9).

Cuadro 9

Distribución porcentual de los movimientos por actividades cotidianas de la población migrante según antigüedad de residencia en el barrio y ubicación. Rodrigo Bueno y Villa 15

Ubicación	Rodrigo Bueno		Villa 15	
	Hasta 5 años	6 años y más	Hasta 5 años	6 años y más
Mismo barrio	21,9	19,8	39,7	27,4
Proximidad	25,0	37,9	42,9	53,2
Corredor central	22,9	19,8	3,2	4,5
Corredor norte	12,5	8,2	0,0	2,5
Corredor oeste	1,0	0,7	0,0	0,5
Corredor sur	8,3	7,9	6,4	7,5
Municipios del Gran Buenos Aires	8,3	5,8	7,9	4,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
N total	96	293	63	201

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Movilidad Cotidiana (2016-2018).

La hipótesis del uso más extenso de la Ciudad de los/as migrantes de mayor antigüedad residencial no parece corroborarse a partir de los datos analizados. Los/as habitantes recientes que residen en la Villa 15 desarrollan el 82.5% de sus movimientos en las cercanías (proximidad y barrio), pero este porcentaje es igualmente alto entre los/as residentes antiguos/as (80.6%). Sin embargo, dentro del uso de la zona de residencia se observan diferencias. Los/as habitantes recientes de la Villa 15 muestran un uso más intensivo del propio barrio (y por lo tanto un mayor encapsulamiento) que quienes tienen más antigüedad residencial. En sentido inverso, utilizan en menor medida la zona de proximidad y otros corredores de la Ciudad central, es decir, son menos móviles.

Por su parte, en Rodrigo Bueno se advierte una relación inversa: es mayor el porcentaje de movimientos cotidianos de cercanía entre los/as habitantes antiguos/as (57,6%) que entre los recientes (46,88%). No obstante, podemos observar algunas particularidades en torno a la antigüedad residencial en ambos casos. En Rodrigo Bueno si, como ya veíamos, la zona de proximidad era usada con menor intensidad entre los/as migrantes que entre los/as no migrantes, esta tendencia se intensifica al observar la antigüedad residencial: quienes llegaron más recientemente utilizan en menor medida esta zona de la Ciudad.

Es decir, se observa un mayor grado de encapsulamiento en el propio barrio y la construcción de vidas más restringidas a los límites barriales en los/as migrantes de menor antigüedad residencial, que en los/as migrantes en general de cada barrio. Sin embargo, dicha diferencia es significativa en la Villa 15, pero bastante menor en el caso de Rodrigo Bueno.

Conclusiones

Este estudio parte de entender a los barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como espacios residenciales prioritarios para las comunidades migrantes. Esto se debe, principalmente, a las

barreras de acceso al mercado formal de vivienda y tierra que enfrenta este grupo poblacional. En este marco, el trabajo se propuso analizar el acceso a la Ciudad de estas comunidades, enfocándose en las particularidades de sus movilidades cotidianas. Para ello, se retomaron dos dimensiones claves identificadas en la literatura como condicionantes de los modos de vida y movilidad cotidiana: por un lado, el territorio y la ubicación residencial; y por otro, las características personales, específicamente la condición migratoria. En este contexto, este trabajo se preguntó si habitar un barrio popular influye en la manera de circular y vivir la Ciudad y si la experiencia migratoria genera diferencias en los patrones de movilidad cotidiana entre los/as residentes de estos barrios.

Respecto a la primera cuestión, se observa que los/as habitantes de barrios populares muestran patrones de movilidad distintos de los de otros sectores de la Ciudad. Predominan los desplazamientos de corta distancia, aunque esto no implica necesariamente menor intensidad o complejidad en los movimientos. La mayoría de sus necesidades cotidianas se resuelven dentro de sus zonas residenciales, es decir, en el barrio y su proximidad. Considerando que los barrios populares constituyen zonas deficitarias en términos de equipamiento urbano, la concentración de los movimientos cotidianos en la proximidad permite develar otra faceta de la desigualdad: el acceso a bienes y servicios de menor calidad.

No obstante, las características territoriales de cada barrio generan diferencias. En la Villa 15, los/as residentes concentran su vida cotidiana en la proximidad, mientras que en Rodrigo Bueno los desplazamientos incluyen en mayor medida el eje centro-norte de la Ciudad. Estas diferencias están vinculadas con las particularidades de la ubicación de cada barrio: Rodrigo Bueno, situado cerca del centro, ofrece mayor diversidad de servicios y equipamientos; la Villa 15, en cambio, está localizada en el sur, una zona históricamente asociada a sectores populares y con carencias en infraestructura y servicios.

Al diferenciar los movimientos cotidianos de migrantes y no migrantes, observamos una reproducción de los patrones generales de movilidad de cada uno de los barrios analizados. Sin embargo, una de las diferencias reside en la importancia que posee el barrio y la proximidad en estos recorridos. Los/as migrantes tienden a priorizar el barrio de residencia en sus desplazamientos cotidianos, a diferencia de la población no migrante que otorga mayor relevancia a las zonas de proximidad. En este sentido, es posible afirmar que la condición migratoria es un factor que profundiza las desigualdades urbanas generadas por el hecho de residir en un barrio popular.

Por otro lado, las características de la movilidad residencial, como el país de origen y el tiempo de residencia en el barrio, no producen patrones de movilidad específicos, pero sí opera como un patrón de diferenciación en el interior de cada barrio. En la Villa 15, los/as migrantes bolivianos/as usan en mayor medida el territorio de proximidad y el Gran Buenos Aires que los/as paraguayos/as, quienes le otorgan mayor centralidad al propio barrio en su dinámica cotidiana. En Rodrigo Bueno, los/as migrantes de origen paraguayo hacen un mayor uso del

propio barrio y la zona de proximidad que los/as migrantes peruanos/as, quienes realizan mayores movimientos por los corredores centro, sur, oeste, así como por los Municipios del Gran Buenos Aires.

Por último, la hipótesis de que los/as migrantes con mayor antigüedad en el barrio usan la Ciudad de manera más extensa no se confirma en los datos analizados. La duración de la residencia parece acentuar los patrones de movilidad propios de cada territorio. En Rodrigo Bueno, la proximidad es menos utilizada por los/as migrantes en comparación con los/as no migrantes y este fenómeno es más pronunciado entre quienes llevan menos tiempo en el barrio. En Villa 15, los/as migrantes recientes muestran un uso más intensivo del propio barrio, reflejando una tendencia al encapsulamiento mayor que aquellos con más antigüedad.

En conclusión, las prácticas cotidianas en estos barrios populares están fuertemente marcadas por el territorio, lo que refuerza la centralidad de la proximidad como un recurso clave para la vida diaria. No obstante, este énfasis en la proximidad puede convertirse en un factor de aislamiento. Por otro lado, las características migratorias introducen matices en el uso del barrio, la proximidad y el resto de la Ciudad, configurando dinámicas diferenciadas que complejizan los modos de habitar en estos territorios.

Desde ya, las prácticas de movilidad de menor distancia no necesariamente poseen una connotación negativa, sino que, por el contrario, podrían dar cuenta de movilidades más sustentables, reducción de tiempos de viaje, etc. Sin embargo, cuando ello sucede en los barrios populares sí implica un acceso a recursos de menor calidad y, por lo tanto, una reproducción de las condiciones de desigualdad urbana desde las prácticas cotidianas.

En un contexto en el que los barrios populares han sido foco, durante la última década, de políticas que buscan reducir dichas desigualdades, este trabajo llama a la reflexión sobre qué tipo de intervenciones deberían llevarse a cabo para promover modos de habitar más equitativos.

En este sentido, la desigualdad de estos territorios puede pensarse desde dos perspectivas que demandan una estrategia dual: intervenciones orientadas a mejorar la calidad de los bienes y servicios que poseen los barrios populares, a la vez que políticas que habiliten mejores condiciones para el desplazamiento de los sectores populares en general y de los/as migrantes en particular.

Bibliografía

- Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y territorios: Estudios territoriales* 35(136-7), 273–294. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75391>
- Abramo, P. (2010). Mercado y orden urbano. Del caos a la teoría de la localización residencial. Universidad Externado de Colombia.
- Apaolaza, R., Blanco, J., Lerena, N., López-Morales, E., Lukas, M. y Rivera, M. (2016). Transporte, desigualdad social y capital espacial: análisis comparativo entre Buenos Aires y Santiago de Chile. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (56), 19-41. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17141/iconos.56.2016.2148>
- Apaolaza, R. y Gutiérrez, A. (2021). Movilidad y constreñimiento territorial de los jóvenes en asentamientos informales periféricos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Ruiz J. Tagle, M. Alvarez y G. Labbé (Eds.). *Marginalidad urbana y efectos institucionales. Sociedad, Estado y territorio en Latinoamérica a comienzos del Siglo XXI* (pp. 47-79). Ril Editores.
- Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En P. Bourdieu (Dir.), *La miseria del mundo* (pp. 119-124). Fondo de Cultura.
- Brikman, D. (2020). Efectos de la localización en territorios informales segregados. Intervenciones estatales, configuración socio-urbana y prácticas de movilidad cotidiana en Villa 15 y Rodrigo Bueno [Tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires.
- Brikman, D. (2024). Efectos de la localización en barrios segregados: Un análisis de los patrones de movilidad y modos de habitar de los/as residentes de Rodrigo Bueno y Villa 15. *Geograficando*, 20(1), e147. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe147>
- Caggiano, S. y Segura, R. (2014). Migración, fronteras y desplazamientos en la ciudad. *Dinámicas de la alteridad urbana en Buenos Aires. Revista de Estudios Sociales*, 1(48), 29–42. <https://doi.org/10.7440/res48.2014.03>.
- Chaves, M. Segura, R., Speroni, M. y Cingolani, J. (2017). Interdependencias múltiples y asimetrías entre géneros en

- experiencias de movilidad cotidiana en el corredor sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Transporte y Territorio*, (16), 41–67. <https://doi.org/10.34096/rtt.i16.3602>
- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. CEPAL.
- Cosacov, N. y Di Virgilio, M. M. (2018). Presentación Dossier# 10: Movilidades espaciales de la población y dinámicas metropolitanas en ciudades latinoamericanas. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (10), 1–16. https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/3197/pdf_22
- Di Virgilio, M.M. (2008). Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires. [Tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires.
- Di Virgilio, M.M., Brikman, D., y Najman, M. (2022). Más allá de las fronteras residenciales: un estudio de la segregación desde la movilidad cotidiana. *Economía, sociedad y territorio*, 22(69), 427–456. <https://doi.org/10.22136/est20221734>
- Di Virgilio, M. M., y Serrati, P. S. (2023). Arquitectura del bienestar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Diálogos con la desigualdad urbana. *Revista española de sociología*, 32(4), a189. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2023.189>
- Di Virgilio, M.M. y Perelman, M. (2014). Ciudades latinoamericanas. La producción social de las desigualdades urbanas. En Di Virgilio, M.M., y Perelman, M. (Coords.) *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*, (pp. 9-23). Clacso.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. Siglo XXI.
- Dureau, F., Lulle, T., Souchaud, S. y Contreras Y. (2015). Movilidades y cambio urbano. Bogotá, Santiago y São Paulo. Universidad Externado de Colombia.
- Dureau, F. Giroud, M. y Lévy, J.P. (2021). La observación de las movilidades cotidianas, *Revista INVI*, 36(102), 208–259. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/64501>

- Falú, A. (2014). El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias. *Revista Vivienda y Ciudad*, 1, 10–28. <http://hdl.handle.net/11336/34632>
- Gutiérrez, A., Blanco J. (2021). Transporte, movilidad y territorio: perspectivas a partir de la pandemia COVID-19. *Revista Transporte y Territorio*, (25). <https://doi.org/10.34096/rtt.i25.10954>
- Jirón, M. P., Lange C. y Bertrand, M. (2010). Exclusión y desigualdad espacial: Retrato desde la movilidad cotidiana, *Revista INVI*, 25(68), 15–57. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62319>
- Kaufmann, V., Bergman, M.M. y Joye, D. (2004). Motility: mobility as capital, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4), 745–756. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00549.x>
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 75, 171–189. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e37dda43-a705-44d5-88fe-0a2530f6b892/content>
- Lazo, A., Calderón, R. (2014). Los anclajes en la proximidad y la movilidad cotidiana: Retrato de tres barrios de la ciudad de Santiago de Chile. *EURE* (40)21, 121–140. <https://doi.org/10.4067/S0250-716120140003000064067/S0250-71612014000>
- Marcos, M., Mera, G., y Di Virgilio, M. (2015). Contextos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires: una propuesta de clasificación de la ciudad según tipos de hábitat. *Papeles de población*, 21(84), 161–196. <http://ref.scielo.org/p587q7>
- Marcos, M. (2022). Las villas en las estadísticas públicas: propuesta para su delimitación conceptual y territorial en la Ciudad de Buenos Aires. *Población de Buenos Aires*, 19(31), 7–27. www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/01/poblacion31
- Marcús J. (2011, 8-11 agosto). Discriminación social y estrategias de invisibilización en la Ciudad de Buenos Aires. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-034/120>
- Mera, G. (2014). De la localización a la movilidad: propuestas teórico-

- metodológicas para abordar la segregación espacial urbana. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad, (17)17, 25–46. <https://doi.org/10.30972/crn.1717184>
- Mera, G., Marcos, M. y Di Virgilio, M.M. (2015). Migración internacional en la Ciudad de Buenos Aires: un análisis socioespacial de su distribución según tipos de hábitat. Estudios demográficos y urbanos, 30(2), 327–367. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102015000200327
- Miralles Guasch, C. (1998). La movilidad de las mujeres en la ciudad. Un análisis desde la Ecología Urbana. Ecología Política (15), 123–130. https://www.researchgate.net/publication/283861365_La_movilidad_de_las_mujeres_en_la_ciudad_Un_analisis_desde_la_Ecologia_urbana
- Najman, M. (2020). ¿Vivir mejor? Análisis de las trayectorias hacia la vivienda social y las transformaciones sobre las situaciones de exclusión de sus habitantes [Tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires.
- Ojeda Ledesma, L. (2023). Informalidad urbana y movilidad. En D. Zunino Singh, P. Jirón y G. Giucci (Eds.) Nuevos términos clave para los estudios de movilidad en América Latina (pp.139–151). Teseo.
- Osterling, E. (2018). Migraciones. En D. Zunino Singh, P. Jirón y G. Giucci (Eds.) Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina (pp. 95-104). Biblos.
- Rodríguez Vignoli, J. (2008), Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina. Eure, 34(103), 49–71. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000300003>
- Rodríguez Vignoli, J. y Arriagada, C. (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. Eure, 30(89), 5–24. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612004008900001>
- Salazar, A. (2021). Experiencias de movilidad cotidiana de mujeres migrantes: explorando el barrio La Chimba desde una perspectiva feminista. Revista INVI, 36(102), 127–156. revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63543
- Sassone, S.M. (2002). Espacios de vida y espacios vividos. El caso de los inmigrantes bolivianos en el Área Metropolitana de Buenos

- Aires. En T. Salman y A. Zoomers (Eds.), *The Andean Exodus. Transnational migration from Bolivia, Ecuador and Peru*, (pp. 91–121). CEDLA.
- Segura, R. (2012). Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata. *Quid*, 16(2), 106–133. <http://hdl.handle.net/11336/197784>
- Sheller, M. y Urry, J. (2006). The New Mobilities Paradigm. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 38(2), 207–226. <https://doi.org/10.1068/a37268>
- Suárez-Lastra, M. y Delgado-Campos, J. (2007). Estructura y eficiencia urbanas. Accesibilidad a empleos, localización residencial e ingreso en la ZMCM 1990-2000, *Economía, Sociedad y Territorio*, 6(23), 693–724. <https://doi.org/10.22136/est002007254>
- Suárez-Lastra, M. y Delgado-Campos, J. (2010). Patrones de movilidad residencial en la Ciudad de México como evidencia de co-localización de población y empleos. *EURE*, 36(107), 67–91. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612010000100004>
- Subsecretaría de Planificación de la Movilidad. (2018). Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO). <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/encuesta-movilidad-domiciliaria>

Notas

1 Por barrio popular entendemos aquellos territorios de escala barrial que, desde sus orígenes, presentan condiciones de informalidad, es decir, que se encuentran al margen de las reglas de acceso y ocupación del suelo (Abramo, 2003), tanto en términos dominiales como urbano-ambientales (Clichevsky, 2000). En Argentina históricamente se los denominó como villas o asentamientos, sin embargo, durante los últimos años se estableció un nuevo consenso tanto en el ámbito académico como político para redefinir a estos territorios como barrios populares, intentando quitar los estigmas asociados a los términos anteriormente utilizados. A lo largo de este trabajo se utilizará indistintamente villa, asentamiento, barrio popular.

Marcos (2022) engloba a estos territorios como Barrios Populares Informales (BaPIs), caracterizados por ser hábitats populares y presentar condiciones de informalidad urbana. Asimismo, realiza una diferenciación entre ellos según su origen y características morfológicas. Los territorios trabajados en este artículo, al momento en el que se desarrolló el trabajo de campo, pueden ser considerados BaPIs tipo villa, ya que se trata de urbanizaciones generadas por ocupación directa no planificada, con predominio de informalidad dominial y urbanística, que presentan un tejido urbano irregular y de alta densidad, y un tamaño mayor a 2.2 hectáreas. Ambos casos, según la denominación de la autora (Marcos, 2022), pueden considerarse tipo mixto ya que presentan intervenciones estatales. En el caso de la Villa 15, esta característica estuvo presente en el momento del trabajo de campo, debido a la existencia de una pequeña cantidad de viviendas sociales construidas por la Fundación Madres de Plaza de Mayo. En cambio, en el caso de Rodrigo Bueno, la intervención de reurbanización y regularización dominial, que implicó la construcción de vivienda social, se realizó en 2017, luego del trabajo de campo.

2 Ya que el alquiler representa el 30 - 40% de un salario formal, se piden garantías locales, recibo de sueldo formal, documentación nacional, entre otros.

3 Los tipos de hábitat o mercados de tierra y vivienda permiten diferenciar a la Ciudad en función de las distintas maneras de producción del espacio habitacional (Marcos et. al, 2015). Las autoras distinguen siete categorías para diferenciar a los espacios intraurbanos en función del momento y las condiciones de su urbanización y la forma de producción del espacio habitacional. Los hábitats informales o autoproducidos son una de estas categorías.

4 La encuesta se hizo en el marco de una investigación colaborativa con colegas de Francia, Chile y Colombia: “Mobilités spatiales et transformations dans les anciennes périphéries urbaines des métropoles d’Amérique latine Latine (Bogotá, Buenos Aires et Santiago du Chili): la ville latino-américaine entre le centre et la périphérie actuelle” (PIP-CNRS), del cual somos parte. En el caso de Villa 15, el trabajo se realizó entre 2016/2017 y en el caso de Rodrigo Bueno, en 2018.

5 Los ejes de la Ciudad se construyeron a partir de una caracterización que consideró la periodización de la expansión urbana, indicadores sociales y urbanos actuales, los corredores de transporte y movilidad y clasificaciones espaciales según los tipos de hábitat. Luego de dicho análisis, se construyeron las siguientes categorías: “en el propio barrio” considera a Villa 15 o Rodrigo Bueno dependiendo del lugar de residencia del encuestado/a; “Zona de proximidad de Villa 15” refiere a Villa Lugano, Mataderos y Villa Madero y “Zona de proximidad de Rodrigo Bueno” engloba Puerto Madero, La Boca y San Telmo; “Zona central y corredor centro” incluye los barrios de Puerto Madero, Retiro, San Nicolás, Monserrat, San Telmo, Constitución, San Cristóbal, Almagro, Caballito y Balvanera; “Corredor norte” incluye los barrios de Recoleta, Palermo, Villa Crespo, Belgrano, Colegiales, Chacarita, Parque Chas, Villa Ortúzar, Villa Urquiza, Coghlan, Núñez, Saavedra; “Corredor oeste” incluye los barrios de La Paternal, Villa Mitre, Agronomía, Villa del Parque, Monte Castro, Versalles, Villa Real, Villa Devoto, Villa Pueyrredón; “Corredor sur” incluye los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya, Boedo, Parque Chacabuco, Flores, Villa Soldati, Floresta, Vélez Sarsfield, Villa Luro, Liniers, Parque Avellaneda, Mataderos, Villa Lugano, Villa Riachuelo; y, finalmente, la última categoría responde a los Municipios de Gran Buenos Aires.

6 Se filtró la base de datos ENMODO (Subsecretaría de Planificación de la Movilidad, 2018) para compatibilizar con la población que releva la encuesta desarrollada para este trabajo. Se trabaja con un recorte de 3602 casos y 4363 desplazamientos, dejando de lado los desplazamientos que se orientan a “regresar al domicilio”. Se busca así comprender la espacialización de las actividades cotidianas que involucran desplazamiento, diferenciando cuándo se ubican en la misma comuna de residencia (territorio de proximidad) y cuándo se ubican en otras comunas o municipios (movilidades más amplias).

ARTÍCULOS

2

Cambios demográficos y demanda educativa en la Ciudad de Buenos Aires:

Recepción: 21 mayo 2025

Aprobación: 30 junio 2025

Ariel Tófalo

Unidad de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE), Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; UNICEF Argentina.
arieltofalo@gmail.com

Susana Di Pietro

Unidad de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE), Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNA); Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ).
susana.dipietro@buc.edu.ar

Luciana Aguilar

Unidad de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE), Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ).
aguilar.luly@gmail.com

Resumen

En el marco de los procesos demográficos experimentados a nivel regional y nacional, en los últimos años la Ciudad de Buenos Aires fue escenario de una caída muy pronunciada de la natalidad. En el presente documento se analiza el impacto de este fenómeno en el sistema educativo de la jurisdicción, focalizando en los cambios en la demanda sobre el tramo obligatorio del Nivel Inicial y el ingreso al Nivel Primario. La fuerte reducción en la cantidad de nacimientos y en la tasa de fecundidad que se ha registrado a partir de 2015 resulta inédita en el país y, en particular, en la Ciudad de Buenos Aires se observa una caída muy pronunciada: entre 2014 y 2023 la cantidad de niñas y niños nacidos vivos se redujo más del 45%. Este cambio en el comportamiento reproductivo de la población tiene impacto en múltiples ámbitos de la vida social y, en el caso del sector educativo en particular, se expresa como reducción de la demanda escolar.

Palabras clave: natalidad, cambio demográfico, demanda educativa, matrícula escolar, Ciudad de Buenos Aires.

Abstract

Within the framework of demographic processes experienced at the regional and national level, the City of Buenos Aires has witnessed in recent years a very pronounced drop in births. This document analyzes its impact on the local education system, focusing on changes in demand for early education and elementary school. The strong reduction in the number of births and fertility rate since 2015 is unprecedented in the country, and particularly in the City of Buenos Aires, the number of live-born children decreased more than 45% between 2014 and 2023. This change in reproductive behavior of the city's population has impacts on multiple areas of social life and, in the education sector, it's expressed as a reduction in educational demand.

Keywords: birth rate, demographic changes, educational demand, school enrollment, City of Buenos Aires.

Introducción

En el marco de los procesos demográficos experimentados a nivel regional y nacional, en los últimos años se registra en la Ciudad de Buenos Aires una caída muy significativa de la natalidad. Entre 2014 y 2023 la cantidad de nacidos/as vivos/as en la jurisdicción pasó de 43.716 a 23.988. Esto supone un descenso del orden del 45% en un lapso relativamente breve, teniendo en cuenta que los cambios demográficos suelen observarse en períodos que abarcan al menos varias décadas. En este sentido, el marco de análisis vinculado con la transición demográfica¹ no es suficiente para comprender las tendencias recientes, por lo cual es necesario indagar en aspectos económicos, sociales y culturales para esbozar posibles explicaciones del fenómeno. Este documento toma como antecedente principal el estudio efectuado por el Ministerio de Educación de la Nación (SEIE, 2023) que aborda esta temática desde una perspectiva nacional, anticipando los efectos que estos cambios demográficos tendrán en el sector educativo en el corto y mediano plazo.

Considerando entonces la relevancia de estos procesos en el plan nacional, y la particular intensidad que adquiere en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el presente artículo se propone analizar el impacto de las tendencias demográficas recientes en materia de natalidad sobre el sistema educativo de la jurisdicción, particularmente en lo que refiere a la demanda potencial sobre los niveles Inicial y Primario². Para ello se buscará, en primer lugar, analizar pormenorizadamente la información poblacional disponible para la jurisdicción y en cada una de las comunas, poniéndola en relación con los datos de matriculación recabados por el Relevamiento Anual. De esta forma, será posible observar cómo han venido coevolucionando ambas magnitudes. Posteriormente, se realizará un trabajo de estimación para dimensionar la incidencia de este fenómeno sobre la demanda educativa en el corto plazo, a sabiendas de que el notable descenso en la cantidad de nacimientos que se viene registrando tendrá como correlato una caída en el volumen de niñas y niños en condiciones de acceder a la educación formal. En parte, este proceso ya se está observando en la reducción de estudiantes que se registra en las salas de Jardín de Infantes: desde 2019 la cantidad de niñas y niños matriculados/as muestra un descenso que se sostiene hasta 2023. Y las proyecciones permiten prever que dicha caída se profundizará en los próximos años: a modo de ejemplo, se estima que para 2025 la matrícula de Jardín de Infantes será el 34% menor a la cantidad de estudiantes registrados en 2019. De manera similar, en 2028 el Nivel Primario vería reducida su matrícula el 25% en comparación con el mismo año base.

La intención del presente trabajo es resaltar la importancia de considerar estos cambios demográficos no solo para la elaboración de diagnósticos sino también como insumo para el diseño de políticas. Por ello, se procurará dar cuenta de las oportunidades y desafíos que estas tendencias traen aparejados, a fin de brindar un aporte para el

planeamiento educativo de la jurisdicción, entendiendo que dicha tarea debe estar fundada en decisiones informadas. Diversos autores sostienen que el escenario demográfico actual puede representar una oportunidad (Rofman et al., 2022; Salinas Ulloa y Potter, 2008) siempre que se adopten decisiones políticas que permitan aprovechar las ventajas que supone para las diferentes áreas: previsional, laboral, de cuidados, etc. Al respecto, al final del documento se delinean algunas recomendaciones acerca del modo de anticipar y abordar este esperable descenso en la demanda educativa, una coyuntura que puede resultar favorable para ampliar la inclusión educativa, mejorar las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje, avanzar en formatos de extensión de la jornada escolar, entre otros aspectos.

Cambio demográfico: perspectiva mundial, regional y nacional

La denominada “teoría de la transición demográfica” es un modelo teórico surgido en Europa hacia mediados del siglo XX y que, pese a las numerosas críticas recibidas³, constituye el corpus principal de la demografía en tanto ciencia que busca estudiar las poblaciones humanas en lo que refiere a su dimensión, estructura, evolución y características generales desde un enfoque cuantitativo y estadístico (CELADE, 1985). Su postulado general señala que el crecimiento poblacional en las sociedades modernas se vincula principalmente con los cambios en el comportamiento reproductivo y en la mortalidad, factores que permiten caracterizar a las sociedades en determinado momento histórico y establecer cierta periodización o etapas por las que estas atraviesan. En este sentido, se habla de la transición desde una situación caracterizada por elevadas tasas de fecundidad y mortalidad hacia otra en la cual ambas disminuyen. Inicialmente, se observa un descenso progresivo de la mortalidad (asociado con mejoras en las condiciones de vida, avances en materia sanitaria, de salud, cuidado y nutrición) mientras que la fecundidad se mantiene en niveles elevados, dando lugar así a procesos de fuerte crecimiento poblacional. En una segunda etapa, se registra una reducción también progresiva de la fecundidad, lo cual tiende a moderar dicho fenómeno y orientar la evolución demográfica hacia una baja tasa de crecimiento poblacional. Finalmente, las mejoras sostenidas en materia de ampliación de la expectativa de vida, reducción de la mortalidad general y en particular de la mortalidad infantil, sumadas a un comportamiento reproductivo típico de sociedades postindustriales, dan como resultado poblaciones más envejecidas, con tasas de crecimiento vegetativo que tienden a disminuir hasta llegar incluso a la posibilidad de una contracción demográfica (Turra y Fernandes, 2021). Estos procesos pueden darse de manera más lenta o más veloz, según se trate de países desarrollados o en vías de desarrollo, pero en ambos casos se trata de transformaciones que se dan a lo largo de varias décadas. En América Latina, la primera fase de la transición asociada con la disminución de

la mortalidad se produjo en un lapso mucho menor al transcurrido en los países europeos. Siguiendo a Zavala de Cosío (1995), es posible ubicar alrededor de 1930 el inicio de la transición de la mortalidad en la región y para 1965 comenzaba ya a observarse un proceso de caída en la natalidad. La abrupta reducción de la mortalidad que se dio en este período relativamente breve dio lugar a una explosión en el crecimiento demográfico. Sin embargo, ya para la década de 1980 la fecundidad había descendido de manera notoria, incluso en sectores sociales más empobrecidos. En este sentido, lo que en Europa llevó prácticamente 200 años en América Latina tuvo lugar en poco más de medio siglo. El período que se abre desde los años 90 en adelante en la región se caracteriza por un sostenido descenso de la fecundidad con rasgos particulares: más allá de ciertas heterogeneidades nacionales, no se registró un aumento notable de la edad media de la maternidad (como resultado de tendencias contrapuestas por grupos sociales, entre madres con mayor nivel educativo que tienden a postergar más su maternidad y madres con menor nivel educativo que continuaron experimentando la maternidad temprana) y se sostuvieron niveles altos de fecundidad adolescente. Ambos aspectos delinean una situación peculiar en la región que la diferencia de los procesos que tuvieron lugar en Europa (Cabella y Pardo, 2014).

Dentro del contexto latinoamericano, Argentina fue uno de los países donde este proceso de transición demográfica se dio más tempranamente. Por ello, es posible afirmar que el país ya se encontraba en una etapa avanzada de dicha transición hacia fines del siglo XX (CELADE, 1994). Ya desde las últimas décadas del siglo XIX la mortalidad comenzó a reducirse de manera constante, dando lugar a un importante crecimiento poblacional que a su vez fue alimentado por una clara política inmigratoria orientada a poblar el territorio en el menor tiempo posible. La precoz tendencia a la reducción de la mortalidad en Argentina se vincula con la temprana modernización de su sociedad en comparación con el resto de la región, sus altos niveles de urbanización y la fuerte expansión de la educación formal. En la década de 1950, mientras muchos países de América Latina se encontraban dando los primeros pasos en la transición demográfica, Argentina ya había avanzado significativamente en su recorrido (Gragnolati et al., 2014). A principios del siglo XX la fecundidad comenzaba un proceso de disminución, también de manera adelantada al resto de la región; sin embargo, esa tendencia se estabilizó unas décadas más tarde (incluso mostrando un leve crecimiento entre 1970 y 1980) y recién retomó una clara senda descendente a mediados de la década de 1980. Para fines del siglo XX, este particular derrotero combinado con la abrupta reducción de la fecundidad que el resto de la región experimentó a partir de 1965, dio como resultado un escenario de convergencia entre el perfil nacional y el de América Latina en relación con la tasa global de fecundidad (TGF)⁴ (Rofman et al., 2022).

No obstante, en los últimos años, Argentina registra un fenómeno sin precedentes: una aceleración en la caída de la fecundidad que, desde

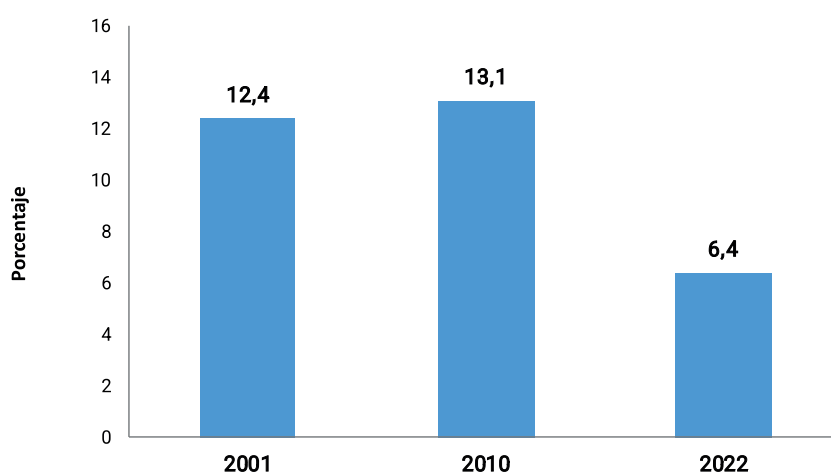
que existen registros sistemáticos de este indicador, nunca se había dado de manera tan marcada. Entre 2014 y 2021, la TGF descendió un 35% ubicándose en el valor más bajo en la historia del país y llegando por primera vez a niveles menores a la tasa de reemplazo⁵. Esta abrupta caída difícilmente pueda explicarse solo a partir de la teoría de la transición demográfica, cuyos cambios tienden a manifestarse en movimientos más graduales y en períodos más extendidos. Incluso considerando los aportes conceptuales de Lesthaeghe y Van de Kaa (1986) respecto de la “segunda transición demográfica”, quienes destacan rasgos típicos de las sociedades occidentales que no coinciden con la perspectiva demográfica tradicional⁶, sería difícil explicar la velocidad que ha adoptado este fenómeno en nuestro país. A modo de ejemplo: niveles de fecundidad menores a la tasa de reemplazo, aumento de la edad media de la maternidad, nuevas conformaciones familiares, mayor autonomía económica femenina y desacople entre matrimonio y maternidad son todos elementos que se plantean como propios de esta “segunda transición demográfica” y que están presentes en el perfil demográfico y reproductivo actual de nuestro país (y en particular de la Ciudad de Buenos Aires). No obstante, se vuelve necesario recurrir a otros factores para comprender este profundo cambio en el comportamiento reproductivo de la población ocurrido en los últimos diez años.

Si bien no es el objetivo principal de este trabajo dilucidar exhaustivamente las causas de este fenómeno, sino más bien poner el foco en sus consecuencias, se pueden esbozar algunas hipótesis que, en líneas generales, apuntan a un cambio de orden cultural: la mayor autonomía de las mujeres en la decisión sobre la maternidad dentro del marco más amplio de la visibilización de los feminismos. La creciente participación femenina en la educación superior y en el mercado de trabajo son elementos que contribuyen a delinear este escenario, aunque en el caso de Argentina constituyen características sociodemográficas de larga data y, por ese mismo motivo, no explican cabalmente los cambios recientes. En cambio, la fuerte reducción de la maternidad en el segmento adolescente, la postergación de la llegada del primer hijo o hija hacia edades más avanzadas e incluso la decisión de no procrear (rechazando el mandato tradicional de mujer/madre) son cambios culturales que se vinculan con el marcado descenso de la fecundidad antes señalado. La observación de las tasas de fecundidad específicas por grupos de edad permite advertir que entre las adolescentes se redujo más fuertemente que en el conjunto de mujeres de 20 años y más. Se trata de un dato auspicioso dado que, en la mayor parte de los casos, la maternidad en ese segmento etario no ocurre como resultado de una decisión de las adolescentes sino como consecuencia de vulneraciones de sus derechos reproductivos. Según distintas fuentes, el embarazo no intencional o no planificado constituye más de dos tercios de los casos de maternidad adolescente en Argentina y, particularmente entre las madres menores de 15 años, los nacimientos suelen ser producto de situaciones de abuso (Ministerio de Salud de la Nación, 2022; UNICEF, 2022).

Asimismo, la maternidad temprana suele derivar en la interrupción de las trayectorias escolares y en menores posibilidades de inserción en el mercado laboral, tendiendo así a una reproducción de los roles tradicionales de género que asignan a las mujeres una mayor (o exclusiva) responsabilidad sobre las tareas domésticas y de cuidado. Esta importante caída en la fecundidad adolescente fue recientemente analizada por un documento oficial de la serie de informes temáticos sobre el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2024). A continuación, en el Gráfico 1, se observa claramente cómo el porcentaje de madres adolescentes (15 a 19 años) se reduce a menos de la mitad entre las dos últimas mediciones censales, es decir, entre 2010 y 2022.

Gráfico 1

Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años en viviendas particulares con hijos/as nacidos/as vivos/as. Argentina. Años 2001, 2010 y 2022



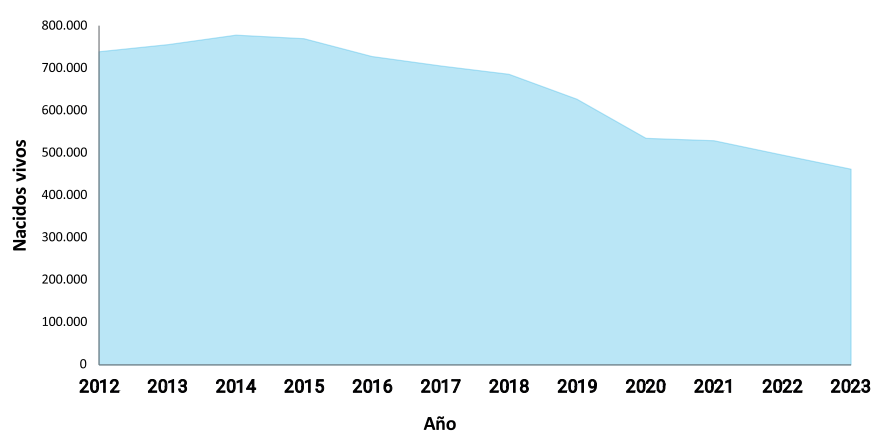
Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

A partir de las estadísticas vitales que publica el Ministerio de Salud de la Nación se corrobora que entre 2014 y 2020 el descenso de la tasa de fecundidad adolescente (menores de 20 años) fue del 55%. La caída fue incluso mayor en lo que respecta a la fecundidad adolescente temprana (menores de 15 años) la cual se redujo el 58% durante ese mismo período (Rofman et al., 2022). Tal como se señaló más arriba, para el total de mujeres la reducción había sido del 34%. Si bien se trata de un fenómeno muy reciente, distintos especialistas han señalado que este cambio notable se asocia con definiciones de política pública y transformaciones legislativas: la inclusión de la Educación Sexual Integral en la currícula escolar, el despliegue del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) como política multisectorial que enfoca sus esfuerzos en el acceso de la población adolescente a sus derechos sexuales y reproductivos, la distribución masiva del implante subdérmico (una nueva clase de anticonceptivo de larga duración y elevada efectividad) y más recientemente el marco legal de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (Ley 27.610/2020).

Otro indicador que permite advertir el importante cambio que se dio en el comportamiento reproductivo de la sociedad argentina en los últimos años es la cantidad de niños/as nacidos/as vivos/as por año. La evolución durante la última década muestra que la tendencia creciente que venía observándose se sostuvo hasta 2014, para dar paso luego a un descenso muy marcado en el volumen de nacimientos que se sostiene hasta 2023 (último dato disponible). La variación registrada entre 2014 y 2023 revela una caída del orden del 41%, lo que equivale en términos absolutos a una reducción de los nacimientos cercana a los 315.000 (Gráfico 2).

Gráfico 2

Evolución en la cantidad de nacidos/as vivos/as. Argentina. Años 2012/2023

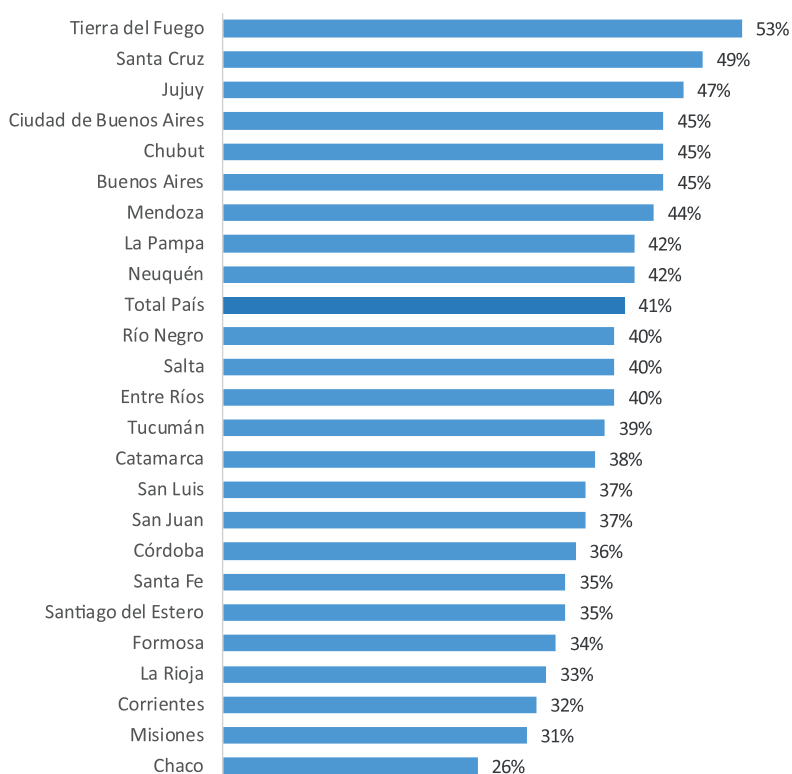


Fuente: elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales (DEIS-Ministerio de Saludde la Nación).

Este notable descenso en la cantidad de nacidos/as vivos/as por año se presenta en todas las jurisdicciones del país, lo que indica que se trata de un fenómeno de vasto alcance. Tal como se puede advertir en el Gráfico 3, si bien ocurre en todo el territorio nacional, la intensidad de este proceso varía entre provincias. Un grupo de seis jurisdicciones se distinguen del resto, ya que en ellas la caída en el volumen de nacimientos fue igual o superior al 45% durante el período analizado; es decir, claramente por encima de la media nacional. Entre ellas, se encuentra la Ciudad de Buenos Aires (45%) junto a otras cinco provincias de diversa pertenencia territorial: Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut (Patagonia), Jujuy (NOA) y Provincia de Buenos Aires (Centro). En el otro extremo, la jurisdicción con menor descenso en la cantidad de nacidos/as vivos/as fue Chaco (26%) que, junto con Misiones, Corrientes, La Rioja y Formosa conforman el grupo de provincias cuyo descenso en la natalidad fue menor al 35% durante el período analizado.

Gráfico 3

Porcentaje de reducción en la cantidad de nacidos/asvivos/assegún jurisdicciones. Argentina. Años 2014/2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales (DEIS - Ministerio de Salud de la Nación).

Habiendo delineado el contexto macro regional y nacional, en el apartado siguiente se pone el foco en la situación particular de la Ciudad de Buenos Aires para observar cómo ha evolucionado en los últimos años la fecundidad y la natalidad, considerando la heterogeneidad territorial propia de esta jurisdicción a partir de un análisis pormenorizado en términos de zonas y comunas⁷.

Evolución de la fecundidad y natalidad en la CABA

En virtud de la magnitud de la caída de la natalidad en la Ciudad de Buenos Aires en los últimos tiempos, cabe profundizar en el análisis de los cambios experimentados en la fecundidad en esta jurisdicción. Tal como señala un documento oficial:

La Ciudad de Buenos Aires completó su transición demográfica en la década de 1960 y desde 1991 su nivel de fecundidad se encuentra por debajo del reemplazo generacional (menos de 2,1 hijos por mujer). Su nivel ha sido más o menos constante pero siempre inferior al resto del país y se espera que la transición hacia una fecundidad más baja continúe y se expanda en el futuro (DGESYC, 2022, p. 2).

Según datos oficiales, la TGF de la jurisdicción pasó de 1,9 en el trienio 2010/2012 a 1,2 hijos/as por mujer en el período 2020/2022, es decir, una reducción del 36% en tan solo una década. Al respecto, Mazzeo (2023) analiza el comportamiento reproductivo de las mujeres residentes en la Ciudad entre 2010 y 2021, destacando no solo la reducción general de los nacimientos sino también la postergación de la edad en que las mujeres se convierten en madres. La autora identifica dos rasgos clave en el proceso de cambio del comportamiento reproductivo en la Ciudad: su precocidad y su rapidez. En el contexto nacional, las porteñas iniciaron la regulación de su fecundidad antes que otras jurisdicciones: ya desde 2010 se advierte una reducción notable de la fecundidad marital que se vincula tanto con el descenso y la inestabilidad de las uniones como también con la postergación de las edades al momento de la unión y del primer nacimiento. Asimismo, al compararse las tasas brutas de natalidad⁸ correspondientes a 2015 y 2021 la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en ambos casos en el grupo de jurisdicciones que presentan tasas inferiores al promedio nacional⁹. Siguiendo a esta autora, el perfil reproductivo en la Ciudad se caracteriza, entre otros rasgos, por:

- la disminución de fecundidad en el segmento de mujeres de menos de 40 años, y especialmente entre menores de 35 años;
- el aumento de la edad media del primer matrimonio de las mujeres (casi 6 años más entre 2000 y 2021);
- el aumento de la edad promedio de las madres (2,5 años más entre 2010 y 2021);
- el aumento de la fecundidad de las mujeres entre 40 y 49 años, junto con el crecimiento relativo de madres que tuvieron su primer/a hijo/a después de los 45 años.

La autora sostiene que, si bien es necesario indagar cualitativamente las causas de estos comportamientos, cabe considerar que el avance actual de las tecnologías reproductivas y los cambios en la legislación vigente que habilitan nuevas modalidades de tener hijos/as, extienden la posibilidad de tener descendencia biológica. Sin duda, estos elementos conjugados con factores de orden económico y cultural podrían explicar la extensión de la edad del primer hijo/a y el crecimiento de la fecundidad de las mujeres mayores de 40 años en un contexto de descenso general de los nacimientos.

A fin de comprender las particularidades de estos procesos demográficos hacia el interior de la Ciudad de Buenos Aires, y considerando la fuerte heterogeneidad que caracteriza a esta jurisdicción, es pertinente abordar territorialmente la evolución de la natalidad. Para ello se toma como referencia el modelo de zonificación de la Ciudad adoptado por el Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA, ex DGEYC), que procura plasmar el fenómeno de la segregación residencial y socioeconómica reflejando el modo en que las desigualdades sociales se articulan con el espacio urbano (Mazzeo et al, 2012). A partir del análisis conjunto de 35 indicadores referidos a diferentes dimensiones de las condiciones de vida de la población¹⁰

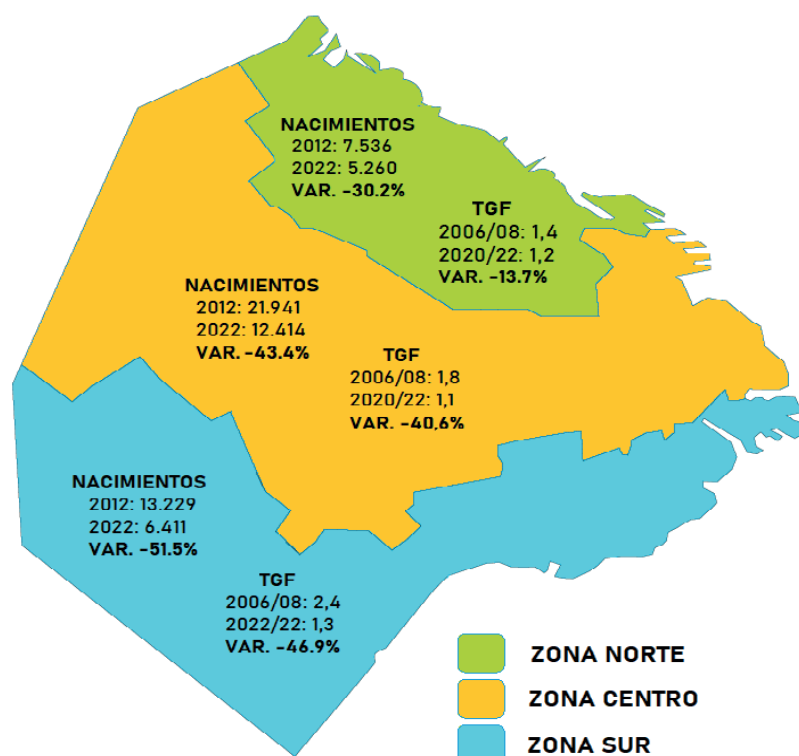
se configuraron tres conglomerados:

- a) la Zona Norte (integrada por las Comunas 2, 13 y 14), que se caracteriza por exhibir mejores ingresos per cápita familiar, bajos porcentajes de hogares con hacinamiento y de población sin cobertura de salud, altos porcentajes de población adulta con educación secundaria completa y elevadas tasas de escolarización del nivel secundario;
- b) la Zona Sur (compuesta por las Comunas 4, 8, 9 y 10) que presenta menores ingresos per cápita familiar y elevado peso de hogares con ingresos menores a la canasta básica total, altos porcentajes de hogares con hacinamiento, menor cobertura de salud, elevada proporción de población adulta sin secundario completo y tasas de escolarización del nivel secundario más bajas;
- c) la Zona Centro (Comunas 1, 3, 5, 6, 7, 11, 12 y 15), que se ubica en una posición intermedia respecto de las anteriores, de acuerdo con los indicadores contemplados (Di Pietro, Tófalo et al., 2014.)

Si se observan las TGF por zona geográfica para el trienio 2020/2022 se advierte una relativa paridad entre los tres aglomerados (Mapa 1): mientras que la TGF de la Zona Norte es de 1,2 hijos/as por mujer, en la Zona Centro alcanza 1,1 y en la Zona Sur se ubica en 1,3. No obstante, esta situación es novedosa en la jurisdicción ya que la brecha de fecundidad entre zonas era más marcada hace algunos años. A modo de ejemplo, para el trienio 2006/2008 el valor de la TGF para la Zona Norte era de 1,4 hijos/as por mujer, en la Zona Centro llegaba 1,8 y la Zona Sur se despegaba de las anteriores alcanzando una tasa de 2,4. En este sentido se advierte una progresiva convergencia del perfil reproductivo de la Ciudad, incluso entre zonas geográficas muy distintas en cuanto a sus características socioeconómicas y que tradicionalmente habían tenido un comportamiento diferenciado. Esto puede observarse también a partir de la cantidad de nacimientos que, si bien muestra una caída en todas las zonas de la Ciudad durante la última década, fue mucho más notoria en los territorios más desfavorecidos: entre 2012 y 2022 se redujo 52% en la Zona Sur, en la zona central en un 43% y el grupo de comunas del corredor norte en un 30%.

Mapa 1

Evolución en la cantidad de nacidos/as vivos/as 2012/2022 y de la tasa global de fecundidad trienal 2006-2022 según zonas geográficas. Ciudad de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales (DEIS - Ministerio de Salud) y Dirección General de Estadísticas y Censos (DGESYC- GCBA).

En un contexto en el cual el tamaño de la población de la CABA no se ha modificado sustancialmente en las últimas tres décadas, e incluso mostrando un crecimiento del 9% en el volumen de mujeres en el segmento de 15 y 49 años en el mismo lapso, la fuerte caída neta en la cantidad de nacimientos solo se explica por un cambio en el comportamiento reproductivo que, como ya se anticipó, es relativamente reciente y tiene un impacto significativo en los niveles de fecundidad de la jurisdicción en su conjunto¹¹.

Cabe analizar de qué manera los cambios en las tendencias de natalidad se vinculan con variaciones en la demanda educativa sobre los primeros años de la educación obligatoria. El análisis conjunto de las estadísticas vitales y la matrícula escolar permite anticipar una importante reducción de la población que potencialmente ingresará al sistema educativo de la Ciudad en los próximos años, aspecto que se estudia en detalle en las siguientes páginas.

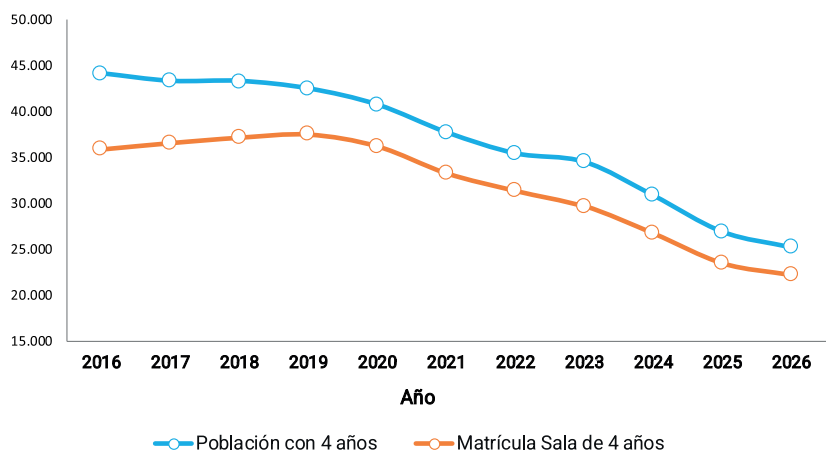
Cambio demográfico y demanda educativa en la CABA

En congruencia con el propósito de este estudio, el presente apartado se aboca a considerar los efectos de la caída en la natalidad –aborda-

da precedentemente—en la demanda educativa futura. De este modo, se busca poner a disposición una información valiosa para la elaboración de diagnósticos y para la definición de políticas en el sector educativo. Se parte del supuesto de que el cambio que se viene observando en el comportamiento reproductivo de la población tendrá inevitablemente su correlato en la reducción del volumen de niños/as en condiciones de ingresar al sistema educativo de la Ciudad. Para estimar la magnitud de este impacto se realiza, en primer lugar, un ejercicio de proyección de cohortes basado en estadísticas vitales del Ministerio de Salud de Nación (nacimientos y defunciones) que permite prever qué cantidad de población podría ingresar al segmento obligatorio del sistema educativo en los próximos años¹². Esto surge como necesidad, dado que las proyecciones poblacionales oficiales se formularon con posterioridad al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, razón por la cual no pueden incorporar en sus estimaciones el fenómeno demográfico que comenzó a manifestarse con claridad a partir de 2015¹³. Una vez obtenidas las proyecciones poblacionales por edad simple, se procede a compararlas con las tendencias de matrícula registradas entre 2016 y 2023 para observar su comportamiento conjunto. Finalmente, se estiman ambas magnitudes (población y matrícula) para los próximos años con foco en el segmento etario de 4 a 6 años, que corresponde al tramo obligatorio del Nivel Inicial y el primer grado de la educación primaria.

Comenzando entonces por la población de 4 años, es posible advertir que esta viene reduciéndose desde 2016 de manera constante y que resulta esperable que este proceso siga su curso en los años venideros. En cuanto a la matrícula, tal como puede observarse en el Gráfico 4 y Cuadro 1, hasta 2019, la sala de 4 del Nivel Inicial mantuvo un derrotero creciente, vinculado con la ampliación de la cobertura luego de establecerse como obligatoria en 2014 por la Ley 27.045. Sin embargo, a partir de 2020 se registra una disminución de la cantidad de estudiantes que se sostiene hasta 2023 (último dato obtenido por el Relevamiento Anual) lo cual muestra los efectos del cambio demográfico antes señalado. A partir de allí, las proyecciones indican que esta reducción de la demanda continuará su curso, profundizando la tendencia observada. Se espera que para 2026 la matrícula de sala de 4 en la Ciudad de Buenos Aires sea de poco más de 22.000 estudiantes, lo que supone una disminución del 25% respecto de 2023 y, en términos absolutos, unos/as 7.500 niños/as menos.

Gráfico 4
Evolución de la población de 4 años y la matrícula de sala de 4 de Nivel Inicial. Ciudad de Buenos Aires. Años 2016/2026



Nota: las líneas punteadas indican proyección de matrícula.
Fuente: elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales (DEIS - Ministerio de Salud) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE -GCBA).

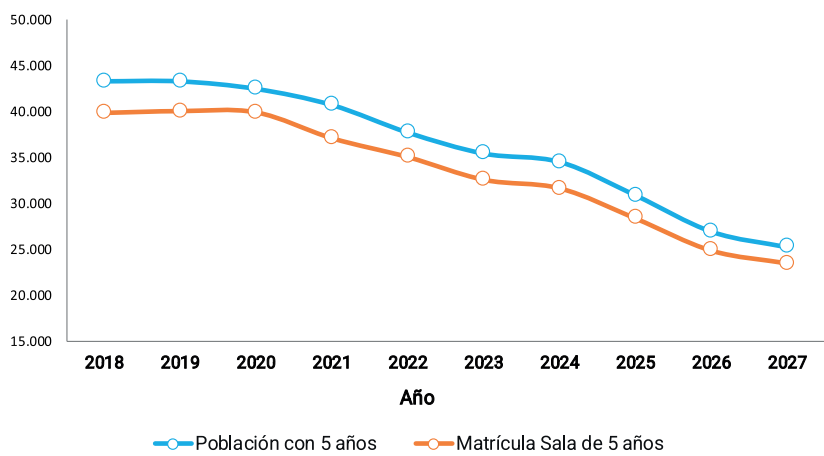
Cuadro 1
Población de 4 años y matrícula de sala de 4 de Nivel Inicial, variación absoluta y relativa. Ciudad de Buenos Aires. Años 2016, 2023 y 2026

Población y matrícula	Año 2016	Año 2023	Año 2026 (proyección)	Var. 2016/2023	Var. 2023/2026
Población con 4 años	44.076	34.469	25.201	-9.608 -22%	-9.268 -27%
Matrícula Sala de 4	35.878	29.629	22.175	-6.249 -17%	-7.454 -25%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales (DEIS - Ministerio de Salud) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE - GCBA).

De manera similar, la población de 5 años muestra desde 2016 una tendencia decreciente que se vuelve más marcada aún a partir de 2020 (Gráfico 5 y Cuadro 2). Las proyecciones indican que el proceso se intensificará desde 2024 e impactará fuertemente en la demanda educativa. En este sentido, se puede prever que la matrícula de sala de 5 contará en 2027 con 23.500 estudiantes aproximadamente, lo que representa un 28% menos que lo registrado en 2023 y una reducción neta de algo más de 9.000 niños/as durante el mismo período.

Gráfico 5
Evolución de la población de 5 años y la matrícula de sala de 5 años de Nivel Inicial. Ciudad de Buenos Aires. Años 2016/2027



Nota: las líneas punteadas indican proyección de matrícula.
Fuente: elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales (DEIS - Ministerio de Salud) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE - GCBA).

Cuadro 2
Población de 5 años y matrícula de sala de 5 de Nivel Inicial, variación absoluta y relativa. Ciudad de Buenos Aires. Años 2016, 2023 y 2027

Población y matrícula	Año 2016	Año 2023	Año 2027 (proyección)	Var. 2016/2023	Var. 2023/2027
Población con 5 años	44.933	35.392	25.204	-9.541 -21%	-10.188 -29%
Matrícula Sala de 5	40.029	32.528	23.435	-7.501 -19%	-9.093 -28%

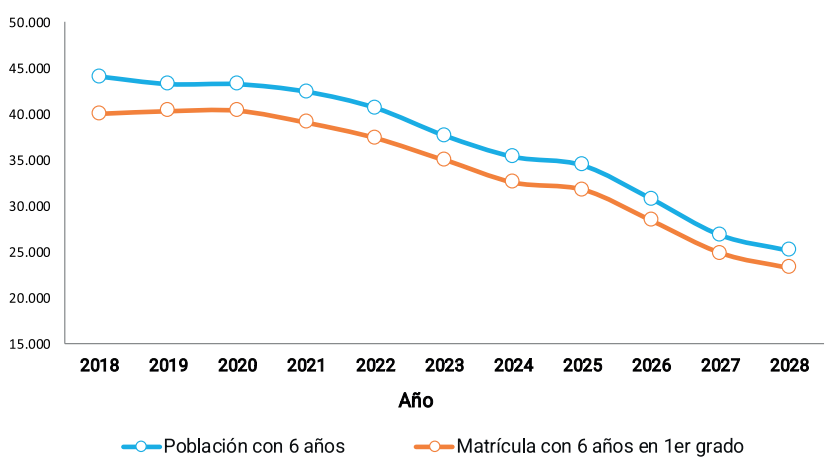
Fuente: elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales (DEIS - Ministerio de Salud) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE - GCBA).

Como se aprecia con claridad en los gráficos anteriores, las líneas que reflejan la evolución poblacional y la de matrícula de Nivel Inicial expresan movimientos similares durante el período analizado; particularmente, desde 2020 en adelante, la caída de ambos indicadores resulta prácticamente equivalente. Dado que el margen de inclusión en salas de 4 y 5 años es reducido por su carácter universal y obligatorio, la fuerte correlación observada entre demanda potencial y matrícula anticipa para los próximos años una disminución muy significativa en la cantidad de estudiantes que ingresarán al segmento obligatorio de la escolaridad.

En cuanto a la población de 6 años (Gráfico 6 y Cuadro 3), la cual por su edad debería asistir al primer grado de la educación primaria, se advierte también un proceso de intensa reducción que se vuelve más notorio incluso a partir del año 2021. Asimismo, las proyecciones ofrecen una idea de cómo seguirá evolucionando este grupo poblacional, lo que permite prever una importante caída en la demanda educativa. Como se advierte en el gráfico siguiente, se espera que para 2028 la

matrícula de primer grado se ubique en torno a los 23.300 estudiantes, hecho que implica una disminución del 33% respecto de 2023. En valores absolutos, esto supone que habría cerca de 12.000 estudiantes menos.

Gráfico 6
Evolución de la población de 6 años y la matrícula de primer grado de Nivel Primario. Ciudad de Buenos Aires. Años 2016/2028



Nota: las líneas punteadas indican proyección de matrícula.
Fuente: elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales (DEIS - Ministerio de Salud) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE - GCBA).

Cuadro 3
Población de 6 años y matrícula de primer grado, variación absoluta y relativa. Ciudad de Buenos Aires. Años 2016, 2023 y 2028

Población y matrícula	Año 2016	Año 2023	Año 2028 (proyección)	Var. 2016/2023	Var. 2023/2028
Población con 6 años	44.616	37.667	25.165	-6.949 -16%	-12.502 -33%
Matrícula 1er grado	40.978	35.004	23.275	-5.974 -15%	-11.729 -34%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Estadísticas Vitales (DEIS - Ministerio de Salud) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE - GCBA).

La dimensión territorial del cambio en la demanda educativa

En el presente apartado se aborda la evolución que experimentará la demanda educativa proyectada tomando como punto de partida el año 2023 (último dato relevado), considerando la comuna como unidad de análisis y posteriormente su agrupación en zonas. La primera conclusión que arroja este análisis es que prácticamente en todas las comunas de la Ciudad se producirá una caída significativa de la cantidad de alumnos/as que ingresarán al tramo educativo obligatorio del Nivel

Inicial. No obstante, se presentan importantes diferencias en cuanto a la intensidad de este fenómeno (Cuadro 4).

En relación con la demanda potencial de la sala de 4 años, para el año 2026 se prevé un descenso muy marcado en las Comunas 4, 7, 8, 9, 10 y 13, donde la reducción proyectada de población de 4 años será mayor al 25% en relación con el último dato relevado (2023). En cambio, en las comunas 2 y 15 la caída será menor al 10% para el mismo período.

Cuadro 4
Matrícula de sala de 4 años y población de 4 años, variación absoluta y relativa según comunas. Ciudad de Buenos Aires. Años 2023 y 2026

Comuna	Año 2023 (matrícula)	Año 2026 (población)	Variación 2023/2026	
Comuna 1	2.090	1.728	-362	-17%
Comuna 2	1.129	1.031	-98	-9%
Comuna 3	1.739	1.326	-413	-24%
Comuna 4	2.855	1.926	-929	-33%
Comuna 5	1.380	1.183	-197	-14%
Comuna 6	1.634	1.291	-343	-21%
Comuna 7	2.050	1.496	-554	-27%
Comuna 8	3.522	2.111	-1.411	-40%
Comuna 9	1.952	1.264	-688	-35%
Comuna 10	1.663	1.137	-526	-32%
Comuna 11	1.746	1.362	-384	-22%
Comuna 12	2.096	1.864	-232	-11%
Comuna 13	2.459	1.801	-658	-27%
Comuna 14	2.008	1.753	-255	-13%
Comuna 15	1.306	1.305	-1	-0,10%

Nota: las celdas en color indican las comunas con un descenso proyectado de la demanda educativa igual o superior al 25%.

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE - GCBA).

De igual modo, en lo que respecta a niños/as de 5 años, para 2027 en todas las comunas se registrará una disminución considerable en la cantidad de estudiantes en condición de asistir al último tramo del Nivel Inicial. Entre 2023 y 2027 la mayoría experimentará una caída superior al 25% de la matrícula; mientras que solo las Comunas 2, 12 y 15 tendrán reducciones inferiores al 14% (Cuadro 5).

Cuadro 5

Matrícula de sala de 5 años y población de 5 años, variación absoluta y relativa según comunas. Ciudad de Buenos Aires. Años 2023 y 2027

Comuna	Año 2023 (matrícula)	Año 2027 (población)	Variación 2023/2027	
Comuna 1	2.318	1.732	-586	-25%
Comuna 2	1.145	1.031	-114	-10%
Comuna 3	1.945	1.328	-617	-32%
Comuna 4	3.229	1.931	-1.298	-40%
Comuna 5	1.524	1.183	-341	-22%
Comuna 6	1.794	1.291	-503	-28%
Comuna 7	2.246	1.497	-749	-33%
Comuna 8	3.889	2.129	-1.760	-45%
Comuna 9	2.273	1.290	-983	-43%
Comuna 10	1.828	1.141	-687	-38%
Comuna 11	2.001	1.380	-621	-31%
Comuna 12	2.152	1.869	-283	-13%
Comuna 13	2.571	1.802	-769	-30%
Comuna 14	2.173	1.754	-419	-19%
Comuna 15	1.440	1.307	-133	-9%

Nota: las celdas en color indican las comunas con un descenso proyectado de la demanda educativa igual o superior al 25%.

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE - GCBA).

En cuanto a la demanda escolar para el primer grado de la escuela primaria, se prevé para 2028 una disminución significativa en todas las comunas. La variación proyectada es mayor al 25% de caída en 10 comunas, superando el 40% en el caso de la Comuna 3 y las que pertenecen al corredor sur de la Ciudad. Solo en las Comunas 2 y 12 se espera una reducción menor al 20% (Cuadro 6).

Cuadro 6

Matrícula de primer grado de nivel primario y población de 6 años, variación absoluta y relativa según comunas. Ciudad de Buenos Aires. Años 2023 y 2028

Comuna	Año 2023 (matrícula)	Año 2028 (población)	Variación 2023/2028	
Comuna 1	2.338	1.770	-568	-24,3%
Comuna 2	1.260	1.064	-196	-15,6%
Comuna 3	2.204	1.315	-889	-40,3%
Comuna 4	3.678	2.027	-1.651	-44,9%
Comuna 5	1.680	1.192	-488	-29,0%
Comuna 6	1.959	1.299	-660	-33,7%
Comuna 7	2.493	1.522	-971	-38,9%
Comuna 8	3.841	2.181	-1.660	-43,2%
Comuna 9	2.722	1.377	-1.345	-49,4%
Comuna 10	2.091	1.214	-877	-41,9%
Comuna 11	2.397	1.497	-900	-37,5%
Comuna 12	2.348	1.949	-399	-17,0%
Comuna 13	2.795	1.862	-933	-33,4%
Comuna 14	2.304	1.801	-503	-21,8%
Comuna 15	1.640	1.317	-323	-19,7%

Nota: las celdas en color indican las comunas con un descenso proyectado de la demanda educativa igual o superior al 25%.

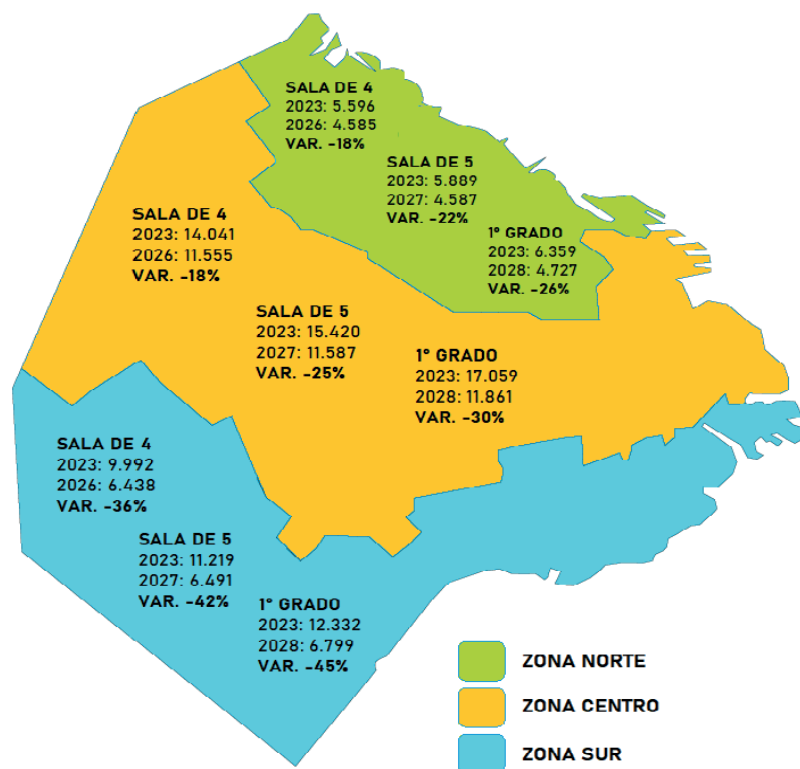
Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE - GCBA).

Dado que la movilidad de estudiantes entre comunas puede resultar habitual en las escuelas y jardines que se encuentran cercanas a los límites comunales (lo que modificaría la equivalencia entre lugar de residencia y de asistencia escolar que se toma como supuesto en este estudio), puede resultar útil complementar el análisis efectuado abordando los cambios en la demanda educativa prevista para los niveles Inicial y Primario en las distintas zonas de la Ciudad. Asimismo, esto permitirá evaluar si la esperada caída de la matrícula presenta perfiles diferenciados de acuerdo con la ya mencionada heterogeneidad social que se expresa en la zonificación adoptada por el IDECBA (ex DGESYC).

En el caso de la Zona Norte (Comunas 2, 13 y 14) la caída proyectada en sala de 4 años para 2026 es del 18%, reduciéndose en términos absolutos algo más de 1.000 niños/as. En la sala de 5 años la matrícula esperada para 2027 es un 22% menor a la registrada en 2023, lo que supone una reducción de poco más de 1.300 niños/as. Y, para la educación primaria, se proyecta que la población en condiciones de ingresar a primer grado en 2028 será un 26% menor, lo que implicaría una reducción cercana a los 1.600 estudiantes (Mapa 2 y Cuadro 7).

Mapa 2

Proyección de demanda educativa para sala de 4 y 5 de Nivel Inicial y primer grado de Nivel Primario según zonas geográficas. Ciudad de Buenos Aires. Años 2023-2028



Fuente: elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE -GCBA).

Cuadro 7

Matrícula y proyección de población para Jardín de Infantes y primergrado de Nivel Primario. Zona Norte, Ciudad de Buenos Aires. Años 2023/2028

Año	Nivel educativo		
	Sala de 4	Sala de 5	1° grado
2023 ¹	5.596	5.889	6.359
2024	4.921	5.134	5.597
2025	4.601	4.923	5.274
2026	4.585	4.604	5.063
2027		4.587	4.744
2028			4.727
Variación	-18,1%	-22,1%	-25,7%

¹Matrícula educación común.
Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE-GCBA).

En la Zona Sur (Comunas 4, 8, 9 y 10) se espera que la demanda sobre sala de 4 años registre una disminución del 36% para 2026, lo que supone unos 3.500 niños y niñas menos en comparación con la matrícula de 2023. Para la sala de 5 años se espera que en 2027 la demanda se contraiga un 42% que representa en absolutos cerca de 4.700 estudiantes menos. Por su parte, en el inicio de la escolaridad primaria se estima una reducción del 45% para 2028, esto es prácticamente 5.500 niños y niñas menos que en 2023 (Mapa 2 y Cuadro 8).

Cuadro 8

Matrícula y proyección de población para Jardín de Infantes y primer grado de Nivel Primario. Zona Sur, Ciudad de Buenos Aires. Años 2023/2028

Año	Nivel educativo		
	Sala de 4	Sala de 5	1° grado
2023 ¹	9.992	11.219	12.332
2024	8.068	8.993	10.014
2025	7.091	8.133	9.300
2026	6.438	7.156	8.441
2027		6.491	7.464
2028			6.799
Variación	-35,6%	-42,1%	-44,9%

¹Matrícula educación común.
Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE-GCBA).

Finalmente, en la Zona Centro la demanda estimada para 2026 sobre la sala de 4 años se verá reducida un 18% en comparación con 2023, lo que equivale a cerca de 2.500 niñas y niños menos. Respecto de la población con 5 años, se espera una disminución del 25% para 2027 (alrededor de 3.800 niñas y niños menos). Por último, la proyección de demanda sobre el primer grado de la educación primaria muestra una reducción del 30% para 2028, implicando alrededor de 5.000 ingresantes menos en el nivel (Mapa 2 y Cuadro 9).

Cuadro 9
Matrícula y proyección de población para Jardín de Infantes y primer grado de Nivel Primario. Zona Centro, Ciudad de Buenos Aires. Años 2023/2028

Año	Nivel educativo		
	Sala de 4	Sala de 5	1° grado
2023 ¹	14.041	15.420	17.059
2024	13.639	14.931	16.561
2025	12.296	13.672	15.206
2026	11.555	12.324	13.944
2027		11.587	12.599
2028			11.861
Variación	-18%	-25%	-30%

¹Matrícula educación común.
Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC) y Anuario Estadístico Educativo (UEICEE- GCBA).

En síntesis, si bien se espera que la reducción de la demanda educativa se verifique en toda la jurisdicción, la magnitud de este fenómeno no será homogénea, sino que registrará importantes diferencias en función de la zonificación de la Ciudad. En las comunas del corredor sur se verá el mayor impacto, ya que la caída en el segmento etario de 4 a 6 años tendrá un correlato significativo en la cantidad de estudiantes que ingresan al segmento obligatorio del Nivel Inicial y a la educación primaria en los próximos años. En cambio, en las Zonas Norte y Centro se prevé una reducción de la demanda menos marcada, aunque igualmente relevante, con porcentajes de caída similares para ambas franjas en los diferentes años de estudio analizados.

Cabe señalar, por último, que la cantidad de estudiantes que tienen domicilio en una jurisdicción distinta de la CABA viene reduciéndose en los últimos años, tanto en el nivel inicial como en la educación primaria, probablemente debido a que el fenómeno de caída de la natalidad también afecta de manera notoria a los partidos del Conurbano Bonaerense (SEIE, 2023), que es la región de donde proviene la mayor parte de los/as estudiantes que no viven en la Ciudad. En este sentido, es poco probable que el impacto sobre la matrícula escolar derivado de la caída de la natalidad se vea compensado por una mayor afluencia de estudiantes de la Provincia de Buenos Aires.

Consideraciones finales

En el marco de los procesos demográficos experimentados a nivel regional y nacional, en los últimos años la Ciudad de Buenos Aires fue escenario de una caída muy pronunciada de la natalidad. En el presente documento se analiza el impacto de este fenómeno en el sistema educativo de la jurisdicción, focalizando en los cambios en la demanda sobre el tramo obligatorio de la educación inicial y el ingreso a la escuela primaria.

Cabe señalar que la Argentina se distingue del resto de Latinoamérica por situarse en una etapa avanzada de la transición demográfica ya hacia fines del siglo XX, mucho antes que el promedio de la región. Sin embargo, la fuerte reducción en la cantidad de nacimientos y en la tasa de fecundidad que se ha registrado a partir de 2015 resulta inédita: desde que existen registros sistemáticos de este indicador jamás se había dado un descenso tan marcado y tan veloz. Sin duda, la teoría de la transición demográfica resulta insuficiente para explicar estos cambios en el comportamiento reproductivo, dado que esta se enfoca en procesos graduales que se desarrollan a lo largo de varias décadas.

Si bien el descenso de la cantidad de nacimientos se registra en todo el territorio nacional, en la Ciudad de Buenos Aires se observa una caída particularmente pronunciada: entre 2014 y 2022 la cantidad de niños/as nacidos/as vivos/as se redujo más del 40%. No es objeto del presente estudio establecer las causas de este fenómeno, pero sin duda en él confluyen factores de índole económica, social y cultural que se analizaron con mayor detalle en el cuerpo del informe. Asimismo, se advierte un proceso novedoso en la Ciudad: las diferencias en el comportamiento reproductivo asociadas con el perfil socioeconómico de la población tienden a desaparecer, provocando en los últimos años una convergencia entre zonas geográficas muy dispares en este aspecto. Como resultado, la tasa global de fecundidad para el período 2020/2022 muestra una relativa paridad entre la Zona Norte (1,2 hijos/as por mujer), la Zona Centro (1,1) y en la Zona Sur (1,3).

La caída generalizada de la natalidad en la Ciudad de Buenos Aires tendrá impacto en múltiples ámbitos de la vida social y, en el caso del sector educativo en particular, se expresará como reducción de la demanda escolar. De hecho, las consecuencias de estos cambios demográficos ya se manifiestan en el tramo obligatorio del Nivel Inicial: en la sala de 4 años, la matrícula se redujo un 17% entre 2016 y 2023. Según las proyecciones formuladas, para 2026 habrá cerca de 7.500 niños/as menos en edad de asistir a sala de 4 años en comparación con 2023 (lo que equivale a una disminución del 25%). La matrícula de la sala de 5 años muestra una tendencia similar: entre 2016 y 2023 cayó un 19% y las proyecciones indican que en 2027 la demanda se reducirá en 9.000 estudiantes comparado con 2023 (lo que representa un descenso del 28%). Finalmente, la cantidad de niños/as ingresantes a la escuela primaria descendió el 20% entre 2016 y 2023; y se prevé que entre 2023 y 2028 se produzca una contracción de la demanda escolar sobre primer grado del 34% (es decir, habrá aproximadamente 12.000 estudiantes menos). Es decir, la pérdida de matrícula ya se hace visible

y las proyecciones anticipan una profundización de este proceso en el futuro cercano.

Los efectos de la disminución poblacional se registran en todo el territorio de la Ciudad (esto es, en todas las comunas). Sin embargo, la intensidad de la caída de la demanda educativa no será homogénea. Por el contrario, las proyecciones sugieren que la Zona Sur experimentará una merma más significativa de la matrícula en comparación con el corredor norte y la franja central, los cuales también se verán afectados por este fenómeno, pero en menor medida.

De este modo, el proceso de caída de la demanda afectará de manera global al sistema educativo de la jurisdicción y, en primer lugar, a las instituciones de nivel Inicial y Primario de ambos sectores de gestión. De hecho, entre 2019 y 2023 las salas de 4 y 5 años del ámbito estatal vieron disminuir su matrícula aproximadamente en 6.300 niños/as; mientras que durante el mismo período el sector privado contabilizó cerca de 9.000 estudiantes menos en el tramo inicial de la escolaridad obligatoria. Por su parte, la cantidad de ingresantes a la educación primaria experimentó una reducción de casi 6.500 estudiantes en el ámbito estatal; lo que en el sector privado se dio incluso en mayor cuantía, con una merma de 7.400 alumnos entre 2019 y 2023. Los datos que arrojan las proyecciones de la demanda educativa no hacen más que anticipar una profundización de estas tendencias: para 2026 las salas de 4 y 5 tendrán una caída de la demanda de aproximadamente 15.000 niños/as en comparación con la matrícula de 2023. Suponiendo que se mantenga la actual distribución de estudiantes por sector de gestión (quienes se reparten de modo prácticamente equivalente en este segmento etario), las salas de 4 y 5 estatales y privadas verán disminuida su matrícula en unos 7.400 y 7.600 alumnos/as respectivamente. Por su parte, el primer grado de la escuela primaria contará en 2028 con 12.000 niños/as menos aproximadamente, lo que implicaría cerca de 6.000 estudiantes menos en el sector estatal y 5.700 en el sector privado.

La magnitud de las tendencias demográficas recientes y la inmediatez de los impactos observables en materia de demanda educativa en la jurisdicción resultan más que evidentes. La actual disminución de la cantidad de estudiantes que ingresarán al sistema en los próximos años es, al mismo tiempo, un problema a abordar y una oportunidad de mejora en cuanto a calidad e inclusión educativa. En este sentido, a partir de la revisión de bibliografía local e internacional sobre la temática y considerando los antecedentes de la jurisdicción, el escenario actual puede representar una oportunidad para: ampliar la inclusión escolar en sala de 3 años (sin comprometer el cumplimiento de la obligatoriedad en sala de 4 y 5) y expandir la oferta actual de jardín maternal (segmento de 0 a 2 años); mejorar el financiamiento del sistema, aumentando el gasto por alumno/a sin incrementar necesariamente las partidas presupuestarias; mejorar las condiciones pedagógicas a partir de la reducción de la ratio docente/estudiantes en cada sección, generando así condiciones favorables para el trabajo con aulas heterogéneas y el seguimiento personalizado de trayectorias; extender el tiempo escolar, planificando la conversión de escuelas y jardines de jornada simple a

completa en aquellos distritos donde esta oferta tiene menor alcance; aliviar la sobreocupación de aulas distribuyendo de manera más adecuada la población escolar y considerando las características de los espacios disponibles; mejorar las condiciones para el ejercicio de la tarea docente a partir del trabajo con grupos más reducidos de alumnas y alumnos.

Bibliografía

- Arango, J. (1980). La teoría de la transición demográfica y la experiencia histórica. *Revista Española de Investigaciones sociológicas*, 10, 169–198. <https://doi.org/10.2307/40182779>
- Cabella, W. y Pardo, I. (2014). Hacia un régimen de baja fecundidad en América Latina y el Caribe, 1990-2015. En S. Cavenaghi y W. Cabella (Orgs.). *Comportamiento reproductivo y fecundidad en América Latina: una agenda inconclusa*. ALAP y UNFPA. https://files.alapop.org/alap/Serie-E-Investigaciones/N3/SerieE-Investigaciones_N3_ALAP.pdf
- Cabella, W. y Nathan, M. (2018). Los desafíos de la baja fecundidad en América Latina y el Caribe. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Baja%20fecundidad%20en%20ALC%20-%20version%20web%20espa%C3%B1ol.pdf>
- CELADE (1985). *Diccionario demográfico multilingüe*. Ediciones Ordina. Bélgica.
- CELADE (1994). Argentina: caracterización demográfica y su impacto sobre los servicios sociales. Informe BID, Santiago: Centro Latinoamericano de Demografía. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32735>
- Di Pietro, S., Tófalo, A., Medela, P. y Pitton, E. (2014). La oferta de educación primaria y la trayectoria de los estudiantes en la Ciudad de Buenos Aires: logros de la última década y persistencia de desigualdades. *Población de Buenos Aires*, 11(19), 7-27. <https://revista.estadisticaciudad.gob.ar/ojs/index.php/poblacionba/article/view/68/107>
- Dirección General de Estadísticas y Censos. (2022). La fecundidad en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2021 (Informe de resultados 1710). Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda y Finanzas. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/11/Ir_2022_1710.pdf
- Dirección Nacional de Población. (2021). La natalidad y fecundidad en la Argentina entre 1980 y 2019. Ciudad de Buenos Aires. Ministerio del Interior Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/natalidad_y_fecundidad_en_argentina_entre_1980_y_2019.pdf
- Dirección Nacional de Población. (2023). Análisis de Tendencias de Nacimientos en Argentina 2012-2021 a partir de Registros

- Administrativos del RENAPER. Ministerio del Interior Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/10/informe_natalidad_2023.pdf
- Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I., Troiano, S. (eds.) (2014). Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/419121468002092154/pdf/880550WP0P133100vienen0solos0FINAL.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos. Fecundidad. INDEC. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_fecundidad.pdf
- Lesthaeghe, R., and D. J. van de Kaa. 1986. Twee Demografische Transitie? In Bevolking: Groei en Krimp, Mens en Maatschappij book supplement, ed. R. Lesthaeghe, and D. J. van de Kaa, 9–24. Deventer: Van Loghum-Slaterus.
- Mazzeo, V., Lago, M.E., Rivero, M., Zino, N. (2012). ¿Existe relación entre las características socioeconómicas y demográficas de la población y el lugar donde fija su residencia? Una propuesta de zonificación de la Ciudad de Buenos Aires. Población de Buenos Aires, 9(15), 55–70 <https://ideec.estadisticaciudad.gob.ar/docs/74022695006.pdf>
- Mazzeo, V. (2023). La fecundidad en la Ciudad de Buenos Aires a partir del 2010: ¿Se redujeron los nacimientos y se postergó la edad al 1o hijo/a? Población de Buenos Aires, 20(32). <https://revista.estadisticaciudad.gob.ar/ojs/index.php/poblacionba/article/view/233>
- Ministerio de Salud de la Nación. (2022). Tablero de Monitoreo para la toma de decisiones. Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2023-08/TableroMonitoreo2022_2282023.pdf
- Rofman, R., Della Paolera, C., Camisassa, J. y López Méndez, E. (2022). Odisea demográfica. Tendencias demográficas en Argentina: insumos claves para el diseño del bienestar social. CIPPEC, UNICEF y UNFPA. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/11/INF-PS-Odisea-demografica-11.22.pdf>

- Salinas Ulloa, V. y Potter, J. (septiembre de 2008). Cambio demográfico y oportunidades educativas en México, Brasil y Chile[presentación en congreso]. III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) Córdoba, Argentina.
- Secretaría de Evaluación e Información Educativa. (2023). Tendencias demográficas recientes y su impacto en la matrícula escolar. Un estudio basado en estadísticas vitales. Ministerio de Educación de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_tendencias-demograficas.pdf
- Turra, C. y Fernandes, F. (2021). La transición demográfica. Oportunidades y desafíos en la senda hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/items/fc644fef-f1be-4021-ae12-ab7333acb37a>
- UNICEF. (2022). Adolescencias y Educación. Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes(MICS) 2019/2020. UNICEF Argentina. <https://www.unicef.org/argentina/documents/adolescencias-y-educacion>
- Zavala de Cosío, M.E. (1995). Dos modelos de transición demográfica en América Latina. Perfiles Latinoamericanos, 4(6), 29–47. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/442>

Normativa

Ley N°26.610/2020. Interrupción Voluntaria del Embarazo. Publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 15-01-2021.

Ley N°27.045/2014. Obligatoriedad de la Educación Inicial para niñas y niños de cuatro años. Publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 07-01-2015.

Ley N°1.777/2005. Ley orgánica de Comunas. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Publicada en el Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el 07/10/2005.

Anexo metodológico

En este apartado se describen en detalle los procedimientos y fuentes de datos utilizados para la estimación de demanda potencial sobre el sistema educativo. La demanda escolar se define por una conjunción de factores: la población en edad de asistir a determinado tramo del sistema educativo en la jurisdicción de referencia, el carácter obligatorio (o no) de esos estamentos, el nivel de inclusión educativa en los años de estudio que se observan y la afluencia de estudiantes de otras jurisdicciones. En este caso, la estimación se realiza sobre la población de 4 a 6 años, es decir, aquella que por su edad debería asistir al tramo obligatorio del Nivel Inicial y el primer año de estudio del Nivel Primario. Se trata de un segmento de la escolaridad que, en la Ciudad de Buenos Aires, se caracteriza por tener una muy alta cobertura, cercana a la universalidad. En este sentido, la demanda potencial se torna prácticamente equivalente a la demanda efectiva, ya que resulta esperable que todos/as los/as niños/as en esas edades concurren al sistema educativo y soliciten una vacante en salas de 4 y 5 años, o en el primer grado de la escuela primaria en la jurisdicción. Respecto de la afluencia de estudiantes con domicilio fuera de la Ciudad de Buenos Aires, se consideró como referencia el porcentaje que asistían al Jardín de Infantes y a la escuela primaria según los datos del último Relevamiento Anual (2023).

Si bien existen proyecciones de población oficiales hasta 2040 realizadas por el INDEC a nivel nacional y jurisdiccional, estas presentan algunas limitaciones que vuelven necesario generar estimaciones alternativas. En primer lugar, esas proyecciones se realizan por grupos quinquenales de edad que no permiten observar segmentos específicos como en este caso (4 a 6 años). Aunque es posible realizar estimaciones que permiten calcular la población por edad simple a partir de un dato agregado por grupos etarios¹⁴, surge una segunda limitación: que las proyecciones vigentes toman como referencia los censos de población y las tasas de mortalidad y fecundidad hasta el año 2010¹⁵, razón por la cual no podrían captar un fenómeno tan reciente como la caída de la natalidad que se observa desde 2015 en adelante.

Por ello, las estimaciones de población que se elaboraron para este estudio surgen de dos fuentes alternativas. Por un lado, los cálculos que implican a la Ciudad en su conjunto se basaron en las Estadísticas

Vitales que publica de manera sistemática el Ministerio de Salud de Nación a través de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS). Por otro lado, las estimaciones por zonas y comunas utilizan la información del último Censo Nacional de Población (2022) del INDEC, dado que las estadísticas vitales se presentan solo para el total de la Ciudad de Buenos Aires y no permiten efectuar análisis con mayor nivel de desagregación territorial.

El método de estimación mediante estadísticas vitales se basa en la proyección de cohortes a partir de información de nacimientos y defunciones. La DEIS informa anualmente la cantidad de nacidos/as vivos/as y también la cantidad de defunciones por edad simple hasta los 4 años y por grupos quinquenales a partir de los 5 años. Esta información se presenta para el total país y por provincias. En el caso de nacimientos se determina la jurisdicción en función del lugar de residencia de la madre; en el caso de las defunciones se toma el lugar de residencia de la persona fallecida, salvo en el caso de menores de un año donde también se utiliza como referencia en qué jurisdicción vive su madre. Utilizando este insumo, es posible aproximar el volumen poblacional de una cohorte considerando los nacimientos y restándole las defunciones¹⁶.

- Se calculó, en primer lugar, la cantidad total de nacidos/as vivos/as para el período de referencia, que abarca del 1° de julio de 2003 al 30 de junio de 2022 utilizando así las fechas que el sistema educativo aplica para definir las cohortes de estudiantes. Como la información de nacimientos se publica por año calendario y no por mes, se consideró para cada cohorte el promedio de nacidos/as vivos/as en dos años consecutivos. Partiendo del supuesto de que los nacimientos se distribuyen forma homogénea durante el año, se considera que el 50% se producen durante la primera mitad del año (1 de enero al 30 de junio) y que el 50% restante corresponde a nacidos/as durante la segunda mitad del año (1 de julio al 31 de diciembre).
- Luego, se realizó el cálculo de mortalidad para la población de 0 a 6 años¹⁷ entre el 1 de julio de 2003 y el 30 de abril de 2022, es decir, siguiendo la cohorte en el tiempo y considerando las defunciones que pudieran ser captadas como merma de matrícula a la fecha de corte del Relevamiento Anual. Cabe señalar que las defunciones de cada cohorte solo pueden calcularse hasta el año 2022 (último año de estadísticas vitales publicado); para el período 2023/2028 las estimaciones de mortalidad se realizaron proyectando la relación entre nacimientos y defunciones registrada entre 2016 y 2022¹⁸.
- Finalmente, se restó al valor de nacidos/as vivos/as ya obtenido la estimación de defunciones, obteniendo así el valor poblacional de las cohortes con 4, 5 y 6 años de edad entre 2016 y 2028.

Por su parte, las estimaciones de población por comunas y zonas de la Ciudad se basaron en la cantidad de niños/as de 0 a 5 años censados/as en la jurisdicción por el INDEC en ocasión del último censo poblacional (2022).

- Al igual que en el caso anterior, para establecer el valor inicial de cada cohorte se tomó el promedio de población en dos edades consecutivas, de manera de aproximar los datos a las fechas de corte del sistema educativo. A modo de ejemplo, la media de población con 1 y 2 años al momento del censo conforma la cohorte que ingresará a sala de 4 años en 2025; la media de quienes tenían entre 0 y 1 año en 2022 conforma la cohorte que ingresará a esa misma sala en 2026, etc.
- A este valor inicial, se le restaron los cálculos de mortalidad utilizando la misma metodología que se detalló en el párrafo anterior y se aplicó una corrección para incorporar a estudiantes con domicilio fuera de la CABA. Esto último fue realizado en función del porcentaje de estudiantes de otra jurisdicción que presentaba cada comuna según el Relevamiento Anual 2023 para Jardín de Infantes y educación primaria común¹⁹.
- Una vez obtenida la estimación de cohortes para cada comuna, se procedió a agrupar los valores por zonas geográficas tomando como modelo la zonificación adoptada por la Dirección de Estadísticas y Censos del GCBA (Mazzeo et al., 2012).

Consideraciones para la interpretación de las estimaciones

Es importante considerar que las estimaciones poblacionales, a la vez que permiten efectuar una previsión de la evolución demográfica, comportan siempre un margen de error, dado que se construyen a partir de ciertos supuestos que, según su grado de cumplimiento efectivo, generan fluctuaciones. Uno de ellos se vincula con la jurisdicción de residencia. En el caso de las estadísticas vitales la misma se establece a partir del domicilio de la madre al momento del nacimiento. Por una cuestión de disponibilidad de información, el modelo de estimaciones no puede incluir en sus cálculos los posibles movimientos residenciales de las personas en el tiempo, por lo cual, si la familia se muda a otra jurisdicción con posterioridad al nacimiento, ese/a niño/a ya no formaría parte de la demanda potencial de la CABA. Sin duda estos movimientos existen, así como también los de tipo inverso (familias que se mudan a la Ciudad desde otras jurisdicciones) pero no pueden dimensionarse. Lo mismo ocurre con la información censal utilizada para estimar las variaciones poblacionales por comunas y zonas: el supuesto es que quienes residían en 2022 en la CABA seguirán haciéndolo en los años subsiguientes hasta donde se extienden las previsiones.

A los fines de este trabajo, las estimaciones poblacionales se tomaron como referencia para calcular la dimensión de la caída en la demanda educativa que se producirá en los próximos años. En este sentido, lo relevante es observar que el movimiento entre ambas magnitudes (población y matrícula) resulta muy similar, lo que se aprecia en los gráficos de línea incluidos en el informe. Esto permite prever que un cambio en el comportamiento demográfico tendrá un impacto en el mismo

sentido y en similar proporción sobre el volumen de estudiantes. Las brechas que pueden observarse entre las estimaciones de población y matrícula no deben tomarse como indicativas del grado de cobertura escolar (es decir, no sería correcto interpretarlas como un problema de inclusión) ya que pueden surgir, como se señaló, del margen de error propio de la proyección de cohortes realizada.

Al respecto, resulta más adecuado revisar la información censal de 2022 que indica que el 97% de los/as niños/as de 4 años que residían en viviendas particulares en la Ciudad de Buenos Aires se encontraba asistiendo a un establecimiento educativo, proporción que asciende a 98% entre la población con 5 años y 6 años al momento del relevamiento. Cabe señalar también que en el caso de segmento etario que corresponde a la educación inicial existe una porción de niños/as que, si bien asiste a un establecimiento educativo, no necesariamente concurre a Jardines de Infantes de educación formal, sino que puede estar acudiendo a otras ofertas como Centros de Desarrollo Infantil, Centros Educativos de Primera Infancia u otros espacios de educación y cuidado dependientes de reparticiones públicas (por ejemplo, Desarrollo Social) o de organizaciones de la sociedad civil (ONG, sindicatos), que no son relevados como matrícula por el Relevamiento Anual por no contar con reconocimiento oficial. Sobre esta cuestión, el propio Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 ofrece algunas pistas: si se considera solo a la población que asiste a salas de 4 o 5 años, los porcentajes de cobertura bajan a 92% y 95% respectivamente; esto indica que una porción de la población relevada por el censo en la jurisdicción –aunque minoritaria– asiste a establecimientos educativos no oficiales.

En síntesis, los factores enumerados pueden generar fluctuaciones que impactan tanto en la estimación de cohortes como también en el relevamiento de estudiantes, dando como resultado una brecha entre población y matrícula que no necesariamente es indicativa del nivel de inclusión escolar. A modo de ejemplo, si se calcula la tasa de escolarización para la población con 4 años basada en el modelo de proyección de cohortes y en la matrícula de sala de 4 arrojaría un nivel de inclusión escolar de 89% en 2022; mientras que el relevamiento censal del INDEC para ese mismo año indicaba una cobertura del 92%. De manera similar, para la población con 5 años el modelo de proyección de cohortes indicaría un 92% de inclusión escolar en 2022, tres puntos porcentuales menos que el censo (95%).

Notas

1 La teoría de la transición demográfica es un modelo que aborda la evolución del crecimiento poblacional sobre la base de los cambios en el comportamiento reproductivo y en la expectativa de vida. Se trata de un proceso histórico que se caracteriza, a grandes rasgos, por una disminución progresiva de la mortalidad a la cual sigue una baja en la fecundidad. La combinación de ambos fenómenos redundará finalmente

en una baja tasa de crecimiento poblacional. Este concepto se abordará más detalladamente en el siguiente apartado.

2 La razón por la que este trabajo se centrará en dichos niveles es que el impacto más inmediato se apreciará en ese tramo de la escolaridad. No obstante, es importante señalar que a futuro estos procesos demográficos tendrán consecuencias también sobre la demanda educativa del nivel secundario.

3 Una de las críticas más habituales señala el afán generalizador de una teoría cuya base empírica está fundada en el comportamiento de las poblaciones europeas hacia fines del siglo XIX y que difícilmente pueda trasladarse sin más a otras regiones del mundo. Asimismo, se señala que más que una teoría de la evolución de las poblaciones se trata de “una descripción sintética de aparentes regularidades observadas en el pasado (...), una tipología que permite clasificar a los países según el estadio en que se encuentren” (Arango, 1980: 173). A su vez, se le objeta que no contempla factores relevantes como las migraciones en su formulación general, lo que hace que su capacidad explicativa sea más débil en regiones como América Latina, donde ese elemento ha tenido un rol muy relevante en el crecimiento poblacional.

4 La TGF se define como el número de hijas e hijos que en promedio tendría cada mujer al final de su vida reproductiva, si durante toda su vida reproductiva estuviera expuesta a las Tasas de Fecundidad por edad del momento, y no estuviese expuesta al riesgo de muerte desde el inicio hasta el fin del período fértil (Dirección Nacional de Población, 2021, 22).

5 La TGF de Argentina en 2021 fue de 1.5 hijos/as por mujer (Dirección Nacional de Población, 2023). Se considera que la tasa de reemplazo generacional es 2.1 hijos/as por mujer, dado que es el nivel de fecundidad que permite garantizar la estabilidad de una población en el tiempo a partir de la reposición del número de mujeres en edades reproductivas, sin considerar el saldo migratorio. El sostenimiento de una fecundidad por debajo del nivel de reemplazo producirá, en el largo plazo, una disminución de la población (Cabella y Nathan, 2018).

6 Estos autores propusieron una reformulación de la clásica visión de la demografía sobre el progreso de las poblaciones occidentales, a partir de la cual discuten la idea de que la transición demográfica concluye necesariamente con poblaciones estables y envejecidas, con un nivel de fecundidad de reemplazo (algo más de 2 hijos/as por mujer), un crecimiento poblacional nulo.

7 Las comunas son las “unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia” (Ley 1.777/2005). Conforman 15 unidades territoriales que toman como referencia los límites de los barrios porteños.

8 La tasa bruta de natalidad es el cociente entre el número de nacimientos ocurridos en una población y el número total de personas que la conforman (CELADE, 1985).

9 También quedan dentro de este agrupamiento las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chubut y La Pampa.

10 Mediante este conjunto de indicadores se busca dar cuenta de

aspectos como pobreza, actividad económica, ingresos, características demográficas, educación, salud, entre otros.

11 De acuerdo con los Censos Nacionales de Población relevados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en 1991 la Ciudad contaba con 2.965.403 habitantes y en 2022 este valor ascendía a 3.121.707 (5,3% de aumento). En el caso de las mujeres de 15 a 49 años, el valor para 1991 era 751.139 y pasó en 2022 a 821.707 (9,4% de aumento).

12 Para más detalles sobre la proyección de cohortes a partir de estadísticas vitales puede consultarse el anexo metodológico del presente informe.

13 Las proyecciones de población vigentes consideran información proveniente de los censos de población como también de registros vitales y estimaciones de migración interna e internacional. Fueron realizadas por el INDEC mediante el programa RUPLEX a partir de una población base para el 1 de julio de 2010 que surge de la evaluación demográfica realizada, aplicando el método de componentes. Para más información puede consultarse: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/proyeccionesyestimaciones_nac_2010_2040.pdf

14 El método de Multiplicadores de Sprague es un modelo matemático que permite desagregar las proyecciones poblacionales para grupos etarios quinquenales en edades simples.

15 Para más precisiones sobre el método de estimación utilizado por el INDEC para sus proyecciones poblacionales se puede consultar el siguiente informe: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/proyeccionesyestimaciones_nac_2010_2040.pdf

16 Es importante destacar que este método de cálculo no incluye el balance migratorio para las cohortes de referencia, dado que esta información no se encuentra disponible. No obstante, según datos del Relevamiento Anual 2023, el peso relativo de estudiantes extranjeros/as en la matrícula del nivel inicial resulta marginal (2,7%) y en el nivel primario no supera el 6% (5,7%). Asimismo, los últimos relevamientos muestran una tendencia a la reducción relativa de matrícula extranjera en estos niveles educativos, de manera que difícilmente puedan alterar de manera sustantiva las estimaciones efectuadas.

17 Dado que las defunciones se publican por edad simple hasta los 4 años, su cálculo para población de 5 y 6 años tomó como referencia la cantidad de defunciones del grupo de 5 a 9 años y se dividió cada uno de estos valores por 5. Se trata sin duda de un valor aproximado que se basa en el supuesto de que las defunciones mantienen un nivel estable por edad en la población de 5 a 9 años.

18 A modo de ejemplo, en 2016 las defunciones para la cohorte de 4 años (nacidos/as entre 01/07/2011 y 30/06/2012) representaron el 0,97% de las personas nacidas vivas. Para 2022, esa proporción se redujo a 0,73% por efecto de mejora de la mortalidad infantil. La variación entre ambos valores es equivalente a una reducción del 3,8% interanual promedio entre 2016 y 2022. Tomando ese valor como referencia, se proyectó el porcentaje de defunciones sobre nacimientos aplicando dicha tasa de variación media interanual al período 2023/2028.

19 Al utilizar como referencia el último dato disponible sobre proporción de estudiantes con domicilio por fuera de la CABA, se adopta el supuesto de que esta relación no va a variar en el futuro, un criterio conservador en vistas de la evolución de los últimos años que muestran una reducción del peso relativo de estudiantes de otras jurisdicciones en la matrícula del nivel inicial y primario de la CABA.

ARTÍCULOS

3

Aportes para un diagnóstico multidimensional sobre un conflicto latente: pueblos indígenas, problemáticas ambientales y políticas públicas

Recepción: 31 marzo 2025

Aprobación: 21 mayo 2025

Malena Castilla

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)–
Universidad Nacional de La Matanza
(UNLAM).

malenacastilla@gmail.com

Resumen

El presente artículo se enmarca en un trabajo desarrollado junto con un grupo de estudios de la Universidad Nacional de La Matanza, a partir del cual se propone relevar, sistematizar y analizar diferentes tipos de conflictos ambientales que afectan a las comunidades indígenas en la Provincia de Buenos Aires. A partir de dicho relevamiento, se sistematizan 164 casos, mediante el estudio de 950 fuentes primarias y secundarias, además de las entrevistas y observaciones realizadas en los trabajos de campo, en los cuales se identificaron problemáticas como la contaminación hídrica, la gestión deficiente de residuos y las fumigaciones, entre otros. Asimismo, el estudio revela la falta de políticas públicas integrales y la desarticulación gubernamental para abordar estas crisis. Además, se destaca el rol de las comunidades en la denuncia y resistencia, así como la necesidad de un enfoque intercultural que vincule justicia ambiental y derechos indígenas.

Palabras clave: conflictos ambientales, relevamiento, indígenas, políticas, Buenos Aires.

Abstract

This article is part of a study carried out together with a study group from the National University of La Matanza, in which we set out to survey, systematise and analyse different types of environmental conflicts affecting indigenous communities in the province of Buenos Aires. Based on this survey, we systematised 164 cases through the study of 950 primary and secondary sources, in addition to interviews and observations carried out in the field, in which problems such as water pollution, poor waste management and fumigations, among others, were identified. The study also reveals the lack of comprehensive public policies and the lack of governmental coordination to address these crises. It also highlights the role of communities in denunciation and resistance, as well as the need for an intercultural approach that links environmental justice and indigenous rights.

Keywords: environmental conflicts, survey, indigenous people, policies, Buenos Aires.

Introducción

Este artículo se inscribe en una línea de investigación desarrollada desde 2019 por el Grupo de Estudios sobre Pueblos Indígenas, Conflictos Ambientales y Territoriales (PICAT) en la Universidad Nacional de La Matanza. El objetivo general del trabajo es relevar, sistematizar y analizar los conflictos ambientales y territoriales que afectan a comunidades indígenas en la Provincia de Buenos Aires, a fin de aportar al diseño de políticas públicas con perspectiva intercultural y justicia ambiental.

A partir de una revisión exhaustiva de fuentes primarias y secundarias, así como del trabajo de campo en diversos territorios, se identificaron 164 conflictos, vinculados principalmente a problemáticas como contaminación hídrica, gestión deficiente de residuos, fumigaciones, entre otras que se presentan en relación con la expansión del modelo extractivista en ámbitos urbanos y rurales. Estos conflictos se vinculan directamente con la precariedad de las condiciones de vida, el acceso desigual a recursos y servicios básicos, y la ausencia de políticas públicas integrales dirigidas a estos sectores (Castilla, 2024; Martínez Alier, 2015; Merlinsky, 2017; Ulloa, 2016).

El artículo se inscribe en un enfoque de ecología política y geografía crítica, desde el cual se problematizan las relaciones entre ambiente, territorio, poder y desigualdad. Asimismo, se recupera la noción de conflicto ambiental como categoría analítica, que permite dar cuenta de las múltiples formas en que se expresan las disputas por el hábitat, la vida y el derecho a existir dignamente en contextos de injusticia socioambiental. Cabe destacar que la definición de conflicto ambiental fue desarrollada previamente por nuestro equipo (Contreras et al., 2024) y se enmarca en los debates teóricos antes referidos (Azuela y Mussetta, 2009; Merlinsky, 2013; Martínez Alier, 2020; Schmidt y Castilla, 2022, entre otros). En tal sentido, partimos del reconocimiento de que no existe una única forma exhaustiva y precisa de definir estos conflictos, debido a la diversidad de actores involucrados, los intereses en disputa, los contextos específicos en que se desarrollan y las respuestas que suscitan. Asimismo, sus impactos, aprendizajes y transformaciones varían según las multiterritorialidades, temporalidades e interacciones que los atraviesan (Castilla, 2018; Haesbaert, 2013).

Por tanto, definimos a los conflictos ambientales como situaciones que generan espacios de influencia y transformación política, social, ambiental y/o mediática, a través de la denuncia, la movilización, la acción directa y/o la visibilización de un problema. Estos conflictos se manifiestan en diferentes escalas y espacios, se relacionan con múltiples problemáticas entrecruzadas, y presentan una alta complejidad y variabilidad en sus formas, duración, actores involucrados (humanos y no humanos), paisajes y tiempos (Danowski y Viveiros de Castro, 2019; Santos, 1993; Silveira, 2007).

No todos los conflictos implican manifestaciones masivas o acciones colectivas visibles; muchos están marcados por intereses divergentes y formas de intervención más opacas, como estrategias clientelares,

extorsiones, negociaciones o reconfiguraciones de situaciones preexistentes. En general, entendemos que estos conflictos conllevan procesos de transformación del orden sociocultural y ambiental (Azuela y Cosacov, 2013).

Por ello, este trabajo se enfoca en aquellas situaciones que generan o profundizan escenarios de desigualdad, injusticia, contaminación y/o transformación socioambiental y territorial, y que son visibilizadas o denunciadas por uno o más actores/as –organizados o no– a través de redes sociales, medios de comunicación, movilización colectiva o presentaciones formales ante organismos gubernamentales y/o judiciales, entre otras estrategias de acción y transformación (Merlinsky, 2017).

En cuanto a las fuentes secundarias, se relevaron más de 950 registros provenientes de medios de comunicación masiva como Clarín, La Nación, Página 12, Infobae, entre otros, además de medios alternativos, independientes y vecinales; redes sociales; portales de información elaborados por colectivos sociales, ambientales e indígenas; informes documentales; registros audiovisuales; informes técnicos generados por organismos gubernamentales y no gubernamentales; documentos de organizaciones y fundaciones de la sociedad civil; informes de impacto ambiental; estudios sanitarios; denuncias y amparos presentados en diferentes instancias judiciales; literatura especializada como tesis de grado o posgrado, artículos académicos, presentaciones y ponencias de eventos, jornadas y congresos científicos, entre otros.

Dado el carácter extenso del corpus documental, no se incluyen en el artículo todas las referencias específicas de cada caso; sin embargo, la información sistematizada puede ponerse a disposición, si se requiere, y los datos generales se basan en el análisis de más de 950 fuentes relevadas por el equipo de investigación que son permanentemente revisadas y actualizadas.

Para la búsqueda se utilizaron motores como Google, Google Scholar y bases institucionales como CONICET, INDEC, Consejo Provincial de Asuntos Indígenas (CPAI)², entre otras. A partir del relevamiento realizado por los integrantes de CPAI, se desarrollaron diversos mapas que buscan representar las múltiples realidades que las comunidades identificadas tienen en sus territorios. Utilizando como capa base la información brindada por el CPAI con toda la ubicación de las comunidades –con o sin personería jurídica– logramos incorporar otras variables de información y análisis.

Las palabras clave utilizadas incluyeron: conflicto ambiental, contaminación, pueblos indígenas, desplazamiento, salud, fumigaciones, cuencas hídricas, basura, urbanización, territorios, calidad de vida, soberanía alimentaria, salud intercultural, feminismo. La selección de casos fue intencional, priorizando conflictos vigentes, territorios con presencia indígena según el CPAI, y situaciones con documentación accesible. También se sistematizaron notas de campo y registros audiovisuales que se encuentran presentes en este artículo y acompañan la sistematización de los casos relevados en las fuentes.

El Índice de Calidad de Vida (ICV) utilizado corresponde a la sistematización elaborada por Velázquez y Celemin (2019) en el marco del Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGE-

HCS-ISISTAN), que integra dimensiones socioeconómicas y ambientales a partir de información estadística secundaria. La ponderación general asigna un 60% a la dimensión socioeconómica y un 40% a la dimensión ambiental. En el primer caso, se consideran tres componentes con igual peso relativo (20% cada uno): Educación, medida por la proporción de población de 15 años o más que ya no asiste a un establecimiento educativo y no ha completado la educación primaria, y por la proporción de población con educación universitaria completa; Salud, evaluada a partir de la tasa de mortalidad infantil (promedio trienal 2009-2011) y el porcentaje de población sin cobertura médica; y Vivienda y equipamiento, que incluye la proporción de hogares sin inodoro con descarga de agua o con inodoro ausente, así como el porcentaje de población que vive en condiciones de hacinamiento. La dimensión ambiental se estructura en dos componentes también con igual ponderación (20% cada uno): Problemas ambientales, que abarca indicadores de uso de plaguicidas, peso de la industria y minería en el producto bruto geográfico, contaminación, ruido, congestión, localizaciones peligrosas, asentamientos precarios, basurales, riesgos naturales y discomfort climático; y Recursos recreativos, que considera tanto los de base natural (playas, balnearios, termas, nieve, relieve, espejos y cursos de agua, parques y espacios verdes) como los socialmente contruidos (patrimonio urbano, centros culturales, comerciales, de esparcimiento y deportivos) (Velázquez, 2016, Velázquez et al., 2014). Si bien no incorpora dimensiones subjetivas, este índice permite una aproximación comparativa robusta sobre las condiciones socioambientales de los territorios donde se localizan las comunidades indígenas.

La estrategia metodológica aquí plasmada busca combinar amplitud en la sistematización con profundidad analítica, para ofrecer un diagnóstico útil tanto para la comunidad científica como para la gestión pública. Asimismo, la complejidad de los casos relevados exige un abordaje flexible e integral, que permitiera incorporar dimensiones emergentes en el proceso de análisis, en diálogo con las voces de actores territoriales. En tal sentido, este trabajo no es concebido como un producto acabado, sino como una herramienta orientada a contribuir en el diseño e implementación de políticas públicas que permitan revertir los escenarios de desigualdad e injusticia ambiental que afectan especialmente a las poblaciones más vulneradas.

Conflictos ambientales y territoriales: impactos del modelo extractivista

En las últimas décadas, la expansión de las actividades extractivas ha contribuido a una reprimarización de la economía, causando desgaste y agotamiento de recursos naturales, degradación ambiental y efectos adversos en la salud de seres humanos y no humanos (Giarracca y Teubal, 2013; Ulloa, 2021). En la República Argentina, el acceso y uso de la tierra y bienes comunes se manifiestan como factores emergentes de conflicto, donde los pueblos originarios y pequeños/as productores/as,

entre otros sectores vulnerables, son los principales actores afectados. La deforestación, la escasez hídrica, las insuficientes infraestructuras de desarrollo, los déficits en el sistema sanitario, la constante contaminación, la transformación de humedales debido al desarrollo inmobiliario y las políticas públicas inadecuadas convierten estos territorios en zonas de sacrificio que se vuelven inhabitables para las comunidades locales (Lerner, 2012).

Las luchas contra un modelo de desarrollo depredatorio y dependiente, consolidado bajo el consenso de las commodities (Fraser, 2023; Svampa, 2012), han generado diversos conflictos, negociaciones y resistencias. En este escenario, nuestra principal hipótesis establece que las poblaciones indígenas afectadas se ven obligadas a vivir en tierras contaminadas y devastadas o son expulsadas y forzadas a migrar debido a problemas ambientales o a la violencia directa ejercida sobre sus cuerpos (Castilla, 2024; Navas et al., 2018; Zarilli, 2016), trasladándose a grandes conglomerados urbanos como la Provincia de Buenos Aires desde otras regiones del país (Castilla et al., 2019; Maidana, 2012; Tamagno, 2003; Weiss et al., 2013). Este tipo de situaciones no es algo novedoso en Argentina y en numerosos trabajos de campo, pudimos corroborarlo a partir de entrevistas realizadas a integrantes de poblaciones indígenas que han sido desplazados/as de sus territorios y obligados/as a asentarse en otros lugares, debido a las consecuencias que genera el avance de modelos extractivos. Podemos rescatar algunos fragmentos de entrevista a diferentes actores que dan cuenta de esta situación. Este es el caso de un integrante del pueblo Qom del paraje el Colchón, de la provincia del Chaco que por cuestiones vinculadas al desmonte tuvo que migrar a Derqui en la Provincia de Buenos Aires (PBA):

Siempre vivimos en el monte, de las mariscas, pasó que destruyeron todo el monte. Porque se desmonta todo, así también se pierde la medicina que conservan (...) cuando te duele algo no se encuentra. Anteriormente, la comunidad lo tenía, ahora no. (Entrevista a integrante del pueblo Qom de la provincia del Chaco, actual habitante de Derqui, Provincia de Buenos Aires, julio 2023)

En este otro fragmento, otro miembro del mismo pueblo, pero de la localidad de Pampa del Indio, también provincia del Chaco, se asentó en la provincia de Buenos Aires, luego de periodos de sequía y mala gestión de las infraestructuras hídricas:

Cuando se vino la seca, me vine a Buenos Aires (...) Vivía cerca del Guaycurú, estaba todo seco. Cuando llueve mucho crece, el río Colorado, pero hicieron la defensa y no pasa el agua y la gente sufre mucho. Esos son todos estafadores, juntaron mucha guita. (Entrevista a integrante del pueblo Qom de la provincia del Chaco, actual habitante de Derqui, Provincia de Buenos Aires, julio 2023)

Similar es el relato de un miembro del pueblo Kolla de Jujuy que, tras una crecida del río, empresarios locales utilizaron el avance y retroceso del agua para alambrar las tierras y privatizar espacios habitados

por las poblaciones locales, impidiendo su acceso:

Teníamos la casa, las cabras, caballo (...) y el río empezó a crecer y tuvimos que subirnos al terraplén de la vía (...) Sacamos todo y nos tuvimos que ir. El río se llevó todo, dejó todo playo llena de piedras. El problema es que cuando empieza la propiedad privada, todo alambrado. (Entrevista a integrante del pueblo Kolla de la provincia de Jujuy, actual habitante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, julio 2023)

Tal como podemos observar en las entrevistas, los escenarios de devastación ambiental y transformación territorial han generado procesos de desplazamientos de gran parte de la población que no fueron analizados en profundidad en Argentina, país en el cual no existen datos fehacientes que refieran a dicha problemática. Desde la década de 1950, el proceso de expulsión, causado por la apropiación y acaparamiento territorial, las transformaciones en la naturaleza y clima, y la violencia directa e indirecta sobre las familias indígenas, provocó –y aún continúa generando a través de la invisibilización de su cultura y criminalización de los pueblos– un quiebre de las economías domésticas y el abandono de los lugares de origen (Slutzky, 2005). Esto contribuye, por un lado, a que un sector de la población indígena del país migre y, por otro lado, provoca que aquellos/as habitantes que pudieron permanecer en sus territorios habiten bajo condiciones adversas frente a un modelo extractivista y destructor (Carrasco y Briones, 1996; Escobar, 2005).

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las migraciones debido al cambio climático han aumentado en un 60% desde la década de 1990, especialmente entre la población rural que se desplaza a áreas urbanas (ONU, 2018). Estas migraciones a menudo ocurren bajo condiciones de hacinamiento o con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas (Castilla, 2023). De acuerdo con los datos proporcionados por el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), en Argentina se registraron más de 160.000 desplazamientos internos entre 2008 y 2023 debido a desastres naturales relacionados con el clima. Más del 90% de estos desplazamientos fueron resultado de inundaciones, mientras que aproximadamente 11.000 fueron ocasionados por tormentas³.

Este tipo de eventos evidencian una tendencia creciente de desplazamientos internos en Argentina como consecuencia de desastres naturales relacionados con el clima, especialmente inundaciones. Estos fenómenos parecen estar aumentando en frecuencia e intensidad en los últimos años, afectando principalmente a las poblaciones más vulnerables, incluyendo comunidades originarias, campesinos y pequeños/as productores/as. En esta línea, encontramos que la población originaria de la Provincia de Buenos Aires ha aumentado entre los censos del 2010 y 2022 realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)⁴.

Cuadro 1

Población total, indígena y nacida en otra provincia. Provincia de Buenos Aires. Años 2010 y 2022

Año del Censo	Población total PBA	Población Indígena en PBA	Población nacida en otra provincia
2010	15.625.084	299.311	49.312
2022	17.569.053	371.830	91.105

Fuente: elaboración propia sobre la base de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2010 y 2022 (INDEC).

El aumento de la población identificada como indígena puede ser atribuido a varios factores, incluyendo una mayor visibilidad y reconocimiento de las identidades indígenas, así como nuevas técnicas y metodologías utilizadas en los relevamientos censales que permiten una identificación más precisa. Sin embargo, nos parece oportuno remarcar que, según nuestras investigaciones y las entrevistas realizadas, el desplazamiento de comunidades desde otros territorios hacia esta zona –donde las poblaciones rurales disminuyen debido a estos movimientos–, también contribuye al incremento de los índices de habitantes indígenas en la PBA, siendo esto otra posible causa que explica la tendencia. A partir de los datos de los censos de 2010 y 2022 podemos observar que el aumento en la población indígena en términos absolutos es de 72.519 personas. Es decir, la población indígena en la Provincia de Buenos Aires aumentó un 24,3% entre 2010 y 2022. Además, contamos con el dato de la población indígena nacida en otra provincia en ambos censos, donde vemos que el aumento en términos absolutos refiere a 41.793 personas, un 84,7% en esa década. A partir de ello, podríamos concluir que una parte significativa del aumento de la población indígena en Buenos Aires entre 2010 y 2022 podría deberse a la migración interna, con un aumento notable de personas que nacieron en otras provincias.

En nuestra investigación nos circunscribimos a trabajar en la Provincia de Buenos Aires que cuenta con una población de más de 17.523.996 habitantes según el Censo del 2022 realizado por el INDEC, en una superficie de 307.571 kilómetros cuadrados, en la que se incluyen áreas densamente pobladas como la Región Metropolitana de Buenos Aires. La Provincia está atravesada por múltiples cuencas hídricas, ríos y arroyos subsidiarios que confluyen y atraviesan esta región, que a su vez se encuentran altamente contaminadas, producto de las actividades agroganaderas, industriales, domiciliarias, hidrocarbúricas, mineras, entre otras. El Cuadro 1 muestra que actualmente 371.830 habitantes se autoadscriben como integrantes de una comunidad indígena. Esta cifra representa el 28,45% de la población originaria del país (INDEC, 2022). A pesar de la significativa presencia indígena en esta Provincia, no existen datos que vinculen y analicen sus trayectorias de vida, procesos de movilidad, escenarios ambientales en los cuales habitan, ni las condiciones de vida que tienen. A partir de la información disponible, como el Registro de Comunidades Indígenas de la Provincia de Buenos Aires, confeccionado por el Consejo Provin-

cial de Asuntos Indígenas, hemos sistematizado aproximadamente 950 fuentes. Esto nos ha permitido superponer la ubicación de las comunidades indígenas con los problemas ambientales que identificamos en los territorios. Además, al cruzar estos datos con otras informaciones disponibles, como el Registro de Barrios Populares, datos de Necesidades Básicas Insatisfechas, hacinamiento y acceso al agua potable, hemos concluido que gran parte de estas poblaciones se encuentra en territorios ambientalmente deteriorados. Al respecto, un técnico del CPAI nos decía lo siguiente:

Tenés barrios muy populares que tienen acceso a agua con una manguera. También otros que tienen una cañería, o donde no tenés cloacas (...) los cables son reciclados, empalmes hechos por todos lados, es muy precario... Las casas son muy precarias, el baño en condiciones infrahumanas. La mayoría de las comunidades asentadas en el conurbano tienen esos problemas (...) las respuestas son lentas. (Entrevista a técnico de CPAI, abril 2022)

Tal como mencionamos anteriormente, enmarcados en los debates que se gestan desde la ecología política y la geografía crítica, entendemos que los procesos de urbanización implican mecanismos de desposesión territorial, como señala Harvey (2013), donde las poblaciones más vulnerables –entre ellas, comunidades indígenas– son desplazadas a espacios degradados, fragmentados e inseguros. Esta situación ha reconfigurado la dinámica urbana, generando una creciente desigualdad en el acceso a la ciudad, particularmente en lo referente a la tierra, la vivienda y los recursos, junto con una profunda crisis de empleo que enfrenta a los migrantes indígenas (Curutchet et al., 2012; Gutiérrez, 2012; Tamagno, 2013).

Estos conflictos, sostenidos en el tiempo y anclados en procesos históricos de despojo y precarización, no solo afectan las condiciones materiales de vida de las comunidades, sino que también visibilizan la profunda desconexión entre las necesidades territoriales y las respuestas institucionales. En el próximo apartado nos centraremos en analizar los abordajes estatales y las políticas existentes –o su ausencia– destinadas a atender estas problemáticas.

Sistematización de conflictos y políticas estatales hacia comunidades indígenas en la Provincia de Buenos Aires

Si bien el objetivo general del trabajo fue delimitar y caracterizar los conflictos ambientales que afectan a comunidades indígenas, durante el proceso de análisis se incorporaron variables como género, soberanía alimentaria y participación en espacios institucionales, entre otros, que emergieron de manera significativa en el trabajo de campo y en los testimonios recolectados. Estas dimensiones enriquecen el diagnóstico y aportan elementos clave para el diseño de políticas públicas integrales.

Como se indicó al inicio del artículo, nuestra principal motivación

es contribuir al desarrollo de herramientas que permitan planificar estrategias y políticas públicas destinadas a atender estas problemáticas, en particular las que afectan a las poblaciones originarias de la Provincia de Buenos Aires, por ello buscamos, con este trabajo de análisis, presentar debates que hasta el momento se encuentran fragmentados o invisibilizados en la gestión pública. Al respecto, un funcionario del CPAI nos dio un ejemplo concreto, ante la consulta sobre la posible articulación con otros ministerios como el de Ambiente:

Estaría bueno articular porque, ahí en Los Toldos obviamente que es una zona agrícola, ganaderos, estancieros y las fumigaciones que hacen es con glifosato básicamente, así que fumigan todo lo que es la parte de la frontera agrícola de Los Toldos, y escuelas y barrios y lo que sea. Pero cuando nosotros quisimos articular con la gente de medio ambiente no pudimos. (Entrevista a funcionario de CPAI, octubre 2021)

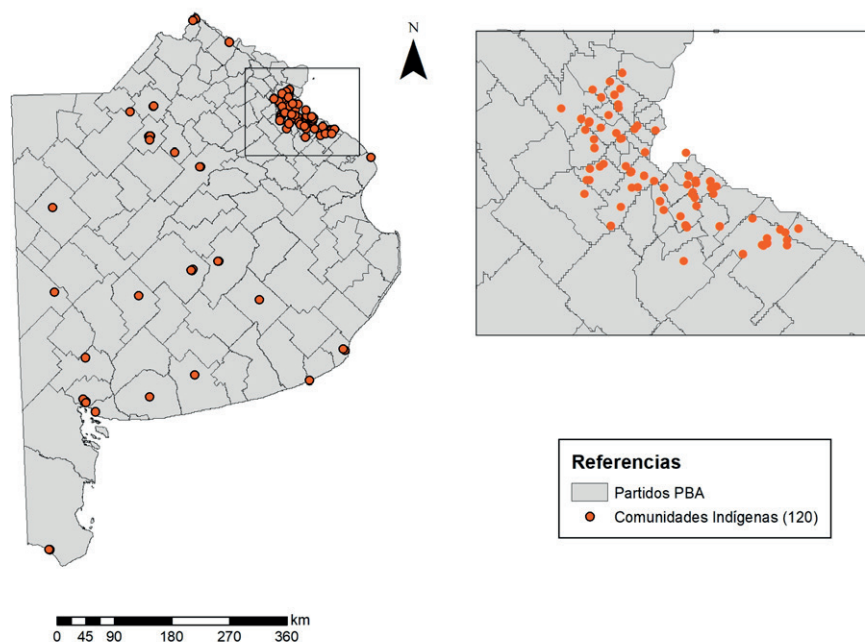
Es necesario señalar otro problema relacionado con la posibilidad de gestión y el interés en abordar estas problemáticas específicas por parte de los entes gubernamentales. En este sentido, la falta de presupuesto y de técnicos/as dedicados/as a trabajar en organismos como el CPAI, así como la real articulación con otras instituciones, tales como el Ministerio de Ambiente, Salud y Educación, entre otros, o la posibilidad de realizar un diagnóstico como el presente, se encuentra considerablemente limitada:

Tenemos pensado articular con todas las direcciones que podamos. Nosotros somos cuatro personas y a veces se nos escapan un montón de cosas lamentablemente (...) Entonces es imposible a veces gestionar sin plata, uno puede tener buenas voluntades, pero las buenas voluntades se acaban y tienen un techo (...) por acción u omisión, muchas veces es omisión, por no conocer, los reclamos indígenas, nos cuesta mucho trabajar con estos temas. (Entrevista a funcionario de CPAI, octubre 2021)

En torno a ello, desde nuestro lugar como investigadores/as, la intención principal de este registro fue el de identificar las problemáticas ambientales y contribuir en la creación de herramientas para su resolución. Así, hemos clasificado geográficamente los conflictos ambientales, limitando nuestra búsqueda a aquellas localidades donde, según la capa de CPAI, se registra la presencia de comunidades indígenas en la provincia (Mapa 1).

Mapa 1

Comunidades indígenas registradas por el CPAI en la Provincia de Buenos Aires



Fuente: elaboración de CIG/UNICEN sobre la base de la capa de comunidades indígenas de CPAI.

La ubicación de los conflictos, tanto por zona, partido, localidad, barrio y la longitud y latitud del conflicto, se construyeron de manera directa en relación con la capa base. Es de destacar que los conflictos, en muchas oportunidades, no presentan una ubicación exacta, y en otros casos, afectan a más de un barrio y/o localidad, por ejemplo, aquellos referidos a contaminación hídrica o aérea que, por ejemplo, impacta sobre una cuenca que atraviesa múltiples territorios. Asimismo, es relevante mencionar que dichos conflictos, muchas veces, no son denunciados por las propias comunidades originarias, sino por diversos actores de la sociedad civil, organizaciones políticas, asambleas vecinales, sindicatos, gremios docentes, entre otros.

A fin de sistematizar los datos relevados, se construyó una clasificación de los conflictos socioambientales identificados en el corpus, que permite analizarlos sin recurrir necesariamente a una tabla estadística, respetando el enfoque cualitativo e integral de este trabajo.

Una segunda variable de análisis consistió en identificar los diferentes tipos de conflictos (Mapa 2). Para ello, también se incorporó una breve descripción basada en el análisis de las diferentes fuentes consultadas. En tal sentido, pudimos identificar grandes problemáticas sobre las cuales construimos los siguientes tipos de conflictos: central eléctrica; conflicto territorial/reserva natural/humedales; contaminación aérea; contaminación sonora; contaminación/gestión hídrica; déficit en la gestión de residuos; y fumigaciones (Cuadro 2).

Cuadro 2

Tipos de conflictos, cantidad y localización en la Provincia de Buenos Aires.

Tipo de conflicto	Casos	Localización geográfica
Central eléctrica	1	Pilar, Quilmes
Reservas naturales/ humedales/ conflictos territoriales	27	Almirante Brown, Berazategui, Berisso, Bragado, Ensenada Escobar, Esteban Echeverría, General Viamonte, Hurlingham, La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo Pilar, Punta Indio/Magdalena, Quilmes, San Nicolás, San Pedro Tandil, Tigre, Tres Arroyos
Contaminación aérea	7	Bahía Blanca, Bragado, Ensenada, La Matanza, Marcos Paz, Morón Olavarría
Contaminación sonora	1	General Pueyrredón
Contaminación/ gestión hídrica	45	Almirante Brown, Azul, Bahía Blanca, Berazategui, Berisso Bragado, Carmen de Areco, Cuenca Río Reconquista, Ensenada Florencio Varela, General Alvarado, General La Madrid, Hurlingham Junín, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Magdalena Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Olavarría, Patagones Pilar, Quilmes, San Miguel, San Nicolás, San Pedro, Tigre, Tres Arroyos, Tres de Febrero
Gestión de residuos	33	Adolfo Alsina, Almirante Brown, Azul, Bragado, Escobar, Florencio Varela, General Alvarado, General La Madrid, General Pueyrredón General San Martín, General Viamonte, José C. Paz, Junín, La Matanza, La Plata, Lanús, Lincoln, Merlo, Moreno, Morón Patagones, Quilmes, San Nicolás, San Pedro, Tornquist, Tres Arroyos, Tres de Febrero
Fumigaciones	13	25 de Mayo, Coronel Dorrego, General Viamonte, Junín, La Matanza La Plata, Lincoln, Marcos Paz, Moreno, Pilar, San Nicolás, Tandil Tornquist, Trenque Lauquen, Tres Arroyos

Fuente: Cuadro de elaboración propia realizado sobre la base de los datos relevados por Pueblos Indígenas, Conflictos Ambientales y Territoriales (PICAT).

En relación con la central eléctrica, solo se ha registrado un conflicto vinculado a denuncias realizadas por los/as vecinos/as sobre esta problemática que afecta a la salud de los/as habitantes de la zona. En cuanto a los conflictos territoriales vinculados a reservas naturales y humedales, se registraron 27 casos, entre los que se encuentran disputas por el crecimiento urbano no planificado sobre territorios ancestrales y/o humedales, denuncias por contaminación en reservas, y acciones locales para preservar espacios verdes.

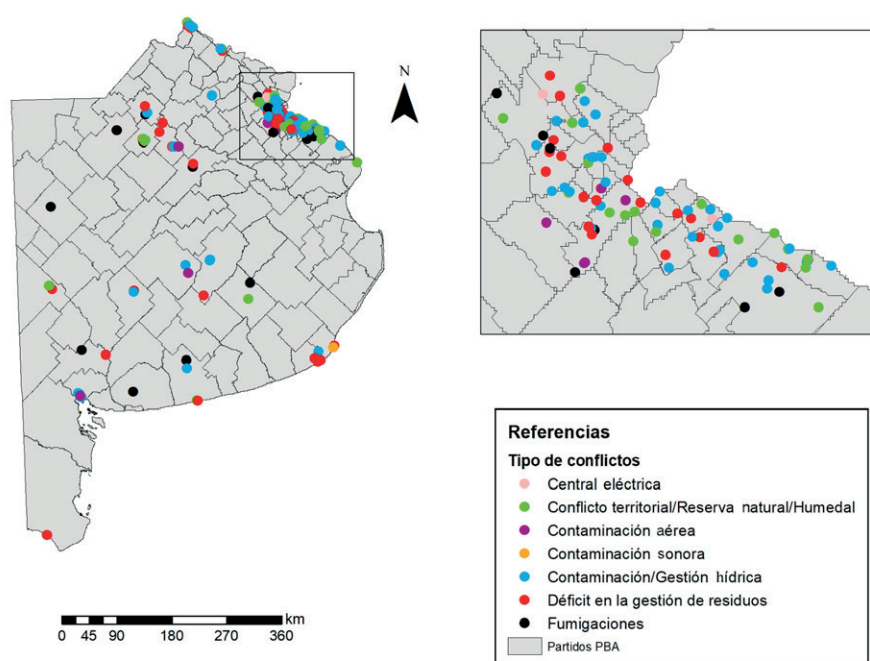
En el caso de la contaminación aérea, se registraron 7 episodios asociados a emisiones tóxicas industriales, mientras que solo un caso refiere a contaminación sonora. La categoría de contaminación/gestión hídrica concentra 45 casos, que incluyen tanto la contaminación de fuentes de agua por industrias, como la falta de infraestructura hídrica básica. A su vez, el déficit en la gestión de residuos reúne 33 casos relacionados con microbasurales y rellenos sanitarios no controlados, generando impactos diferenciados en los territorios afectados. Las fumigaciones, con 13 casos, se presentan tanto en ámbitos rurales como urbanos, en el marco de dinámicas vinculadas al modelo agroindustrial.

En torno a estos conflictos, se ampliaron dos variables de análisis que

dan cuenta de los efectos sobre la naturaleza y las cuencas hídricas. Es necesario aclarar que esta clasificación cumple una función analítica, pero no implica una separación estricta entre los casos: muchos de los conflictos se superponen y presentan dinámicas interrelacionadas. Por ejemplo, situaciones de fumigación pueden derivar en contaminación hídrica o afectar reservas naturales; del mismo modo, el déficit en la gestión de residuos suele combinarse con problemáticas de agua y salud. Por ello, si bien se han separado en categorías para facilitar su sistematización, entendemos que deben abordarse de manera integrada, tanto en el análisis como en el diseño de políticas públicas. A partir de haber georreferenciado los diferentes tipos de conflictos en el relevamiento realizado, se confeccionó el siguiente mapa:

Mapa 2

Conflictos ambientales y/o territoriales en la Provincia de Buenos Aires

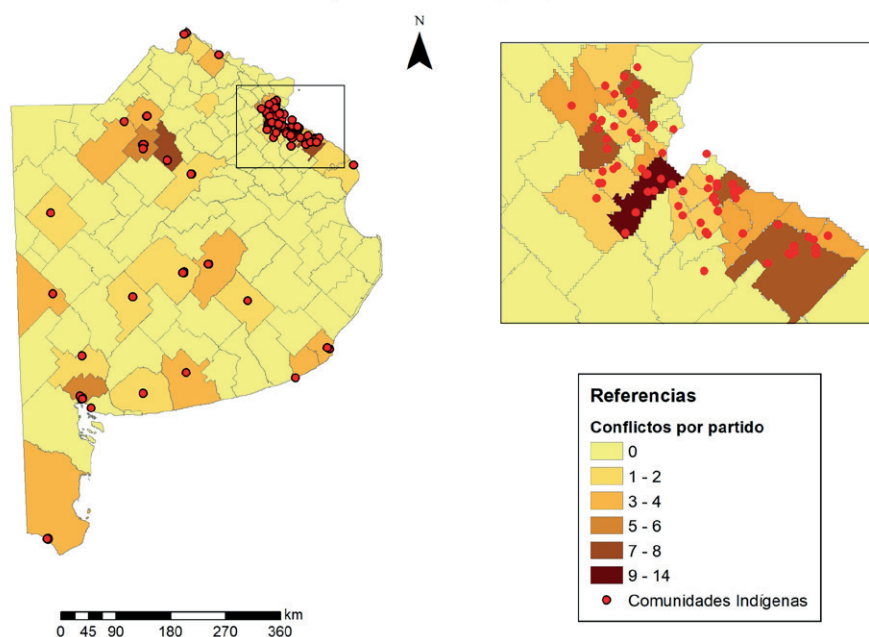


Fuente: mapa realizado por integrantes del CIG/UNICEN sobre la base del relevamiento realizado por PICAT.

En él podemos encontrar que gran parte de los casos se encuentran focalizados en la Región Metropolitana de Buenos Aires, donde también se encuentra la mayor parte de las comunidades indígenas registradas por el CPAI. Para ello se sistematizaron en un mapa ambas variables y se detectó que aquellas localidades con mayor cantidad de conflictos, en gran parte de los casos, coinciden con las que mayor presencia de comunidades indígenas poseen.

Mapa 3

Conflictos ambientales y/o territoriales y comunidades indígenas en la Provincia de Buenos Aires



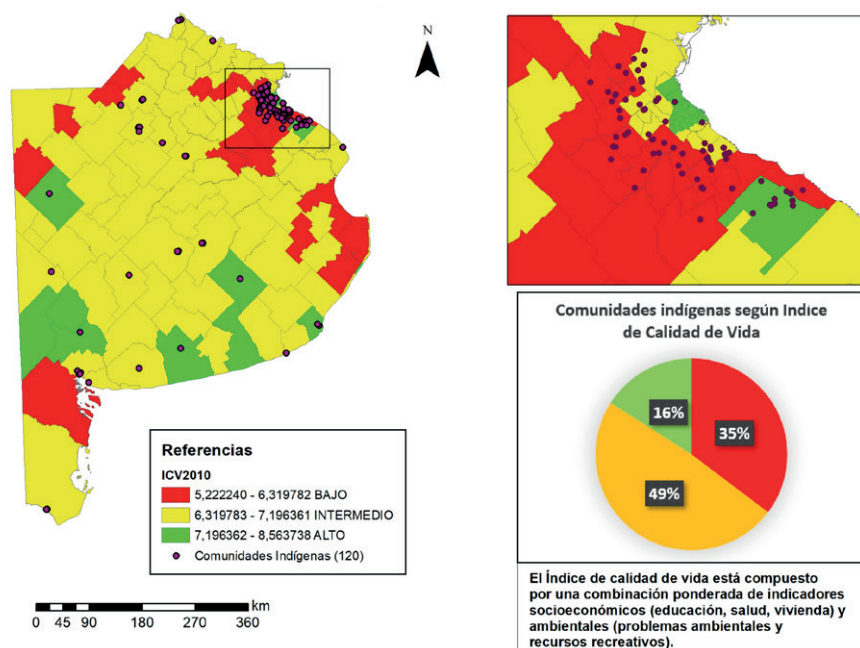
Fuente: mapa realizado por integrantes del CIG/UNICEN sobre la base del relevamiento realizado por PICAT.

Mediante la construcción de estos mapas, hemos podido pensar otras variables de análisis a partir de la información disponible, como los índices de calidad de vida. En tal sentido, la idea que guía nuestro trabajo refiere justamente a que en aquellos territorios donde existen peores índices, mayores necesidades básicas insatisfechas, mayor nivel de hacinamiento, menos acceso a servicios básicos, y mayor cantidad de problemas ambientales, entre otros factores, es donde se encuentran las comunidades indígenas, que se han visto históricamente obligadas a asentarse y habitar dichos territorios, sin una política pública que las asista de manera integral (Mapa 3). Ello fue corroborado en diversas entrevistas realizadas en nuestros trabajos de campo. Queremos retomar un fragmento de lo que nos explicaba un técnico de CPAI sobre los principales conflictos que ellos identifican desde el gobierno provincial:

[Los principales conflictos son] los territoriales. Territoriales en el sentido de que la mayoría de las comunidades que se asentaron en Provincia de Buenos Aires y obviamente hacinados. (...) hay comunidades asentadas en lugares donde la calidad de vida es muy baja, viven en una casilla construida de madera, nylon y chapa (...) El problema que tienen las comunidades del conurbano y alguna localidad del interior es la habitabilidad (...) la calidad habitacional de las familias (...) pero si también tenemos denuncias en Los Toldos y Lincoln con las fumigaciones de glifosato y agrotóxicos. (Entrevista a técnico de CPAI, abril 2022)

Mapa 4

Comunidades indígenas e índices de calidad de vida en localidades de la Provincia de Buenos Aires



Fuente: mapa realizado por integrantes del CIG/UNICEN con base en el relevamiento realizado por PICAT.

El mapa muestra también lo que afirma el testimonio de la entrevista reproducida, ya que, del total de comunidades sistematizadas, el 35% se encuentra en localidades con bajos índices de calidad de vida, y el 49% en áreas con índices intermedios. Esto implica que el 84% de las comunidades habita en territorios que no presentan indicadores óptimos según el ICV considerado. Esta situación no implica una calificación absoluta, pero sí una alerta sobre la localización predominante de las comunidades en contextos de mayor vulnerabilidad relativa (Mapa 4). Si bien este indicador no es determinante, permite problematizar acerca de las condiciones de vida en las cuales se encuentra parte de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires. Tal como fue informado en la introducción, este índice presenta limitaciones por no incorporar aspectos subjetivos que, sin embargo, son referidos y retomados como tales en las entrevistas que acompañan el análisis. Asimismo, es importante mencionar que la información generada y el cruce entre comunidades con los ICV busca mostrar desigualdades estructurales y no establecer una causalidad estadística, a la vez que no refleja necesariamente todas las dimensiones de bienestar o malestar de forma desagregada. Si bien no se busca elaborar un relevamiento sanitario, sí resulta importante dar cuenta del impacto en la salud que genera gran parte de estas problemáticas. Al respecto, una entrevistada de Marcos Paz nos comentaba lo siguiente:

Tanto la incineración de residuos sólidos peligrosos como tóxicos peligrosos como el uso frecuente de agrotóxicos trae aparejados muchos problemas (...) No es una cosa tan lineal el

problema de la salud, pero nosotros queremos hacer un relevamiento para tener una estadística de todo eso como para que se vea que no es lo mismo la cantidad de gente que se enferma con esas problemáticas especiales. (Entrevista realizada en Marcos Paz, mayo 2023)

Otro dato relevante para registrar es la existencia de algún espacio dedicado a la salud cerca de donde sucede ese conflicto, entre los que priorizamos la presencia de hospitales, sanatorios, salas de salud, centros de atención primaria, etc. En los últimos años, hemos investigado exhaustivamente la existencia de espacios dedicados a la atención indígena en estos territorios, con el objetivo de determinar la presencia de políticas orientadas hacia una salud intercultural. En este contexto, hemos recopilado información sobre la presencia de acciones, actividades, normativas o proyectos que promuevan la complementariedad entre los sistemas de salud públicos oficiales y la medicina tradicional, así como el reconocimiento y respeto por la cosmovisión de los pueblos indígenas, por parte de organizaciones u organismos municipales de las distintas regiones.

En relación con esta problemática, se ha identificado la necesidad de crear espacios destinados a la soberanía alimentaria, que para gran parte de las comunidades que hemos entrevistado resulta de central interés. Al respecto, una integrante de la comunidad de Florencio Varela nos comentaba lo siguiente:

Tenemos de todo, mucha gente indocumentada. Hay gente que tiene una casita chiquitita y vive ahí toda la familia, trabaja en los invernaderos. Pero como ganan monedas, así como cobran es para la comida. Entonces, te encontrarás gente que está muy muy carenciada, hay gente que tiene sus cerditos, sus gallinas, sus huevos, es decir, su chacrita, con comida sana. Entonces, el que no tiene tanto, pero tiene huerta o chacra... no tiene carencia de alimentos (...) ahora cuando entró el macrismo nos dio de baja la cooperativa, nosotros lo primero que pensábamos era producir, pollos, cerdos (...) nos tiró y nos dejó tendido en el suelo, no a nosotros solamente, a todos los productores... no nos queda nada. (Entrevista realizada a integrante de una comunidad en Florencio Varela, mayo 2023)

Tal como vemos en esta entrevista, la posibilidad de generar políticas destinadas a garantizar la soberanía alimentaria permite contar con alimentos sanos para aquellos habitantes que viven en condiciones de vulneración, pero también un ingreso para la comunidad que se organiza en cooperativas de trabajo en torno a ello. Otro entrevistado nos decía lo siguiente:

La tierra no es de nadie, la tierra es la tierra, la Pacha es la Pacha y a donde nosotros podamos vivir y ser libres y autónomos vamos a estar bien, libres y felices. Pero nuestro equilibrio es ese, comida sana y en respeto. Entre nuestros hermanos sabemos que no tenemos que contaminar, tenemos un respeto a la vida, respeto

a los animales, es una cuestión política. (Entrevista a integrante del pueblo Kolla en Buenos Aires, mayo 2022)

Para abordar este asunto que nos comentaban nuestros/as entrevistados/as y que observamos en los trabajos de campo, hemos indagado sobre la existencia de programas, actividades y acciones vinculadas a la soberanía alimentaria, definida como el derecho de los pueblos a establecer sus propias políticas y estrategias en cuanto a la producción, distribución y consumo de alimentos (Imagen 1). El objetivo es asegurar una alimentación adecuada desde las perspectivas cultural y nutricional para toda la población (Carballo, 2011). Además, se ha realizado una búsqueda exhaustiva de decretos, resoluciones y ordenanzas municipales, tanto actuales como pasadas, que se enmarquen en el concepto mencionado. Este proceso de relevamiento y sistematización es fundamental para entender y promover la soberanía alimentaria.

Imagen 1

Huerta comunitaria en Punta Querandí, Dique Luján, Provincia de Buenos Aires



Fuente: fotografía propia tomada en trabajo de campo, junio 2024.

En relación con las políticas sanitarias, en el 31% de los casos registrados existen espacios, acciones, actividades, normativas y/o proyectos que reconocen y respetan la cosmovisión de los pueblos indígenas. Mientras que en el 69% restante no se encontró información al respecto. Sobre la existencia de espacios de soberanía alimentaria, en un 88% de los casos se registró información al respecto y en un 72% existen localidades que presentan algún tipo de legislación, ordenanza o resolución al respecto.

Es importante señalar que esta información, al igual que todo lo analizado en este trabajo, refiere a un diagnóstico generado con la información recopilada. La presencia o existencia de espacios de salud

intercultural o soberanía alimentaria no necesariamente garantiza la participación o correcta ejecución de las acciones propuestas; simplemente se ha registrado su presencia, existencia y/o ausencia.

La dimensión de género emergió de forma significativa en el trabajo de campo, evidenciada en la centralidad de mujeres en la denuncia y sostenimiento de los conflictos, como también en encuentros organizativos y prácticas de cuidado territorial. En torno a ello, el equipo encargado de recopilar la información mostró un interés particular en dicha cuestión vinculada al análisis de los conflictos desde una mirada interseccional. Como resultado, se ha sistematizado que la participación de mujeres y diversidades estuvo presente en el 56% de los 164 conflictos analizados. Sin embargo, no se especificó, en las fuentes, la influencia en el 44% restante de los casos. A lo largo de nuestros trabajos de campo y encuentros con comunidades indígenas en la Provincia de Buenos Aires, como también de colectivos ambientales, organizaciones sociales y políticas, sindicatos, entre otros, hemos encontrado que en la gran mayoría de los casos, son las mujeres quienes llevan adelante la resolución de los conflictos y sostienen prácticas de cuidado para sus familias y territorios, a pesar de ser muchas veces invisibilizadas en espacios de poder, encuentros o mesas de diálogo con actores gubernamentales, por ejemplo. En uno de nuestros trabajos de campo en el Partido de La Matanza, pudimos participar en un encuentro realizado en el marco del día de la Mujer Originaria junto con integrantes de diferentes comunidades indígenas de la región (Imagen 2). Allí los debates versaban sobre cuestiones vinculadas a la salud sexual y reproductiva intercultural, como también la importancia y relevancia que adquieren las mujeres en las luchas ambientales y culturales que llevan adelante en cada territorio (notas de campo, septiembre 2022). En dicho encuentro, una de las integrantes comentaba lo siguiente en relación con la contaminación del agua y la sangre, refiriendo a la relación y vinculación que existe con la Pachamama desde la cosmovisión indígena:

El agua, como nuestra sangre, nuestra sangre menstrual, está tan contaminado por lo de afuera, que tanto nos vienen a tirar basura, porque es eso, nos tiran basura, que absorbemos, que después nos duele, pero tenemos esto, para sanar (...) es tan figurativo, lo que sucede, justamente en estas aguas, ¿no? Es la fuerza femenina, es el agua que fluye, que sale, es nuestro río. Con tanta historia encima, con tanta historia, con tanta sangre. Porque este río estuvo varios días teñido de sangre, entonces tiene una fuerza impresionante. Somos naturaleza, somos mujeres, somos tierra, somos la Pacha, eso es lo que somos. (Notas de campo, La Matanza, septiembre 2022)

Imagen 2

Encuentro por el día de la mujer originaria en Ciudad Evita, La Matanza, Provincia de Buenos Aires



Fuente: Fotografía propia tomada en trabajo de campo, septiembre 2022.

Respecto a este tema, en el relevamiento consideramos fundamental analizar la participación de las comunidades indígenas en espacios de gestión ambiental y territorial dentro de ámbitos gubernamentales. Se encontró que dicha participación en estos espacios es aislada, es decir, existen acciones no recurrentes en el tiempo y representan solo el 4% de los casos estudiados. En otro 16%, hubo acciones eventuales, significando ello que, si bien se repiten, no implican participación de indígenas en espacios de toma de decisiones. Un ejemplo son los encuentros que se realizan por eventos como el Inti Raymi o Pachamama, entre otros. El 6% de las acciones fueron sostenidas en el tiempo, lo cual indica la existencia de espacios formales de participación indígena dentro de cada municipio. En estos casos, la presencia y creación de secretarías, direcciones, asociaciones civiles reconocidas, entre otras, da cuenta de ello. Es relevante destacar que en el 74% de los casos no se encontró información al respecto. Es decir, desconocemos y/o se invisibiliza la participación y vinculación indígena en dichos espacios (Imagen 3).

Imagen 3

Manifestación de pueblos indígenas en el Congreso de la Nación Argentina



Fuente: fotografía propia tomada en el trabajo de campo, septiembre 2023.

Ahora bien, tal como hemos referido anteriormente, este trabajo surgió con el objetivo de conocer las condiciones de habitabilidad de las comunidades indígenas, primero en la Región Metropolitana de Buenos Aires y luego en el conjunto de la Provincia. Frente a la ausencia de diagnósticos que aborden esta temática de manera interseccional, nos propusimos elaborar un análisis integral, a partir de múltiples fuentes, el relevamiento de territorios concretos y la elaboración de mapas que permitieran representar los datos sistematizados.

La información relevada resultó abundante, no solo en medios de comunicación y redes sociales, sino también en estudios académicos, investigaciones técnicas, informes ambientales y sanitarios. Este corpus sustenta cada uno de los conflictos incluidos en el trabajo.

En este contexto, los datos recopilados han revelado que el 57% de los 164 conflictos identificados han sido analizados en investigaciones académicas, y el 35% cuenta con estudios de impacto ambiental. A pesar de contar con información técnica y científica que respalda la existencia de estos conflictos, solo el 45% ha obtenido alguna forma de resolución institucional.

En paralelo, el 47% de los casos presenta procesos penales iniciados en materia ambiental, generalmente como resultado de denuncias impulsadas por las propias comunidades y organizaciones territoriales.

Un dato relevante es la persistencia temporal de los conflictos: el 90% de los casos registrados tiene una duración que oscila entre 1 y 25 años, mientras que el 10% restante supera los 25 años de continuidad. Esto da cuenta de que no se trata de hechos aislados o excepcionales, sino de problemáticas sostenidas en el tiempo, cuyos efectos se acumulan y profundizan.

A pesar de ello, nos interesa rescatar una cuestión vinculada a la potencialidad de estos conflictos, entendiendo por ello, la posibilidad de transformar las condiciones que lo gestaron como también la incidencia que adquieren en el campo público y político, en la consolidación de organización social, en la posibilidad de gestar y construir nuevos saberes y con ello la oportunidad de garantizar la emergencia de acciones y dispositivos tendientes a revertir los escenarios de injusticia socioambiental que generan. En tal sentido, visibilizar dichos conflictos permite instalar nuevos debates en la sociedad que pueden incidir en la toma de decisiones para construir escenarios presentes y futuros diferentes e inclusivos (Azuela y Cosacov, 2013; Merlinsky, 2020; Melé, 2016). En el presente análisis, si bien gran parte de los conflictos presentados no ha obtenido una resolución favorable para los actores denunciantes, en lo que refiere a prohibir o limitar aquellas situaciones que afectan la calidad de vida y territorios, muchos de ellos generaron el encuentro colectivo, la denuncia social y la posibilidad de disputar poder ya sea en un espacio asambleario, una manifestación pública, en la denuncia mediante redes sociales o la generación de diversas producciones como, por ejemplo, audiovisuales, a partir de los cuales se instalan estos temas en la sociedad civil. Pero, fundamentalmente, dichos conflictos han potenciado el encuentro entre diferentes actores, de múltiples territorios que disputan por la construcción de saberes y su buen vivir.

Reflexiones finales

En este artículo, se propuso demostrar y reconstruir la elaboración de un diagnóstico sobre las problemáticas ambientales y territoriales que se despliegan en diferentes localidades de la Provincia de Buenos Aires donde habitan comunidades indígenas. En tal sentido, utilizando la información disponible elaborada tanto por organismos gubernamentales como por medios de comunicación, actores denunciantes y trabajos de campo propios, hemos generado estadísticas, pero también cartografías en las cuales se describen 164 conflictos de diferentes índoles, analizados de manera integral desde diferentes variables.

En tal sentido, la primera reflexión a la que podemos arribar es la triangulación existente entre comunidades indígenas, conflictos ambientales y desarrollo geográfico desigual. Hemos visto que aquellos territorios donde existen conflictos denunciados por diversos actores coinciden con las localidades que presentan mayores necesidades básicas insatisfechas, condiciones socioambientales adversas, rodeados de cuencas hídricas contaminadas, entre otros. En dichos territorios, las comunidades indígenas se encuentran además violentada por discursos de odio, por la ausencia de reconocimientos culturales y territoriales, pero también por la falta de políticas públicas interculturales en lo que atañe a la salud, la cuestión de género, la participación, entre otras. En tal sentido, se considera que es en este escenario que las comunidades indígenas se encuentran diferencialmente afectadas y, a pesar de contar

con informes ambientales, de salud y múltiples fuentes documentales que respaldan las denuncias –muchas de ellas, con más de un año de persistencia– las intervenciones realizadas son nulas o insuficientes.

En esta línea, una segunda reflexión está vinculada a la selectividad estratégica en el accionar estatal, las demandas y reivindicaciones de determinados sectores que, pese a contar con informes y documentación probatoria, no tienen eco en las políticas de estado. Por tal motivo, creemos que este tipo de trabajos, como el que aquí presentamos, podría proporcionar información para la gestación de herramientas que permitan visibilizar las principales problemáticas y los escenarios en los cuales habitan las comunidades y, en virtud de ello, elaborar políticas interculturales que aborden estas cuestiones y contribuyan a revertir las situaciones de desigualdad socioambiental.

Por último, en un contexto como el actual, de permanente desprestigio hacia la ciencia y hacia la educación pública, de desatención a las cuestiones ambientales especialmente las derivadas del cambio climático y de también de criminalización de las comunidades originarias, caracterizaciones como las que se ofrecen en este trabajo contribuyen a repensar territorios igualitarios y futuros posibles para sus poblaciones. Por ello, estos diagnósticos fueron difundidos entre técnicos/as y funcionarios/as gubernamentales, integrantes de comunidades indígenas y en jornadas y congresos científicos, pero también se sistematizaron en folletos de difusión para la sociedad civil.

La interseccionalidad en las Políticas Públicas, la articulación de la demanda entre colectivos y grupos de diferentes territorios de la Provincia, la identificación de posibles conflictividades ambientales y su impacto en la calidad de vida de las comunidades, entre otros aspectos, son puntos nodales en la construcción de una estrategia de abordaje que sea verdaderamente compleja, interdisciplinaria y transversal; para hacerlo, el aporte de las universidades públicas es un aspecto destacado, que contribuye a superar la fragmentación y las miradas segmentadas sobre las problemáticas socioterritoriales.

Por tanto, a modo de cierre, reiteramos que este trabajo no pretende ser un diagnóstico acabado, sino una herramienta que contribuya a visibilizar la conflictividad ambiental en la Provincia de Buenos Aires y sus impactos diferenciados sobre las comunidades indígenas. Lejos de ofrecer una lectura definitiva o exhaustiva, organiza un conjunto disperso de información para favorecer futuros estudios, políticas públicas situadas y debates más amplios sobre la justicia ambiental en clave intercultural.

Finalmente, se mantiene la sistematización en un formato narrativo, priorizando una lectura integral de los conflictos antes que una exposición estadística exhaustiva, en línea con el enfoque cualitativo y situado que guió esta investigación. Esta decisión metodológica busca fortalecer la comprensión crítica de las desigualdades ambientales sin perder de vista los procesos sociales, políticos y territoriales que las atraviesan.

Bibliografía

- Azuella, A., y Cosacov, N. (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales: En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE*, 39(118), 149–172. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612013000300007>
- Azuella, A., Mussetta, P. (2009). Algo más que el ambiente: conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales*, 1(16), 191–215. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1277>
- Carballo, C. (2011). Soberanía alimentaria y producción de alimentos en Argentina. En C. Carballo, M. K. Gorban, M. Paiva, V. Abajo, M. Filardi, M. Giai, G. Veronesi, V. Risso Patrón, A. Graciano, A.M. Broccoli, R. Gilardi, Seguridad y soberanía alimentaria (pp. 11–48). Colección Cuadernos.
- Carrasco, M., y Briones, C. (1996). “La tierra que nos quitaron”: Reclamos indígenas en Argentina (Vol. 18). Asociación de Comunidades Aborígenes LHAKA HONHAT.
- Castilla, M. I. (2018). Territorios y fronteras: procesos de apropiación del espacio simbólico y geográfico en las comunidades indígenas de Pampa del Indio, Chaco. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, 13(3), 541–560. [10.1590/1981.81222018000300004](https://doi.org/10.1590/1981.81222018000300004)
- Castilla, M. I. (2023). “Estamos peor, muchos originarios tratamos de sobrevivir”: Historias de expulsiones y extractivismos en el norte grande y la región metropolitana de Buenos Aires (Argentina). *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (24), 47–72. <https://doi.org/10.17141/eutopia.24.2023.6022>
- Castilla, M. (2024). Extractivismo y expulsiones en las regiones Chaqueña y Metropolitana de Buenos Aires: una propuesta en el debate sobre migraciones y desplazamientos ambientales. *Territorios*, (51), 1–27. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.13172>
- Castilla, M., Weiss, M. L., y Engelman, J. M. (2019). Transformaciones socioeconómicas, migración y organización etnopolítica rural-urbana entre la Región Chaqueña y la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Cuadernos de antropología social*, (49), 91–107. <https://doi.org/10.34096/cas.i49.52> <https://doi.org/10.34096/cas.i49.5272>

- Contreras, M.P., Freidine, E.S., Acosta Bogado, G.L., Alanis, B.A., Tejerina, S.E., Ferreyra Anania, A.V., Barale, M.C., Fernández Vilches, A.P., Tejedor, M., Báez, N.M y Castilla, M. (2024). Comunidades indígenas, conflictos ambientales, desigualdades socioeconómicas y territoriales en la región metropolitana de Buenos Aires. Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano, 33(1), 29–46. <https://revistas.inapl.gob.ar/index.php/cuadernos/article/view/1541>
- Curutchet, G., Grinberg, S., y Gutiérrez, R. A. (2012). Degradación ambiental y periferia urbana: un estudio transdisciplinario sobre la contaminación en la región metropolitana de Buenos Aires. Ambiente & sociedad, 15, 173–194. <http://hdl.handle.net/11336/196570>
- Danowski, D., y Viveiros de Castro, E. (2019). Los miedos y los fines del mundo. Nueva sociedad, (283), 38–46. <https://nuso.org/articulo/los-miedos-y-los-fines-del-mundo/>
- Escobar, A. (2005). Más allá del tercer mundo: globalización y diferencia. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Fraser, N. (2023). Capitalismo caníbal: Cómo nuestro sistema está devorando la democracia y el cuidado y el planeta, y qué podemos hacer con eso. Siglo XXI.
- Giarracca, N., y Teubal M. (2013). Las actividades extractivas en Argentina. En N. Giarracca y M. Teubal (coord.), Actividades extractivas en expansión ¿Reprimerización de la economía argentina (pp. 19–43). Antropofagia.
- Gutiérrez, R. A. (2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. EURE, 38(114), 147–171. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200006.4067/S0250-71612012000200006>
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. Cultura y representaciones sociales, 8(15), 9–42. <https://www.culturayrs.unam.mx/index.php/CRS/article/view/401>
- Harvey, D. (2013). Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Akal.
- Lerner, S. (2012). Sacrifice zones: the front lines of toxic chemical exposure in the United States. Mit Press.

- Maidana, C. A. (2012). *Migrantes toba (qom)* [Tesis doctoral], Universidad Nacional de La Plata. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/21132>
- Martínez Alier, J. (2015). Ecología política del extractivismo y justicia socioambiental. *Inter disciplina*, 3(7), 57–73. <https://doi.org/10.22201/ceiach.24485705e.2015.7.52384>
- Martínez Alier, J. (2020). Una experiencia de cartografía colaborativa. *El atlas de justicia ambiental*. Nueva sociedad, (286), 123–129. <https://nuso.org/articulo/una-experiencia-de-cartografi-colaborativa/>
- Melé, P. (2016). ¿Qué producen los conflictos urbanos? En F. Carrión y J. Eraso (comps) *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (pp. 127–157). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Merlinsky, G. (2013). Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública. En G. Merlinsky (comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 19–60). Ciccus
- Merlinsky, G. (2017). Los movimientos de justicia ambiental y la defensa de lo común en América Latina. Cinco tesis en elaboración. En H. Alimonda, C. Toro Pérez y F. Martín (coords.), *Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica* 2, (pp. 41–264).
- Merlinsky, M. G. (2020). La productividad de los conflictos ambientales y su aporte para la innovación social. *Agrociencia Uruguay*, 24, 1–12. <https://doi.org/10.31285/AGRO.24.358>
- Navas, G., Mingorria, S., y Aguilar-González, B. (2018). Violence in environmental conflicts: the need for a multidimensional approach. *Sustainability Science*, 13(3), 649–660.
- Santos, M. (1993). Los espacios de la globalización. En *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 13, 69–77. <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC9393110069A/31671>
- Schmidt, M., y Castilla, M. (2022). “El Bermejo, pasa por los campos de la empresa que fumigó y nosotros no tenemos ni una canilla”: La región chaqueña como territorio hidrosocial. *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía*, 7(2), 1–29. <https://doi.org/10.29112/ruae.v7i2.1646>

- Silveira, M. L. (2007). Los territorios corporativos de la globalización. *Geograficando*, 3(3), 13–26
- Slutzky, D. (2005). Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios. *Revista interdisciplinaria de estudios agrarios*, 23(1), 2–4. <https://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/RIEA23-03.pdf>
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Osal*, 13(32), 15–38.
- Tamagno, L. (2003). Identidades, saberes, memoria histórica y prácticas comunitarias. Indígenas tobas migrantes en la ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Campos*, 3, 165–182. <https://doi.org/10.5380/cam.v3i0.1594>
- Tamagno, L. (2013). Políticas indigenistas en Argentina, alcances y límites: demandas, luchas, representaciones y nuevas configuraciones etnopolíticas. *Runa*, 34(1), 9–12. <https://doi.org/10.34096/runa.v34i1.559>
- Ulloa, A. (2016). Feminismos territoriales en América Latina: defensas de la vida frente a los extractivismos. *Nómadas*, (45), 123–139. <https://www.redalyc.org/journal/1051/105149483020/html/>
- Ulloa, A. (2021). Repolitizar la vida, defender los cuerpos-territorios y colectivizar las acciones desde los feminismos indígenas. *Ecología política*, (61), 38–48. <https://doi.org/10.53368/EP61FC01>
- Velázquez, G. (dir.) (2016) Geografía y calidad de vida. Análisis regional y departamental 2010. Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires. <https://igehcs.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/104/2019/06/GCVA-web.pdf>
- Velázquez, G., Mikkelsen, C., Linares, S., Celemin, J.P. (2014). Calidad de vida en Argentina. Ranking de bienestar por departamentos. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. <https://igehcs.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/104/2019/07/Rankingicv2010.pdf>
- Velázquez, G; Celemin, J (2019). Geografía y calidad de vida en la Argentina: análisis según departamentos y radios censales (2010); *Journal de Ciencias Sociales*, 7(13), 88–113 <https://doi.org/10.18682/jcs.vi13.1005>

Weiss, L., Engelman, J. y Valverde, S. (2013). Pueblos indígenas urbanos en Argentina: un estado de la cuestión. *Revista Pilquen*, 16(1). <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/1422>

Zarrilli, A. G. (2016). Ambiente, producción y mercado. El impacto transformador en una economía periférica, el Gran Chaco Argentino en el siglo XX. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (35), 121–139. <https://revistas.um.es/areas/article/view/279191/204171>

ARTÍCULOS

4

Perfiles de pobreza en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2019 y 2021

Recepción: 25 junio 2025

Aprobación: 12 septiembre 2025

Ana Laura Fernández

Universidad Nacional de General
Sarmiento(UNGS).
analaurafer@gmail.com

Luis Beccaria

Universidad Nacional de General
Sarmiento(UNGS).
labeccari@gmail.com

Resumen

En 2019 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorporó una medida de pobreza multidimensional a partir de información recolectada específicamente para la construcción del nuevo indicador a través de la Encuesta Anual de Hogares. Contar con estos resultados es una ocasión para analizar, por un lado, los criterios y supuestos implícitos y explícitos en este enfoque y, por el otro lado, las características de quienes son identificados como pobres según este método. La contrastación de los perfiles de los hogares pobres multidimensionales con los de los pobres por ingresos abona a las implicancias de considerar uno u otro enfoque. La medición realizada en CABA aporta evidencia relevante para estos objetivos, en tanto se trata de un área con cierta heterogeneidad socioeconómica y es resultado de una investigación llevada a cabo con una metodología adecuada que aprovechó la disponibilidad de relevamientos a hogares que realiza regularmente el ente estadístico local.

Este trabajo se propone, por un lado, presentar sucintamente las características del método luego de ubicarlo en el marco de las discusiones sobre la medición de la pobreza. Por otro lado, se analizan algunos de los resultados obtenidos en relación con la percepción acerca de la necesidad de acceder a determinados bienes, servicios y actividades a fin de tener una vida digna, los perfiles de los hogares pobres y las diferencias en los perfiles de hogares pobres según se utilice la medida de pobreza multidimensional o la medida de pobreza monetaria.

Palabras clave: Pobreza multidimensional, pobreza por ingresos, crisis, metodología, perfiles de pobreza.

Abstract

In 2019, the City of Buenos Aires developed a multidimensional poverty measure based on data specifically collected for the construction of this new indicator through the Annual Household Survey. The availability of these results provides an opportunity to analyse, on the one hand, the explicit and implicit criteria and assumptions underlying this approach, and, on the other, the characteristics of households identified as poor according to this method. Comparing the profiles of multidimensionally poor households with those of income-poor households sheds light on the implications of adopting each approach. The measurement carried out in Buenos Aires offers relevant evidence for these purposes, as it pertains to an area with a certain degree of socioeconomic heterogeneity and stems from a research process that employed an appropriate methodology, taking advantage of the regular

household survey conducted by the local statistical office.

This paper aims, first, to briefly present the characteristics of the method after situating it within the broader debates on poverty measurement. Secondly, it analyses some of the results regarding perceptions of the need to access certain goods, services, and activities in order to live a dignified life, as well as the profiles of poor households and the differences in these profiles depending on whether poverty is measured multidimensionally or monetarily.

Keywords: multidimensional poverty, income poverty, crisis, methodology, poverty profiles.

Introducción

Existe amplio acuerdo acerca del carácter multidimensional de la pobreza, sin embargo, no todas las medidas que se utilizan habitualmente para medir este fenómeno son multidimensionales (Spicker, 1999). En las últimas décadas en Argentina ha prevalecido la medición la pobreza monetaria a través de un indicador que, si bien reconoce la multiplicidad de dimensiones en las cuales las personas pueden sufrir carencias, las resume en un indicador unidimensional (Fernández y González, 2019). En 2019, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorporó una medida de pobreza multidimensional a partir de información recolectada específicamente para la construcción del nuevo indicador mediante la Encuesta Anual de Hogares (EAH). Se trata de una metodología novedosa que cuenta con antecedentes en algunos países, pero que no se había implementado hasta ese momento en América Latina. Este dispositivo incorpora el enfoque consensual para la identificación de las dimensiones y umbrales relevantes para considerar a un hogar en situación de pobreza. La medición se repitió en 2021, cuando la situación sanitaria desencadenada por la pandemia de COVID-19 todavía no se había normalizado.

Contar con los primeros resultados de una medida multidimensional novedosa de pobreza para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) resulta una ocasión para analizar, por un lado, los criterios y supuestos implícitos y explícitos en este enfoque y, por el otro lado, las características de quienes son identificados como pobres según este enfoque. En particular, la contrastación de los perfiles de los hogares pobres multidimensionales con los de los hogares pobres por ingresos (la aproximación más tradicional en el país), no solo resulta un tema relevante, sino que también abona las implicancias de considerar uno u otro enfoque. La medición realizada en CABA aporta evidencia relevante para estos objetivos en tanto se trata de un área con cierta heterogeneidad socioeconómica y es resultado de una investigación llevada a cabo con una metodología adecuada que aprovechó la disponibilidad de relevamientos a hogares que realiza regularmente el ente estadístico local.

Por lo tanto, este trabajo se propone, por un lado, presentar sucintamente las características del método empleado en CABA; esto se hace luego de ubicarlo en el marco de las discusiones sobre la medición de la pobreza. Por el otro lado, se analizan algunos de los resultados obtenidos; particularmente, se examina: i) la relación entre la situación de carencia en dimensiones específicas y la percepción acerca de la necesidad de acceder a determinados bienes, servicios y actividades con el fin de tener una vida digna; ii) los perfiles de los hogares pobres y de sus miembros –y los cambios ocurridos entre 2019 y 2021– en términos de las carencias experimentadas iii) las diferencias en los perfiles de hogares pobres según se utilice la medida de pobreza multidimensional o la medida de pobreza monetaria.

El artículo está organizado de la siguiente manera: en la próxima sección se presentan los antecedentes conceptuales y metodológicos

referidos a la medición de la pobreza y luego se explica la metodología multidimensional aplicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En los apartados que siguen se muestran los resultados respecto de los tres temas mencionados en la sección anterior.

La medición de la pobreza multidimensional en CABA. El método de la pobreza consensual

Discusiones en torno del concepto de pobreza

Son múltiples los abordajes conceptuales acerca del fenómeno de la pobreza presentes en la literatura y en la práctica de la medición estadística (Spicker, 1999). Todas estas perspectivas acuerdan en la multidimensionalidad del fenómeno, aunque el carácter de esas dimensiones no es único: ¿se trata de observar la situación en la que viven las personas o las oportunidades o potencialidades que tienen a la mano? ¿Se trata de aquello que las personas hacen o aquello que pueden hacer? Y para sumar a la multiplicidad de visiones, también se discute cuáles y cuántas son esas dimensiones relevantes. Esas dimensiones a considerar, ¿son las mismas en todas las sociedades y momentos históricos?

Estas diferencias en la conceptualización de la pobreza se traducen, necesariamente, en múltiples formas de abordaje empírico. Si se la considera –en términos amplios– como una condición asociada a la carencia por falta de recursos, debe responderse una serie de preguntas a la hora de encarar su medición. Estos interrogantes idealmente deberían plantearse y responderse a partir del marco conceptual, aunque en la práctica no siempre ha sido el caso (Feres y Mancero, 2001).

Un primer punto es determinar si la situación de pobreza puede observarse de manera directa o si debemos identificarla a partir de algunos aspectos empíricamente observables que den cuenta de esa situación. El siguiente interrogante se refiere a cuáles son esos aspectos o dimensiones que deberían contemplarse, tales como –entre otros– alimentación, salud, vivienda, educación o actividades sociales. Otra cuestión que debería establecerse refiere a los umbrales de satisfacción que debe alcanzar una persona en cada dimensión para considerar que existe carencia. Fundamentalmente, la discusión gira en torno de si estos límites pueden establecerse de manera absoluta (en una versión extrema, serían los mismos para cualquier sociedad en cualquier momento histórico) o relativa (en su versión radical, solo pueden definirse en función de la situación del resto de los miembros de la sociedad), pero también pone atención en cómo deberían establecerse: ¿a partir de la opinión de expertos, en función de regularidades empíricas observadas, a través del consenso?

Discusiones en torno de la medición de la pobreza

Cualquier medida que busque cuantificar la pobreza requiere que se dé respuesta a dos cuestiones metodológicas básicas. La primera de

ellas se refiere a la identificación, es decir, qué unidades se considerarán pobres. La segunda es la agregación del indicador que requiere determinar la manera en la que se combinarán.

En relación con la identificación, cabe abordar varios de los puntos mencionados en el apartado anterior, esto es, resulta necesario llegar a acuerdos acerca de lo siguiente:

1. Dimensiones: como fue señalado más arriba, ¿cuáles son los aspectos básicos relevantes (necesidades, capacidades, derechos) que los hogares o las personas deben satisfacer para no ser consideradas pobres?
2. Indicadores: variables observables relevantes que den cuenta de la satisfacción o no de las diferentes dimensiones.
3. Umbrales: los valores de cada indicador que denotarán privación.
4. Combinación de las dimensiones: cantidad o proporción de dimensiones y/o indicadores con privación requeridas para que un hogar o persona sea considerada pobre.

La identificación de las dimensiones relevantes para una medida de pobreza debería, idealmente, basarse en un marco conceptual concreto. Entre las posibles conceptualizaciones se puede mencionar la de Sen, centrada en la idea de capacidades, entendidas como el set de funcionamientos que permiten a las personas elegir entre distintas formas de vida (de ser y hacer) (Sen, 1995). Otra forma de acercarse al fenómeno es la de Townsend (1979) según el cual se considera pobres a las personas que, por falta de recursos, no pueden acceder a los bienes y servicios o realizar las actividades que son habituales y comúnmente aceptadas en la sociedad en la que viven. Otro marco posible es el de derechos, que considera aquellos reconocidos por la ley o el consenso internacional como parámetros para la determinación de la situación de pobreza. Sin embargo, las dimensiones contempladas en muchos dispositivos utilizados para medir la pobreza multidimensional no siempre están claramente basadas en consideraciones teóricas¹. Por el contrario, la disponibilidad de información ha limitado frecuentemente el proceso de selección (Feres y Mancero, 2001).

Una vez identificadas las dimensiones relevantes, el siguiente paso consiste en encontrar uno o más indicadores que permitan determinar si el hogar o la persona está o no en situación de privación en relación con esa dimensión. Esto significa que los indicadores deben permitir una clara identificación de la manifestación del fenómeno que intentan medir. La disponibilidad de información y la pretensión de comparabilidad (entre países, regional o intertemporal) debería también ser considerada a la hora de seleccionar los indicadores.

Para la determinación de los umbrales, tradicionalmente la discusión se centró en la posibilidad de establecer umbrales absolutos o relativos. Una versión extrema de la primera posición afirmarían que existen necesidades y umbrales que son válidos para toda sociedad en cualquier momento del tiempo. Por el contrario, la aproximación relativa extrema diría que las necesidades y umbrales son productos sociales y, por lo tanto, completamente determinados en cada sociedad en diferentes momentos históricos. Como resultado, la situación de pobreza solo

podrá ser determinada considerando la situación de los demás miembros de la sociedad (Townsend, 1979). En una visión intermedia, la pobreza podría considerarse como un fenómeno absoluto (y, en consecuencia, podría medirse independientemente de la situación de otros miembros de la sociedad) pero no completamente independiente de la sociedad y del tiempo histórico en el que vive el individuo.

Una tercera forma de acercarse al fenómeno es a través de la perspectiva consensual, según la cual la definición de las necesidades y umbrales relevantes se basa en la opinión de la población en términos de si un bien, un servicio o una necesidad es considerado necesario (Guio et al., 2016). Es importante tener en cuenta que los niveles de satisfacción críticos deberían estar disponibles en términos generales para la población bajo estudio: si resultan muy altos/exigentes o muy bajos/laxos no van a tener utilidad analítica (Kaztman, 1989).

Finalmente, una vez identificadas las privaciones, se debe establecer un criterio para determinar si cada persona u hogar será considerado pobre. Un criterio utilizado en algunas mediciones es el de la unión, que propone que con una sola privación o carencia las personas u hogares serán clasificadas como pobres (como el de Necesidades Básicas Insatisfechas en América Latina o el empleado para México). Este criterio es muy inclusivo y puede arrojar estimaciones de pobreza exageradas, aunque el establecimiento de umbrales muy bajos debería contrarrestar este sesgo. Otro principio que puede utilizarse es el de la intersección, que identifica como hogares o personas pobres a aquellos con privaciones en todas las dimensiones. Contrariamente al otro enfoque, este puede ser muy restrictivo y arrojar valores de pobreza bajos. En la práctica no ha sido incorporado en medidas existentes. Otra alternativa más frecuentemente considerada es la de establecer una determinada cantidad o una proporción ponderada de indicadores. La cuestión de la ponderación asignada a cada dimensión e indicador, que implica importantes supuestos en relación con la sustitución entre ellos, ha sido ampliamente discutida y no se encontró aún una solución generalmente aceptada (Brandolini y D'Alessio, 1998; Cerioli y Zani, 1990; Decancq y Lugo, 2008; Desai y Shah, 1988). Entre otras opciones, se ha sugerido basar la estructura de ponderaciones en técnicas multivariadas (Brandolini, 2008; Nolan y Whelan, 1996), aunque también ha sido cuestionada la conveniencia de dejar una decisión que es fundamentalmente normativa sujeta a un algoritmo matemático.

En general, y salvo excepciones, las mediciones disponibles consideran que las diferentes dimensiones e indicadores tienen igual peso.

El método indirecto o de la línea de pobreza resuelve este problema agregando las dimensiones en el valor de una canasta de consumo y comparándolo con el ingreso o el gasto de los hogares². Este mecanismo de agregación implica recurrir al criterio de intersección: el valor de la canasta es el que se requiere para satisfacer todas las necesidades consideradas³. En cambio, respecto de las medidas directas que preservan la multidimensionalidad, no se ha consensuado un criterio de agregación por lo que diferentes dispositivos adoptan soluciones alternativas.

Finalmente, más allá de las consideraciones teóricas utilizadas para seleccionar los indicadores, los umbrales y las ponderaciones, una

medida de pobreza multidimensional debería ser robusta en términos metodológicos. Esto implica que la medida debería: i) identificar consistentemente a los hogares o personas pobres; ii) medir pobreza y no otro concepto; iii) tener un número adecuado y una correcta elección de dimensiones. Para poner a prueba estos requisitos, se pueden llevar adelante diferentes testeos para evaluar la validez (las dimensiones e indicadores seleccionados están correlacionados con causas o consecuencias de la pobreza) y la confianza (qué tan bien miden los diferentes indicadores o dimensiones el fenómeno de interés).

La pobreza relativa medida a través del enfoque consensual

Como se dijo, según la definición de pobreza relativa de Townsend (1979) se considera pobres a las personas que por falta de recursos no pueden acceder a los bienes y servicios o realizar las actividades que son habituales en la sociedad en la que viven; es decir, a quienes por falta de recursos quedan excluidos del estilo de vida que lleva el resto de las personas. Sin embargo, no propone cuáles son esas actividades habituales o comúnmente aceptadas por la sociedad. Al respecto, mientras que Orshansky (1969) sostiene que en última instancia la situación de pobreza se define a partir de un juicio de valor, Townsend afirma la posibilidad de alcanzar una medida objetiva de pobreza y se propone identificar una línea de pobreza relacionando el nivel de ingresos per cápita de los hogares con la privación en un conjunto de ítems que cubren desde aspectos alimentarios a la realización de actividades sociales.

Entre las principales críticas realizadas a esa forma de identificar las necesidades y, consecuentemente, al nivel de ingresos necesario para no ser pobre, se encuentra la consideración de la elección (Piachaud, 1981). Al considerar que un hogar está privado en alguno de los ítems previstos por el hecho de no acceder al mismo se está dejando de lado la posibilidad de que algunos de esos hogares elijan no realizar ciertas actividades o consumir ciertos bienes o servicios (por ejemplo, un determinado tipo de dieta).

También se ha criticado a Townsend por la selección de esos ítems en particular y no otros. El principio que aplicó el autor para la incorporación de los ítems a su indicador es que solo un pequeño porcentaje de la población se encontrara privado de esos bienes, servicios o actividades. Esta decisión es consecuente con su idea de pobreza como la condición en la que viven aquellas personas que no pueden acceder al estilo de vida habitual o normal en la sociedad. Sin embargo, en la lista final se encuentran algunos ítems que no cumplen necesariamente con ese criterio, de manera que la forma en la que fueron seleccionados no es enteramente clara. Más allá de esa discusión, según el autor, indicadores generados a partir de otras combinaciones de ítems arrojaron resultados similares (Mack y Lansley, 1985).

Mack y Lansley (1985) proponen, retomando la propuesta de Townsend, identificar situaciones de pobreza mediante la selección de los bienes y servicios o las actividades que son habituales en la sociedad y que las personas perciben como necesarios para su forma de vida.

De este modo, el estándar mínimo no surge del juicio de expertos ni del grado de acceso efectivo observado, sino de las percepciones de la sociedad. Para ello, se consulta directamente a las personas, mediante encuestas, si consideran que un determinado bien, servicio o actividad es necesario para llevar una vida digna; se incorporan al conjunto de ítems utilizados para identificar situaciones de pobreza aquellos que la mayoría considera indispensables.

Así, en algunas experiencias de aplicación del enfoque consensual para la identificación de necesidades, se utiliza un umbral del 50%; es decir, se considera que un bien, servicio o actividad es necesario cuando más de la mitad de las personas entrevistadas lo perciben como tal.

El concepto de consenso en este sentido ha sido, también, puesto en cuestión. Walker (1987) plantea que el significado que las personas dan al concepto de “necesidad” no es necesariamente uniforme⁴, mientras que Fahmy et al. (2015) afirman que las respuestas brindadas en el marco de una encuesta masiva pueden no ser lo suficientemente meditadas y esto podría arrojar resultados inconsistentes al tratarse de temáticas complejas; a partir de allí, plantean la necesidad de respaldar la selección de ítems en métodos cualitativos que permitan arrojar luz sobre el proceso deliberativo que lleva a la determinación de las necesidades por parte del público.

Pero también se ha cuestionado este enfoque por el sesgo que provocaría la existencia de preferencias adaptativas. Esta teoría plantea que las personas que fueron criadas o viven durante largos períodos en situaciones de pobreza o carencias pueden tener “horizontes acotados” y, por ese motivo, expectativas menos exigentes en cuanto a los bienes, servicios y actividades a los cuales ellos (y el resto de la sociedad) deberían acceder para vivir dignamente (Nandy y Pomati, 2019). De esta manera, la adaptación de la percepción de necesidades de las personas que sufren privaciones reflejaría no solo sus creencias u opiniones, sino también sus oportunidades (Nussbaum, 2001) y los resultados de la consulta acerca de las percepciones serían poco confiables. Sin embargo, quedan dudas acerca de si la adaptación de las preferencias opera universalmente o solo en ciertos contextos, de manera que en la identificación de las necesidades socialmente percibidas podría incorporarse el análisis de la presencia de preferencias adaptativas (Nandy y Pomati 2015). Cabe tener en cuenta que, aun cuando la privación no sea presente sino pasada, la experiencia de haber vivido sin acceso a un bien o servicio puede llevar a las personas a percibirlo como no necesario. Alternativamente, se ha planteado que el hecho de haber enfrentado en el pasado o enfrentar en el presente las dificultades de una vida con ciertas privaciones puede hacer que las personas reconozcan un bien o servicio como necesario, mientras que quienes nunca han sufrido su privación, no lleguen a tener registro de las implicancias de no contar con él (Mack y Lansley, 1985).

Sin embargo, a pesar de estas dificultades, se ha planteado que es deseable intentar llegar a acuerdos acerca de cuáles son los bienes y servicios deseables para un grupo amplio de población, de manera de articular una idea de pobreza que tenga sustento ciudadano (Veit

Wilson, 1987). Finalmente, los criterios alternativos de selección de dimensiones e ítems no están exentos de dificultades, especialmente por sus altos grados de arbitrariedad.

La medición de la pobreza en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Si bien Argentina se encuentra entre los países pioneros en la medición multidimensional de la pobreza a través del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (INDEC, 1984) calculado a partir de los datos del Censo de 1980, en las últimas décadas se han priorizado las medidas de pobreza basadas en el enfoque de la línea de pobreza. En el marco de los crecientes esfuerzos que se vienen realizando en países de América Latina para estudiar la pobreza desde un enfoque multidimensional (CEPAL, 2014; CEPAL-UNICEF, 2010; CONEVAL, 2011; INEC, 2015), así como de las experiencias en otras regiones, el Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ex DGEYC) desarrolló en 2019 una medida de pobreza multidimensional basada en la definición de Townsend de pobreza relativa⁵.

El método se basó en los utilizados en varios países, entre ellos los de la Unión Europea. De acuerdo con esa perspectiva, la determinación de los bienes, servicios y actividades relevantes, así como los umbrales de satisfacción, se realizó de manera conjunta a través del enfoque consensual sobre la base de la metodología propuesta por Mack y Lansley (1985). En este enfoque los pasos metodológicos requeridos comienzan con la consulta a expertos/as y el análisis de información histórica para definir una lista amplia de productos, servicios y actividades que puedan ser consideradas necesarias. El siguiente paso fue la discusión de la lista amplia en tres grupos focales con participantes de distintos niveles socioeconómicos. Como resultado de las discusiones en grupos focales se obtuvo una lista más acotada de bienes, servicios y actividades que se consideren necesarios para vivir dignamente en la Ciudad, expresados en forma inteligible para esa población.

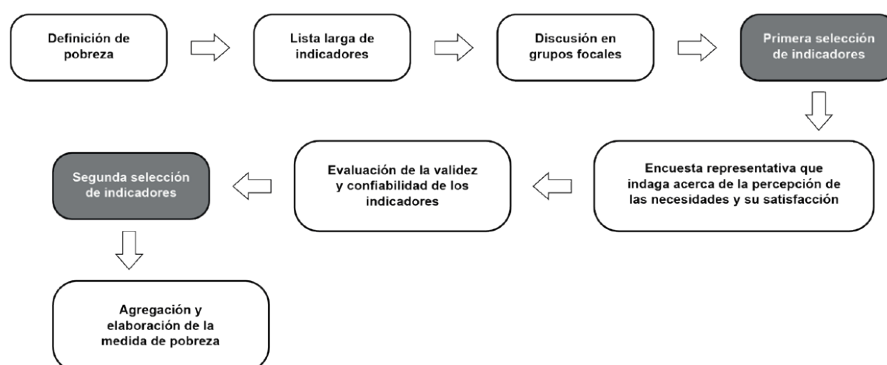
Esta lista es la que se utilizó en una encuesta estadísticamente representativa⁶ en la que se volvió a consultar acerca de qué ítems son considerados necesarios y, a la vez, sobre el acceso o no a esos bienes, servicios y actividades (en caso negativo, si es por falta de recursos).

Los indicadores identificados como necesarios por la mayoría (más del 70%) de los/as encuestados/as fueron sometidos a una serie de análisis estadísticos (Guio et al., 2016): 1) Validez de criterio: el indicador mide pobreza y no otro fenómeno; 2) Validez de constructo: el número de dimensiones en los que a priori se agrupan los indicadores y la estructura de ponderaciones debe ser respaldada por la estructura de los datos; 3) Confianza: el indicador debe servir para identificar personas u hogares pobres en forma consistente y repetible.

En la Figura 1 se describen esquemáticamente las distintas etapas del procedimiento.

Figura 1

Etapas para la medición de la pobreza multidimensional a partir del enfoque consensual



Fuente: elaboración propia.

La validez de criterio implica que los indicadores deben estar correlacionados con fenómenos reconocidos como causas o consecuencias de la pobreza (en este caso, los ingresos relativos y la situación de pobreza por ingresos). La validez de constructo se evaluó a partir del análisis factorial que permite evaluar si la estructura de los datos coincide con el modelo multidimensional propuesto. En este sentido, se puede afirmar que los indicadores conforman cinco dimensiones: alimentación, salud y cuidados, vivienda y servicios, equipamiento del hogar, privación social y educación.

La confiabilidad de los indicadores se analizó sobre la base de tests originados en la psicometría, que consideran a la pobreza como un fenómeno latente (no directamente observable, como sería en Psicología el talento o alguna condición o patología) del que se intenta dar cuenta a través de indicadores observables. Por medio del test de Cronbach se evaluó la confianza global de los indicadores. Por su parte, la correspondiente a cada uno de ellos se examinó recurriendo a los test basados en la Teoría de Respuesta al Ítem. Ellos permiten constatar la severidad y la capacidad de discriminación de cada indicador considerando.

Aquellos ítems que cumplen con todos esos criterios fueron entonces los seleccionados para efectuar la medición de la pobreza. Para cada hogar, entonces, se calculó la cantidad de dimensiones (entre las cinco arriba indicadas) en las que hay privación⁷.

Finalmente, la agregación se resolvió considerando en situación de pobreza a todos aquellos hogares que sufrieran privación en al menos dos dimensiones, siguiendo el criterio empleado por Gordon et al. (2000). Para la identificación de privación en cada dimensión se consideró un umbral relativo del 33% de los indicadores incluidos, debido a que la cantidad de indicadores incluidos en cada una de ellas es diferente.

De esta manera, es posible afirmar que la medición de la pobreza multidimensional en la Ciudad de Buenos Aires se basa claramente en un marco conceptual y en indicadores estadísticamente confiables y válidos.

Radiografía de la pobreza multidimensional en CABA. Años 2019 y 2021

Necesidades socialmente percibidas

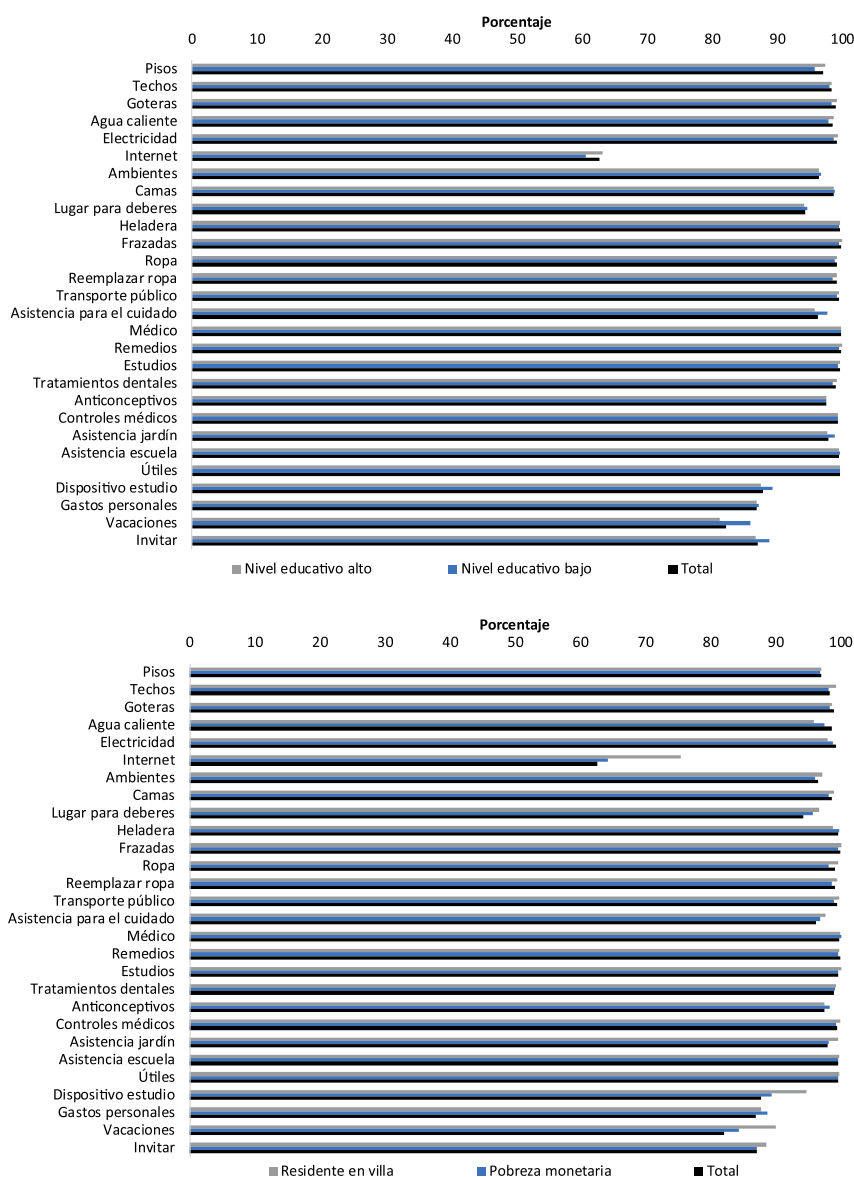
(a) amplio consenso sobre los ítems considerados

Según se comentó, en el procedimiento llevado a cabo en la Ciudad de Buenos Aires, luego de la realización de tres grupos focales se efectuó la encuesta representativa en la que se consultó acerca de 28 ítems que finalmente fueron considerados necesarios en aquellas discusiones. Para la identificación de las necesidades socialmente percibidas a partir de la encuesta, se tomó un umbral más conservador que el considerado habitualmente (se consideraron necesarios aquellos ítems que al menos el 70% de las y los encuestados identificó como tales), debido a que se trataba de una primera experiencia en una ciudad de sus características.

En la primera encuesta, correspondiente al año 2019, todos los ítems incluidos fueron considerados necesarios por más del 50% de los/as encuestados/as (ver Gráfico 1). Considerando el umbral finalmente adoptado del 70%, solo se excluyó el acceso a internet en la vivienda. Los mismos resultados se alcanzaron para conjuntos de hogares con jefes/as con distintos niveles educativos y entre hogares en situación de pobreza monetaria. El único grupo de hogares que consideró que el acceso a internet en la vivienda era necesario en más del 70% es el de los hogares residentes en villas.

Gráfico 1

Hogares por necesidades socialmente percibidas según características del hogar y del/a jefe/a de hogar (en porcentaje). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2019

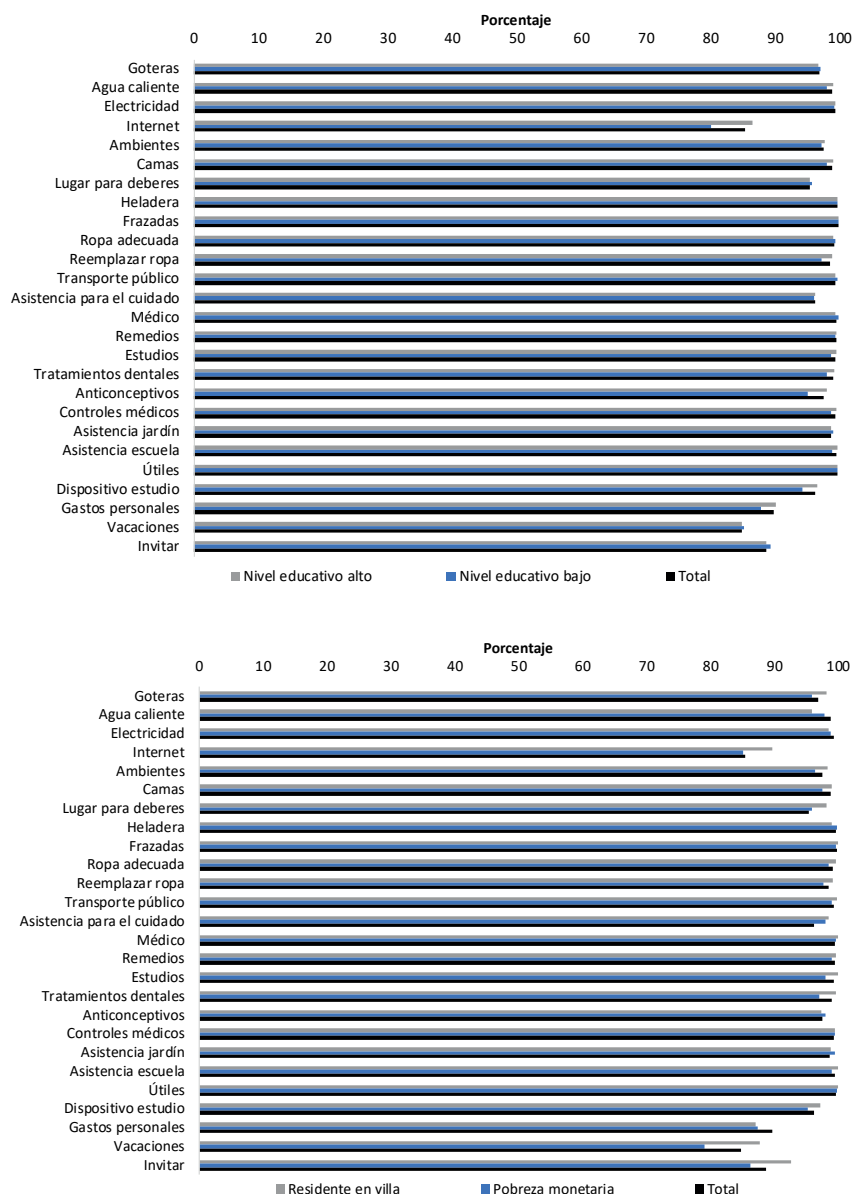


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros - GCBA). EAH 2019.

Si se toman los datos referidos a 2021, luego de una etapa en la que debido a las restricciones a la circulación en el marco de la pandemia por COVID-19 gran parte de las actividades laborales, educativas y sociales se realizaron de manera remota a través de dispositivos electrónicos, la disponibilidad de internet en la vivienda también pasó a considerarse necesaria (porque así fue considerada por más del 70% de los respondientes); consecuentemente todos los ítems que surgieron de las discusiones en grupos focales fueron considerados necesarios por más del 70% de los encuestados. En este caso también se observa que, en los hogares residentes en villas, la proporción que considera internet una necesidad es mayor que en el resto de los hogares.

Gráfico 2

Hogares por necesidades socialmente percibidas según características del hogar y del/a jefe/a de hogar (en porcentaje). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros - GCBA). EAH 2021.

(b) percepción y privación de necesidades

Mack y Lansley (1985) muestran en su estudio para el Reino Unido en la década de 1980 que hay diferencias en la percepción de necesidad según las personas dispongan o no de los bienes y servicios o realicen las actividades sobre las cuales se indaga. En efecto, los resultados comentados cambian si se consideran hogares con privación en cada ítem particular. Se busca analizar en este apartado si la percepción de necesidad acerca de cada ítem es diferente para los hogares que sufren privación en ese ítem en comparación con aquellos que sí tienen acceso

a él. Se considerarán de manera separada los hogares con niñas y niños entre sus miembros y aquellos conformados solo por personas adultas.

En coincidencia con el estudio mencionado, en general es menor la proporción de hogares que consideran necesario un ítem entre aquellos que tienen privación en él versus aquellos hogares que no sufren esa privación. La única excepción es vacaciones fuera de la Ciudad, actividad considerada como necesidad en mayor medida entre los hogares que no pudieron realizarlas. De cualquier manera, en ambos años más del 70% de los hogares –con o sin niños/as– consideran necesarios todos los ítems. Las excepciones son internet en el hogar, donde ese porcentaje es menor, tengan o no privación en el ítem. Entre los hogares sin niños/as con privación en el ítem, llama la atención el caso de pisos de material, que fue considerado necesario por menos de 50% de los hogares que sufren esa privación. Cabe aclarar que es un ítem en el que son relativamente pocos los hogares con carencia (menos del 1%) de manera que es un resultado que no altera las conclusiones que se vienen comentando (Cuadro 1).

Cuadro 1

Hogares por necesidades socialmente percibidas según características del hogar y del/a jefe/a de hogar (en porcentaje). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2021

Necesidad	2019				2021			
	Hogares sin niños/as		Hogares con niños/as		Hogares sin niños/as		Hogares con niños/as	
	con privación	sin privación	con privación	sin privación	con privación	sin privación	con privación	sin privación
	en el ítem		en el ítem		en el ítem		en el ítem	
Pisos	42,0	97,2	83,2	96,7	nc	nc	nc	nc
Techos	73,9	98,6	88,6	98,0	nc	nc	nc	nc
Goterías	97,8	99,1	98,4	99,0	96,1	97,4	91,9	96,3
Agua caliente	97,4	98,7	93,6	98,5	97,7	99,0	96,4	98,6
Electricidad	96,0	99,3	97,7	99,0	98,2	99,5	97,4	98,9
Internet	56,5	63,9	60,9	60,6	73,2	86,2	70,5	85,7
Ambientes	nc	nc	94,3	95,8	nc	nc	94,2	96,8
Camas	nc	nc	98,1	98,6	nc	nc	93,1	98,8
Lugar para deberes	nc	nc	89,8	93,4	nc	nc	86,1	95,6
Heladera	99,0	99,8	100	99,4	100	99,5	99,5	99,6
Frazadas	96,8	99,9	97,2	99,9	100	99,8	100	99,7
Ropa adecuada	93,5	99,2	94,9	99,3	92,8	99,1	99,0	99,3
Reemplazar ropa	95,4	99,3	96,9	99,4	91,5	98,9	97,0	99,2
Transporte público	94,4	99,5	98,3	99,4	88,9	99,4	100	99,4
Asistencia para el cuidado	96,6	96,1	98,8	96,1	88,1	96,4	95,2	96,2
Médico	100	99,8	100	99,7	99,2	99,5	96,5	99,4
Remedios	98,0	99,9	99,7	99,9	97,3	99,5	99,0	99,7
Estudios	96,6	99,6	97,9	99,6	90,5	99,7	93,4	99,5
Tratamientos dentales	98,6	99,2	95,7	99,2	95,2	99,4	96,5	99,5
Anticonceptivos	79,6	97,4	100	98,0	87,4	97,1	97,0	98,2
Controles médicos	nc	nc	100	99,6	nc	nc	96,0	99,5
Asistencia jardín	nc	nc	100	97,4	nc	nc	100	98,2
Asistencia escuela	nc	nc	100	99,5	nc	nc	91,5	99,5
Útiles	nc	nc	100	99,5	nc	nc	100	99,5
Dispositivo estudio	nc	nc	88,5	87,6	nc	nc	96,0	96,6
Gastos personales	83,0	87,9	85,3	87,1	84,5	92,2	82,9	88,4
Vacaciones	83,7	81,2	81,9	83,2	85,8	86,0	80,0	83,8
Invitar	82,2	88,0	78,0	87,3	77,6	90,2	77,0	88,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros - GCBA). EAH 2019 y 2021. Nc (no corresponde) se refiere a ítems cuya carencia no se evaluó en hogares sin niños/as entre sus miembros.

En el caso de hogares con niños/as, en 2019 solo internet en la vivienda cae por debajo del umbral del 70% de aceptación como necesario tanto entre hogares que sufren la privación en ese ítem como entre aquellos que tienen acceso (aunque en ambos casos supera el 50%). Entre los hogares con menores de 18 las diferencias en las percepciones entre familias con y sin privación es más estrecha que entre los hogares sin niños/as. Aquí también la mayor diferencia es en el ítem de pisos de material, seguido por techos aislantes, luego la posibilidad de invitar a amigos/as o familiares, tener ropa adecuada y finalmente la disponibilidad de agua caliente en el baño y la cocina. Las diferencias se invierten (es mayor el porcentaje que los considera necesarios entre quienes no acceden) en el caso de la disponibilidad de asistencia para el cuidado y la asistencia al jardín.

En 2021 se mantiene una mayor percepción de las necesidades entre hogares sin privación en cada ítem, tanto para hogares con niños/as como aquellos que no tienen niños/as entre sus miembros (Cuadro 1).

Las mayores diferencias se encuentran en el caso de internet en la vivienda, invitar a amigos/as o familiares al menos una vez al mes, poder tomar transporte público y tener acceso a anticonceptivos. Cabe aclarar, sin embargo, que todos los ítems fueron considerados como necesarios por más del 70% de los hogares (con o sin privaciones en el ítem). La conexión a internet en la vivienda sigue siendo el ítem con menor aceptación como necesidad, aunque siempre superando el umbral del 70%. Entre los hogares con niños/as el ítem con mayor diferencia de aceptación según el hogar sufra o no la privación es, justamente, internet.

La asistencia al jardín es considerada una necesidad para todos los hogares que tienen entre sus integrantes niños/as en edad de asistir, pero que no asisten. En cambio, un porcentaje menor de hogares sin privación en ese ítem no lo consideraron necesario. Cabe aclarar que en este ítem los hogares con privación son menos del 1% del total de hogares con niños/as.

Los resultados muestran que, aunque hay diferencias en las percepciones de necesidad entre los hogares que sufren o no privación en un determinado ítem, puede afirmarse que, en términos generales, la mayoría de los hogares acuerda en un grupo amplio de necesidades. Este resultado sería un indicio de que el sesgo que pueden producir las preferencias adaptativas no es muy relevante.

Perfiles de los hogares pobres multidimensionales en la Ciudad de Buenos Aires

En este apartado se busca caracterizar la pobreza multidimensional en la Ciudad de Buenos Aires indagando cuántas y cuáles son las privaciones que experimentan en términos de las dimensiones e ítems considerados. A su vez, se aprovecha la disponibilidad de información en dos momentos del tiempo para analizar los cambios acontecidos en el marco de la pandemia por COVID-19.

En 2019 la incidencia de la pobreza multidimensional era del 15,3% de los hogares (20,2% de las personas). Los hogares con niños/as entre sus miembros mostraron, previsiblemente, una mayor incidencia, que alcanzó al 25,7% de esos hogares, mientras que el 30,6% de las personas de menos de 18 años estaban en situación de pobreza (Cuadro 2).

Cuadro 2

Tasa de pobreza multidimensional (en porcentaje). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2019 - 2021

Unidad de análisis	Tasa de pobreza multidimensional	
	2019	2021
Hogares	15,3	16,2
Hogares con niñas/os	25,7	25,3
Hogares sin niñas/os	10,6	11,6
Personas	20,2	22,1
Niñas/os	30,6	29,9

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros – GCBA). EAH 2019 y 2021.

La tasa de pobreza de los hogares aumentó un punto porcentual en 2019, cambio algo menor al que se observa en la tasa de pobreza calculada sobre las personas (que creció en dos puntos porcentuales). Este aumento se debe fundamentalmente a lo ocurrido en los hogares sin menores de 18 entre sus miembros, dado que prácticamente se estancó para los hogares con niñas y niños, lo cual representa un resultado llamativo.

Entre los hogares no pobres se observa que existe un porcentaje cercano al 15% que presentan privaciones en una dimensión. Entre los hogares sin niños/as ese porcentaje se redujo entre 2019 y 2021, mientras que aumentó entre los hogares con menores de 18 años. El 6,3% de los hogares (54% de los hogares pobres) tenía en 2021 privaciones solo en dos dimensiones, mientras que el 3,3% (29% de los pobres) tenían privación en tres dimensiones. Esto significa que un porcentaje muy pequeño de los hogares de la Ciudad tenía privaciones en cuatro o cinco dimensiones, grupo que representaba al 17% de los hogares pobres, y representa a quienes se encuentra viviendo en peores condiciones. El leve aumento de la pobreza que se observó entre los hogares sin niños/as entre 2019 y 2021 se asocia al efecto neto de un aumento del porcentaje de hogares sin carencias en ninguna dimensión y al del crecimiento de la proporción de aquellos con carencias en tres o más dimensiones (Cuadro 3).

Cuadro 3

Hogares por cantidad de privaciones según presencia de niños/as (en porcentaje). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2019 - 2021

Cantidad de privaciones	Hogares sin niñas/os		Hogares con niñas/os	
	2019	2021	2019	2021
1	14,1	11,9	14,3	15,3
2	6,6	6,3	12,8	11,2
3	2,5	3,3	7,4	6,8
4	1,2	1,4	3,5	5,0
5	0,3	0,6	2,0	2,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros – GCBA). EAH 2019 y 2021.

El estancamiento de la incidencia de la pobreza que se observa entre los hogares con menores de 18 años entre 2019 y 2021 obedeció a que no se modificó la correspondiente a los que no tenían privación mientras que se redujo el peso de familias con privaciones en dos o tres dimensiones y aumentó el de aquellas con 4 o 5 privaciones.

Otro punto relevante para la caracterización de la pobreza es identificar qué dimensiones presentan las mayores incidencias de privaciones y observar diferencias según tipo de hogar y a lo largo del tiempo. La dimensión con proporciones más elevadas de carencias (considerando tanto hogares pobres como no pobres) es la referida a actividades sociales y educación; ello se observa para todos los hogares y en ambas observaciones (con cifras del 18% para el total y del 27% para hogares con niños/as en 2021), aunque se ve una pequeña reducción de su incidencia entre 2019 y 2021. La dimensión que le sigue es la de alimentación: 14,6% de todos los hogares presentan privaciones en ella en 2021, proporción que se eleva al 20,2% entre aquellos con niños/as. En este último grupo, se observa una contracción más pronunciada respecto de los valores de 2019, lo que podría constituir uno de los factores asociados al estancamiento o la disminución en la incidencia de la pobreza observada entre los hogares con niños/as en ambos años (Cuadro 4).

Cuadro 4

Total hogares y hogares pobres con carencias por dimensión según presencia de niños/as (en porcentaje). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2019 - 2021

Total hogares		Hogares pobres	
Dimensión	2019	2021	2021
Alimentación	16,5	14,6	20,2
Salud y cuidados	5,9	6,6	10,0
Vivienda y servicios	10,1	5,4	15,6
Equipamiento del hogar	2,8	4,0	7,0
Privación social y educación	20,1	18,1	27,3
Hogares pobres		Hogares pobres	
Dimensión	2019	2021	2021
Alimentación	79,1	71,4	70,7
Salud y cuidados	33,7	37,9	39,3
Vivienda y servicios	52,7	57,9	59,8
Equipamiento del hogar	17,1	25,8	30,7
Privación social y educación	86,4	85,3	89,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de EAH. Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros – GCBA).

En tercer lugar, se encuentra la dimensión de vivienda y servicios, que muestra una caída importante en su incidencia en 2021 entre los hogares con miembros solo adultos, pero un estancamiento entre aquellos con niños/as. Posteriormente se ubican las dimensiones de salud y cuidados, mientras que equipamiento del hogar presenta el menor nivel de incidencia de carencias. No obstante, en este último ítem se observa un aumento entre ambos años y en los dos grupos de hogares.

Los datos presentados muestran que, en todas las dimensiones, la proporción de hogares con carencias es mayor si tienen niños/as entre sus miembros. Las diferencias más amplias en 2021 se encuentran en las dimensiones de vivienda y servicios (10 puntos porcentuales) seguidas por la de privación social (9 puntos).

Si se tienen en cuenta únicamente los hogares en situación de pobreza (es decir, aquellos con carencias en dos o más dimensiones), se repite el orden de importancia. En este caso, se observa una caída bien marcada de las carencias en alimentación, aunque se presentaron incrementos en las demás dimensiones, sobre todo en la dimensión de equipamiento y bienes durables.

Para avanzar en la caracterización de la población con carencias multidimensionales resulta interesante conocer no solo cuáles son las dimensiones que no logran cubrir, sino cuáles son los ítems dentro de esas dimensiones en los que no alcanzan los umbrales que surgen del consenso sobre las necesidades. El cuadro 5 muestra las proporciones de privación en cada ítem de los hogares con carencia en la dimensión. En este punto, cabe recordar que se consideraron hogares en situación de pobreza a aquellos que mostraron carencias en al menos dos dimensiones. En tanto, las privaciones en cada una de las dimensiones se establecieron a partir de un porcentaje (33%) de los ítems que las componen.

Como es de esperar, los hogares pobres presentan mayor prevalencia de carencias en cada ítem de aquellas dimensiones en las que muestran privaciones, aunque las diferencias no son muy grandes, no pasan de los 6 puntos porcentuales en ninguno de los dos años. Veamos qué sucede en cada una de las dimensiones.

En el caso de hogares con carencias en alimentación es mayor la prevalencia en aquellos en los cuales algún miembro comió menos de lo que pensaba que tenía que comer, mientras que resulta menor la de hogares con alguna persona que se saltó una comida. El primero de estos ítems se considera de mayor gravedad en el marco de la escala de experiencia de inseguridad alimentaria de la FAO (2017). Las carencias en ambos ítems se redujeron entre 2019 y 2021, tanto para el total de hogares como para los pobres. Esto refleja la reducción en las privaciones en esta dimensión comentada anteriormente.

Entre los considerados con privación en la dimensión de salud, se observa que los ítems con mayores incidencias son los de tratamientos dentales (más del 90% en 2021), seguido del acceso a medicamentos y la realización de estudios. La disponibilidad de asistencia para cuidados y la atención médica, en cambio, muestran porcentajes sustancialmente menores (en 2021 no llegaba al 20% de los hogares). Con respecto a la evolución en el tiempo, la proporción de hogares con privación aumentó entre 2019 y 2021 en el caso de los tratamientos dentales, la realización de estudios y la atención médica, mientras se redujo la falta de acceso a medicación y cuidados. El aumento de las privaciones registrado entre esos años puede estar influenciado por la pandemia y el estrés que enfrentó el sistema de salud en todos los aspectos en ese evento. Debido al aumento de demanda asociado a ese evento, pudo haberse complicado el acceso al sistema público y, ante la falta de recursos suficiente, los hogares pudieron haberse visto impedidos de acceder a distintos servicios de salud a través de la provisión privada.

Cuadro 5

Total hogares y hogares pobres con carencias en cada dimensión por ítem (en porcentaje). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2019 - 2021

Dimensión	Ítem	2019		2021	
		Hogares totales	Hogares pobres	Hogares totales	Hogares pobres
Alimentación	Comer menos	89,5	92,3	79,1	85,1
	Saltearse comidas	61,8	67,7	53,6	59,1
Salud y cuidados	Tratamientos dentales	84,9	85,4	92,6	93,1
	Remedios	78,4	80,3	67,6	68,4
	Estudios	46,4	47,3	58,5	61,0
	Asistencia para el cuidado	33,0	31,6	28,5	28,3
	Médico/a	11,2	12,1	19,0	19,9
Vivienda y servicios	Ambientes	77,7	76,7	77,0	75,9
	Goteras	66,0	65,2	73,1	72,9
	Camas	49,1	49,7	43,3	45,4
	Lugar para deberes	40,9	42,7	41,9	42,0
	Agua caliente	28,7	32,6	25,3	28,3
	Electricidad	24,9	26,7	22,9	25,2
Equipamiento del hogar	Reemplazar ropa	96,5	96,4	96,6	96,6
	Ropa adecuada	80,4	80,1	87,1	87,1
	Frazadas	33,1	33,9	31,3	31,4
	Heladera	17,7	17,9	13,6	13,5
Privación social y educación	Vacaciones	95,6	96,4	96,8	97,5
	Gastos personales	91,0	92,2	90,6	91,1
	Invitar	44,7	50,4	37,2	40,8
	Dispositivo estudio	30,3	35,7	36,2	39,4
	Útiles	10,0	12,9	9,3	12,0
	Transporte público	5,8	8,3	3,2	4,4

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros – GCBA). EAH 2019 – 2021.

En cuanto a los ítems de Vivienda y servicios, el que presenta mayor porcentaje de carencia entre los hogares privados en la dimensión es la disponibilidad de ambientes suficientes para que niños/as duerman separados de las personas adultas del hogar (alrededor del 76%). Siguen la posibilidad de arreglar goteras en caso de tenerlas y luego, sustantivamente más abajo, la disponibilidad de camas suficientes y de un lugar para que niños/as puedan hacer las tareas de la escuela. Con menor frecuencia se observan los ítems de agua caliente en el baño y la cocina y la conexión legal a la electricidad. Entre 2019 y 2020 se presentan aumentos únicamente en el ítem de goteras, mientras que el resto se mantuvo o se contrajo. La estabilidad de las carencias asociadas a la insuficiencia de ambientes y espacio para hacer los deberes tiene sentido en tanto se trata de aspectos estructurales de las viviendas que habitan los hogares, que ante la escasez de créditos implica la acumulación de ahorros en un plazo relativamente largo, difícil en el marco del proceso inflacionario que vive el país actualmente. El deterioro de los ingresos reales en el período, especialmente para quienes no tienen salarios formales, puede dar cuenta también de las mayores dificultades para hacer frente a reparaciones en la vivienda.

En el caso de hogares con carencias en la dimensión equipamiento y acceso a bienes durables, las mayores dificultades se asocian a la posibilidad de reemplazar la ropa y calzado deteriorados, seguida de

la disponibilidad de ropa adecuada y suficiente para todas las estaciones del año. En cambio, la disponibilidad de frazadas y heladeras, más asociadas a situaciones estructurales es significativamente menos frecuente en los hogares con carencias. Entre 2019 y 2021 aumentó la falta de ropa adecuada y se registró una contracción de la falta de disponibilidad de heladera.

Finalmente, entre los ítems asociados a necesidades sociales, las menores carencias se observan en el acceso a transporte público y útiles escolares, mientras que las mayores (superiores al 95%) corresponden a irse de vacaciones, seguidas por la posibilidad de realizar pequeños gastos personales.

Pobreza multidimensional y pobreza por ingresos

En esta sección se analizan los hogares diferenciando entre aquellos que se clasifican como pobres multidimensionales (pero con ingresos suficientes para adquirir la Canasta Básica), los hogares pobres monetarios⁸ (pero que no son pobres multidimensionales) y el grupo de hogares que es pobre según ambas clasificaciones. El 76% no es pobre según ninguna de las definiciones, mientras que en 2019 el 7,7% se encontraba en situación de pobreza monetaria, el 8,1% era pobre multidimensional y el 7,6% se encontraba en situación de pobreza monetaria y multidimensional. La proporción de hogares no pobres no se modificó entre 2019 y 2021, aunque sí cambió la composición interna de los hogares en situación de pobreza por uno u otro enfoque. En efecto, la tasa de hogares que son solo pobres monetarios aumentó, mientras que los otros dos grupos se contrajeron. Esto da cuenta del efecto de la pérdida de ingresos reales en el contexto inflacionario actual y la crisis de la pandemia de COVID-19, que rápidamente incide sobre la capacidad de compra de los hogares medida por el método de la línea. Las cifras muestran que, del total de pobres por ingresos, la proporción de los que también tienen carencia multidimensional se reduce entre 2019 y 2021, lo cual sugiere que los hogares con ingreso bajo la línea de pobreza seguirían accediendo a los ítems considerados para la medida multidimensional reasignando gastos para mantener el consumo de aquellos bienes, servicios y actividades que consideran necesarios.

Cuadro 6

Hogares según situación de pobreza a partir de diferentes definiciones (en porcentaje y variación porcentual). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2019 - 2021

Condición de pobreza	2019	2021	Var. porcentual 2019-2021
No pobres	76,5	76,0	-0,5
Pobres monetarios	7,7	8,9	1,2
Pobres multidimensionales	8,1	7,9	-0,2
Pobres ambos criterios	7,6	7,2	-0,4

Nota: al incorporarse la clasificación según pobreza monetaria, el universo de casos se restringe a aquellos hogares que informaron ingresos, de manera que los resultados reportados en el Cuadro 6 difieren de los informados en el Cuadro 2.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros – GCBA). EAH 2019 - 2021.

A continuación, se indaga –sobre los datos correspondientes a 2021– acerca de la existencia de diferencias y similitudes en los perfiles de hogares pobres según se utilice la medida de pobreza multidimensional o la medida de pobreza monetaria. Para ello, se consideran algunas características de las viviendas (características estructurales y tenencia), de la persona de referencia del hogar (sexo, edad y nivel educativo) y de aspectos ocupacionales de la persona de referencia (condición de actividad y características de la ocupación).

Como es de esperar, los hogares que no se consideran pobres bajo ninguno de los dos criterios viven casi en su totalidad en viviendas con materiales adecuados y cuentan con baño de uso exclusivo y con descarga de agua. El porcentaje de hogares en situación de hacinamiento es muy pequeño y la mayoría (58,1%) son propietarios de la vivienda. En el otro extremo, aquellos hogares que quedan clasificados como pobres por ambos criterios (multidimensional y monetaria) muestran una mayor incidencia (13,1%) de viviendas no adecuadas (pieza de inquilinato o pensión, local no destinado a vivienda), baño compartido, hacinamiento y residencia en villa (32,3%). La presencia de propietarios/as es menor y gana importancia la categoría “otra tenencia” que suele incluir regímenes informales (propietarios/as solo de la vivienda, ocupación de hecho, préstamo, etc.).

En cuanto a las diferencias que se observan entre los hogares identificados como pobres entre uno y otro criterio, se observa que la proporción de hogares con características inadecuadas de vivienda y baño, así como quienes viven en villas, es mayor para hogares identificados a través del método multidimensional y que tienen ingresos por encima de la línea. En cambio, el porcentaje de hogares que no son propietarios ni inquilinos, al igual que en el caso del hacinamiento, es mayor entre hogares con ingresos insuficientes pero que no muestran carencias en dos dimensiones (Cuadro 7).

Cuadro 7

Hogares por características según condición de pobreza (en porcentaje).
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2021

Características del hogar	No pobres	Pobres monetarios	Pobres multidimensionales	Pobres ambos criterios	Total
Vivienda no adecuada	1,0	3,0	8,0	13,1	2,6
Vivienda adecuada	99,0	97,0	92,0	86,9	97,4
Inodoro sin descarga	0,0	0,6	0,2	1,7	0,2
Inodoro con descarga	100,0	99,4	99,8	98,3	99,8
Propietario/a de la vivienda	58,1	34,3	45,9	23,5	52,5
Inquilino/a	32,8	45,2	38,6	44,4	35,2
Otra tenencia	0,1	20,4	15,5	32,1	12,3
Hacinamiento	3,8	13,9	12,3	42,7	8,1
Villa	0,6	6,0	8,5	32,3	4,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros – GCBA). EAH 2021.

Si se consideran las características de los/as jefes/as de hogar, se observa que, en la mayoría de los hogares que no se clasifican como pobres, tienen más de 45 años de edad, con educación terciaria completa y es solo algo mayor la proporción de hombres. Entre los hogares identificados como pobres por ambos criterios, en cambio, prevalecen las mujeres al frente del hogar, cerca de la mitad tiene entre 25 y 45 años y alcanzaron niveles educativos bajos (Cuadro 8). Entre los hogares con ingresos insuficientes, pero que no presentan carencias en dos o más dimensiones, sus jefes/as muestran una proporción de mujeres algo más elevada que de hombres, y resulta mayor la importancia de aquellos/as con edades entre 25 y 45 años. Los hogares con carencias multidimensionales, en cambio, tienen en un 60% jefas de hogar mujeres, de más de 45 años (el 41% está en edad jubilatoria) y nivel educativo medio.

Cuadro 8

Hogares por características de los/as jefes/as de hogar según condición de pobreza (en porcentaje). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2021

Catacterísticas del/a jefe/a de hogar	No pobres	Pobres monetarios	Pobres multidimensionales	Pobres ambos criterios	Total
Varón	51,7	47,9	39,5	41,0	49,6
Mujer	48,3	52,1	60,5	59,0	50,4
Menor de 25 años	2,6	10,2	2,2	4,2	3,3
Entre 25 y 45 años	36,6	40,9	26,8	45,3	36,9
Más de 45 años	60,8	48,9	71,0	50,5	59,8
En edad jubilatoria	32,2	16,2	41,2	15,5	30,3
Educ. secundaria incompleta	11,1	22,5	31,4	55,1	16,8
Educ. secundaria completa	37,7	48,8	45,6	36,4	39,2
Educ. terciaria completa	51,2	28,7	23,0	8,6	43,9

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros – GCBA). EAH 2021.

En cuanto, finalmente, a las características ocupacionales de los/as jefes/as, se aprecia que, entre los hogares no pobres, el porcentaje de ocupados/as es mayor al promedio (75,4%), mientras que el de desocupados/as es la mitad de la que muestra el total de hogares. En su mayoría, los/as jefes/as de los hogares no pobres son asalariados/as registrados/as (61,2% de los ocupados/as totales) en empresas grandes, característica que aparece en este grupo con mayor prevalencia que en el total. En el extremo opuesto, el porcentaje de jefes/as de hogares pobres según los dos criterios, que se encuentran ocupados/as es 10 puntos menor que el promedio y el porcentaje de desocupados/as supera el 11%. Los/as jefes/as de este grupo, son en su mayoría asalariados/as no registrados/as (39,3% de los ocupados/as) y trabajadores/as por cuenta propia (32,6%) y se desempeñan en empresas pequeñas.

Los/as jefes/as de hogares en situación de pobreza monetaria presentan las tasas de ocupación más bajas (58,8%) y el porcentaje de desocupados/as duplica el promedio. Llama la atención que la mayoría de quienes están ocupados/as se insertan en puestos asalariados registrados. Sin embargo, la tasa de registración es significativamente más baja que el promedio (68,5% de los asalariados) y solo supera a la de los/as jefes/as de los hogares pobres por los dos criterios, entre quienes es del 41,2%. Finalmente, las personas de referencia de hogares pobres por el método multidimensional presentan un porcentaje de desempleados/as algo mayor al promedio, aunque por debajo del correspondiente a los/as jefes/as de los hogares pobres monetarios, con tasas de ocupación mayores a las de ese grupo. En este grupo de hogares pobres solo de acuerdo con el enfoque multidimensional, la tasa de no registro es cercana a la de los/as jefes/as de hogares pobres monetarios. Se trata del grupo en el que aparecen con mayor frecuencia relativa jefes/as de hogar con más de una ocupación, aunque se trata de una característica que en todos los grupos resulta cercana al 20%, con excepción de aquellos hogares que son pobres según los dos enfoques (Cuadro 9).

Cuadro 9

Hogares por características laborales de los/as jefes/as de hogar según condición de pobreza (en porcentaje). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2021

Características laborales del/a jefe/a de hogar	No pobres	Pobres monetarios	Pobres multidimensionales	Pobres ambos criterios	Total
Ocupado/a	75,4	58,8	62,9	62,3	72,0
Desocupado/a	1,2	8,3	4,7	11,4	2,8
Inactivo/a	23,4	32,9	32,4	26,3	25,1
Empleador/a	6,1	2,4	0,0	0,3	5,0
Trabajador/a por cuenta propia	18,9	28,0	26,7	32,6	21,0
Asalariado/a registrado/a	61,2	47,5	50,5	27,5	57,4
Asalariado/a no registrado/a	13,5	21,9	22,9	39,3	16,4
Hasta 5 empleados/as	31,9	45,8	45,6	56,2	35,3
Entre 5 y 40 empleados/as	20,5	16,5	17,1	13,0	19,5
Más de 40 empleados/as	46,2	32,4	27,9	15,9	42,0
Más de una ocupación	19,1	11,4	22,7	10,5	18,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros – GCBA). EAH 2021.

Comentarios finales

Se presentaron aquí los resultados obtenidos a partir de un relevamiento oficial diseñado especialmente para obtener información necesaria para calcular una medida de pobreza multidimensional según la definición de pobreza relativa de Townsend, sobre la base del enfoque consensual. Se trata de una experiencia novedosa en tanto permite obtener una medida sólidamente derivada de la conceptualización teórica del fenómeno.

Los datos muestran que existe acuerdo en la población de la Ciudad de Buenos Aires respecto a una lista amplia de bienes, servicios y actividades a las que es necesario poder acceder para vivir dignamente en este ámbito. Además de ítems relacionados con la alimentación, la vivienda, el equipamiento, la salud y la educación es destacable la identificación de –y acuerdo respecto a– necesidades sociales, tales como poder invitar a familiares o amigos o irse de vacaciones. Este constituye un indicio de que la pobreza es entendida por la población estudiada como un fenómeno que incluye privaciones en esos aspectos. En coincidencia con estudios previos, en general es algo menor la proporción de hogares que consideran necesario un ítem entre aquellos que tienen privación en él versus aquellos hogares que no sufren esa privación, aunque puede afirmarse que hay coincidencia en la identificación de necesidades.

Si se consideran las diferentes dimensiones contempladas, se observa que más de la mitad de los hogares pobres tienen privaciones en solo dos de ellas, mientras que el porcentaje de hogares disminuye al considerarse un número mayor de dimensiones. Aquella en la cual es más elevada la proporción de hogares que exhiben privaciones es la referida a actividades sociales y educación, seguida por la referida a alimentación. En esta última, se muestra que la mayor prevalencia corresponde al ítem que registra si algún miembro comió menos de lo que pensaba que tenía que comer. En las otras dimensiones se advierte que los hogares presentan mayor frecuencia de privación en ítems que podrían considerarse como menos críticos, tales como tratamientos dentales, disponibilidad de ambientes suficientes para que niños/as duerman separados/as de los adultos/as del hogar, reemplazar la ropa y calzado deteriorados, irse de vacaciones.

En cuanto a las diferencias entre hogares identificados como pobres según distintos métodos, aquellos solo pobres multidimensionales presentan mayor frecuencia de características inadecuadas de vivienda y baño y residencia en villas. Las personas de referencia de estos hogares exhiben un porcentaje de desempleo algo más elevado que el promedio, aunque por debajo de los pobres solo monetarios, con tasas de ocupación mayores a las de ese grupo, aunque las tasas de no registro de los jefes/as ocupados/as de ambos grupos resultan similares. Se trata también del grupo en el que aparecen con mayor frecuencia relativa jefes/as de hogar con más de una ocupación. Así, una de las principales diferencias que se encuentra entre los hogares clasificados como pobres monetarios y los pobres multidimensionales

es que los jefes/as del segundo grupo tienen mayor tasa de ocupación, lo cual les permite probablemente hacerse de ingresos suficientes para mantenerse por encima de la línea, aunque resultan insuficientes para poder acceder a los bienes y servicios y realizar las actividades que se consideran necesarias.

Estos últimos resultados sugieren que los conjuntos de hogares identificados como pobres por los diferentes enfoques de medición –básicamente, el que recurre a la insuficiencia de ingresos o los que se basan en privaciones en indicadores específicos– son distintos. Ello obedece, en parte, a determinadas cuestiones asociadas a las metodologías específicas utilizadas en el país, pero en términos más generales, a que cada uno de ellos captura aspectos o manifestaciones de la pobreza que no siempre coinciden. Así, se incluyen entre los pobres multidimensionales a hogares que pueden atender los gastos corrientes normativos fijados como línea de pobreza (esto es, no son pobres por ingresos), pero que enfrentan situaciones de carencias manifiestas cuya superación requeriría de un volumen de ahorros que no poseen; por ejemplo, el acceso a viviendas adecuadas o a cierto equipamiento. A su vez, algunos hogares son categorizados como pobres por ingresos porque enfrentan situaciones coyunturales que afectan su flujo de recursos corrientes, aunque dispongan de ahorros y/o no muestran carencias de tipo más estructural, esto es, no son pobres multidimensionales. De cualquier manera, el método consensual, al incluir como indicadores relevantes algunos cuya satisfacción está ligada a los ingresos (como los alimentarios, o los de actividades sociales) también capta hogares que experimentan situaciones de bajos ingresos y avanza, así, sobre otras metodologías multidimensionales más basadas en la vivienda y el equipamiento. De cualquier manera, aun cuando las metodologías de las medidas basadas en uno y otro enfoque se ajusten para atender algunas de esas diferencias (incorporando más dimensiones o ítems o ajustando la definición de los recursos que se consideren), hay una diferencia básica entre las dos perspectivas en tanto los enfoques multidimensionales observan si los hogares enfrentan o no privaciones mientras que los que recurren al ingreso identifican como pobres a quienes tienen los recursos para evitar privaciones, independientemente de que efectivamente enfrenten o no un conjunto de privaciones.

Bibliografía

- Beccaria, L., Fernández, A.L. y Nájera, H. (2023). The use of the consensual approach for the improvement of existing multidimensional poverty data in Latin America: an illustration based on data from the City of Buenos Aires. *Journal of Poverty and Social Justice*, 31(1), 101–127. <https://doi.org/10.1332/175982721X16644668262304>
- Brandolini, A. y D'Alessio, G. (23-29 de agosto de 1998). Measuring well-being in the functioning space [Conferencia]. General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth. Cambridge.
- Brandolini, A. (2008). On applying synthetic indices of multidimensional well-being: Health and income inequalities in selected EU countries. *Temi di discussione*, 668. <https://doi.org/10.2139/SSRN.1148725>
- Cerioli, A. y Zani, S. (1990). A fuzzy approach to the measurement of poverty. En C. Dagum y M. Zenga, *Income and Wealth Distribution, Inequality and Poverty. Studies in Contemporary Economics* (pp. 272-284). Springer.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-america-latina-2014>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Índice de pobreza multidimensional para América Latina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81425-indice-pobreza-multidimensional-america-latina>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. CEPAL-UNICEF. https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2019-10/Pobreza_infantil_America_Latina_Caribe_2010.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Gobierno de México, CONEVAL.
- Decancq, K. y Lugo, M. (2008). Setting weights in multidimensional indices of well-being. *Oxford Poverty and Human Development Initiative Working Paper N° 18*. University of Oxford. <https://ophi.org.uk/sites/default/files/OPHI-wp18.pdf>

- Desai, M., y Shah, A. (1988). An econometric approach to the measurement of poverty. *Oxford Economic Papers*, 40(3), 505–22. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a041868>
- Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016). Construcción de las líneas de indigencia (LI) y pobreza (LP) para la Ciudad de Buenos Aires. Síntesis metodológica. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/06/lineas_pobreza_indigencia_sintesis_metodologica_2016_06.pdf
- Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2019). Prueba piloto de la medición de la pobreza multidimensional en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de resultados 1401. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2019/11/ir_2019_1401.pdf
- Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2020). Encuesta Anual de Hogares 2019. Ciudad de Buenos Aires. Síntesis metodológica. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/07/2019_sintesis_metodologica.pdf
- Fahmy, E., Sutton, E. J. y Pemberton, S. A. (2015). Are We All Agreed? Consensual methods and the ‘Necessities of life’ in the UK Today. *Journal of Social Policy*, 44(3), 591–610. <https://doi.org/10.1017/S0047279415000033>
- Feres, J. y Mancero, X. (2001). El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina. *Estudios Estadísticos y Prospectivos* N° 7, CEPAL.
- Fernández, A.L. y González, M. (2019). Cambios metodológicos en la medición de la pobreza en Argentina. Revisión y construcción de series homogéneas. Documento de trabajo N°16, CIFRA. http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20DT%2016%20_%20Pobreza.pdf
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2017). The food insecurity experience scale: measuring food insecurity through people’s experiences. UN. <https://www.fao.org/3/i7835e/i7835e.pdf>
- Gordon, D., Adelman, L., Ashworth, K., Bradshaw, J., Levitas, R., Middleton, S., Pantazis, C., Patsios, D., Payne, S., Townsend, P. y Williams, J. (2000). *Poverty and Social Exclusion in Britain*. Joseph Rowntree Foundation.

- Grupo de Río. (2007). Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/46562>
- Guio, A.C., Marlier, E., Gordon, D., Fahmy, E., Nandy, S. and Pomati, M. (2016). Improving the measurement of material deprivation at the European Union level. *Journal of European Social Policy*, 26(3), 219–333. <https://doi.org/10.1177/0958928716642947>
- Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025). Medición de la pobreza multidimensional a nivel individual en la Ciudad de Buenos Aires. IDECBA. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2025/08/Medicion-de-la-pobreza-multidimensional_agosto-2025.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (1984). La pobreza en Argentina. INDEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Metodología. Presidencia de la República de Ecuador, INEC.
- Kaztman, R. (1989). The heterogeneity of poverty. The case of Montevideo. *Cepal Review*, 37, 131–142. <https://doi.org/10.18356/b98eec41-en>
- Macció, J. y Mitchell, A. (2023), Medición multidimensional de pobreza en ciudades segregadas: evidencia de la ciudad de Buenos Aires. *Desarrollo y Sociedad*, 93(3), 101–137. <https://doi.org/10.13043/DYS.93.3>
- Mack, J. y Lansley, S. (1985). *Poor Britain*. George Allen & Unwin.
- Martínez, R., Cascio, J. y Leone, J. (2018). Brechas socioeconómicas al interior de CABA. Una propuesta desde la medición multidimensional de la pobreza. *Cuadernos de Investigación. Serie Economía*, (7), 70–93. <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/cuadernos/article/view/2186>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional, Serie Documentos Metodológicos N°28. Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la República de Chile.
- Nandy, S. y Pomati, M. (2015). Applying the consensual method of estimating poverty in a low income African setting.

- Social Indicators Research, 124(3), 693–726. <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0819-z>
- Nandy, S. y Pomati, M. (2019). Measuring Multidimensional Poverty According to National Definitions: Operationalising Target 1.2 of the Sustainable Development Goals. *Social Indicators Research*, 124(3), 693–726. <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02198-6>
- Nolan, B. y Whelan, C. (1996). The relationship between income and deprivation: A dynamic perspective. *Revue Economique* 47(3), 709–717. <https://doi.org/10.2307/3502573>
- Nussbaum, M. (2001). *Women and human development. The capabilities approach*. Cambridge University Press.
- Orshansky, M. (1969). How poverty is measured, *Monthly Labor Review*, 92(2), 37–41. <https://www.jstor.org/stable/41837556>
- Piachaud, D. (1981). Peter Townsend and the holy grail. *New Society*, 10(81), 419–421.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Informe sobre Desarrollo Humano 2021-2022*, PNUD.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial.
- Spicker, P. (1999). Definitions of poverty: eleven clusters of meaning. En D. Gordon y P. Spicker, *The international glossary on poverty* (pp. 150-162). Zed Books.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Penguin Books.
- Veit Wilson, J.H. (1987). Consensual Approaches to Poverty Lines and Social Security. *Journal of Social Policy*, 16(2), 183–211. <https://doi.org/10.1017/S0047279400020377>
- Walker, R. (1987). Consensual approaches to the definition of poverty: Towards an alternative methodology. *Journal of Social Policy*, 16(2), 213–226. <https://doi:10.1017/S0047279400020389>

Notas

1 Entre algunas de las mediciones multidimensionales puede mencionarse la que se calcula para la mayoría de los países del mundo como parte del Informe de Desarrollo Humano de PNUD (por ejemplo, PNUD, 2022); las que produjo UNICEF también para diferentes países referente a pobreza infantil (CEPAL - UNICEF, 2010). América Latina había sido pionera en los años 1980 y 1990, con la medición de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En la región, desde los 2000, varios países estiman regularmente pobreza, mediciones que han sido apoyadas por OPHI (para mayor detalle de estos casos, véase Beccaria et al., 2023). También existe una medición a nivel regional de América Latina que realiza CEPAL (CEPAL, 2025).

2 Para referencias usuales sobre el método de la línea, véase, por ejemplo, Grupo de Río (2007).

3 Cuando el criterio de agregación es el de intersección, pierde relevancia la cuestión de la ponderación de las dimensiones e indicadores.

4 Walker (1987) también plantea la falta de uniformidad en la definición del concepto de “pobreza”, pero esa discusión excede los alcances de este trabajo en tanto la definición de pobreza no surge de la percepción o interpretación del público.

5 Para una descripción detallada de la metodología y los primeros resultados ver DGEYC-CABA (2019 y 2020) y Beccaria y otros (2023). Dos estimaciones de pobreza multidimensional en CABA (pero que no utilizan el método consensual) realizadas desde el ámbito académico son Macció y Mitchell (2023) y Martínez et al. (2018).

6 La información se relevó en un módulo especial de Pobreza Multidimensional junto con la Encuesta Anual de Hogares (EAH) que realizó la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad (DGEYC) en el cuarto trimestre de 2019. Se repitió el relevamiento en el año 2021, de manera que se cuenta con dos observaciones mediadas por la pandemia de COVID-19 en un contexto de aceleración inflacionaria.

7 Las carencias fueron indagadas a nivel de hogar, esto es, es el hogar el que cumple o no con los criterios considerados. Para los indicadores de tipo individual (esto es, aquellos no relacionados con las características de las viviendas o sus servicios), se consideró que el hogar no cumplía con el mínimo establecido si al menos uno de los miembros no lo hacía. Sin embargo, el método hubiese permitido que se recurriera al individuo como unidad de análisis, alternativa que se descartó por restricciones de recursos. Como se señaló, las preguntas para identificar carencias se incluyeron en un módulo de la Encuesta Anual de Hogares por lo que la indagación a nivel de cada persona hubiese incrementado el tiempo de la entrevista y, con ello, se podría haber afectado la calidad de toda la encuesta. De cualquier manera, el IDECBA (ex DGEYC de la Ciudad de Buenos Aires) llevó a cabo en 2024 una prueba de un cuestionario destinado a una medición individual de pobreza que examinó tanto el efecto que tiene sobre el tiempo de duración de la entrevista, como las diferencias que se registran en las medidas de

pobreza que utilizan el hogar o el individuo como unidad de análisis (IDECBA – PNUD, 2025).

8 Para la determinación de la situación de pobreza monetaria se tomaron los parámetros que utiliza el Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ex DGEYC). Para más detalles acerca de esta metodología, véase DGEYC (2016).

ARTÍCULOS

5

Fecundidad masculina: aproximaciones y contribuciones para un campo en construcción

Recepción: 17 junio 2025

Aprobación: 13 noviembre 2025

María Victoria Castilla

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) – Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) – Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM)
vickycastleilla@yahoo.com.ar

Ariana Bardauil

Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM) – Universidad de Flores (UFLO) – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).
arianabardauil@gmail.com

Resumen

La fecundidad masculina ha sido históricamente relegada en los estudios demográficos, centrados casi exclusivamente en las trayectorias reproductivas femeninas. En este artículo presentamos un análisis exploratorio de la fecundidad de los varones en Argentina a partir de los registros del RENAPER correspondientes al período 2012-2022. El estudio aborda la edad de los padres al momento del nacimiento de sus hijos/as, las tendencias temporales en la paternidad registrada y las diferencias respecto a los registros de fecundidad femenina. Se identifican obstáculos metodológicos y estructurales para una medición precisa de la fecundidad masculina, patrones de postergación de la paternidad y brechas persistentes entre madres y padres según edad.

Palabras claves: fecundidad masculina, estadísticas, demografía, paternidades.

Abstract

Male fertility has historically been overlooked in demographic studies, which have predominantly focused on female reproductive trajectories. This report offers an exploratory analysis of male fertility in Argentina using data from the National Registry of Persons (RENAPER) for the 2012–2022 period. It examines the age of fathers at childbirth, temporal trends in registered paternity, and differences compared to female fertility records. The study identifies patterns of delayed fatherhood, persistent gaps between maternal and paternal registrations by age, and structural and methodological challenges in measuring male fertility.

Keywords: male fertility, statistics, demography, paternities.

Introducción

La fecundidad es un componente central del cambio demográfico que influye directamente en el crecimiento poblacional y en el recambio generacional. Su descenso constituye uno de los fenómenos demográficos que, por su rapidez, intensidad y relevancia, ha recibido mayor atención en los últimos años. En Argentina, esta tendencia quedó evidenciada en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2022 el cual registró un nivel de fecundidad de 1,4 hijos/as por mujer (por debajo del 2,1 que es el nivel de reemplazo generacional). Los estudios y registros sobre fecundidad se han centrado históricamente en las mujeres, lo que ha permitido contar con una amplia y detallada base de datos. No obstante, existe poca –y en algunos casos nula– información sobre aspectos clave como la cantidad de hijos/as que los hombres tienen a lo largo de su vida, la edad al nacimiento del primer hijo/a, o los cambios en estos patrones en el tiempo (Gray y Anderson, 2010). La fecundidad masculina queda así subregistrada y subanalizada, tanto en el campo académico como en los sistemas de información públicos y privados (Schoumaker, 2019).

Argentina no constituye una excepción ya que no se dispone de registros específicos que permitan seguir las trayectorias reproductivas masculinas. Esta ausencia de datos y la escasez de estudios específicos obligan a emprender investigaciones exploratorias que contribuyan a generar conocimiento sobre la fecundidad de los varones. Con el objetivo de caracterizar a los progenitores varones y estimar su fecundidad se conformó un set de datos con la información sobre los padres declarados en los nacimientos provistos por el Registro Nacional de las Personas (en adelante, RENAPER), correspondientes al período 2012-2022 para el total del país. El análisis se realiza para el total de los nacimientos y para los siguientes grupos de edad de los padres al momento del nacimiento: menores de 20 años, entre 21 y 30, entre 31 y 40, entre 41 y 50 y mayores de 50 años. Asimismo, en este texto presentamos los obstáculos y sesgos de la información vigente en las instituciones a las que se les solicitó información de acuerdo con lo establecido en la Ley N.º 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública.

Metodología

Desde el punto de vista metodológico, es importante señalar que los datos analizados permiten una aproximación indirecta a la fecundidad masculina, dado que no capturan la totalidad de los nacimientos, ya que no contabilizan los padres que no fueron declarados. La elección de la fuente de datos constituye un aspecto central de la investigación que dio origen a este texto. La decisión sobre con qué datos trabajar se basó en que, en Argentina, las estadísticas vitales publicadas por la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (en adelante, DEIS) son la referencia oficial para medir la fecundidad femenina. El registro de nacimientos es obligatorio y se rige por la Ley N.º 26.413 de Re-

gistro del Estado Civil y Capacidad de las Personas. Estas estadísticas registran el total de nacimientos ocurridos en el país y organizan la información en función de las características de la madre. Sin embargo, no permiten reconstruir indicadores equivalentes para los varones dado que la inclusión del padre en el acta de nacimiento no es automática ni obligatoria si no media reconocimiento.

Por su parte, el RENAPER centraliza y sistematiza la información proveniente de las oficinas del Registro Civil de cada jurisdicción. Al momento de inscribir un nacimiento, se consigna la identidad de la madre y, cuando corresponde, la del padre, ya sea por reconocimiento voluntario, presunción legal en el marco del matrimonio o por sentencia judicial. Por ello, se solicitó al RENAPER información sobre los registros, bajo la Ley N.º 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública¹. La institución remitió una base que incluye únicamente los nacimientos del período 2012-2022 en los que se registra un vínculo filial con un progenitor masculino. Es decir, no se trata del universo completo de nacimientos ni de las estadísticas vitales tal como las publica el sistema de salud, sino de un subconjunto de nacidos/as vivos/as con padre declarado. En esa base no se dispone de los totales de nacimientos ni de la información completa de las madres que permita reconstruir, con la misma fuente, indicadores de fecundidad femenina comparables. Debido a la ausencia de otras fuentes que documenten el vínculo filial y a que hubo acceso, se recurrió a los registros del RENAPER (en los que se declara la identidad del padre) en tanto fuente que documenta el vínculo filial con el progenitor.

Para evaluar la pertinencia de esta fuente, contrastamos los nacimientos totales registrados por la DEIS con los nacimientos con padre declarado informados por RENAPER. Entre 2012 y 2022, las estadísticas vitales registran 7.341.840 nacidos/as vivos/as, mientras que RENAPER informa 6.777.458 nacimientos con padre declarado, lo que implica una diferencia aproximada del 7,7%.

Considerando este sesgo, el uso de RENAPER busca abordar un vacío en el estudio de la fecundidad masculina a partir de la fecundidad masculina registrada. Reconocemos las limitaciones derivadas de la falta de datos sobre nacimientos sin padre declarado, pero sostenemos que esta fuente constituye la mejor opción disponible para avanzar en la caracterización de las trayectorias reproductivas masculinas en Argentina. Como veremos más adelante, este sesgo puede afectar especialmente a los grupos más jóvenes. Aún con estas limitaciones, constituye una fuente valiosa para avanzar en el estudio de las dinámicas reproductivas masculinas en la Argentina reciente. Asimismo, aclaramos que se utiliza en este trabajo exclusivamente para caracterizar la fecundidad masculina registrada.

Dado que los datos del DEIS agrupan las edades en intervalos, se procedió a agrupar las edades de los padres en los mismos tramos. Presentamos datos de los padres al momento de tener hijos, utilizando un enfoque basado en cohortes ficticias o sintéticas que supone que estuvieron expuestas a las tasas específicas por edad observadas en un año calendario. Se delimitó la vida fértil masculina a partir del intervalo de

edad más joven que aparece en los registros del RENAPER (10 a 14 años), manteniendo los grupos etarios tal como figuran en la fuente: 10-14, 15-19, 20-24, y así sucesivamente hasta 80 y +.

Se tomaron también los datos de nacimientos provistos por la DEIS². Esta base de datos contiene registros de nacidos/as vivos/as desagregados por provincia, sexo, tipo de parto y grupo de edad de la madre. Si bien esta fuente clasifica los registros como “nacimientos vinculados a la madre”, se trata de la estadística oficial de nacimientos totales en Argentina. Es decir, no estamos utilizando un subconjunto parcial ni una categoría alternativa, sino el total de los nacidos/as vivos/as registrados en el país, cuya estructura –como en la mayoría de los sistemas de estadísticas vitales– organiza la información a partir de las características de la madre. En consecuencia, cuando en el análisis nos referimos a “nacimientos vinculados a la madre”, lo hacemos únicamente para respetar la denominación técnica del DEIS, pero metodológicamente estamos utilizando el universo de nacimientos, desagregado según las variables disponibles. El contraste entre ambas fuentes se realiza, entonces, entre los nacimientos totales registrados por DEIS y el subconjunto de nacimientos con padre declarado provisto por RENAPER.

Fecundidad masculina: antecedentes y vacíos

La fecundidad masculina, a pesar de su relevancia para comprender las dinámicas poblacionales y familiares, ha sido históricamente un tema subestimado y escasamente estudiado, especialmente en comparación con la fecundidad femenina. Sin embargo, en los últimos años, algunos estudios han comenzado a arrojar luz sobre su impacto en la estructura demográfica, la salud reproductiva y las decisiones familiares. Se ha evidenciado que los hombres y las mujeres no tienen el mismo número de hijos/as, no los/as tienen a la misma edad, y sus experiencias reproductivas pueden ser muy diferentes (Tragaki y Bagavos, 2014; Zhang, 2011).

Los ejes de indagación sobre la fecundidad masculina se han centrado en el impacto de la fecundidad masculina tardía a nivel macroeconómico (Lee, 2016; Lam y Leibbrandt, 2003), así como en las implicancias sociales y biológicas de un intervalo de fecundidad más amplio en los hombres (Smith, Hanson, Mineau y Buys, 2012). Otros estudios han señalado que, aunque las tasas de fecundidad en ambos sexos siguen curvas similares en función de la edad, las mujeres tienden a tener tasas más altas de fecundidad en edades tempranas, mientras que en los hombres estas tasas son más pronunciadas en edades avanzadas (Gray y Anderson, 2010).

Otros estudios han abordado las diferencias en fecundidad bajo condiciones sociales diferenciadas, tales como en zonas urbanas o rurales, en períodos de paz, guerra o postguerra, y en función del nivel de desarrollo de los países y niveles socioeconómicos. Lee (2016) sostiene que la fecundidad masculina puede mantenerse elevada incluso

en edades avanzadas y que la paternidad tardía se vincula con factores socioeconómicos, ya que los hombres tienden a retrasar la paternidad en sociedades con altos niveles de desarrollo económico y educativo, generando intervalos generacionales más amplios (Lee, 2016). Este desfase entre fecundidad masculina y femenina se evidencia en los procesos de transición demográfica cuando las tasas de fecundidad femenina tienden a reducirse rápidamente en respuesta a factores como la educación y la urbanización mientras que las tasas de fecundidad masculina se mantienen más elevadas debido a que los hombres suelen tener hijos/as a edades más avanzadas (Lee, 2016; Lam, 2014).

Al igual que la maternidad, la paternidad tardía es un fenómeno que se acrecienta con la expansión de la transición demográfica en la mayoría de los países, incidiendo a largo plazo en el envejecimiento poblacional. Los hombres postergan el inicio de sus paternidades y también han disminuido la cantidad de hijos/as que tienen a lo largo de sus vidas y se han ampliado los intervalos generacionales. Uno de los motivos por los cuales los hombres en las sociedades con altos índices de desarrollo económico y educativo tienden a retrasar la paternidad es que priorizan el incremento de su capital humano (educación, formación profesional) antes de tener hijos/as (Lam, 2014). Por su parte, los hombres con menores niveles de educación tienden a tener hijos/as más jóvenes y con más frecuencia que aquellos en estratos socioeconómicos más altos (Lam, 2014).

Un estudio realizado en España señala que la fecundidad masculina muestra un mayor descenso respecto de la femenina, que la razón de este diferencial se encuentra en el desequilibrio de efectivos entre sexos, con mayor presencia de varones en relación con las mujeres en edades reproductivas y que entre los hombres no es el nivel de instrucción el que determina las diferencias en la fecundidad, sino el acceso al mercado laboral (Gamundi 2023). Otro estudio señala la importancia de la mortalidad masculina o migración selectiva que puede conducir a grandes desequilibrios de sexo a edades reproductivas (Schoumaker, 2019). Por lo tanto, documentar mejor la fertilidad masculina podría contribuir a una comprensión más completa del comportamiento y las transiciones en materia de fertilidad en los países en desarrollo (Ratcliffe, Hill y Walraven 2000; Zhang 2011).

En lo que respecta a la incidencia de la fecundidad en los modos de paternar, Anderson (2018) establece que existe una relación causal entre la falta de compromiso paternal en los cuidados, atención y asistencia hacia los hijos/as y la prevalencia de la esterilización voluntaria en mujeres estadounidenses. El autor plantea que las mujeres optan por la ligadura de trompas debido a la falta de inversión continua por parte de los hombres en la crianza de los hijos, lo que afecta sus decisiones reproductivas. Las investigaciones sobre reproducción replican la omisión hacia los hombres en el supuesto que son las mujeres quienes se embarazan y alumbran (Mundigo, 1995) y en sobre quienes recaen los juicios morales sobre sus motivaciones, conductas y consecuencias (López y Pantelides, 2007), generando sesgos en la información (Zamberlin, 2000). No obstante, recientes trabajos que abordan el

conocimiento y el uso de método anticonceptivos en varones destacan la importancia del rol del varón en las relaciones sexuales al escogerse al preservativo masculino como el método más utilizado por jóvenes y el más utilizado en las primeras relaciones sexuales (Rojas Cabrera, Moyano y Peláez, 2017; Bolatti y Gomez, 2021).

Repertorio de la búsqueda: problemas, sesgos y desafíos

Para la construcción de los indicadores de fecundidad masculina que se presentan en este texto, en una primera instancia se realizó una búsqueda pidiendo a diversas instituciones estatales información que pudiera vincular a varones con hijos/as. Se enviaron pedidos de información bajo la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275, para el poder ejecutivo nacional, y N° 104 para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a las siguientes instituciones: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), RENAPER, Ministerio de Capital Humano, Administración Federal de Ingresos Públicos-Agencia de Recaudación y Control Aduanero (AFIP-ARCA), Superintendencia de Servicios de Salud, Secretaría de Empleo Público, Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET).

El acceso a la información pública en Argentina se encuentra regulado, a nivel nacional, por la Ley N.º 27.275, sancionada en 2016 y reglamentada por el Decreto N.º 206/2017. Esta norma reconoce a toda persona el derecho a solicitar y recibir información pública, sin necesidad de acreditar interés legítimo ni justificar los motivos de la solicitud. Están obligados a brindar dicha información los tres poderes del Estado, sus dependencias y organismos descentralizados, así como empresas con participación estatal, concesionarios de servicios públicos, universidades nacionales y toda persona humana o jurídica que reciba fondos públicos o ejerza funciones públicas. La ley se apoya en una serie de principios fundamentales, entre los que destacan la máxima divulgación, la transparencia activa, la no discriminación en el acceso, la disponibilidad, la gratuidad y la rendición de cuentas. En virtud de estos principios, la información debe ser proporcionada de manera completa, veraz, oportuna y en formatos accesibles y reutilizables, salvo cuando existan excepciones expresamente previstas por la normativa vigente.

Asimismo, la Ley N.º 25.326 de Protección de los Datos Personales establece los límites a la divulgación de información que contenga datos personales o sensibles. En este sentido, la articulación entre ambas normas requiere un tratamiento responsable de los datos que permita compatibilizar el acceso a la información pública con la protección de los derechos fundamentales de las personas. La existencia de datos personales no constituye, por sí misma, una causa legítima para denegar el acceso a información pública. La normativa vigente establece la posibilidad de acceder a información anonimizada o disociada, lo que

garantiza el derecho de acceso sin comprometer la confidencialidad de los/las titulares de los datos. A nivel local, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta desde el año 1999 con su propia normativa: la Ley N.º 104 de Acceso a la Información Pública. Esta ley establece el derecho de los/las habitantes de la Ciudad a solicitar y recibir información de los poderes públicos locales, incluyendo organismos descentralizados, empresas mixtas o concesionarias.

La selección de estas instituciones respondió a la necesidad de identificar registros administrativos en los que pudiera establecerse el vínculo del binomio padre-hijo/a. Por un lado, se solicitó información a organismos públicos cuyas funciones estén vinculadas a la inscripción y registro de las personas, como es el caso del RENAPER y el Registro Civil, bajo la suposición de que las partidas de nacimiento registradas en estos organismos, al contener el vínculo legal entre progenitores e hijos/as, permitiría identificar con mayor precisión la fecundidad masculina a partir de fuentes oficiales. Por otro lado, se priorizaron fuentes de información que pudieran contener datos sobre filiación en distintos contextos. Por ejemplo, para el caso de Capital Humano se consideraron registros asociados a políticas de transferencia focalizada, como el programa Potenciar Trabajo o formularios de inscripción a obras sociales, sindicatos o a SIGEVA-CONICET, que podrían contener información sobre la relación entre beneficiarios y sus hijos/as.

Analizando las respuestas a nuestras solicitudes y, cuando fue posible, la información suministrada, identificamos cuatro grupos de problemas. El primero, refiere a la relación entre progenitores y tipos de hogares. Este es el caso de los datos que brinda el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en el año 2022 en Argentina. En este solo se incluyeron preguntas para medir la fecundidad que se efectuaron exclusivamente a las mujeres de 14 a 49 años, independientemente de su estado civil o conyugal. Por ello, no resulta aconsejable realizar estimaciones de paternidad a partir de otras variables incluidas en el cuestionario. Por ejemplo, el parentesco de los integrantes del hogar respecto del jefe/jefa o persona de referencia del hogar no es conveniente usarlo debido a la importancia que cobra la jefatura femenina en los hogares en la Argentina. Esta recomendación es pertinente en tanto advierte de sesgos en la construcción de una relación entre progenitores e hijos/as. No obstante, tampoco implica la ausencia de vínculos de parentescos no sanguíneos formales o informales, lo cual supone desafíos en la documentación y comprensión de los registros familiares, en particular, cuando se intenta establecer relaciones entre genética y vínculos parentales. La falta de documentación sobre este tipo de relaciones afecta el acceso a los derechos y beneficios legales para los/as involucrados/as, sobre todo, las infancias.

Un segundo obstáculo identificado fue la imposibilidad, por parte de diversas instituciones, de proporcionar información relevante debido a los alcances de la Ley N.º 25.326 de Protección de los Datos Personales, la cual resguarda el derecho a la intimidad de las personas. Esta legislación establece que los datos personales no pueden ser divulgados sin el consentimiento del/a titular, salvo que se encuentren

disociados de toda referencia individualizable. En este marco, por ejemplo, el Ministerio de Capital Humano indicó que, si bien cuenta con registros que permiten vincular a varones con hijos/as, solo está habilitado a proporcionar datos disociados, es decir, desprovistos de todo identificador que permita establecer relaciones entre unidades. Si bien la información recibida incluía, por separado, el número de beneficiarios varones que declaran tener hijos/as y el total de hijos/as informados, la imposibilidad de asociar ambas variables impide la elaboración de indicadores básicos vinculados a la fecundidad masculina. Esta dificultad se ve reforzada por lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N.º 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, que establece la información debe ser brindada en el estado en el que se encuentre al momento de efectuarse la solicitud, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla.

Cabe señalar que las limitaciones observadas no radican en las normativas de protección de datos personales –cuyo objetivo es legítimo y necesario– sino en la falta de capacidades estatales para desarrollar entornos seguros de interoperabilidad de datos. La ausencia de identificadores no nominales que permitan establecer vínculos filiatorios entre registros administrativos –sin comprometer la privacidad– constituye una barrera significativa para la producción de conocimiento sobre fenómenos demográficos relevantes. Lo mismo sucedió con el Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el cual, frente a las solicitudes hechas, amparadas en la Ley 104 de Acceso a la Información pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respondió que, para procesar y validar la información solicitada, se requiere de un tiempo que excede al presente pedido y lamentablemente, no cuenta con las herramientas necesarias, como así tampoco con los recursos humanos suficientes, para la ejecución de dicho procedimiento.

En esta línea, el tercer problema, se refiere a la población sobre la cual se obtuvieron los datos y la falta de interoperabilidad con otras fuentes de información. Frente a la solicitud de información a la AFIP-ARCA, informaron que no disponen de las edades ni fechas de nacimiento de los hijos/as ni de las personas obligadas, así como tampoco la información de lugar de residencia, por lo que se configura la situación contemplada en el artículo 5° de la Ley N.º 27.275 mencionada anteriormente. Por ello, solo pueden brindar información sobre la población que completó el Formulario 711 de las Declaraciones Juradas del Impuesto a las Ganancias con casos y cantidad de hijos/as declarados/as según sexo del contribuyente y cantidad de contribuyentes e hijos/as informados/as según sexo del contribuyente en el Formulario 572 del Sistema de Registro y Actualización de Deducciones del Impuesto a las Ganancias de la AFIP. Lo mismo sucede con los registros de CONICET en donde, si bien se informó la cantidad de hijos/as vinculados/as a un progenitor masculino desagregado por universidad, no se pudo obtener del registro otros datos que caracterizan ese vínculo. Por su parte, la Superintendencia de Salud brindó información con el total de hijos/as por titular de sexo masculino, por obra social, provincia y edad para el Padrón de Beneficiarios.

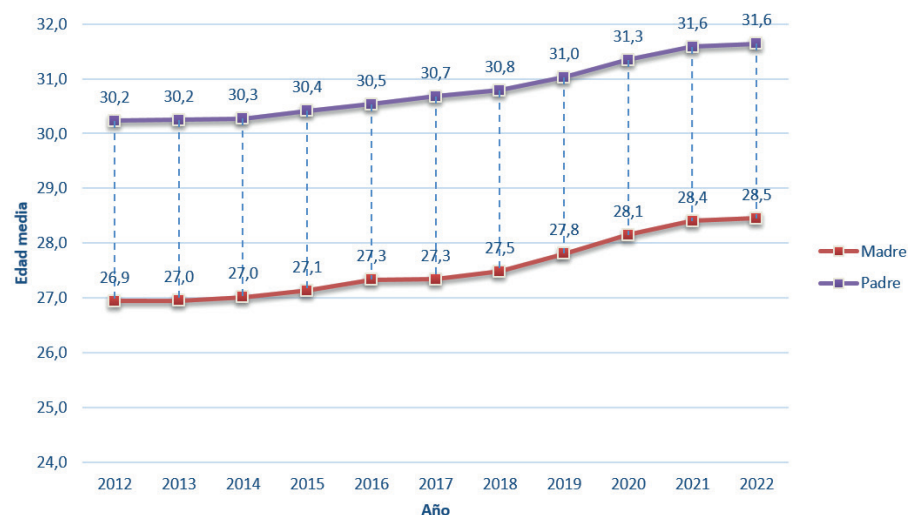
Finalmente, el cuarto problema fue el de las series temporales y el sujeto de referencia. Este es el caso del RENAPER cuya base de datos se nutre del registro administrativo digital creado en el año 2009, a partir del Decreto N.º 1501/2009 momento en que se inició la digitalización del proceso de identificación de los/las ciudadanos/as nacionales y extranjeros/as, como así también de la emisión del documento nacional de identidad (DNI). En este sentido, el dato del vínculo filial se encuentra registrado en los nacimientos ocurridos luego de 2009, en la medida en que se implementó el registro digital. Asimismo, la Dirección Nacional de Población no cuenta con datos específicos del vínculo filial respecto de los progenitores, sino que registra al nacido/a vivo/a y sus progenitores. Como consecuencia, no es posible calcular la cantidad de hijos por varón adulto ni la edad del padre al tener su primer hijo/a. Con el fin de ofrecer información relevante sobre los padres varones, desde el RENAPER procesaron los nacimientos del período 2012-2022 en los que se contaba con registro del vínculo filial con un progenitor masculino del recién nacido.

Edad de los padres registrados al nacimiento

Se calculó la edad media de la paternidad registrada a lo largo del período analizado y se observó que esta aumentó 1,4 años, al pasar de 26,9 años en 2012 a 28,5 años en 2022 (Gráfico 1). Es decir, al igual que las madres, los padres también postergan la paternidad, aunque su edad media es más alta que la de las madres. La diferencia entre las edades medias de madres y padres se mantiene estable a lo largo del período analizado, oscila entre 3,1 y 3,4 años, con un promedio de aproximadamente 3,2 años. Las edades medias fueron estimadas a partir de los intervalos etarios provistos por los registros administrativos de cada fuente. Para ello, se utilizó el punto medio de cada rango como valor representativo, por lo que los resultados deben interpretarse como aproximaciones y no como valores exactos.

Gráfico 1

Edad media del/la progenitor/a al momento del nacimiento según sexo. Argentina. Años 2012/2022

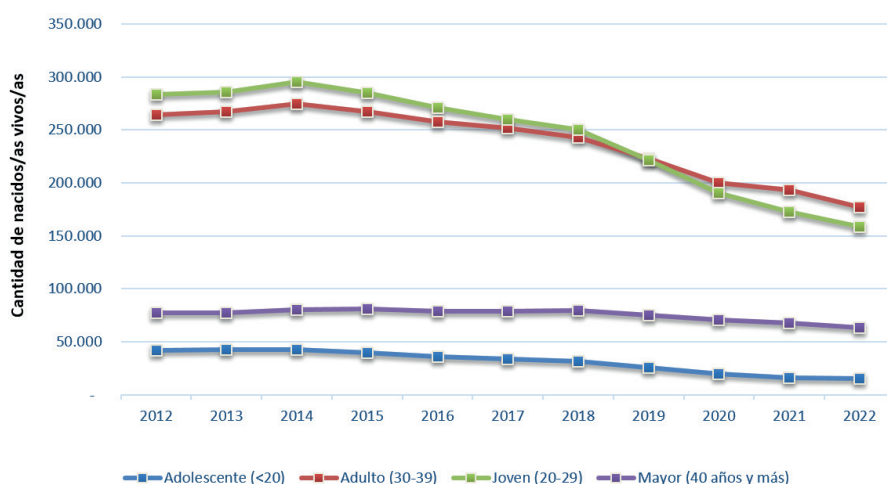


Fuente: elaboración propia sobre la base de Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS).

Con el objetivo de analizar los nacimientos con padres registrados, se construyeron los siguientes grupos etarios: Adolescente (menores de 20 años); Joven (20-29 años); Adulto (30-39 años); Mayor (40 años y más). De esta manera, pudimos observar que la mayor cantidad de nacimientos registrados se concentran en el grupo de padres jóvenes y adultos en todo el período analizado (Gráfico 2). No obstante, se registra un descenso general de los nacimientos, acompañado por una reconfiguración de la estructura etaria de la fecundidad masculina que se desplaza hacia edades más avanzadas.

Gráfico 2

Nacimientos registrados por grupo de edad del padre. Argentina. Años 2012/2022

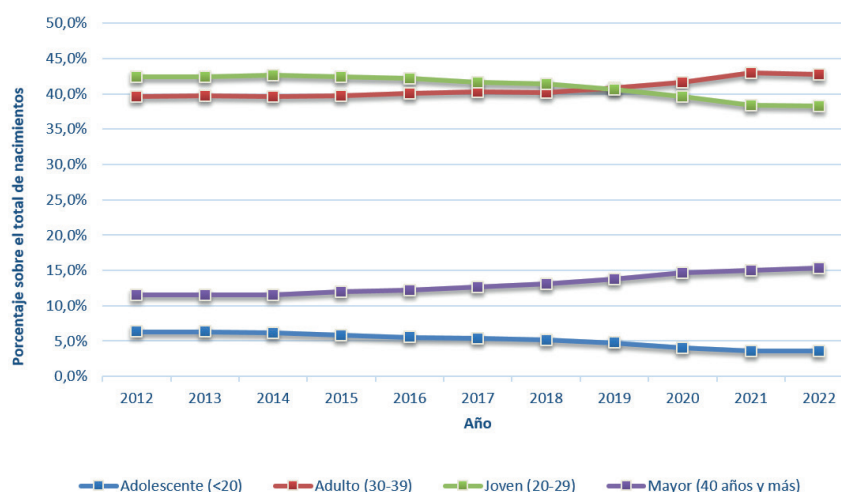


Fuente: elaboración propia sobre la base de Registro Nacional de las Personas (RENAPER).

El grupo Joven (padres de 20-29 años) se caracterizaba al inicio del período por ser el que concentraba la mayor cantidad de nacimientos, con un pico de 295.220 en 2014. Sin embargo, a partir de ese año, comienza un proceso sostenido de descenso que culmina en 158.485 nacimientos en 2022, lo que implica una caída del 46% (Gráfico 3). Esta reducción, que atraviesa toda la serie, refleja una postergación de la paternidad en varones jóvenes, fenómeno que se ha registrado en otros países de la región asociado a diversos factores como la inestabilidad laboral, el acceso desigual a bienes y servicios materiales y simbólicos (Greene y Biddlecom, 2000).

Gráfico 3

Distribución porcentual de nacimientos según edad del padre. Argentina. Años 2012/2022



Fuente: elaboración propia sobre la base de Registro Nacional de las Personas (RENAPER).

El grupo Adulto (padres de 20-39 años) es el que tiene mayor cantidad de nacimientos registrados a lo largo de todo el período. Comenzó en 2012 con aproximadamente 283.458 nacimientos, alcanzó un valor máximo en 2014 con 295.220 y luego descendió de manera constante hasta aproximadamente 158.495 nacimientos en 2022. Esta disminución en el grupo más grande es el principal impulsor de cualquier posible disminución total de nacimientos registrados con padre. En lo que respecta al grupo Joven (20-29 años) muestra la misma tendencia que el grupo anterior, pero presenta un descenso más pronunciado a partir de 2018.

Los grupos de los extremos presentan tendencias contrapuestas, mientras que la paternidad adolescente parece estar disminuyendo ligeramente, la paternidad en edades más avanzadas está en aumento. El grupo Mayor (padres de 40 años y más) presenta un comportamiento más estable, con un leve descenso en el período (de 80.675 nacimientos en 2014 a 63.585 en 2022), y mantiene una participación constante en la fecundidad masculina. Este grupo es el que menos descenso absoluto muestra y el único con un ligero repunte hacia el final del período. Por el contrario, el grupo Adolescente (padres menores de 20 años) tiene la menor cantidad de nacimientos registrados y experimentó un descenso muy marcado y constante a lo largo de toda la década lo que implica que, aunque es el grupo más pequeño, la proporción de descenso es muy significativa. Los nacimientos pasaron de 42.004 en 2012 a 14.858 en 2022, lo que representa una caída del 65%.

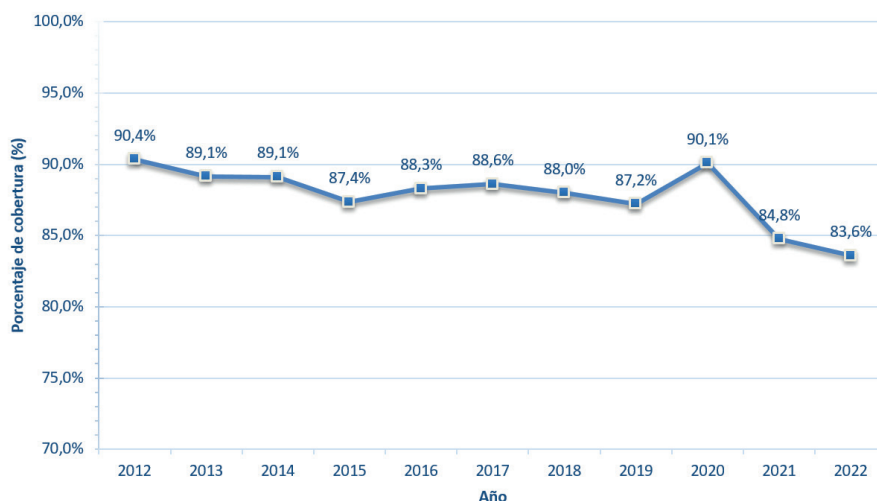
Brechas entre madres y padres registrados al nacimiento

El análisis de los nacimientos registrados según grupo de edad del padre en Argentina, sobre la base de datos del RENAPER, permite

identificar una disminución de casi el 38% en los registros de padre asociado desde 2012 hasta 2022, pasando de 667.100 a 414.040. Comparativamente, mientras las Estadísticas vitales de la DEIS registran 7.341.840 nacidos/as vivos/as entre 2012 y 2022, RENAPER informa 6.777.458 nacidos/as vivos/as con padre declarado, lo que implica que un 7,7% de los/as nacidos/as vivos/as no registra un padre declarado. La proporción de nacimientos con padre declarado se mantiene por arriba de 83% durante el período analizado, exhibiendo una tendencia general al aumento de la brecha, que pasa de 90,4% en 2012 a 83,6% en 2022 (Gráfico 4). Esto indica un incremento de nacidos vivos sin padre declarado, a la vez que se registraba en el período un descenso del total de nacimientos. La serie presenta oscilaciones leves, con un pequeño repunte en 2020.

Gráfico 4

Porcentaje de nacimientos con padre declarado en RENAPER respecto al total de nacidos/as vivos/as registrados/as por DEIS. Años 2012/2022



Fuente: elaboración propia sobre la base de Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS).

Si bien la diferencia entre nacimientos con madre registrada y nacimientos con padre registrado en términos absolutos disminuye levemente en los últimos años, ya que pasa de un máximo de 97.000 casos en 2015 a 81.000 en 2022, la brecha porcentual aumenta hasta casi el doble en una década en concordancia con la disminución de los nacimientos totales. En 2012, 71.218 nacimientos no tenían padre registrado, lo cual representaba el 9,6% del total de nacimientos registrados por madre, mientras que en el año 2020 el porcentaje aumentó a 20,6% y luego disminuyó a 16,4% en el año 2022 (Cuadro 1).

Cuadro 1

Nacimientos registrados en DEIS (madres) y RENAPER (padre).
Años 2012/2022

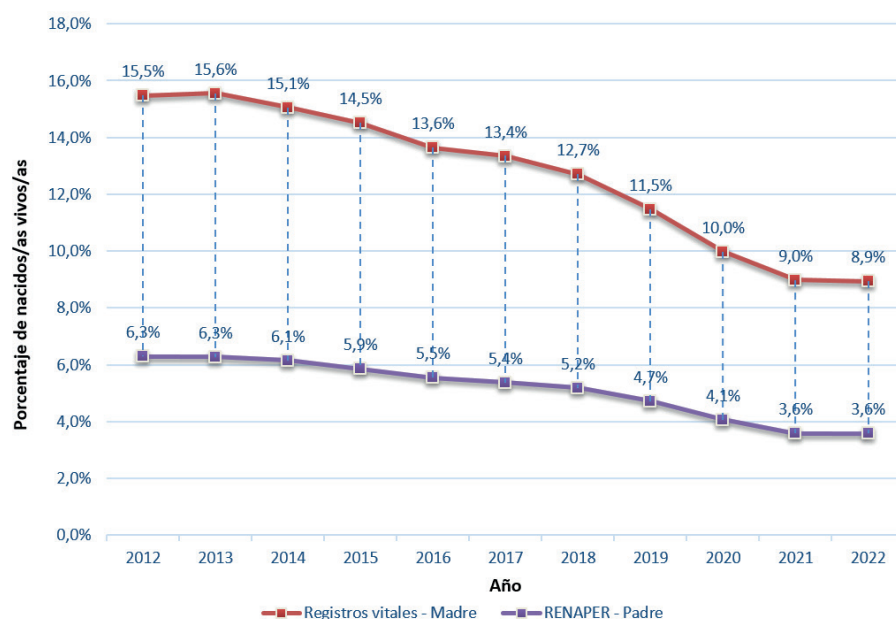
Año	Madre	Padre	Diferencia absoluta	Diferencia relativa
2012	738.318	667.100	71.218	9,7
2013	754.603	672.702	81.901	10,9
2014	777.012	692.361	84.651	10,9
2015	770.040	672.701	97.339	12,6
2016	728.035	642.774	85.261	11,7
2017	704.609	624.284	80.325	11,4
2018	685.394	603.086	82.308	12,0
2019	625.441	545.454	79.987	12,8
2020	533.299	480.413	52.886	9,9
2021	529.794	449.044	80.750	15,2
2022	495.295	414.040	81.255	16,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS).

A medida que aumenta la edad, la diferencia entre madres y padres disminuye, llegando casi a la paridad en el grupo Adulto. En términos relativos, las brechas para el grupo Adolescente son de 66,5%, para el grupo Joven es de 31,7%, para el grupo Adulto es 9,2%. Al analizar la participación de nacimientos de progenitores adolescentes sobre el total de nacidos/as vivos/as, se observa un descenso sostenido en ambas fuentes. En el caso de las madres (Estadísticas vitales), el porcentaje pasa de 15,5% en 2012 a 8,9% en 2022, mientras que entre los padres adolescentes (RENAPER) se reduce de 6,3% a 3,6% en el mismo período. No obstante, la cantidad de padres adolescentes reconocidos es siempre muy inferior a la de madres adolescentes, ya que solo 1 de cada 3 nacimientos de madres adolescentes está vinculado a un padre adolescente (Gráfico 5).

Gráfico 5

Participación de nacimientos de progenitores adolescentes en cada fuente. DEIS (madre) y RENAPER (padre). Años 2012/2022



Fuente: elaboración propia sobre la base de Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS).

En lo que respecta al otro extremo, en el grupo mayor hay más del doble de padres que de madres. Esto indica un cambio importante en la distribución de la parentalidad declarada o registrada en edades avanzadas. Este grupo presenta una brecha negativa y muy marcada, con más padres que madres, lo que señala dinámicas demográficas, biológicas y sociales particulares que contrastan con los grupos etarios más jóvenes.

Conclusiones

La investigación sobre la fecundidad masculina en Argentina está en desarrollo y, aunque hay estudios que abordan el tema, aún hay un espacio significativo para profundizar en este terreno. La fecundidad masculina, especialmente en el contexto de los cambios sociales y demográficos recientes, ofrece un campo fértil para la investigación futura, que podría incluir el estudio de actitudes hacia la paternidad, la participación en el cuidado de los/as hijos/as y el impacto de las políticas de salud reproductiva. El papel de los hombres en el descenso de la natalidad suele pasarse por alto en los registros públicos y en las políticas públicas, lo cual implica dejar de lado la mitad de la cuestión. Hacen falta mayor cantidad y mejores datos sobre la fecundidad masculina para poder comprenderla de forma más plena.

Los resultados obtenidos que presentamos en este texto nos permiten afirmar que las edades de los padres donde se concentra la mayor cantidad de registros de nacimientos se encuentran entre los 20 y los 39

años. Asimismo, que durante el período analizado (2012-2022) se produce un descenso general de los registros de nacimientos acompañado con un desplazamiento hacia edades más avanzadas de los padres. Este descenso está impulsado por la baja de los registros en el grupo Adulto de 20-39 años. Cabe mencionar que los grupos Adolescentes (15-19 años) y Mayores (40 años y más) muestran tendencias contrapuestas: los adolescentes disminuyen ligeramente mientras que la paternidad en edades más avanzadas aumenta.

La edad media de la paternidad registrada a lo largo del período 2012-2022 aumentó 1,4 años y los padres registran hijos a mayor edad que las madres en todos los años. La diferencia entre las edades medias de madres y padres se mantiene estable a lo largo del período analizado. La brecha oscila entre 3,1 y 3,4 años, con un promedio de aproximadamente 3,25 años. Respecto de los registros de nacimientos entre padres y madres, (comparando los registros de nacimientos con los Estadísticas Vitales para las edades de las madres y RENAPER para las edades de los padres) se observan más nacimientos vinculados a la madre. La diferencia entre madres y padres disminuye a medida que aumenta la edad y es la misma cantidad de registros en el grupo Adulto (20-39 años). En términos relativos, las brechas para el grupo Adolescente son de 66,5%, para el grupo Joven es de 31,7%, para el grupo Adulto es 9,2%.

Bibliografía

- Anderson, T. (2018). High prevalence of voluntary sterilization among American women explained by trade-offs resulting from male parental commitment. *Journal of Family Issues*, 39(2), 349–369. <https://doi.org/10.1177/0192513X16657186>
- Bolatti, B. y Gómez, P. (2021). La participación de varones y mujeres jóvenes en la toma de decisiones sobre salud sexual y reproductiva en Argentina: género y asimetrías socioeconómicas. *Población y Salud en Mesoamérica*, 18(2). Doi: <https://doi.org/10.15517/psm.v18i2.41549>
- Gamundi, P. M. (2023). ¿Y ellos qué? La fecundidad masculina en España. *Perspectives Demographiques*, (30), 1–4. https://ced.cat/PD/PerspectivesDemographiques_030_ESP.pdf
- Goldscheider, F., Bernhardt, E. and Lappegård, T. (2015), The Gender Revolution: A Framework for Understanding Changing Family and Demographic Behavior. *Population and Development Review*, 41: 207-239. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2015.00045.x>
- Gray, E., y Anderson, M. (2010). Fatherhood and fertility: A demographic perspective. En M. E. Lamb (Ed.), *The role of the father in child development* (5th ed., pp. 117–146). John Wiley & Sons.
- Greene, M. E., & Biddlecom, A. E. (2000). Absent and problematic men: Demographic accounts of male reproductive roles. *Population and Development Review*, 26(1), 81–115. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2000.00081.x>
- Lam, D. (2014). Economic development and fertility change in historical perspective. En A. C. Culyer (Ed.), *International Encyclopedia of Health Economics* (pp. 120–128). Elsevier.
- Lam, D., & Leibbrandt, M. (2003). Global demographic trends and their implications for employment. Background paper for the World Development Report 2004. World Bank.
- Lee, R. (2016). Macroeconomic consequences of population aging in the United States: A review of recent findings. *Demography*, 53(2), 221–246. <https://doi.org/10.1007/s13524-016-0460-5>
- López, A., y Pantélides, E. (2007). Anticoncepción quirúrgica femenina: decisiones, trayectorias y significados. *Cuadernos de Salud Reproductiva*, 13(1), 17–26.

- Mundigo, A. I. (1995). Reconceptualizing the role of men in the post-Cairo era. International Conference on Population and Development. UNFPA.
- Ratcliffe, A., Hill, A. G., & Walraven, G. (2000). Reporting of fertility events by men and women in a rural West African population. *Demographic Research*, 3(1), 1–22. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2000.3.1>
- Rodríguez Vignoli, J. (2014). La fecundidad en América Latina: Transiciones y desigualdades. CEPAL - Naciones Unidas.
- Rojas Cabrera, E., Peláez, E. y Moyano, S. (2017). Progresos y desafíos en el ejercicio del derecho a la salud sexual y reproductiva en la Argentina de los últimos 40 años una aproximación a partir de información relativa a “la primera vez”. *Sexualidad, salud y sociedad - Revista latinoamericana*, (25), 49-67. Recuperado de Progressos e desafios no exercício dos direitos à saúde sexual e reprodutiva na Argentina nos últimos 40 anos. Uma abordagem a partir da informação relativa à “primeira vez” | *Sexualidade, Saúde e Sociedade Revista Latino-Americana*
- Schoumaker, B. (2019). Male Fertility Around the World and Over Time: How Different is it from Female Fertility?. *Population and Development Review*. 45, 459-487. <https://doi.org/10.1111/padr.12220>
- Schoumaker, B. (2017). Measuring male fertility rates in developing countries with Demographic and Health Surveys: An assessment of three methods. *Demographic Research*, Vol. N°36, pp. 803–850. <http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol36/28/> DOI: 10.4054/DemRes.2017.36.28
- Smith, K. R., Hanson, H. A., Mineau, G. P., & Buys, C. (2012). Effects of late-life fatherhood on longevity. *Journal of Biosocial Science*, 44(5), 571–586. <https://doi.org/10.1017/S0021932012000059>
- Tragaki, A., & Bagavos, C. (2014). Male fertility in Greece: Trends and differentials. *Vienna Yearbook of Population Research*, 12, 61–84. <https://doi.org/10.1553/populationyearbook2014s61>
- Zamberlin, N. (2000). Los hombres y la anticoncepción: prácticas, discursos y significados. *Cuadernos de Salud Reproductiva*, 6(2), 23–35.
- Zhang, G. (2011). Male fertility patterns and determinants. *The Springer Serie on Demographic Methods and Population Analysis*. <https://doi.org/10.1007/978-90-481-8939>

Notas

1 <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265949>

2 Disponibles públicamente en <https://datos.gob.ar/dataset/salud-nacidos-vivos-registrados-por-jurisdiccion-residencia-madre---republica-argentina>



Resúmenes de investigaciones en curso o concluidas y tesis de posgrado

1

Uso de evidencia en políticas de cuidado: el caso del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires

Fecha de la defensa aprobada:
2024

Mercedes de los Santos
Autora.

Martín Alessandro
Director de tesis de Maestría
en Políticas Públicas.

Institución
Universidad Torcuato Di Tella.

Palabras clave:

políticas públicas basadas en evidencia, Sistema de Indicadores de Cuidados de la Ciudad de Buenos Aires (SICCABA), uso de datos en políticas de cuidado, gobernanza de datos, gestión pública local.

Introducción

La elaboración de este trabajo se inscribe en una preocupación ampliamente compartida en el campo de la gestión pública: la escasa utilización de la evidencia disponible para la toma de decisiones. En América Latina, la consolidación de enfoques que promueven el diseño de políticas públicas basadas en evidencia (PBE) ha dado lugar a múltiples estrategias institucionales orientadas a la producción, sistematización y apertura de datos. Sin embargo, el supuesto lineal que sostiene que, a mayor disponibilidad de información, mayor uso por parte de los/as decisores/as, ha demostrado no cumplirse de forma automática. Esta tensión se vuelve especialmente relevante en áreas novedosas o en construcción, como las políticas de cuidado, donde la disponibilidad de información específica es aún incipiente.

El trabajo en el que se enmarca el presente artículo indaga si la publicación de datos en el Sistema de Indicadores de Cuidados de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, SICCABA) influyó en el uso de evidencia por parte de los/as funcionarios/as públicos/as responsables del diseño e implementación de políticas de cuidado en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en tal caso, las formas que tomó esa influencia. Las políticas analizadas forman parte del Mapa de Cuidados y Asistencias de la Ciudad de Buenos Aires (Mapa de Cuidados en adelante), una herramienta desarrollada por la ex Subsecretaría de la Mujer, que identifica y visibiliza los programas y dispositivos vinculados al cuidado existentes en la Ciudad. El SICCABA, creado en 2020 por el Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA, ex DGEYC), es una plataforma pionera en la región que reúne, organiza y difunde

información estadística sobre la organización del cuidado en la Ciudad según población: personas mayores, población con discapacidad y niños/as y adolescentes. Incluye indicadores contruidos a partir de registros administrativos y encuestas oficiales, clasificados según dimensiones como demanda, oferta y contexto del cuidado. Su objetivo es aportar insumos para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que se implementan en el territorio.

Contar con un sistema de información como el SICCABA representa una oportunidad valiosa para orientar decisiones en un campo históricamente fragmentado, invisibilizado y subrepresentado en términos estadísticos. En ese marco, este artículo retoma la tesis de maestría *Uso de evidencia en las políticas públicas de cuidados: estudio de caso del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires* desarrollada en el marco de la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella, que se propone comprender por qué, incluso en un contexto institucional favorable y con recursos disponibles, el uso de evidencia en las políticas de cuidado sigue siendo limitado. Al mismo tiempo, plantea propuestas para fortalecer el rol del sistema y aumentar su impacto en la toma de decisiones públicas.

Para la realización de la investigación, se relevaron 18 políticas incluidas en el Mapa de Cuidados de la Ciudad y se realizaron entrevistas semiestructuradas a los/as funcionarios/as responsables de su implementación en el año 2024. Las entrevistas fueron analizadas sobre la base del marco teórico propuesto por Alessandro (2016), que identifica cinco factores que inciden en el uso de evidencia en políticas públicas: factores políticos internos, características de los/as decisores/as, características de la información, vínculo entre productores/as y usuarios/as de datos, y factores internacionales. Esta perspectiva permitió observar barreras concretas, como la preferencia por usar datos propios, el desconocimiento del sistema o la desconexión entre quienes producen la información y quienes la utilizan.

Si bien el estudio se focaliza en un caso puntual, sus hallazgos permiten reflexionar que la producción y puesta a disposición de datos estadísticos no garantiza que los/as responsables de las políticas públicas los utilicen efectivamente para sustentar sus decisiones, incluso cuando responden a estándares técnicos altos y están bien valorados institucionalmente. De hecho, como señala Alessandro (2016), en muchas ocasiones el desafío radica más en su uso que en su generación. Desde una perspectiva situada, se discuten los supuestos de linealidad y neutralidad del modelo de políticas públicas basadas en evidencia, y se plantea que, para incidir en las decisiones, los sistemas de información deben ajustarse a los tiempos, lógicas y necesidades reales de las áreas usuarias.

Revisión de la literatura

La consolidación del enfoque de políticas públicas basadas en evidencia (PBE) en América Latina ha generado una vasta producción

académica e institucional que discute sus alcances, limitaciones y condiciones de implementación. El concepto de PBE comenzó a expandirse en el Reino Unido durante la última década del siglo XX, vinculado a una agenda de eficiencia y eficacia en la gestión pública, que posicionaba la evidencia empírica como base legítima para justificar decisiones gubernamentales. Desde entonces, la idea de que las políticas públicas deben estar sustentadas en datos rigurosos y verificables se ha difundido con fuerza, en especial en áreas como salud, educación o protección social, donde los sistemas de información están más consolidados.

La literatura especializada coincide en destacar que la sola disponibilidad de datos no garantiza su uso efectivo por parte de quienes diseñan e implementan políticas públicas. Por el contrario, múltiples estudios han mostrado que el empleo de evidencia empírica depende de un entramado de factores que van más allá del plano técnico. Así, se han identificado como dimensiones relevantes el contexto político y organizacional, las características de los/as decisores/as, el vínculo entre productores/as y usuarios/as de datos, y las cualidades de la información misma –en términos de oportunidad, pertinencia, claridad y confiabilidad. Autores/as como Campbell et al. (2007), Bracho (2010), Flores Crespo (2013) y Alessandro (2016) han contribuido a consolidar un cuerpo teórico que destaca la importancia de estos factores para entender de qué manera la evidencia logra incidir sobre los/as tomadores/as de decisión, y con ello, sobre el ciclo de las políticas públicas.

A lo largo de los últimos veinte años, distintas investigaciones han buscado comprender los factores que facilitan u obstaculizan la incorporación de evidencia en el proceso de toma de decisiones, así como las formas en que los sistemas de información pueden contribuir (o no) a mejorar la calidad de las políticas públicas. La consolidación de estos enfoques en América Latina ha dado lugar a una amplia variedad de experiencias que, si bien comparten una base común, presentan adaptaciones particulares según los contextos institucionales y las capacidades estatales de cada país.

En términos generales, los estudios sobre PBE han tendido a centrarse en sectores tradicionales del aparato estatal, como educación, salud o protección social, en los que existe una larga trayectoria de institucionalización de sistemas estadísticos y de monitoreo. En estos campos, el análisis del uso de evidencia ha permitido identificar patrones de apropiación diferenciados, que dependen tanto de las características del diseño institucional como de los marcos interpretativos desde los que los actores leen los datos. Autores/as como Campbell (2007), Bracho (2010), Flores Crespo (2013) y Alessandro (2016) han contribuido a consolidar un cuerpo teórico que destaca la importancia del contexto político, las capacidades organizacionales, la cultura institucional y los incentivos individuales en la adopción de evidencia como insumo de política.

En paralelo, el campo de estudio de las políticas de cuidado ha adquirido creciente protagonismo en América Latina, en gran

medida impulsado por organismos internacionales como CEPAL y ONU Mujeres, que han promovido la construcción de sistemas integrales de cuidados como estrategia para avanzar hacia la igualdad de género y la sostenibilidad del bienestar. Esta línea de trabajo ha permitido visibilizar un conjunto de prácticas y relaciones sociales que históricamente permanecieron relegadas al ámbito privado o naturalizadas como responsabilidad exclusiva de las mujeres. A su vez, ha impulsado la incorporación del cuidado como una categoría analítica y de intervención estatal, reconociendo el carácter imprescindible que tiene para el funcionamiento de la sociedad.

La literatura especializada ha enfatizado que los cuidados no se agotan en la provisión de servicios formales, sino que constituyen un entramado complejo de relaciones, instituciones, tiempos y espacios atravesados por relaciones de poder, desigualdades de género, clase y edad. Desde esta perspectiva, pensar en políticas de cuidado implica adoptar un enfoque integral que contemple tanto la oferta pública como las dinámicas comunitarias y familiares, así como los distintos tipos de necesidades que pueden surgir a lo largo del curso de vida.

Si bien en la región se han registrado acciones estatales tendientes a promover políticas públicas de cuidado (como, por ejemplo, la creación de ministerios de género, la implementación de sistemas nacionales de cuidado o normativas específicas), persisten desafíos vinculados a la institucionalización del campo, la fragmentación de las políticas existentes y la debilidad de los sistemas de información. El abordaje del cuidado en los niveles subnacionales, y en particular en las grandes ciudades, se enfrenta a limitaciones adicionales: superposición de competencias, falta de coordinación entre áreas, carencias en los registros administrativos y escasa sistematización de indicadores.

Al mismo tiempo, la articulación entre políticas de cuidado y producción de evidencia empírica aún es incipiente. Existen pocas investigaciones que analicen cómo los gobiernos locales incorporan o no información estadística en el diseño de sus políticas de cuidado, qué tipo de datos consideran pertinentes y qué condiciones habilitan o restringen su uso. En ese contexto, la investigación sobre el uso de los datos que reúne el Sistema de Indicadores de Cuidado (SICCABA) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resulta relevante para explorar este vínculo, especialmente si se considera que el objetivo de esta iniciativa es aportar insumos sistemáticos para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas. La investigación se inscribe en ese cruce: entre el debate sobre PBE y la agenda de cuidados, con el objetivo de aportar evidencia empírica a un campo que aún se encuentra en construcción.

Por eso, el estudio del caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, constituye un objeto privilegiado para indagar en qué medida las herramientas estadísticas diseñadas para visibilizar y organizar la información sobre cuidados logran efectivamente ser utilizadas como insumo en el diseño e implementación de políticas públicas. A continuación, se retoman algunas definiciones conceptuales clave para la investigación.

Marco conceptual

Las políticas públicas basadas en evidencia (PBE)

Durante las últimas dos décadas, el paradigma de las políticas públicas basadas en evidencia (PBE) se ha consolidado en América Latina como una narrativa dominante en los debates sobre modernización del Estado, impulsada tanto por organismos internacionales como por agencias nacionales de planificación y evaluación. Este enfoque promueve la idea de que las decisiones gubernamentales deben fundarse en información empírica de calidad, generada de manera rigurosa, accesible y oportuna, como alternativa a la discrecionalidad, la intuición o la reproducción automática de inercias institucionales. De esta manera, se han multiplicado las iniciativas orientadas a ampliar la disponibilidad de datos y fortalecer las capacidades estatales para su utilización en el ciclo de políticas.

Sin embargo, una parte creciente de la literatura especializada ha cuestionado los supuestos de neutralidad, linealidad y eficacia que subyacen a este modelo, y ha advertido que la producción de evidencia no garantiza, por sí sola, su uso efectivo en la toma de decisiones. Tal como plantea Alessandro (2016), el uso de evidencia en políticas públicas está mediado por múltiples factores políticos, organizacionales, cognitivos y culturales, que determinan qué información circula, cómo se interpreta y en qué condiciones logra incidir en la acción estatal. Para sistematizar estos determinantes, el autor identifica cinco dimensiones analíticas que son retomados en la investigación para la analizar el uso SICCABA: los factores políticos internos; las características de los/as decisores/as; las características de la información disponible; el vínculo entre productores/as y usuarios/as de evidencia; y la influencia de factores internacionales. Este marco permite observar el problema del uso de datos no como una cuestión de disponibilidad y/o característica técnica de los datos, sino como un proceso político y situado, atravesado por relaciones de poder, capacidades institucionales y sentidos construidos.

Las políticas de cuidado como campo de intervención estatal

En los últimos años, ha cobrado creciente relevancia el debate en torno a los cuidados y a la necesidad de incorporarlos a la discusión pública como una dimensión fundamental de las políticas sociales. Pensar los cuidados implica reconocer el conjunto de actividades que regeneran diaria y generacionalmente el bienestar físico y emocional de las personas (CEPAL, 2020). Estas tareas incluyen desde el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, el cuidado de los cuerpos y la salud, hasta la educación, el acompañamiento afectivo y el sostenimiento de vínculos y redes.

Organismos internacionales como la CEPAL y ONU Mujeres han insistido en la necesidad de construir sistemas integrales de cuidados,

capaces de reconocer, redistribuir y reducir la carga de estas tareas, tanto en términos de justicia social como de igualdad de género. Estas definiciones se han plasmado en acuerdos regionales como el Compromiso de Santiago, y en iniciativas concretas orientadas a fortalecer el rol del Estado en la provisión, regulación y organización del cuidado. En línea con esos compromisos, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desarrolló el Mapa de Cuidados como herramienta para identificar y visibilizar los programas existentes en el territorio.

En este marco, el SICCABA aparece como una iniciativa orientada a generar información estadística sistematizada sobre la organización del cuidado en la Ciudad, con el objetivo de aportar insumos para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Si bien la iniciativa ha sido reconocida por su carácter innovador y por su aporte a la calidad de la gestión, aún no se ha explorado en profundidad si los datos publicados son utilizados como insumo por parte de las áreas responsables de implementar las políticas de cuidado.

En América Latina, el avance de los sistemas de protección social ha dado lugar a la formulación de políticas explícitas de cuidado, con diferentes niveles de cobertura, institucionalización y transversalización. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la creación del Mapa de Cuidados en 2020 representó un hito relevante para visibilizar los dispositivos estatales existentes en materia de cuidado y para construir, a partir de ellos, una lectura integral del fenómeno. No obstante, el proceso de constitución del cuidado como objeto de política pública continúa siendo incipiente y se encuentra atravesado por disputas conceptuales, fragmentación sectorial y limitaciones en la disponibilidad de información sistematizada.

El vínculo entre cuidado y evidencia: tensiones y desafíos

La investigación citada retoma como idea central que la articulación entre las PBE y las políticas de cuidado presenta desafíos específicos que no pueden abordarse únicamente desde un enfoque técnico. Por un lado, las herramientas de evidencia tienden a priorizar formatos de información cuantificables, estandarizados y comparables, que muchas veces no logran capturar la complejidad del cuidado como práctica situada, relacional y multidimensional. Por otro lado, las políticas de cuidado suelen estar dispersas en distintas agencias y niveles de gobierno, lo cual dificulta la consolidación de sistemas de información integrados, estables y sensibles a las particularidades del campo.

En este contexto, experiencias como el Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires (SICCABA) resultan particularmente valiosas, tanto por su carácter innovador como por su potencial para construir marcos comunes de interpretación que contribuyan a fortalecer la planificación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas de cuidado. Su efectividad, sin embargo, dependerá de su capacidad para dialogar con las lógicas, lenguajes y tiempos de los equipos de gestión que diseñan e implementan estas

políticas, superando las barreras institucionales que obstaculizan el uso de información en la toma de decisiones. El presente trabajo se inscribe en ese campo de estudio y busca contribuir a una comprensión más situada, empírica y reflexiva del vínculo entre evidencia y cuidado en el ámbito urbano.

Sistema de Indicadores de Cuidados de la Ciudad de Buenos Aires (SICCABA)

La construcción de un sistema de información específico en materia de cuidados representa una novedad institucional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En ese marco se inscribe el Sistema de Indicadores de Cuidados de la Ciudad de Buenos Aires (SICCABA), desarrollado por Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA, ex DGEYC) en 2020 como parte del proceso de incorporación del enfoque de cuidados en la planificación y gestión pública local. Su creación respondió a una demanda creciente de contar con datos sistematizados, integrales y actualizados que permitieran dimensionar la organización social del cuidado en el territorio y orientar el diseño de políticas públicas más informadas.

El SICCABA se estructura en torno a cuatro dimensiones analíticas (demanda, oferta, organización y contexto), que permiten observar el fenómeno del cuidado en su complejidad y heterogeneidad. Cada dimensión agrupa un conjunto de indicadores contruidos a partir de registros administrativos de distintas áreas del GCBA y encuestas oficiales como la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires (EAH). Esta arquitectura de indicadores busca ofrecer una mirada integral y desagregada del sistema de cuidados, superando las limitaciones que históricamente han tenido los dispositivos estadísticos tradicionales: la invisibilización de muchas de las formas de cuidado, su tratamiento parcial o disperso entre organismos y la falta de periodicidad en la producción de datos. Los indicadores pueden consultarse en línea y se actualizan de manera periódica, conforme a la disponibilidad de las fuentes primarias y según un diseño metodológico que prioriza la trazabilidad de los datos, la posibilidad de comparabilidad temporal y la representatividad territorial. De este modo, el sistema procura constituirse en una herramienta robusta para el monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de cuidado.

Como antecedente inmediato, el sistema se articula con el Mapa de Cuidados, una herramienta que identifica y georreferencia las políticas públicas vinculadas al cuidado en la Ciudad. Mientras que el Mapa visibiliza la oferta institucional y territorial de servicios, el SICCABA introduce una dimensión analítica orientada a la producción de evidencia sobre las condiciones estructurales y dinámicas del cuidado.

El sistema fue concebido como un portal público, de acceso abierto, que permite la consulta dinámica de indicadores a lo largo

del tiempo. En su diseño se priorizaron criterios de transparencia, interoperabilidad y usabilidad, con el objetivo de facilitar su apropiación por parte de distintos actores: equipos técnicos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, academia y ciudadanía en general. Su desarrollo fue reconocido en 2021 con la Medalla de Oro a la Calidad en la Gestión Pública, distinción que da cuenta tanto del valor técnico de la iniciativa como del respaldo institucional que la acompañó desde su origen.

A pesar de estos avances, aún persisten interrogantes sobre el grado de utilización del SICCABA como herramienta efectiva de gestión. Como se analizará en las secciones siguientes, la disponibilidad de información no implica necesariamente su uso en la toma de decisiones, lo que abre un campo fértil para indagar en las condiciones institucionales, organizacionales y simbólicas que favorecen o dificultan el uso de evidencia en las políticas públicas de cuidado.

Metodología

La metodología utilizada para la investigación citada se estructuró a partir de un enfoque cualitativo, sincrónico y descriptivo, orientado a analizar si la publicación de datos en el SICCABA afecta a los/as tomadores de decisión en el uso de la evidencia en las políticas públicas de cuidado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La estrategia metodológica combinó dos herramientas principales: el relevamiento de 18 políticas públicas incluidas en el Mapa de Cuidados del GCBA y la realización de 13 entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as con responsabilidad directa en su implementación. El objetivo fue identificar si los datos producidos por el sistema eran conocidos, utilizados o considerados relevantes en el proceso de toma de decisiones, tanto en el diseño como en la gestión cotidiana de las políticas analizadas.

En primer término, se identificaron y caracterizaron las 18 políticas de cuidado activas en el territorio porteño entre 2020 y 2023, tal como fueron sistematizadas por la Subsecretaría de la Mujer. Los programas fueron utilizados como una manera de aproximar el estudio a la evidencia que los/as funcionarios/as utilizan para la toma de decisiones en cuidados. La selección de los programas que conforman el universo de análisis fue realizada por los/as propios/as informantes clave entrevistados/as, a quienes se les requirió que respondiesen las preguntas en función de las políticas públicas que a su criterio se constituyen como las representativas entre aquellas implementadas por las áreas de gobierno que dirigen.

En segundo término, se realizaron entrevistas semiestructuradas a 13 funcionarios/as de nivel jerárquico y técnico. Las entrevistas apuntaron a reconstruir las prácticas institucionales en relación con el uso de información, relevar percepciones sobre el sistema y explorar las condiciones de posibilidad para su apropiación como herramienta de

gestión. Se prestó atención tanto a las valoraciones explícitas como a las formas en que los actores construyen sentido respecto del vínculo entre información y decisión.

Mapa de Cuidados y Asistencias de la Ciudad de Buenos Aires y conformación del universo de análisis

Los siguientes cuadros dan cuenta de todas las políticas públicas de cuidados existentes en la Ciudad de Buenos Aires e identifica aquellas que fueron seleccionadas para la investigación que cita este artículo.

Cuadro 1

Primera infancia. Espacios educativos formales y no formales para niños y niñas

Programa	Definición	Área de gobierno responsable	Ministerio del GCBA	¿Incluida en el universo de análisis de este estudio?
Jardines maternales	Brindan servicio educativo a niños/as de 45 días a 2 años con modalidad de jornada simple con comedor, completa o extendida	Dirección de Educación Inicial	Ministerio de Educación	No
Centros de primera infancia	Establecimientos creados con el objetivo de promover el desarrollo saludable de los/as niños/as de 45 días a 3 años de edad en situación de vulnerabilidad social	Gerencia Operativa de Apoyo a la Primera Infancia	Ministerio de Educación	No
Jardines infantiles	Espacios educativos con salas de 3 y salas obligatorias de 4 y 5 años	Dirección de Educación Inicial	Ministerio de Educación	No
Juegotecas barriales	Espacios dedicados a actividades lúdicas creativas con el objetivo de contribuir al desarrollo integral de niños/as	Dirección General Desarrollo de Infancias y Adolescencias	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	No
Retención escolar de alumnos y alumnas madres y padres	Programa de finalización secundaria con espacios de cuidado para los hijos/as de las alumnas	Gerencia Operativa de Equipos de Apoyo, Subsecretaría de Coordinación Pedagógica y Equidad Educativa	Ministerio de Educación	Sí

Fuente: elaboración propia sobre la base de Subsecretaría de Cultura Ciudadana y Responsabilidad Social (Vicejefatura - GCBA).

Cuadro 2

Personas mayores. Incluye todos aquellos programas destinados al cuidado integral de personas mayores

Programa	Definición	Área de gobierno responsable	Ministerio del GCBA	¿Incluida en el universo de análisis de este estudio?
Centros de día	Espacios distribuidos en varias comunas de la Ciudad, los cuales ofrecen variedad de actividades para promover el cuidado, la autonomía y el envejecimiento activo de las personas mayores	Secretaría de Bienestar Integral, Subsecretaría para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	No
Hogares de residencia permanente	Espacios de asistencia integral a adultos mayores que carezcan de vivienda, cobertura social y estén en situación de vulnerabilidad social, carentes de apoyo familiar y/o sin red de contención	Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	No
Subsidio para asistente gerontológico domiciliario y hospitalario	Ofrece atención domiciliaria gratuita para personas mayores en situación de vulnerabilidad social	Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Sí
Proteger	A través de un equipo interdisciplinario, se ofrece asistencia y acompañamiento a los adultos mayores víctimas de distintos tipos de violencia	Secretaría de Bienestar integral, Subsecretaría para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Sí
Control de establecimientos privados de adultos mayores	Evalúa los aspectos de calidad y de protección de derechos de las personas mayores en instituciones geriátricas	Unidad Ejecutora de Registro y Regulación de establecimientos geriátricos	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	No
Vivir en casa	Acompañamiento económico para que adultos mayores puedan seguir residiendo en su hogar	Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	No

Fuente: elaboración propia sobre la base de Subsecretaría de Cultura Ciudadana y Responsabilidad Social (Vicejefatura - GCBA).

Cuadro 3

Personas con discapacidad. Espacios educativos para personas con discapacidad

Programa	Definición	Área de gobierno responsable	Ministerio del GCBA	¿Incluida en el universo de análisis de este estudio?
Educación especial	Modalidad del sistema educativo destinada a asegurar el derecho al acceso a la educación que tiene todo/a niño/a, adolescente y joven con discapacidad temporal o permanente, y de esta manera, fomentar la inclusión educativa a través de acciones de políticas universales	Dirección General Educación Gestión Privada	Ministerio de Educación	No
Inclusión educativa	Promoción de los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires	COPIDIS, Secretaría de Inclusión y Derechos Humanos	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Sí
Programa de apoyo para la vida independiente	Provee asistencia, asigna recursos y brinda apoyo para equiparar la oportunidad y lograr la plena participación e inclusión de las personas con discapacidad, en todos los ámbitos de la comunidad	COPIDIS, Secretaría de Inclusión y Derechos Humanos	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Sí

Fuente: elaboración propia sobre la base de Subsecretaría de Cultura Ciudadana y Responsabilidad Social (Vicejefatura - GCBA).

Cuadro 4

Formación para cuidadores y asistentes. Oferta de cursos y capacitaciones para aquellos/as interesados/as en ser y capacitarse como cuidadores/as

Programa	Definición	Área de gobierno responsable	Ministerio del GCBA	¿Incluida en el universo de análisis de este estudio?
Curso de asistentes personales para una vida independiente	Capacitación para formar Asistentes Personales para la Vida Independiente para Personas con Discapacidad	COPIDIS, Secretaría de Inclusión y Derechos Humanos	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Sí
Capacitación asistentes gerontológicos	Capacitaciones gratuitas dirigidas a personas que ejerzan o quieran ejercer tareas de cuidado	Gerencia de Formación Integral de la Dirección General de Promoción e Inclusión Social	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Sí
Registro único y obligatorio de asistentes gerontológicos	Registro único para asistentes gerontológicos con formación inicial acreditada	Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Sí
Formación para referentes sociales	Taller de capacitación para referentes barriales con el objetivo de sensibilizar a la comunidad sobre envejecimiento	Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat	Sí

Fuente: elaboración propia sobre la base de Subsecretaría de Cultura Ciudadana y Responsabilidad Social (Vicejefatura - GCBA).

El análisis se realizó tomando como referencia el marco teórico elaborado por Alessandro (2016), que identifica cinco factores que inciden en el uso de evidencia en el ciclo de las políticas públicas: factores políticos internos, características de los/as decisores/as y de los modelos de gestión, características de la información disponible, tipo de vínculo entre productores/as y usuarios/as de los datos, y factores internacionales. Esta clasificación permitió organizar las respuestas de los entrevistados en función de los argumentos y valoraciones que expresaron sobre el uso (o no) de información proveniente del SIC-CABA en sus decisiones.

Cada uno de estos factores fue operacionalizado a partir de las definiciones propuestas en la literatura y adaptado al contexto específico del estudio. Los factores políticos internos incluyeron tanto los intereses y prioridades de las autoridades como sus orientaciones ideológicas. Las características de los/as decisores/as se abordaron en relación con los modelos de gestión y la existencia (o no) de mecanismos de coordinación intersectorial. En cuanto a los datos, se consideraron su calidad,

desagregación, interoperabilidad y actualización como variables centrales. La relación entre productores/as y usuarios/as se exploró a partir de la presencia o ausencia de canales de diálogo institucionalizados, mientras que los factores internacionales se relevaron en función de la incidencia de compromisos globales, alianzas y fuentes de financiamiento externo. Esta estrategia de análisis permitió identificar barreras y facilitadores concretos en la apropiación del sistema, y trazar patrones de uso diferencial entre las distintas áreas entrevistadas.

Entre las consideraciones metodológicas, cabe señalar que el universo de entrevistas fue limitado, pero suficientemente diverso para captar variaciones sectoriales. Además, el estudio se concentró en los potenciales usuarios del SICCABA, sin incorporar el punto de vista de los equipos técnicos que participaron en su diseño. Esta delimitación responde a una decisión analítica que privilegia el análisis del uso (o desuso) institucional de los datos más que su proceso de producción.

En suma, el enfoque adoptado buscó aportar evidencia empírica sobre una pregunta poco explorada en la literatura: qué sucede con los sistemas de información una vez publicados, y qué factores condicionan su apropiación o relegamiento por parte de las agencias responsables de la política pública.

Consideraciones preliminares

Antes de abordar los hallazgos del trabajo de campo, es necesario mencionar algunas consideraciones preliminares que permiten contextualizar las condiciones en las que se implementó el SICCABA y sus implicancias para la usabilidad del sistema.

En primer lugar, el IDECBA no cuenta con datos objetivos que permitan evaluar el impacto de la plataforma en términos de utilización. Actualmente, no existen mecanismos sistemáticos de seguimiento que permitan conocer el número de accesos al sistema ni la utilidad que las áreas usuarias le otorgan a la información publicada. Durante la entrevista con representantes del IDECBA, se remarcó la necesidad de incorporar actividades de capacitación específicas en herramientas como Google Analytics en la agenda institucional del año en el que la investigación fue realizada, con el fin de evaluar la eficacia de sus productos.

En segundo lugar, debe considerarse que el IDECBA no tiene dentro de sus funciones centrales el diseño de estrategias de comunicación orientadas a la difusión de sus productos, lo cual incide en la promoción del sistema. Si bien se reconoce la importancia de garantizar la accesibilidad de la información, los esfuerzos institucionales están enfocados principalmente en la calidad y la disponibilidad de los datos. Esta orientación, sumada al hecho de que la evaluación del IDECBA se realiza en función de la calidad de la producción estadística y no del grado de uso que se hace de ella, puede representar un desincentivo para trabajar sobre estrategias de apropiación.

En tercer lugar, resulta relevante destacar que el SICCABA fue

concebido, en su origen, como una herramienta orientada a identificar el estado de situación de los datos disponibles sobre cuidados en la Ciudad, más que como una plataforma de consulta directa para las áreas usuarias. Sobre todo, por la necesidad de subsanar las brechas de información existentes acerca del universo de cuidados y permitir la identificación de nuevos fenómenos o subpoblaciones no captadas por las estadísticas tradicionales. No obstante, existen elementos que permiten afirmar que el sistema fue diseñado con la intención de que, en el mediano y largo plazo, pueda ser efectivamente utilizado como insumo de política pública.

Según la investigación realizada, si bien desde el IDECBA se sostiene que el SICCABA fue concebido principalmente como un sistema de información estadística, algunas de sus características permiten afirmar que también fue diseñado con el propósito de convertirse, al menos en el mediano y largo plazo, en una herramienta para la toma de decisiones en políticas públicas. En primer lugar, la iniciativa se originó a partir de una solicitud de la Secretaría General del GCBA en el marco de una convocatoria internacional destinada a financiar proyectos que emplearan datos para la formulación de políticas de género, y estuvo acompañada por la voluntad política del entonces Jefe de Gobierno de avanzar en una agenda de cuidados a nivel local. Esta agenda requería un respaldo sólido de datos producidos por el IDECBA para delimitar el alcance de la acción pública, definir las iniciativas a implementar e identificar los recursos disponibles.

En segundo lugar, el proceso de diseño del SICCABA promovió una dinámica de cocreación que incorporó desde el inicio a las áreas gubernamentales con competencias directas en la gestión de políticas de cuidado como COPIDIS, la Subsecretaría de la Mujer, el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, el Ministerio de Educación y la Secretaría de Bienestar Integral, así como a organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. La CEPAL, por ejemplo, brindó asistencia técnica en la construcción de indicadores de cuidado de personas mayores, mientras que Open Data Charter colaboró en la coordinación programática de la iniciativa.

Tal como lo expresa uno de los referentes entrevistados:

desde COPIDIS hemos participado activamente en la creación del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires, aportando en su conceptualización, con datos generados por nosotros y co-construyendo información con las organizaciones de la sociedad civil. Apostamos a que la información que se publica, y que seguimos construyendo juntos, nos ayude a mejorar la eficiencia de las políticas públicas y los servicios brindados (SICCABA, 2021, p. 7).

La inclusión de los/as potenciales usuarios/as en el proceso de diseño constituye, desde la literatura especializada, una de las condiciones necesarias para favorecer la apropiación de los datos. Por ello, si bien el sistema no fue pensado exclusivamente como herramienta de consulta,

el hecho de haber involucrado a las áreas usuarias sugiere que su diseño contempló, al menos parcialmente, su posible utilización como insumo para la gestión pública.

Sin embargo, a pesar de estas condiciones favorables en su origen, los resultados del trabajo de campo muestran que el SICCABA aún no ha logrado consolidarse como un insumo de consulta cotidiana para las políticas de cuidado de la Ciudad. Con excepción de experiencias puntuales como la Mesa de Cuidados, no se identifican casos en los que el sistema haya sido utilizado de manera sistemática para orientar decisiones. Esta brecha entre el diseño y el uso efectivo motivó la necesidad de explorar qué factores inciden en la apropiación (o no) de la evidencia producida, lo cual se aborda en los siguientes apartados.

Cabe destacar, no obstante, que el valor del SICCABA radica no solo en la disponibilidad de datos estandarizados y accesibles, sino también en su potencial para alimentar procesos de diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género y de curso de vida. El sistema se presenta como una oportunidad estratégica para fortalecer la institucionalidad del campo de los cuidados, visibilizar la inversión pública en el sector, y promover una mayor corresponsabilidad estatal. Como tal, merece ser reforzado y articulado con los distintos niveles de decisión para alcanzar su plena funcionalidad como insumo para la gestión pública.

Los resultados obtenidos a partir de las entrevistas a los/as funcionarios/as seleccionados/as permiten observar que el uso del SICCABA por parte de las áreas responsables de políticas de cuidado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es fragmentado, desigual y condicionado por múltiples factores. A continuación, se presentan los principales hallazgos citados en la investigación organizados según cinco dimensiones analíticas.

Principales resultados

Para organizar el análisis, la investigación adoptó como marco conceptual los cinco factores que, según Alessandro (2016), influyen en el uso de la evidencia en las políticas públicas: factores políticos internos (usos de evidencia para fundamentar las decisiones de políticas pública y modelos de gobernanza de datos), características de las decisiones y de los modelos de gestión adoptados, características de la información producida y factores internacionales.

De acuerdo con Alessandro, estos factores operan de manera interrelacionada y pueden actuar como facilitadores o barreras para la incorporación de evidencia en la toma de decisiones. La capacidad técnica remite a los recursos humanos y materiales para analizar y utilizar datos; el acceso a la información refiere a la disponibilidad y facilidad de uso de las fuentes; la relevancia está vinculada a la pertinencia de los datos frente a las necesidades de gestión; los incentivos comprenden estímulos y mecanismos que fomenten su utilización; y el contexto institucional y político abarca las condiciones organizacionales y el

respaldo político que favorecen o restringen su uso.

La investigación se propuso identificar la presencia o ausencia de estos factores en el universo de políticas de cuidados analizadas, tomando como evidencia central las percepciones y experiencias relevadas en las entrevistas.

El trabajo de campo consistió en entrevistas en profundidad a tomadores/as de decisión que se desempeñaban en la entonces Dirección General de Estadística y Censos (DGEYC), en la Subsecretaría de la Mujer y en las áreas responsables de las políticas de cuidados incluidas en el Mapa de Cuidados de la Ciudad de Buenos Aires. Estas entrevistas abordaron:

- El objetivo, alcance y situación actual de los programas de cuidados.
- La identificación de los principales factores que inciden en la elaboración e implementación de dichas políticas.
- La percepción de los funcionarios sobre el lugar que ocupa la evidencia en su trabajo diario, los obstáculos para su utilización y, en particular, su conocimiento y uso del SICCABA.
- Las relaciones y articulaciones entre las áreas implementadoras de políticas de cuidados y las áreas transversales como la Subsecretaría de la Mujer, la Secretaría General y el IDECBA, incluyendo la existencia de espacios formales e informales de reporte, monitoreo y evaluación.

A partir de este abordaje, se reconstruyó un panorama detallado sobre cómo estos cinco factores se manifiestan (o no) en la práctica y cómo inciden en el uso de la información del SICCABA para la toma de decisiones. A continuación, se presentan los resultados para cada uno de ellos, siguiendo la lógica del análisis desarrollado en la tesis.

Factores políticos internos

La investigación confirma lo señalado por la literatura: los/as decisores/as tienden a usar evidencia cuando esta respalda iniciativas que ya forman parte de su agenda política. El caso más claro fue la Mesa de Cuidados, creada en 2021 por impulso del entonces Jefe de Gobierno y coordinada por la Subsecretaría de la Mujer, con el objetivo de avanzar hacia un Sistema Integral de Cuidados en la Ciudad de Buenos Aires. Para su formación, se convocó a la entonces DGEYC a aportar datos y registros administrativos, lo que derivó en relevamientos inéditos como el de instituciones colectivas de cuidado de personas mayores y la Encuesta de Generación y Género. La inclusión del área de estadística en el proyecto, no solo respondía a una necesidad de contar con la evidencia disponible para guiar las acciones estratégicas del espacio, sino también para relevar nuevos datos sobre características de la población aún no representadas en las estadísticas oficiales.

La tesis corrobora que la probabilidad de que la evidencia sea incorporada en la gestión aumenta cuando los datos se consideran útiles para fundamentar iniciativas que los equipos políticos ya tienen interés

en impulsar. La experiencia de la Mesa de Cuidados resulta ilustrativa: su creación no solo formaba parte del programa de la Subsecretaría de la Mujer, sino que también respondía a un pedido expreso del ex Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en línea con la iniciativa nacional de la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado establecida por el Decreto 1745/2020.

En consonancia con lo señalado por Alessandro (2016), el liderazgo y la predisposición hacia el uso de estadísticas oficiales por parte de las máximas autoridades pueden condicionar el lugar que ocupa la evidencia en los procesos de decisión. En este caso, el impulso del entonces Jefe de Gobierno para establecer una mesa de políticas de cuidado, sustentada en datos, refleja no solo el papel que puede tener la evidencia para legitimar determinadas decisiones, sino también las preferencias de los propios funcionarios políticos por gobernar sobre la base de información. Una de las entrevistadas reforzó esta idea al destacar el reconocimiento obtenido por el GCBA con la certificación de oro de Bloomberg Philanthropies (2023) como ciudad que orienta sus decisiones según el modelo de las PBE, lo que confirma que la voluntad política para avanzar en esta línea era reconocida tanto a nivel interno como internacional.

Sin embargo, fuera de este caso, las entrevistas con los/as funcionarios/as de los programas de cuidados revelan un patrón distinto. En COPIDIS, por ejemplo, programas como Apoyo para la Vida Independiente o el Curso para Asistentes Personales se diseñaron principalmente en respuesta a demandas de la sociedad civil y a marcos normativos nacionales (Ley 26.378/2008 por la cual se aprueba la Convención Internacional sobre los Derechos para las Personas con Discapacidad) e internacionales, sin un diagnóstico estadístico previo. También es posible que, en este caso, la consulta de datos haya operado principalmente como un mecanismo para respaldar una decisión que ya formaba parte de la agenda por razones ajenas a la evidencia. Sin embargo, a diferencia de lo observado en la experiencia de la Mesa de Cuidados, la información utilizada para evaluar la implementación no provino del SICCABA, sino de insumos generados por la propia área mediante encuestas y consultas informales dirigidas a su población objetivo.

Cabe resaltar que, desde el área responsable de la política, se reconoce que la estadística adquiere un papel central al momento de justificar la continuidad del programa. En este sentido, la inclusión del Módulo de Discapacidad en la Encuesta Anual de Hogares (EAH) constituye una fuente clave para su trabajo, por ejemplo, para identificar las principales barreras que enfrentan las personas con discapacidad en el transporte público de la Ciudad. La experiencia de colaboración entre el IDECBA y COPIDIS para incorporar este módulo ilustra nuevamente cómo el factor político incide en el uso de la evidencia: la EAH, uno de los instrumentos más relevantes para medir la situación económica y demográfica de la Ciudad, incluye módulos especiales únicamente cuando así lo decide el Jefe de Gobierno, en función de su interés y de la disponibilidad de recursos. De este modo, el uso de estos datos por parte de COPIDIS no solo depende de su voluntad técnica,

sino también de la decisión política que habilita su relevamiento.

Un fenómeno similar se observó en el Programa de Retención Escolar de Alumnas Madres, dependiente del Ministerio de Educación. Los resultados de las entrevistas indican que la probabilidad de que la Gerencia Operativa de Equipos de Apoyo, que lleva adelante el programa, utilice el SICCABA, e incluso la estadística producida por el IDECBA, es más baja que en el caso de COPIDIS. A diferencia de este último, donde existe voluntad política y experiencias concretas de trabajo conjunto, como la inclusión del Módulo de Discapacidad en la EAH, el programa de Retención Escolar de Alumnas Madres basa su trabajo principalmente en datos generados por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE), responsable de la producción de estadísticas del sistema educativo de la Ciudad. Esta superposición funcional desincentiva el uso de datos provenientes del IDECBA, debido a que puede derivar en duplicación de información sobre los mismos fenómenos y en pérdida de especialización y memoria institucional. Como establece el BID en el artículo sobre la economía política de la capacidad estadística: “la formación de burocracias con escasos contactos transversales también puede limitar el uso de datos, especialmente en temas que requerirían el análisis de información multi-sectorial que excede lo específicamente vinculado al organismo en cuestión” (Alessandro, 2016, p. 23).

La UEICEE releva datos locales y también gestiona evidencia nacional vinculada a la implementación de la Educación Sexual Integral (ESI), política complementaria al programa de Retención Escolar de Alumnas Madres. Este organismo monitorea la planificación y aplicación de la ESI en cada jurisdicción. Según lo relevado, el uso de evidencia en este caso obedece, en gran medida, a que se trata de una política nacional sobre la cual la Ciudad debe rendir cuentas, lo que la convierte en prioritaria para los/as decisores/as. Así, la necesidad de cumplir con exigencias políticas y administrativas puede actuar como incentivo para la utilización de datos, aunque persistan resistencias institucionales.

De este análisis se desprende que, en contraposición con iniciativas transversales como la Mesa de Cuidados, los programas de cuidados tienden a reconocer la utilidad de la evidencia principalmente para fundamentar sus acciones y justificar su continuidad, pero no recurren al SICCABA ni a la producción estadística del IDECBA, salvo casos excepcionales como el de COPIDIS. Esto se vincula tanto con la utilidad percibida y las características de los datos, como con los modelos de gestión adoptados.

Por último, las entrevistas también evidenciaron cómo el contexto político afecta la continuidad del uso de evidencia. Así lo expresó una de las entrevistadas durante esta investigación, al señalar que el cambio de gestión en el GCBA en diciembre de 2023 afectó la continuidad de las propuestas presentadas en el marco de la Mesa de Cuidados:

no todas las iniciativas discutidas en la Mesa de Cuidados fueron aceptadas o bien recibidas en la Mesa del Gabinete. La clave para que estas iniciativas avancen, como sucedió años antes con la reforma de

la licencia por paternidad, es que quien esté convencido sea el Jefe de Gobierno.

Otro abordaje dentro de la incidencia de los factores internos que retoma la investigación indaga sobre cómo la existencia de modelos de gobernanza de datos puede ser un factor determinante para sostener el uso de la evidencia en políticas públicas, incluso frente a cambios de gobierno. Un modelo de gobernanza de datos se concibe como un enfoque integral para gestionar información a lo largo de todo su ciclo de vida, desde su recolección hasta su publicación y eventual eliminación, guiado por políticas y procedimientos definidos (Open Data Charter, 2021). Estos modelos, cuando son efectivos, institucionalizan prácticas para producir, usar y compartir datos de calidad, y favorecen la articulación entre áreas, especialmente en políticas con un componente multisectorial.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con un marco normativo sólido en materia de producción y acceso a datos, con antecedentes como la Ley N.º 104 de Acceso a la Información Pública y la creación del Sistema Estadístico Municipal. Sin embargo, la aplicación de lineamientos de gobernanza de datos sigue siendo parcial. Áreas con agendas transversales tienden a implementarlos, mientras que otras, como las responsables de programas de cuidados, dependen en gran medida de información generada internamente. Esto responde tanto a un desconocimiento de recursos existentes, como el SICCABA, como a la ausencia de criterios comunes para la gestión de datos, lo que genera duplicidad de fuentes y dificulta la interoperabilidad.

La falta de un modelo transversal se refleja en casos como el de la capacitación para Asistentes Gerontológicos y el Registro Único Obligatorio de Asistentes Gerontológicos, donde se utiliza exclusivamente el Registro Multipropósito de la Ciudad, una base que no permite la reutilización de datos por otras áreas. Esta limitación obliga a crear bases paralelas para la gestión diaria de programas, evidenciando la necesidad de directrices claras de gobernanza que estandaricen el almacenamiento y uso de información.

Características de los/as decisores/as y de los modelos de gestión adoptados

Además de los factores políticos previamente identificados, existen aspectos relacionados con la gestión del/la funcionario/a a cargo que inciden de manera directa en la probabilidad de utilizar datos estadísticos para la toma de decisión. La literatura especializada sostiene que la frecuencia y el grado de utilización de la evidencia dependen, entre otros elementos, de la forma en que el/la decisor/a organiza y supervisa las tareas diarias de la gestión. En modelos caracterizados por altos niveles de control y seguimiento, es más probable que los datos y la evidencia se empleen como herramientas para respaldar las decisiones gubernamentales (Alessandro, 2016). En cambio, en gestiones más flexibles o con menor control sobre las operaciones cotidianas, la utilización de evidencia tiende a depender de la valoración personal que el/la decisor/a otorgue a la información estadística y del margen de autonomía con el que cuente.

En el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, si bien han existido instancias puntuales de coordinación, como en la inclusión del Módulo de Discapacidad en la Encuesta Anual de Hogares, no se han institucionalizado mecanismos de reporte entre las áreas que implementan políticas de cuidados y el IDECBA. Más allá de consultas informales vía correo electrónico o mensajería móvil y del acceso al Centro de Documentación, que es un espacio que brinda información estadística a demanda, no existen canales regulares para compartir, discutir o retroalimentar el uso de los datos publicados.

En materia de comunicación interministerial, el IDECBA sí mantiene reuniones de reporte y monitoreo con áreas estratégicas, como el Ministerio de Hacienda, especialmente en lo relativo a la asignación de recursos presupuestarios. La selección de qué temas se someten a evaluación y con qué periodicidad responde, sin embargo, a criterios políticos. Este patrón también se replica en el ámbito de las políticas de cuidados, donde la ausencia de espacios formales de intercambio y la dependencia de la voluntad del/la funcionario/a pueden limitar el uso sistemático de la evidencia.

En las entrevistas, se reconoce que, en casos excepcionales, cuando las áreas implementadoras no logran localizar o interpretar un dato, el IDECBA ofrece apoyo a través de enlaces directos o explicaciones sobre cómo acceder a la información. Asimismo, dispone de un calendario con las fechas de actualización de cada indicador que alimenta el SICCABA, lo que, potencialmente, podría facilitar su integración en la planificación de las áreas usuarias.

Entre los pocos ejemplos de coordinación formal, se destaca la Mesa de Cuidados que, aunque no fue concebida como espacio de reporte, en la práctica funcionó como tal. Su discontinuidad a raíz del contexto electoral muestra, sin embargo, la fragilidad de estos mecanismos cuando dependen de coyunturas políticas.

En cuanto a las prácticas internas de monitoreo, todas las áreas entrevistadas afirman elaborar informes anuales de gestión y realizar evaluaciones periódicas. No obstante, estos insumos se construyen mayoritariamente con datos propios, generados en el territorio. Por ejemplo, el Programa de Retención Escolar de Alumnas Madres redefinió sus actividades tras constatar, a partir de datos del Ministerio de Salud, una disminución en la tasa de embarazo adolescente. Ante esta evidencia, el programa orientó esfuerzos hacia el fortalecimiento de la Educación Sexual Integral en las escuelas, reemplazando acciones de apoyo directo a alumnas embarazadas por estrategias preventivas.

En el Programa de Apoyo para la Vida Independiente de COPIDIS, las evaluaciones incluyen tanto instancias de monitoreo gubernamental como encuentros con beneficiarios/as. Un equipo interdisciplinario define junto a cada persona objetivos y resultados esperados, y realiza seguimientos semestrales para evaluar avances, involucrando también a las familias. Esta práctica genera información valiosa para ajustar la política, aunque no necesariamente se integra con los datos disponibles en el SICCABA.

La Dirección de Políticas Asistenciales de la Secretaría de Bienestar

Integral combina informes anuales para el Ministerio con un contacto frecuente con la población beneficiaria. Este diálogo directo permite detectar problemas en la implementación y realizar ajustes, como ocurrió con el Registro de Asistentes Gerontológicos. El registro buscaba certificar a cuidadores/as, pero su difusión inicial, basada en el boca a boca, resultó insuficiente y no lograba vincular eficientemente oferta y demanda. Al identificar que la causa era la ausencia de datos georreferenciados, se creó el programa Cuidados Más Cerca, que conecta a cuidadores/as y personas que requieren asistencia mediante información territorializada, sumando un seguimiento posterior sobre la satisfacción y adecuación del servicio.

Estos casos reflejan que, aunque existe capacidad de respuesta y adaptación, el SICCABA ocupa un lugar marginal en los procesos de revisión y ajuste. Las áreas priorizan la información recogida directamente en el territorio, percibiendo a la plataforma más como un repositorio estático que como una herramienta operativa. Como sintetizó una entrevistada de la Gerencia Operativa de Formación Integral: “Cada problema tiene una particularidad (...) la problemática debe ser abordada en todos los casos desde su singularidad, y ese es nuestro diferencial”.

La investigación destaca que esta situación responde tanto a factores estructurales, falta de espacios institucionalizados de reporte, como culturales, vinculados a hábitos y rutinas de trabajo. Además, la informalidad de muchos mecanismos de monitoreo implica (generalmente) la pérdida de información ante cambios de gestión y compromete la calidad y validez de los datos. En este contexto, promover la capacitación en análisis y uso de datos emerge como una estrategia clave para aumentar la integración de la evidencia estadística en la gestión de los programas de cuidados.

Por último, la literatura advierte que, cuando los funcionarios establecen metas al inicio de su mandato, el uso de la evidencia puede inclinarse más a mostrar avances que a retroalimentar las políticas (Alessandro, 2016). Este sesgo, sumado a la preferencia por datos generados internamente y a la falta de capacitación técnica, contribuye a la subutilización del SICCABA, limitando su potencial como insumo para la toma de decisiones basadas en evidencia.

Características de la información producida

Según este análisis, aun cuando los funcionarios dispongan de las competencias necesarias para utilizar evidencia y existan espacios formales para su revisión, la calidad, el tipo y la frecuencia de actualización de la información resultan determinantes para su incorporación efectiva en la toma de decisiones. La Carta Internacional de Datos Abiertos (Open Data Charter) establece cinco principios para favorecer el uso y la reutilización de datos: que se publiquen con propósito, de manera oportuna y completa, que sean accesibles y utilizables, y que resulten comparables e interoperables.

En línea con estos principios, el SICCABA se alimenta de información estadística generada por el IDECBA, proveniente principalmente de encuestas a hogares, proyecciones poblacionales y registros administrativos de otros organismos del GCBA, como el Ministerio de Educación (Relevamiento Anual, Censo Docente), el Ministerio de Salud (Encuesta de Factores de Riesgo) y el Ministerio de Desarrollo Humano (registros y relevamientos específicos). La actualización es anual y contempla la incorporación de nuevos indicadores en función de lo establecido por la Ley N.º 6442, que fija julio como “Mes del derecho a cuidar y ser cuidado”.

En cuanto a las series temporales, la información disponible corresponde principalmente a 2016, 2018 y 2020. Estos años fueron seleccionados para homogeneizar los indicadores a partir de las fuentes disponibles, destacándose dos insumos clave: la Encuesta de Uso del Tiempo (EUT) y el Módulo de Discapacidad en la Encuesta Anual de Hogares, relevados en 2016 y 2018, respectivamente. La última medición de la EUT se realizó en 2023, pero no había sido publicada al momento de elaborar la tesis, lo que influyó en el diagnóstico sobre el grado de actualización de los datos. Aunque los resultados ya están disponibles al momento de redactar este artículo, los indicadores del SICCABA aún no han sido actualizados con esa información, lo que mantiene vigente parte de las observaciones señaladas en el estudio original.

Como se expresó en el apartado metodológico, la plataforma presenta más de 70 indicadores clasificados por tipo (contexto, oferta, demanda) y por actor responsable del cuidado, con fichas técnicas y metadatos accesibles, además de la posibilidad de descargar la información en formato abierto. En este sentido, el SICCABA cumple con varias características favorables para su usabilidad, publicación con propósito, accesibilidad y reutilización, y formato abierto para comparabilidad, pero las entrevistas evidencian limitaciones que reducen su uso efectivo.

En primer lugar, se observa que los/as tomadores/as de decisión tienden a privilegiar información ajustada a sus necesidades inmediatas, muchas veces producida internamente, y a recurrir a la estadística oficial solo cuando coincide con esas demandas. En el área de discapacidad, por ejemplo, los datos más relevantes corresponden a 2016 y 2018, lo que limita su aplicabilidad actual. En personas mayores, la información (aun cuando es más reciente, en su mayoría de 2022) es percibida como demasiado agregada para orientar intervenciones individualizadas.

Asimismo, las áreas entrevistadas destacan la preferencia por datos de alta granularidad, que permitan reflejar necesidades específicas de la población objetivo, frente a indicadores estadísticos más generales. En el caso del Programa de Asistentes Gerontológicos, esta carencia de detalle llevó a la creación del programa Cuidados Más Cerca, que georreferencia la oferta y demanda de cuidadores/as para mejorar la conexión entre ambas partes.

En el ámbito educativo, el SICCABA ofrece información sobre

cobertura, infraestructura y recursos humanos, útil para diagnósticos generales, pero no para evaluar programas específicos como el de Retención Escolar de Alumnas Madres. Este programa se nutre de datos del Ministerio de Educación y de Salud, pero no de los provistos por el IDECBA, dado que la propia cartera cuenta con su unidad de evaluación (UEICEE).

En síntesis, la investigación concluye que la desconexión entre las prioridades de quienes producen la información y las necesidades de quienes gestionan programas concretos explica buena parte de la baja utilización de los indicadores de cuidado del SICCABA. Esta brecha, sumada a la falta de actualización o granularidad en algunos datos, y a la preferencia por registros internos, reduce el potencial de la plataforma como insumo para decisiones basadas en evidencia.

Vinculación entre productores/as y usuarios/as de la información

En línea con el principio de “publicación con propósito” establecido por la Carta Internacional de Datos Abiertos, la literatura especializada enfatiza que la conexión entre quienes producen los datos y quienes los utilizan es un factor central para promover el uso de la estadística en la elaboración de políticas públicas. La relevancia de la información no se define de manera abstracta, sino en función de su capacidad para responder a necesidades concretas, por ello, comprender la demanda de datos que formulan los/as usuarios/as es clave para asegurar que la producción estadística se incorpore efectivamente en los procesos de toma de decisiones.

Esta vinculación se ve influida por factores organizativos y por la manera en que se estructuran los procesos de trabajo dentro del gobierno. La división de competencias institucionales, la distribución de recursos y, en algunos casos, la competencia por posicionarse en determinadas agendas o por acceder a financiamiento, pueden desincentivar la colaboración y el intercambio de información entre áreas productoras y usuarias (Alessandro, 2016). En contextos donde el acceso a los datos se percibe como un recurso estratégico, las áreas pueden optar por restringir su circulación, afectando la posibilidad de construir políticas públicas basadas en evidencia.

En este sentido, el caso del IDECBA ilustra una tensión frecuente entre calidad técnica y vinculación con la gestión. Según una de las entrevistadas:

la DGEYC es un organismo centenario que se caracteriza por la calidad de la información que produce y por su autonomía tanto presupuestaria como funcional. Esa autonomía garantiza la confiabilidad de los datos, pero también ha hecho que su funcionamiento esté alejado de la gestión de muchas áreas del gobierno.

Esta distancia histórica se redujo parcialmente en experiencias puntuales, como la creación del Sistema de Indicadores de Género (SIGBA) y del SICCABA, donde la Secretaría General y la Subsecretaría de la Mujer lideraron

el proceso y ejercieron un rol articulador capaz de generar “puentes interinstitucionales” que de otro modo no se habrían establecido.

La participación de estas áreas con capacidad de coordinación política fue determinante para lograr que las estadísticas producidas se tradujeran en productos concretos con impacto en la gestión. Ejemplos de ello son la creación del Registro de Cuidadores para Niños/as y la reformulación del Registro de Asistentes Gerontológicos, ambos derivados de espacios como la Mesa de Cuidados. En estos casos, la articulación entre equipos técnicos del IDECBA y de las áreas implementadoras permitió que la información estadística se utilizara como insumo para rediseñar programas o generar nuevas herramientas.

Sin embargo, fuera de estos hitos, la interacción sostenida entre productores y usuarios de información en el ámbito de las políticas de cuidados sigue siendo limitada. Este trabajo constató que la existencia del SICCABA es desconocida por diferentes áreas del Gobierno, las cuales no reciben información adaptada a sus agendas y tiempos de trabajo. Como sintetizó una entrevistada:

El desconocimiento de este sistema es el principal problema por el cual no se usa. En muchas agendas con impacto social, como la agenda de cuidados, es necesario tener otro tipo de comunicación: no basta con incluir la información en un sitio web oficial del Gobierno de la Ciudad.

Este testimonio pone en evidencia que la simple disponibilidad de datos no garantiza su uso. La forma en que la información es presentada, difundida y acompañada de mecanismos de soporte técnico influye de manera decisiva en su adopción. Por ello, la tesis propone que el IDECBA cuente con equipos dedicados a la comunicación y articulación interinstitucional, cuya función sea promover el conocimiento y la comprensión de las herramientas estadísticas disponibles. La creación de materiales explicativos adaptados a públicos no especializados, la realización de capacitaciones específicas y el seguimiento proactivo de los/as potenciales usuarios/as podrían contribuir a integrar la plataforma en las rutinas de trabajo de otras dependencias gubernamentales.

Otro aspecto relevante identificado en la investigación es que la interacción efectiva requiere también de tiempos y espacios de intercambio formalizados. Mientras que en experiencias como la Mesa de Cuidados se generaron instancias regulares de coordinación, en la mayoría de los programas de cuidados las consultas al IDECBA se realizan ad hoc, a través de correos electrónicos o mensajes informales. Esta modalidad, si bien resuelve necesidades puntuales, no promueve una relación estable y sostenida que permita al área estadística anticipar demandas, priorizar esfuerzos y ajustar la producción de datos en función de los usos previstos.

En síntesis, se concluyó que la vinculación entre productores/as y usuarios/as de la información en el GCBA presenta un potencial aún no plenamente aprovechado. Las experiencias exitosas demuestran que, cuando existe una articulación con capacidad política y técnica, la información estadística puede convertirse en una herramienta concreta

para mejorar políticas y programas. No obstante, la falta de instancias institucionalizadas de intercambio, el desconocimiento de las plataformas disponibles y la ausencia de estrategias de comunicación orientadas a públicos específicos limitan la posibilidad de que sistemas como el SICCABA alcancen todo su potencial como instrumento para la gestión basada en evidencia.

Factores internacionales

La agenda internacional ha sido un motor clave en la creación del SICCABA. Organismos como la OIT y la inclusión de metas sobre cuidados en los ODS han impulsado la producción de estadísticas en esta materia. La disponibilidad de fondos de cooperación internacional y la adopción de estándares globales facilitaron su financiamiento y diseño, alineando la plataforma con métricas reconocidas a nivel mundial.

El IDECBA forma parte de un sistema estadístico nacional e internacional, lo que influye en qué datos se priorizan para producir. Sin embargo, las entrevistas advierten que esta alineación no siempre coincide con las necesidades más urgentes de las áreas locales y que, en algunos casos, puede desviar recursos hacia iniciativas que, aunque relevantes a nivel global, tienen menor utilidad para resolver problemas específicos en el territorio.

En suma, los factores internacionales pueden fortalecer la infraestructura estadística y abrir oportunidades para innovar, pero su impacto positivo en el uso de la evidencia local depende de que se articulen con las prioridades reales de gestión.

Reflexiones finales sobre la investigación

El SICCABA constituye una experiencia relevante e innovadora dentro del GCBA en materia de producción y sistematización de información sobre políticas de cuidados. Sin embargo, los hallazgos de esta investigación evidencian que, a pesar de su potencial y de los casos puntuales en los que ha sido utilizado como insumo –como en la Mesa de Cuidados de la Ciudad de Buenos Aires y en la implementación de políticas específicas, tales como la modificación del registro de gerontólogos y la creación del registro de cuidadores para niños/as–, su uso como fuente principal de información en el diseño e implementación del conjunto de políticas de cuidados relevadas es marginal y fragmentado.

Las entrevistas evidencian una preferencia por parte de las áreas implementadoras de programas de cuidados por utilizar datos propios, recolectados internamente, antes que los indicadores publicados por el SICCABA. Esto plantea un interrogante sobre la pertinencia y utilidad de la información disponible en la plataforma para la gestión diaria, especialmente en un contexto donde los datos censales y demográficos, de baja frecuencia de actualización, no siempre resultan

funcionales para las demandas operativas de las áreas.

A ello se suma que el SICCABA es una iniciativa reciente, que requiere tiempo para consolidarse como un instrumento de consulta habitual. La ausencia de una estrategia de comunicación clara y sostenida sobre su existencia, objetivos y beneficios parece haber limitado su visibilidad y, en consecuencia, su adopción por parte de los potenciales usuarios. Incluso entre quienes reconocen su valor, el bajo nivel de conocimiento sobre sus capacidades reduce su potencial de impacto.

Otro hallazgo relevante es la divergencia en la valoración de la plataforma según el tipo de área: mientras que aquellas con funciones transversales (como la Subsecretaría de la Mujer o la Secretaría General) muestran mayor disposición a utilizarla y la evalúan positivamente, las áreas con fuerte presencia territorial manifiestan dudas sobre su relevancia práctica. Esto sugiere que la articulación entre productores/as de datos (IDECBA) y usuarios/as finales (áreas implementadoras) no ha logrado consolidar un vínculo fluido que permita alinear los indicadores publicados con las necesidades reales de la gestión.

El estudio también subraya que este escenario no puede analizarse al margen del contexto socioeconómico. La crisis económica y social de los últimos años ha obligado a priorizar respuestas inmediatas a las demandas de la población, desplazando la gestión y el uso de datos a un plano secundario. Este dilema, entre la urgencia de la acción y la planificación basada en evidencia, se convierte en uno de los principales desafíos para la institucionalización de modelos de gestión que integren la evidencia de forma sostenida, incluso en contextos críticos.

La experiencia del SICCABA muestra que romper con la percepción de que los datos y la evidencia se consultan solo a posteriori de la implementación, por falta de tiempo o por desconocimiento, es clave para fortalecer la efectividad de las políticas públicas. Incorporar la evidencia en las fases tempranas del ciclo de políticas, aun en escenarios de emergencia, no solo es posible, sino que puede optimizar la asignación de recursos y mejorar los resultados.

Recomendaciones derivadas de la investigación

La tesis en la que se basa este artículo plantea una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer al SICCABA como herramienta de referencia para la toma de decisiones en políticas de cuidados. Estas sugerencias no solo buscan optimizar el funcionamiento de la plataforma, sino también generar las condiciones institucionales y técnicas que permitan su apropiación por parte de las áreas responsables de diseñar e implementar este tipo de políticas.

1. Implementar un modelo integral de gobernanza de datos

Se propone la creación de un marco de gobernanza que abarque transversalmente a todos los ministerios y organismos del GCBA. Este modelo debería establecer roles y responsabilidades claras, mecanismos de coordinación y lineamientos comunes que aseguren la calidad, integridad y uso estratégico de los datos. De este modo, la gestión basada

en evidencia dejaría de ser una práctica aislada para convertirse en un estándar institucional.

2. Desarrollar una estrategia de comunicación y promoción del SICCABA

El bajo conocimiento de la plataforma, incluso entre áreas potencialmente usuarias, constituye un obstáculo importante para su adopción. Por ello, se sugiere implementar una estrategia de comunicación sostenida, que incluya acciones de difusión interna y externa, materiales explicativos y la visibilización de casos de uso. Esta estrategia debería complementarse con mecanismos de monitoreo para conocer quiénes utilizan la plataforma, con qué fines y con qué resultados.

3. Ajustar la oferta de datos a las necesidades de los/as usuarios/as internos/as

Si bien el SICCABA fue diseñado con la participación de áreas implementadoras, muchas de ellas no encuentran en sus indicadores información directamente útil para la gestión diaria. La tesis recomienda generar espacios de trabajo colaborativo entre el IDECBA y estas áreas, para acordar qué datos son prioritarios, en qué formato y con qué frecuencia deben actualizarse, de modo que respondan a las demandas reales de la política pública.

4. Modernizar la producción y gestión estadística

Para incrementar la utilidad del SICCABA, se plantea avanzar en la diversificación de las fuentes de información, incorporando datos administrativos y de registro que complementen encuestas y censos. Asimismo, se recomienda adoptar herramientas tecnológicas que permitan actualizar y procesar la información con mayor rapidez, ofreciendo datos más oportunos y relevantes para la gestión.

5. Fortalecer las capacidades técnicas de los equipos de gestión

La adopción efectiva del SICCABA requiere que los equipos responsables de políticas públicas cuenten con habilidades para interpretar, analizar y aplicar información estadística. La tesis sugiere desarrollar instancias de capacitación continua que integren competencias técnicas y metodológicas, y que fomenten el trabajo conjunto entre productores/as y usuarios/as de datos.

6. Ampliar el alcance temático de la plataforma

Finalmente, se recomienda enriquecer el SICCABA con información que actualmente no se releva, como indicadores sobre la calidad de los servicios de cuidado, el nivel de satisfacción de las personas usuarias y la formación de cuidadores/as. Este tipo de datos permitiría construir una visión más integral de la situación de los cuidados en la Ciudad y orientar de forma más precisa la planificación y evaluación de políticas.

Conclusiones

Este artículo examinó el vínculo entre la disponibilidad de datos estadísticos en el ámbito de los cuidados, a través del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires (SICCABA), y el uso efectivo de esa evidencia por parte de los equipos gubernamentales

responsables de la formulación e implementación de políticas públicas en este campo. A partir de una investigación cualitativa basada en entrevistas a funcionarios públicos y el análisis de 18 programas de cuidado incluidos en el Mapa de Cuidados del GCBA, se identificaron múltiples factores que explican la baja apropiación del sistema como herramienta de gestión.

El estudio mostró que, a pesar de haber sido concebido en un contexto de decisión política favorable y de contar con una metodología robusta, el SICCABA aún no logra consolidarse como una plataforma de consulta habitual para los equipos responsables de los programas de cuidado. Si bien existen valoraciones positivas sobre su diseño y accesibilidad, persisten obstáculos vinculados a la cultura institucional, la desconexión entre productores y usuarios de datos, la falta de actualización o especificidad de los indicadores, y la ausencia de incentivos claros para utilizar evidencia en los procesos de toma de decisión.

Sin embargo, los hallazgos también permiten señalar importantes oportunidades. El SICCABA constituye una experiencia innovadora en América Latina, que ofrece un modelo valioso para otras jurisdicciones. Su diseño colaborativo, el uso de datos abiertos en la construcción de indicadores y la presentación de los indicadores como un sistema, lo posicionan como un instrumento estratégico para fortalecer la institucionalidad de las políticas de cuidado. Su potencial como insumo de política pública sigue vigente, y puede verse fortalecido mediante acciones concretas orientadas a promover su uso: instancias de capacitación, generación de indicadores más adaptados a las necesidades de gestión, institucionalización de espacios de diálogo intersectorial y articulación con agendas globales.

Desde una perspectiva teórica, los resultados permiten aportar al campo de estudio de las políticas públicas basadas en evidencia (PBE), al mostrar que el uso de datos no depende exclusivamente de su disponibilidad, sino también de condiciones organizacionales, políticas y simbólicas que habilitan o restringen su apropiación. En este sentido, el caso analizado invita a repensar el modelo lineal de las PBE, y a avanzar hacia enfoques más complejos que integren las dinámicas específicas de cada política, las características de sus actores y las trayectorias institucionales en las que se inscriben.

En suma, el estudio ofrece una contribución empírica al conocimiento sobre el uso de evidencia en políticas de cuidado, y plantea recomendaciones orientadas a fortalecer la articulación entre sistemas de información y procesos de toma de decisión. La experiencia del SICCABA demuestra que la existencia de datos de calidad es condición necesaria pero no suficiente para una gestión pública informada. Promover el uso efectivo de la evidencia requiere también del desarrollo de capacidades institucionales, incentivos adecuados y marcos de gobernanza que conecten la información con los/as decisores/as que diseñan y evalúan la política pública.

Bibliografía

- de los Santos, M. (2024). Uso de evidencia en las políticas públicas de cuidados: estudio de caso del Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires. [Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella]. <https://repositorio.utdt.edu/items/3b2f0c7c-73bb-4ace-9968-f199c97e3755>
- Alessandro, M. (2016). La economía política de la capacidad estadística. Una revisión de la literatura. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0007698>
- Bloomberg Philanthropies (2023). What Work Cities Certification. Buenos Aires, Argentina. Public Policies Based on Data Lead to Significant Decrease in Infant Mortality. <https://whatworkscities.bloomberg.org/cities/buenos-aires-argentina/>
- Bracho, T. (2010). Políticas basadas en evidencia: la política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino et al., (comps.) Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública (pp. 291-319). Fondo de Cultura Económica-CIDE.
- Campbell, S., Benita, S., Coates, E., Davies, Ph. & Penn, G. (2007). Analysis for policy: Evidence-based policy in practice. London: Government Social Research Unit.
- Chaverri Chaves, P. y Ramírez Arguedas, A. (2020). Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características. ABRA, 40(60), 49–76. <http://dx.doi.org/10.15359/abra.40-60.2>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006). Estadísticas e indicadores de Género. https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_de_estadisticas_de_genero.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. <https://hdl.handle.net/11362/41011>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). Sobre el cuidado y las políticas de cuidado. <https://www.cepal.org/es/sobre-el-cuidado-y-las-politicas-de-cuidado#>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (27-31 de enero de 2020). Compromiso de Santiago [Discurso principal]. XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe,

Santiago, Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46468-compromiso-santiago-xiv-conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe>

Dirección General de Estadística y Censos. (2022). La pobreza multidimensional en la Ciudad de Buenos Aires. 4to. trimestre de 2021 (Informe de Resultados 1657). Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/05/ir_2022_1657.pdf

Dirección General de Estadística y Censos. (2022). Caracterización de la PEA. Ciudad de Buenos Aires. 4to. trimestre de 2021 (Informe de Resultados 1650). Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/04/ir_2022_1650.pdf

Flores Crespo, P. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia: Análisis de su utilidad para la educación de México. RMIE 18(56), 265–290. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662013000100012

Jaime, F., Vaca Avila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. Estado abierto, 2(1), 51–76 <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44>

Organización Internacional del Trabajo (2019). El trabajo de los cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro del trabajo decente (Resumen ejecutivo) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf

Organización Internacional del Trabajo, United Nations Children's Fund, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. (2018). Las políticas de cuidado en Argentina Avances y desafíos. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_635285.pdf

Organización mundial de la Salud (2021). Evidence, impact, policy. WHO guide for evidence-informed decision-making. <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/e36259b0-541e-4d9a-bc52-82636a8e4942/content>

ONU Mujeres y Cepal (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID -19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>

Organization for Economic Co-operation and Development (2021). Policy Framework for Gender-Sensitive Public Governance. [https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2021\)21/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2021)21/en/pdf)

Open Data Charter (2021). Modelo de Gobernanza de Datos. Recomendaciones para la gestión de datos abiertos para luchar contra la corrupción en Ecuador. <https://drive.google.com/file/d/15lR8DeTT5ado-eTEHvVGVCNry09BvZ9F/view>

U.K. Treasury. (2007). Analysis for Policy: Evidence-Based Policy in Practice. Government Social Research Unit, Treasury.

Normativa citada

Ley N.º 17.622. 25 de enero de 1968. Actualizada el 21 de enero de 1971 por el Decreto 3.110. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-3110-1970-26464/actualizacion>

Ley N.º 104 de 1998. Ley de acceso a la información. 19 de noviembre de 1998. Actualizada el 15 de diciembre de 2016 por la Ley N.º 5.784. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/982>

Ley N.º 26.378 de 2008. Convención de los derechos de las personas con discapacidad. 6 de junio de 2008. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26378-141317>

Ley N.º 6.442 de 2021. Se instituye el mes del derecho a cuidar y a ser cuidado. 6 de septiembre de 2021. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/566531>

Ordenanza N.º 35386 de 1979. Reglamenta el funcionamiento del Sistema Estadístico Municipal de 1879. 5 de diciembre de 1979. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/ordenanza_35386_79.pdf

Ordenanza N.º 1889 de 1889. Creación de la Dirección General de Estadística Municipal. 31 de mayo de 1889. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2018/08/Ordenanza_municipal_1889.pdf

Recursos citados

Centro de Documentación y Atención al Usuario. Dirección General de Estadística y Censos. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=477

Lineamientos para la gobernanza de datos. Secretaría de Innovación y Transformación Digital. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/innovacionytransformaciondigital/lineamientos-para-la-gobernanza-de-datos>

Mapa de Cuidados y Asistencias. Subsecretaría de la Mujer. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/vicejefatura/mujer/cuidados-y-asistencias>

Sistema de Indicadores de Cuidado de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección General de Estadística y Censos. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/sistema-de-indicadores-de-cuidados-ba/>

Sistema de Indicadores de Género. Dirección General de Estadística y Censos. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/sistema-de-indicadores-de-genero-ba-sigba>

Mapa de Cuidados y Asistencias. Subsecretaría de la Mujer. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/vicejefatura/mujer/cuidados-y-asistencias>

SOBRE LA REVISTA

ISSN 2953-3538

Enfoque y alcance

Población de Buenos Aires es una revista anual —publicada en el mes de diciembre— de carácter académico con convocatoria permanente del Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA), cuyo propósito es difundir el conocimiento científico vinculado a los estudios de la población de la Ciudad de Buenos Aires y/o Aglomeración Gran Buenos Aires. En forma incipiente, se amplía la cobertura espacial para aportes provenientes de otras jurisdicciones de Argentina, países de América Latina y el Caribe, España y Portugal. La revista se orienta exclusivamente a trabajos originales presentados en formatos comprensibles para un público académico general.

Las contribuciones que se incluyen en la revista deben abordar, principalmente, las condiciones y los cambios sociodemográficos de las unidades territoriales referidas y/o sus divisiones. Asimismo, pueden incorporar el análisis de otras dinámicas interrelacionadas (ambiental, económica, cultural, gestión urbana, entre otras) desde una perspectiva sistémica, crítica e interdisciplinaria. La revista alienta, especialmente, la presentación de investigaciones comparativas con otras aglomeraciones y ciudades del país o del extranjero.

Declaración de ética y buenas prácticas

Las prácticas profesionales de los Comités responsables de , así como de quienes contribuyen voluntariamente en calidad de autores/as y evaluadores/as, responden a los más altos estándares éticos de la comunidad científica.

Población de Buenos Aires trabajará colaborativa y permanentemente en pos del cumplimiento de los siguientes principios:

Independencia

Población de Buenos Aires, siendo una publicación de la Dirección de Estadística y Censos (DGESYC) de la Ciudad de Buenos Aires, debe tener independencia profesional respecto de organismos políticos, administrativos, operadores del sector privado y otras interferencias externas, con el fin de garantizar cualquier tipo de sesgo o conflicto de interés en el conocimiento científico difundido.

Igualdad y no discriminación

Población de Buenos Aires garantiza que todas las contribuciones recibidas sean evaluadas y publicadas con base en su calidad científica y de manera imparcial, evitando cualquier tipo de discriminación por motivos de género, pertenencia étnico-racial, nacionalidad, orientación sexual, religión, ideología y afiliación política o condición socioeconómica.

Confidencialidad

Población de Buenos Aires se compromete a proteger la información relativa a las contribuciones recibidas y a su proceso de evaluación, impidiendo su divulgación y utilización sin el consentimiento expreso de los/as autores/as.

Política de derechos de autor/a

Los/as autores/as deben autorizar la publicación de sus contribuciones, conservando los derechos de propiedad intelectual de acuerdo con la Ley 11.723.

Adicionalmente, deben adherir a la Licencia Creative Commons de Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite a otras personas reutilizar, adaptar y elaborar sobre el trabajo de manera no comercial, siempre y cuando citen su autoría y publiquen sus nuevas obras bajo los mismos términos.

Política de autores/as

Población de Buenos Aires tiene como finalidad no solo promover el trabajo de investigadores/as consolidados en el campo de los estudios de la población, sino también el de quienes se inician en la investigación científica. Por ello, alienta la participación de tesis (de grado y posgrado), becarios/as (de grado o posgrado, cualquiera sea la institución o sistema al que pertenezca), pasantes (de grado y posgrado), sin restricciones en cuanto a la edad. En todos los casos, deberá acreditarse tal condición con la certificación correspondiente: inscripción a la carrera de doctorado, aprobación del proyecto de trabajo final de carrera, certificación de la institución que otorga la beca o acredita la pasantía.

Es nuestra intención que *Población de Buenos Aires* se consolide como un ámbito de conocimiento e intercambio entre investigadores/as y otras personas preocupadas por los problemas de la Ciudad, fortaleciendo el contacto entre universidades y grupos científicos que trabajan sobre este espacio.

Política antiplagio

Población de Buenos Aires aplica una estricta política antiplagio. Antes de ser remitidas al proceso de evaluación, el Comité Técnico revisa cada contribución recibida mediante programas antiplagio disponibles en línea. De detectarse plagio o autoplagio, el trabajo será descartado automáticamente para su publicación. Si la contribución supera esta etapa, serán los/as evaluadores/as quienes verifiquen la ausencia de indicadores de plagio durante el proceso de revisión de pares, cuando corresponda.

Política de respaldo y preservación digital

La plataforma de *Población de Buenos Aires* almacenará indefinidamente los contenidos publicados, realizando periódicamente procedimientos de respaldo o *backup* que garanticen su conservación ante eventuales fallas.

Política de acceso abierto sin costos por publicación o procesamiento (No APC)

Población de Buenos Aires proporciona acceso abierto, gratuito y equitativo a todo su contenido. Todos los trabajos publicados se encuentran disponibles en línea de manera libre para ser leídos, descargados o impresos por el público usuario especializado y no especializado. De esta manera, desde su ámbito de acción, la revista contribuye a la promoción de la ciencia abierta impulsada por la UNESCO.

Asimismo, no efectúa cargos monetarios por revisión, procesamiento, evaluación o publicación de artículos.

Sistemas de indización y directorios

Población de Buenos Aires forma parte del Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas de CAICYT - CONICET. Está indizada en el Sistema Regional de Información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal - Latindex Catálogo 2.0 y en el Sistema de Información Científica Redalyc.

Se encuentra incluida en Latindex Directorio, en el Directorio de Recursos Científicos y Universitarios en acceso abierto - ROAD, en la base de datos *Malena* y en la Red latinoamericana de revistas académicas en ciencias sociales y humanidades - LatinRev.

NORMAS DE PRESENTACIÓN

Orientaciones para colaboradores y colaboradoras de la Revista Población de Buenos Aires

Directrices para autores/as

Requisitos generales para publicar

1. Las contribuciones pueden presentar alguno de los siguientes formatos:
 - Artículos de investigación empírica o teórica en el campo de los estudios de población.
 - Artículos de investigación en el campo de la demografía histórica.
 - Notas de reflexión sobre un problema o tópico particular.
 - Informes de avances de investigación de investigadores/as en formación.
 - Informes técnicos de organismos públicos vinculados a la producción de estadísticas oficiales.
 - Resúmenes de investigaciones en curso o concluidas y resúmenes de tesis de posgrado.
 - Comentarios y reseñas de artículos y libros.
2. Los trabajos pueden ser de autoría individual o colectiva.
3. Los/as autores/as deben garantizar que sus contribuciones sean originales e inéditas, es decir, que no hayan sido publicadas total o parcialmente de manera previa en otra revista o presentadas simultáneamente para su evaluación. En el caso de colaboraciones o secciones que hayan sido publicadas con anterioridad, deberá indicarse expresamente en una Nota a la Editora, a fin de que se realice el cotejo y posterior evaluación.
4. Los trabajos pueden centrarse en la población de la Ciudad, análisis comparativos con otras jurisdicciones o también referirse a otras provincias de Argentina y a países de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
5. Todas las colaboraciones deberán contener los siguientes datos: título, nombre completo del autor/a o los/as autores/as, afiliación institucional, cargo que desempeña y dirección de correo electrónico.
6. Los trabajos deberán ser escritos en español y enviados en formato Word versión 97 o posterior, a interlineado 1,5, con fuente Times New Roman, cuerpo 12, en hoja tamaño A4 y márgenes de 2,5 cm. Todas las páginas deberán estar numeradas en el margen inferior derecho, incluyendo la bibliografía y anexos si los hubiera.
7. Todos los gráficos y cuadros deberán insertarse en el archivo Word, en el lugar que corresponda. Adicionalmente, deberán adjuntarse en formato Excel versión 97 o posterior, uno por hoja y numerados correlativamente.
8. Las notas al pie de página deberán reducirse al máximo posible e ir numeradas correlativamente. Las mismas no reemplazan a las citas bibliográficas.
9. Las referencias y citas bibliográficas deben seguir las normas APA 7ma. Edición (<https://apastyle.apa.org/>).
10. La bibliografía solo incluirá los trabajos citados.
11. Se recomienda que los trabajos presentados utilicen un lenguaje inclusivo o no sexista. Para implementarlo, los/as autores/as pueden consultar la publicación *En el camino de la equidad de género: Informe sobre lenguaje no sexista para la recolección de datos*, publicada por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
12. Los/as autores/as deben anonimizar todos los documentos que suban al sistema. Para ello, es necesario eliminar su autoría del texto y la información personal de las propiedades del archivo.
13. Los Comités de la revista se reservan el derecho de encargar la revisión editorial de los trabajos y de incluir los cambios necesarios, así como de adecuar los cuadros y los gráficos en consulta con los autores/as.
14. Las contribuciones deben ser enviadas vía e-mail al correo institucional de la Revista Población de Buenos Aires: revistapoblacion@estadisticaciudad.gob.ar

Política de selección

1. Selección de artículos, notas y avances de investigación de investigadores/as en formación Los trabajos recibidos en estas secciones serán sometidos a un proceso de evaluación bietápico: a) en primera instancia, el Comité técnico y/o Comité editorial determinará la pertinencia de su publicación en la revista, una vez decidido si los mismos cumplen o no con los requisitos temáticos y generales; b) posteriormente, serán enviados para su revisión crítica mediante el sistema doble ciego a dos evaluadores/as externos, quienes determinarán la viabilidad de su publicación, valorando la originalidad, novedad y relevancia de la investigación presentada.

La selección de los evaluadores/as será realizada por el Comité técnico y se ajustará al contenido particular de los trabajos. Dicho proceso considerará los méritos académicos y la experiencia profesional de cada árbitro en el campo de los estudios de población y subespecialidades. Excepcionalmente, los miembros del Comité editorial y/o Comité académico podrán ejercer el rol de evaluadores/as.

El dictamen emitido por los/as evaluadores/as podrá indicar:

- que sean publicados sin modificar;
- que sean publicados incorporando algunas sugerencias; o
- que no sean publicados.

En caso de discrepancia entre evaluaciones, a modo definitorio, interviene un/a tercer/a evaluador/a. Los resultados de este proceso serán inapelables.

2. Selección de informes técnicos

Los trabajos recibidos en esta sección serán sometidos a un proceso de evaluación bietápico: a) en primera instancia, el Comité Técnico y/o Comité Editorial determinará la pertinencia de su publicación en la revista, una vez decidido si los mismos cumplen o no con los requisitos temáticos y generales; b) posteriormente, serán enviados para su revisión crítica mediante el sistema simple ciego a un evaluador/a externo perteneciente a otra Dirección Provincial de Estadística, quien determinará la viabilidad de su publicación, valorando la originalidad, novedad y relevancia técnica del trabajo presentado.

Política de secciones

Artículos

Los artículos deben ser investigaciones empíricas o teóricas originales e inéditas que consideren el enfoque y alcance de la revista. No deben haber sido publicados en otra revista o presentados simultáneamente para su evaluación.

Los artículos deberán contar con:

- Título que no supere los 125 caracteres con espacio.
- Resumen/*Abstract* (en español e inglés) de 12 líneas como máximo, donde se destaquen los aportes más relevantes.
- Cinco palabras clave (en español e inglés) que permitan identificar el contenido del artículo.

Todos los artículos serán sometidos a una doble evaluación; en primera instancia, una evaluación interna y, en segunda, una evaluación externa o revisión de pares mediante sistema doble ciego. El detalle del procedimiento se describe en nuestra política de selección.

La extensión total de los artículos, incluyendo bibliografía, cuadros, gráficos y anexos no deberá exceder las 12.000 palabras, considerando las normas editoriales expresadas en los requisitos generales.

Archivo y Demografía Histórica

Los artículos deben ser investigaciones empíricas o teóricas originales e inéditas que consideren el enfoque y alcance de la revista. No deben haber sido publicados en otra revista o presentados simultáneamente para su evaluación.

Con el objeto de fomentar la presentación de investigaciones que incluyan estadísticas de la Ciudad desde una perspectiva demográfica histórica y comparativa, la revista pone a disposición la sección "Archivo y Demografía Histórica" (ex sección "Del Archivo").

Los artículos deberán contar con:

- Título que no supere los 125 caracteres con espacio.
- Resumen/*Abstract* (en español e inglés) de 12 líneas como máximo, donde se destaquen los aportes más relevantes.
- Cinco palabras clave (en español e inglés) que permitan identificar el contenido del artículo.

Todos los artículos serán sometidos a una doble evaluación; en primera instancia, una evaluación interna y, en segunda, una evaluación externa o revisión de pares mediante sistema doble ciego. El detalle del procedimiento se describe en nuestra política de selección.

La extensión total de los artículos, incluyendo bibliografía, cuadros, gráficos y anexos no deberá exceder las 12.000 palabras, considerando las normas editoriales expresadas en los requisitos generales.

Notas

Las notas deben ser trabajos de corte ensayístico que aborden una problemática particular y consideren el enfoque y alcance de la revista.

Las notas deberán contar con:

- Título que no supere los 125 caracteres con espacio.
- Resumen/*Abstract* (en español e inglés) de 12 líneas como máximo, donde se destaquen los aportes más relevantes.
- Cinco palabras clave (en español e inglés) que permitan identificar el contenido del artículo.

Al igual que los artículos, las notas serán sometidas a una doble evaluación; en primera instancia, una evaluación interna y, en segunda, una evaluación externa o revisión de pares mediante sistema doble ciego. El detalle del procedimiento se describe en nuestra política de selección.

La extensión total de las notas no deberá exceder las 4.000 palabras, considerando las normas editoriales expresadas en los requisitos generales.

Investigadores/as en formación

A partir del Número 30, la revista incorporó la sección “Investigadores/as en formación”, donde se reciben avances de investigaciones en curso que serán sometidas al mismo procedimiento de evaluación que los artículos y las notas. El detalle de este se describe en nuestra política de selección.

Los avances de investigaciones en curso deben contar con:

- Título que no supere los 125 caracteres con espacio.
- Resumen/*Abstract* (en español e inglés) de 12 líneas como máximo, donde se destaquen los aportes más relevantes.
- Cinco palabras clave (en español e inglés) que permitan identificar el contenido del artículo.
- Presentación del tema: contextualización del informe en la temática que lo contiene y su problemática.
- pregunta/s u objetivo/s del informe: cuál es la pregunta que se quiere contestar, qué se quiere describir, por qué y para qué.
- Metodología: marco metodológico y técnicas utilizadas.
- Análisis empírico: análisis de datos, información, bibliografía, etc.
- Referencias bibliográficas.

En caso de corresponder, deben indicar:

- Director/a.
- Institución en la cual se desarrolla la investigación.
- Fecha de inicio de investigación.
- Fecha prevista de conclusión.

De manera optativa, se pueden incorporar los siguientes apartados:

- Antecedentes y marco teórico.
- Conclusiones.

La extensión total de los avances no deberá exceder las 12.000 palabras, considerando las normas editoriales expresadas en los requisitos generales.

Informes técnicos

Los informes técnicos deben ser trabajos que aborden temáticas relacionadas con los organismos estatales productores de estadísticas oficiales. Las contribuciones realizadas en esta sección deben tener como propósito no solo difundir resultados de procesos de producción de datos oficiales, sino también desarrollar innovaciones, reflexiones y reingeniería de los mismos.

A los efectos de mantener y elevar el estándar académico de la revista, los informes técnicos serán evaluados por un profesional externo a la institución, preferentemente perteneciente a otra Dirección Provincial de Estadística. El detalle de este procedimiento se describe en nuestra política de selección.

Los informes técnicos deberán contar con:

- Título que no supere los 125 caracteres con espacio.
- Resumen/*Abstract* (en español e inglés) de 12 líneas como máximo, donde se destaquen los aportes más relevantes.
- Cinco palabras clave (en español e inglés) que permitan identificar el contenido del artículo.

La extensión total de los informes técnicos no deberá exceder las 12.000 palabras, considerando las normas editoriales expresadas en los requisitos generales.

Comentarios y Reseñas

Los comentarios y las reseñas de libros y artículos deben ser trabajos breves que presenten un análisis crítico del texto referido, dando a conocer su relevancia en el campo de estudio en el que se inscriben.

La extensión total de las reseñas no deberá exceder las 3.000 palabras, considerando las normas editoriales expresadas en los requisitos generales.

Resúmenes de investigaciones en curso o concluidas y tesis de posgrado

Las contribuciones recibidas en esta sección deben tener como propósito la difusión de investigaciones recientes que aborden el enfoque y alcance de la revista.

Esta sección incluye la presentación de:

- Resúmenes de tesis de posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados).
- Resúmenes de proyectos de investigación empírica y/o teórica en curso o concluidos.

Los resúmenes de tesis de posgrado deben contener los siguientes datos:

- Título del proyecto
- Cinco palabras clave
- Doctorando/a, Maestrando/a
- Director/a

- Institución
- Fecha de la defensa aprobada
- Problema, objetivos y métodos de la investigación (máximo de 500 palabras)
- Resultados finales o parciales

Los resúmenes de tesis de posgrado deben contener los siguientes datos:

- Título del proyecto
- Cinco palabras clave
- Investigador/a a cargo
- Director/a
- Institución en la cual se desarrolla
- Problema, objetivos y métodos de la investigación (máximo de 300 palabras)
- Resultados finales o parciales
- Fecha de inicio
- Fecha prevista de conclusión

Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

Población

de BUENOS AIRES