



INFORME DE COYUNTURA

# LA CIUDAD EN DEUDA

Escriben:

**La ciudad endeudada**  
Camila BARON

**CABA: Indigencia y desigualdad**  
Agustín MARIO

**El norte y el sur de la ciudad**  
Inés ALBERGUCCI



**CEC.Sociales**  
CENTRO DE ESTUDIOS DE CIUDAD

**UBA Sociales**  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



INFORME DE COYUNTURA

# LA CIUDAD EN DEUDA



**CEC.Sociales**  
CENTRO DE ESTUDIOS DE CIUDAD  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Diciembre de 2017  
Publicación y estudios realizados por  
Centro de Estudios de Ciudad  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Diseño y Edición  
**Santiago Cepeda**  
[santicep@gmail.com](mailto:santicep@gmail.com)

## PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, tiene como propósito la problematización de las desigualdades sociales y de la expresión que las mismas adquieren en los medios urbanos. En este sentido poner foco en la Ciudad de Buenos Aires, se constituye en un imperativo. Es en el distrito más rico del país donde se reproducen las desigualdades sociales con una particular expresión geográfica, según se trate del norte o el sur de la ciudad.

La alta capacidad recaudatoria, el magnífico equipamiento sanitario y educativo heredado en su condición de ciudad capital, su bajo crecimiento demográfico y de población bajo línea de pobreza, son algunas de las ventajas relativas que tiene esta ciudad respecto a cualquier otra del país y particularmente del aglomerado urbano que la circunda.

Los que analizamos el campo de las políticas sociales y sus dinámicas, tenemos en la CABA y sus indicadores un observatorio para estudiar cómo se articulan o no las políticas públicas en la erradicación de problemas cuya persistencia, generalmente se explica por falta de recursos. Para la ciudad los principales problemas que experimentan sus habitantes en cuanto acceso a servicios de salud, educación, cuidado y vivienda dan cuenta del carácter eminentemente político de la agenda estatal, ya que desde el punto de vista presupuestario la reproducción y profundización de esos problemas no podría justificarse.

La centralidad política que adquirió la CABA a partir del 2015 cuando es elegido su jefe de gobierno, el Ingeniero Mauricio Macri como presidente de la Nación, hace necesario revisar algunas convenciones sobre esta ciudad de Buenos Aires y los estándares de bienestar alcanzados por la mayoría de sus habitantes, bajo la premisa de que Macri podría extender esos parámetros al resto del país, aun en condiciones de partida y contexto diferente como las que experimentan el resto de las provincias.

En esta línea desde el CEC entendemos la importancia de revisar y hacer un seguimiento de diferentes aspectos que hacen de la Ciudad de Buenos Aires un ejemplo de cómo se expresa una matriz neoliberal al momento de producir ciudad y consolidar sus desigualdades. De mismo modo el caso de CABA, permite analizar de modo crítico cómo se comporta una jurisdicción rica, ahora que el país experimenta una agenda regresiva y de ajuste como la que se impulsa desde diciembre del 2016.

En este primer dossier se presentan tres informes de coyuntura, uno presentado por Camila Baron, que como investigadora invitada desarrolla el tema del endeudamiento externo en la ciudad, práctica frecuente que ahora se traslada de modo exponencial a nivel nacional. Otro de los informes es presentado por Agustín Mario que atento a la línea del CEC, analiza sobre la base de estadísticas oficiales, la heterogeneidad que ofrece el universo de la pobreza en la ciudad, tanto en su composición como en su localización.

El tercer informe presentado por Inés Albergucci ofrece un mapeo social, también en base a estadísticas oficiales, sobre cómo se expresan los problemas sociales y se generan las condiciones para la reproducción de las desigualdades en la ciudad bajo la administración de Rodríguez Larreta, Jefe de gobierno actual que si bien se diferencia de su predecesor por tener una agenda social más intensiva, no resigna la lógica mercantilizada con la que se ordenan las políticas desde Propuesta Republicana (PRO).

Esperamos que este primer dossier sobre CABA, sea útil para pensar en espejo las limitaciones (conceptuales y prácticas) que tiene el modelo neoliberal para generar condiciones de vida dignas para todos sus habitantes, aun teniendo los recursos para poner en práctica la tan mentada "POBREZA 0".



**Adriana CLEMENTE**

Directora

CEC.Sociales (FCSs/UBA)

# LA DEUDA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

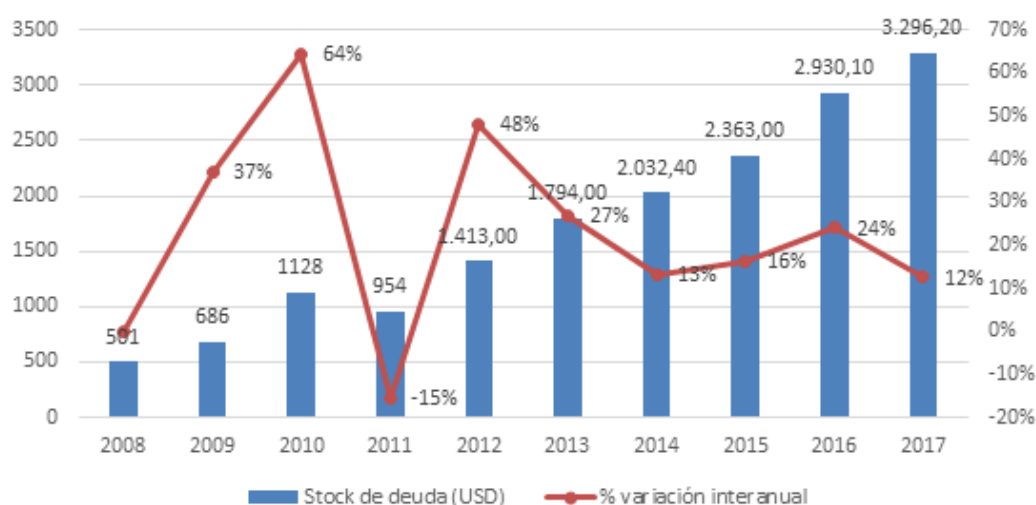
**CAMILA BARON.** Lic. en Economía (UBA), candidata a Magister en Sociología Económica y asesora en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

A pesar de ubicarse entre las jurisdicciones con más altos recursos por habitante, en la ciudad de Buenos Aires se registró durante la gestión del PRO un aumento del stock de deuda con el consecuente crecimiento del peso de intereses en los gastos totales de la ciudad. Como correlato del endeudamiento no se han realizado las grandes obras de infraestructura anunciadas, como es la ampliación del subte, o las obras para solucionar los problemas habitacionales que aún sufre la ciudad. La especulación financiera fue durante años el motor del endeudamiento bajo pretexto de que había mucho margen para hacerlo; igual argumento que se utiliza hoy para justificar la deuda a nivel nacional. En este trabajo se presentan algunos de los cambios y continuidades en la política de endeudamiento entre la gestión de Mauricio Macri y la de Horacio Rodríguez Larreta.

## I. CUÁNTO Y CÓMO SE ENDEUDÓ LA CIUDAD

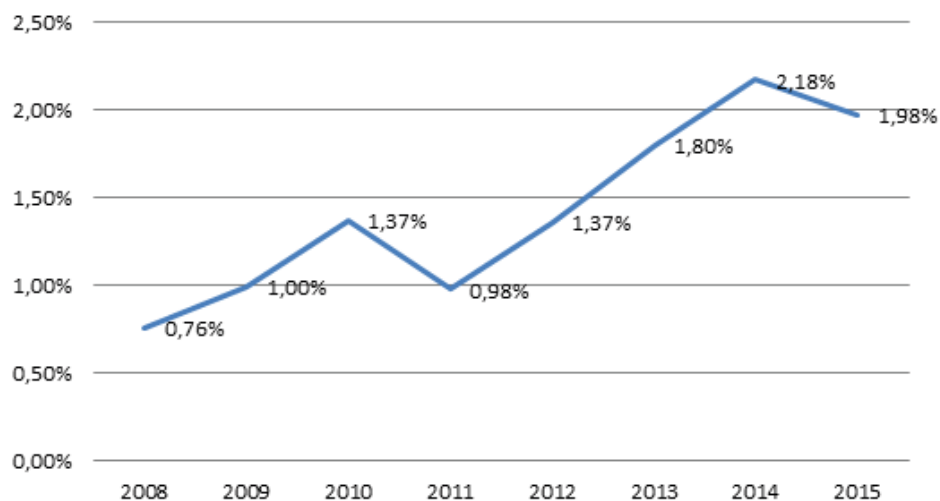
Durante la gestión de Mauricio Macri (2007-2015) la deuda pública se multiplicó por cuatro: aumentó un 372% y el peso de los intereses y servicios de deuda sobre los gastos totales pasaron del 1% al 8%, superando con creces lo destinado a partidas como infraestructura escolar o vivienda. La llegada de su sucesor, Horacio Rodríguez Larreta, implicó algunos cambios en torno a la administración de la deuda pero muchas continuidades: entre 2015 y 2017 creció un 75% el stock y los intereses y servicios de deuda alcanzaron un pico máximo del 12.2% de los gastos totales en el año 2016.

**GRÁFICO 1. Stock de deuda pública expresado en USD y variación interanual 2008-2017**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad

GRÁFICO 2. Stock de deuda como porcentaje del PBG 2008-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad

“Los números cierran”, “las finanzas están sanas”, “la Ciudad tiene margen para la toma de deuda” son algunas de lasuletillas que han repetido los funcionarios cada vez que debieron dar explicaciones sobre el aumento de la deuda. Sin embargo, es preciso destacar no sólo el aumento cuantitativo de esta deuda si no también su aspecto cualitativo ¿para qué se endeudó a la Ciudad?

Entre 2008 y 2015 el PRO y sus aliados aprobaron 18 leyes permanentes y/o conyunturales que autorizaron endeudamientos con los siguientes destinos:

- Un 44% refinanciamiento de deuda (Roll over).
- Un 34% infraestructura (SUBTE y obras hidráulicas).
- Un 20% obras menores (Metro bus y otras).
- Un 2% cancelación de deuda con proveedores.

## II. FALTA DE PREVISIÓN, COMISIONES E INTERESES: ALGUNOS CASOS EMBLEMÁTICOS

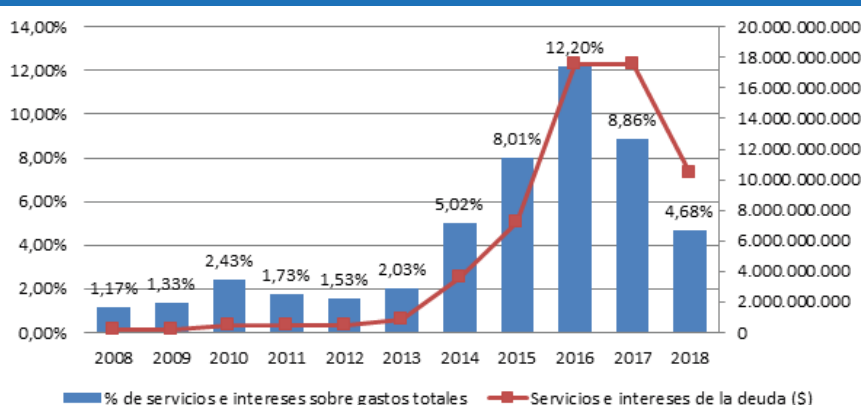
Otra constante en materia de deuda pública en la Ciudad es el manejo espurio e ineficiente de los fondos solicitados. Por ejemplo, en 2010 se emitieron U\$S 475 millones de los cuales U\$S 300 eran para obras de extensión de las líneas A, B y H de subterráneos. Como no se encontraba lista la licitación para comenzar las obras, los U\$S 300 millones obtenidos se afectaron durante 4 meses a la compra de letras del tesoro nacional y a un depósito a plazo fijo en el Banco Ciudad a una tasa de interés anual muy inferior a la que devengan los cuestionados bonos, con la consecuente pérdida de recursos en el erario de la Ciudad. Esta operación produjo altísimos costos financieros y años de demora en la finalización de obras de subte anunciadas a fines de 2009<sup>1</sup>; obras que ni siquiera acercaron el objetivo de los 10 km de subte por año que Mauricio Macri había prometido en su primer campaña.

<sup>1</sup> Por ejemplo, recién en mayo de 2015 se inaugurarán las estaciones Córdoba y Las Heras, y en julio la estación Santa Fe, de la línea H, quedando pendiente la estación Facultad de Derecho.

En esa oportunidad los bonos se emitieron a una tasa fija anual del 12,5%, la más alta jamás pagada por la Ciudad, lo que implicó el pago de intereses por 60 millones de dólares al año, y alrededor de 300 millones de dólares durante los 5 años. Además, se pagaron comisiones por U\$S 10 millones, lo que dio origen a una denuncia penal en virtud de la "generosidad" mostrada por el gobierno con los sectores financieros<sup>2</sup>. En agosto de 2010, luego del escándalo producido por la ineficiencia en la aplicación de los fondos, se aprueba la Ley 3528 que redireccionó transitoriamente la aplicación de parte de los fondos no utilizados - U\$S 186 millones de los U\$S 300 millones emitidos - a obras de pasos bajo nivel de AUSA - Autopistas Urbanas S.A (100 millones), al mantenimiento urbano que ejecuta el EMUI- Ente de Mantenimiento Urbano Integral (50 millones), y a obras de infraestructura educativa (36 millones). Dichos fondos fueron devueltos paulatinamente a SBASE en los siguientes 4 años.

Otro ejemplo de la falta de previsión que aún continúa vigente es el de las obras en el Arroyo Vega, contenidas en un llamado a licitación que se hizo en el 2008. Pese a no contar con los fondos para afrontar la obra, se preadjudicó en mayo 2009 a la UTE conformada por la Constructora Andrade Gutiérrez y Vialco. Recién un año después, Macri envió a la Legislatura un proyecto de Ley para poder acceder a un financiamiento externo de U\$S 123 millones. El endeudamiento fue autorizado por la Legislatura. Pese a todo esto la obra estuvo parada porque el GCBA no obtuvo el empréstito previsto para solventar las obras, ya que ofrecía como avales (contragarantía) los fondos de la Coparticipación Federal que no son válidos como garantía, según la regulación del marco normativo del Convenio Aladi-CCR (de pagos y créditos recíprocos). Esto fue admitido por el propio GCBA en un informe de la Auditoría (Nº 1.11.01 de Julio de 2012), que fue aprobado por sus auditores. Como dichos fondos no pudieron conseguirse, en noviembre de 2012 se aprobó la Ley 4352 que declara de interés público y crítico al Plan Hidráulico de la Ciudad con prioridad a las obras en el Arroyo Vega. Dicha Ley autorizó un nuevo endeudamiento por U\$S 250 millones. A fines de 2014 el proyecto se encontraba aún a la espera de la No Objeción de los Pliegos Licitatorios por parte del Banco Mundial, ente prestamista. En definitiva, una obra fundamental para evitar inundaciones en la Ciudad tardó años en comenzar porque desde 2010 la Ciudad no lograba realizar las tramitaciones necesarias para que ingresaran los préstamos.

GRÁFICO 3. Servicios e intereses de la deuda como porcentaje del gasto total 2008-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad

<sup>2</sup> La operación fue denunciada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), debido a la alta comisión que se le pagó al consorcio Crédit Suisse-KBR por la colocación, y la baja tasa de interés con la que se depositó el dinero en el Banco Ciudad. Por esta operación estuvo imputado el ex Ministro Grindetti.

También hay ejemplos en los que los beneficiarios privados no fueron los bancos colocadores de deuda sino directamente empresas privadas. Es el caso de la Ley 4810 de 2013 que aprobó un endeudamiento por U\$S 260 millones para la construcción de una Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos, el acondicionamiento de las existentes y de los Centros de Transferencia de residuos de la Ciudad. A principios de 2014 la Ciudad obtuvo el financiamiento y en vistas de que la licitación para la construcción de la planta de tratamiento no estaba finalizada, el GCBA redireccionó dichos fondos a un anticipo financiero de \$1.312 millones a las empresas ganadoras de la nueva licitación del servicio de higiene urbana para la compra de camiones de recolección de carga lateral. Es decir, se aplazó la concreción de una obra fundamental para la política de reducción de residuos, en beneficio de las empresas recolectoras.

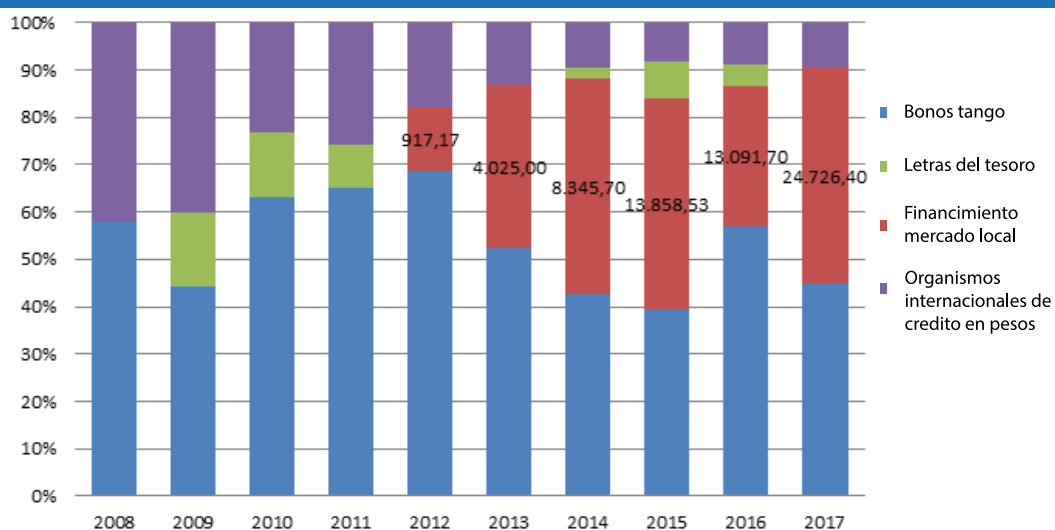
En este contexto, el peso de los intereses de la deuda no paró de crecer. En 2008 eran del orden del 1,7% del total de gastos y para 2016 un 12,2% (ver Gráfico 3). Esta cifra toma dimensión cuando la comparamos con otros gastos del presupuesto: por ejemplo, para vivienda se destinó en 2015 un 2,34% (cuatro veces menos que lo se destinó a servicios de la deuda).

### III. CAMBIO DE GESTIÓN: RUPTURAS Y CONTINUIDADES

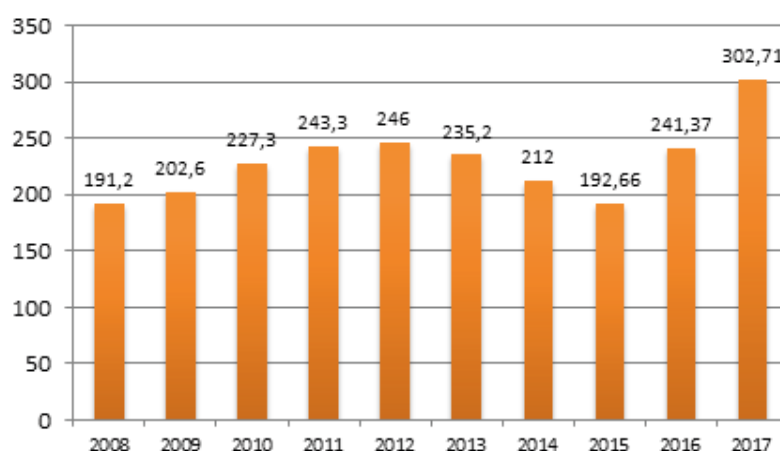
Durante el año 2016, el peso de los intereses llegó a su punto más alto. Para el año 2017, la gestión Larreta presentó un presupuesto cuya novedad fue la urbanización e intervención en las villas de la Ciudad y parte de la nueva deuda se orientó en este sentido. Sin embargo, el ambicioso plan de infraestructura para la urbanización de villas representó apenas una ínfima parte (11%) de los \$16.175 millones de deuda previstos para éste año: \$724 millones con destino a la Villa 31 (préstamo del BIRF – Banco Internacional de Reconstrucción y fomento), \$ 95,4 millones Ley 5541 - Juegos Olímpicos de la Juventud – Villa Olímpica CAF), y \$ 970,4 millones para la realización de Obras en la Villa 20. El grueso del financiamiento para estas obras provino de Nación a través del Plan Federal de Construcción de Viviendas (2.700 millones).

En la línea de destinar endeudamiento a obras de infraestructura de primera necesidad, la actual gestión priorizó los empréstitos con organismos internacionales como se puede apreciar en el gráfico 4.

GRÁFICO 4. Composición de la deuda por tipo de instrumento 2008-2017.



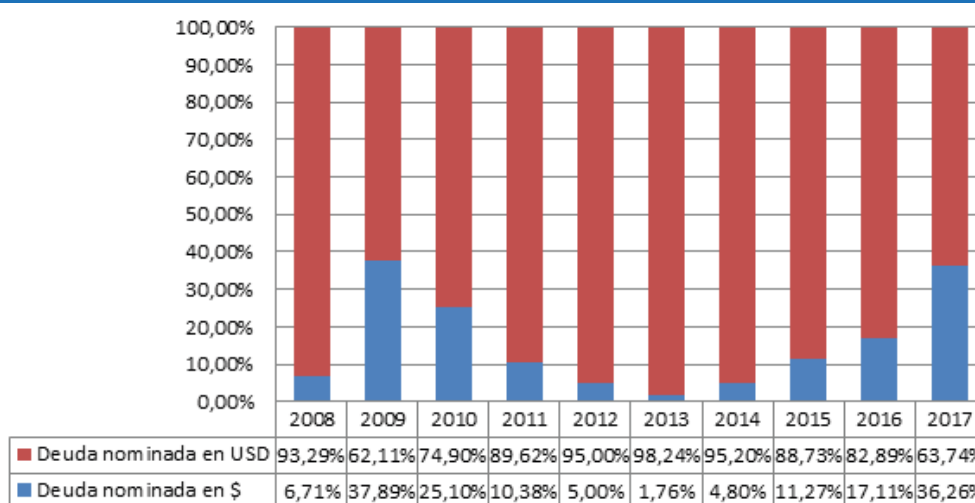
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad

**GRÁFICO 5. Deuda con Organismos Internacionales de Crédito (en USD) 2008-2017**


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad

Se debe destacar que a partir de 2014 empezó a disminuir el peso de la deuda en dólares y aumentó la participación de la deuda nominada en pesos.

Tal como se aprecia en el Gráfico 6, se redujo el porcentaje de deuda nominada en dólares de 93,6% al 63,74%. De alguna manera la Ciudad de Buenos Aires busca resguardarse de una posible devaluación. En esta misma línea, Larreta logró aprobar un Megacanje con el que buscarán mejorar el perfil de vencimientos y reducir el peso de los intereses de la deuda durante los próximos años, lo cuál sería positivo, ya que en los últimos años los intereses resultaron muy elevados para el nivel de ingresos con los que cuenta la Ciudad (sólo en el año 2016 se pagaron 4500 millones y en 2017 serán otros 6500 millones de pesos).

**GRÁFICO 6. Composición de la deuda en pesos y dólares 2008-2017**


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad



Para el 2018, si bien no se prevén nuevos endeudamientos, el bloque Cambiemos acaba de aprobar un presupuesto con ajustes reales en prácticamente todas sus áreas (los gastos corrientes presentan una reducción en términos reales del 1% y los gastos de capital del 20%).

#### IV. CONCLUSIONES

Más allá de los indicadores que señalan el aumento de la deuda, es importante contar con información sobre el destino de los fondos: con qué fines se endeudó la Ciudad y cómo se ejecutaron. La deuda de la Ciudad de Buenos Aires durante las últimas gestiones no se destinó principalmente al desarrollo de infraestructura ni a saldar la deuda social con los sectores más relegados. Durante años, se estimuló la especulación financiera a través de refinanciamientos poco convenientes que llevaron a pagar tasas de interés récord, completamente alejadas de las tasas de mercado. Hemos señalado también ejemplos en los que fondos que se suponía que se destinarían a infraestructura terminaron abonando negocios de carácter privado.

Por otro lado, durante estos años, en la Legislatura de la Ciudad se rechazaron los proyectos que proponían la creación de una Comisión de Seguimiento de la Deuda de la Ciudad. La ineficacia y los desvíos en el manejo de los fondos hacen necesaria la existencia de herramientas que permitan la fiscalización y el control de gestión por parte de las y los habitantes de la Ciudad, que son finalmente quienes se ven a diario afectados por la pérdida de recursos públicos que se destinan al pago de intereses por la falta de control.

# POBREZA EXTREMA Y DESIGUALDAD EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2012-2017).

AGUSTÍN MARIO. Investigador-docente. Departamento de Economía y Administración UNM y CEC-Sociales (FCSs/UBA)

En informes anteriores, examinamos la dinámica de la pobreza absoluta por ingresos en la Argentina durante el período 2003-2016. En el primero de ellos, construimos una serie de pobreza e indigencia en base a la metodología utilizada hasta el primer semestre de 2013, aunque utilizando el índice de precios al consumidor (IPC) –nivel general y alimentos– de la provincia de San Luis para ajustar los valores de las respectivas líneas a partir de 2007. El estudio no se limitó a la incidencia sino que incluyó también la brecha, la intensidad y la severidad de la pobreza y la indigencia. Al poco tiempo de la publicación de dicho informe, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) volvió a informar cifras oficiales sobre pobreza e indigencia, aunque con base en una metodología diferente a la que se había utilizado previamente. En función de este novedoso hecho, en otro informe, reconstruimos las series de incidencia y brecha de la pobreza y la indigencia, utilizando la nueva metodología adoptada por el INDEC, para el período 2003-2016. En el último informe, analizamos la evolución de la desigualdad de ingresos en la Argentina desde 2003.

En esta oportunidad analizamos la dinámica de la pobreza por ingresos (absoluta y relativa) en la Ciudad de Buenos Aires desde 2012 hasta la actualidad. Mientras que los indicadores de pobreza absoluta determinan dicha condición en relación a una “línea”, los indicadores de pobreza relativa lo hacen en relación a la situación del resto de la población por lo que pobreza relativa y desigualdad son, en esencia, lo mismo. Si bien en su informe “Condiciones de vida en la Ciudad de Buenos Aires: incidencia de la indigencia y de la pobreza y estratificación. 1er trimestre de 2017”, la Dirección General de Estadística y Censos reporta la evolución de los indicadores analizados desde el primer trimestre de 2016, resulta relevante llevar a cabo un examen de más largo alcance.

El aporte del trabajo se vincula, entonces, en primer lugar, con la extensión del período de análisis. Pero, además, se examinan dimensiones adicionales de la pobreza -absoluta- extrema, y se consideran indicadores de pobreza relativa.

Los resultados muestran que si bien la indigencia y la desigualdad se redujeron en la Ciudad en los últimos trimestres respecto de principios de 2016, se encuentran todavía por encima de los niveles de 2013-4.

El resto del trabajo se organiza del siguiente modo. En la sección I se discute la metodología. En la sección II se describen los datos. En la sección III se exponen los resultados. Por último, en la sección IV, se presentan las conclusiones.

## I. METODOLOGÍA

El método de cálculo de pobreza absoluta por ingresos consiste básicamente en comparar el nivel de ingreso de los hogares con una determinada canasta. Sin embargo, Amartya Sen llamó la atención acerca de la insuficiencia de comparar ingresos con una canasta y, por lo tanto enfatizó que lo relevante es en realidad,

la capacidad de un determinado ingreso de satisfacer necesidades. Por ejemplo, resulta evidente que un nivel de ingreso dado permitirá satisfacer un distinto “nivel de necesidades” en el caso de un hogar con un hijo discapacitado (vis a vis otro hogar en el que no se observa esta condición). La observación de Sen tiene implicancias respecto de la unidad de ingreso que se debe considerar a la hora de construir indicadores de pobreza. En este sentido, el ingreso total familiar (ITF) presenta la dificultad de que no considera la cantidad de miembros del hogar; en tanto, el ingreso per cápita familiar (IPCF) si bien sortea la dificultad del ITF, otorga la misma ponderación a todos los miembros del hogar. Por lo tanto, en la medición de la pobreza se utiliza el ingreso por adulto equivalente (IPAE), el cual otorga distinta importancia a los miembros del hogar según género y edad.

En la Argentina, históricamente, la canasta básica alimentaria (CBA) determina la línea de indigencia (o pobreza extrema) y la canasta básica total (CBT) determina la línea de pobreza. La CBA mensual del adulto equivalente reúne un conjunto de alimentos que permitirían satisfacer las necesidades calóricas esenciales. Multiplicando el valor de la CBA del adulto equivalente por la cantidad de adultos equivalente del hogar obtenemos la CBA del hogar, la cual, al compararse con el ITF, permite decidir si el hogar –y sus miembros– quedan de un lado u otro de la línea de indigencia<sup>1</sup>.

Si bien los indicadores de incidencia permiten conocer qué proporción de la población quedan de un lado u otro de la línea de pobreza (o indigencia), es relevante tener en cuenta, además, lo que sucede “debajo” de la línea. En esta línea, existen algunos indicadores más sofisticados que ponen de manifiesto dimensiones adicionales del fenómeno. La brecha de la pobreza indica la proporción del ingreso de los que están por encima de la línea que sería necesario para eliminar la pobreza (medido en líneas). En tanto, la severidad de la pobreza incorpora la desigualdad de los ingresos de las personas (u hogares) que están debajo de la línea.

A diferencia de los de pobreza absoluta, los indicadores de desigualdad no dependen de la determinación de la “línea” de pobreza/indigencia, sino que consideran a la totalidad de los ingresos de la población. Aquí consideraremos el coeficiente de Gini y el ratio de ingresos medios entre el decil 10 y el decil 1. El Gini toma valores entre 0 (igualdad absoluta) y 1 (desigualdad absoluta); intuitivamente, representa el promedio de las  $n(n-1)$  diferencias de ingresos entre todos los pares de individuos de la población. Por su parte, los ratios de ingresos medios por cuantiles sólo son sensibles a cambios entre los extremos de la distribución del ingreso (por ejemplo, el ratio D10/D1 no se vería afectado por una modificación en la distribución en torno “al centro” de la misma). Además, como medida adicional de la desigualdad de ingresos consideramos la evolución por zona del IPAE promedio.

## II. DATOS

Los datos utilizados en este trabajo provienen de la Encuesta Trimestral de Ocupación e Ingresos (ETOI) y de la Encuesta Anual de Hogares (EAH), elaboradas por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Desde 2016, la línea de indigencia se obtuvo de la serie Línea de Pobreza y Línea de Indigencia; para el período 2012-2015, de la serie Canastas de Consumo de la CABA (Canasta Alimentaria). Las series de datos de “alta frecuencia” (trimestrales, mensuales, etc.) suelen evidenciar estacionalidad lo que impide realizar comparaciones entre trimestres; por el contrario, dichas comparaciones deben limitarse a los mismos trimestres a través de los años. En ese sentido, para la comparación en el tiempo debe tenerse en cuenta que el aguinaldo es captado e incluido en el ingreso del hogar en el momento de ser percibido.

<sup>1</sup> A diferencia de la CBA, la CBT se calcula de modo indirecto (se expande la CBA utilizando la inversa del coeficiente de Engel, que indica la proporción del gasto total destinado a alimentos). La Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, a diferencia de la metodología que se aplica a nivel nacional, considera distintos coeficientes de Engel, según los distintos tipos de hogares. Como la tipología que se presenta en los informes (que incluye 5 “tipos” de hogar) no es colectivamente exhaustiva, no ha sido posible replicar los indicadores de pobreza

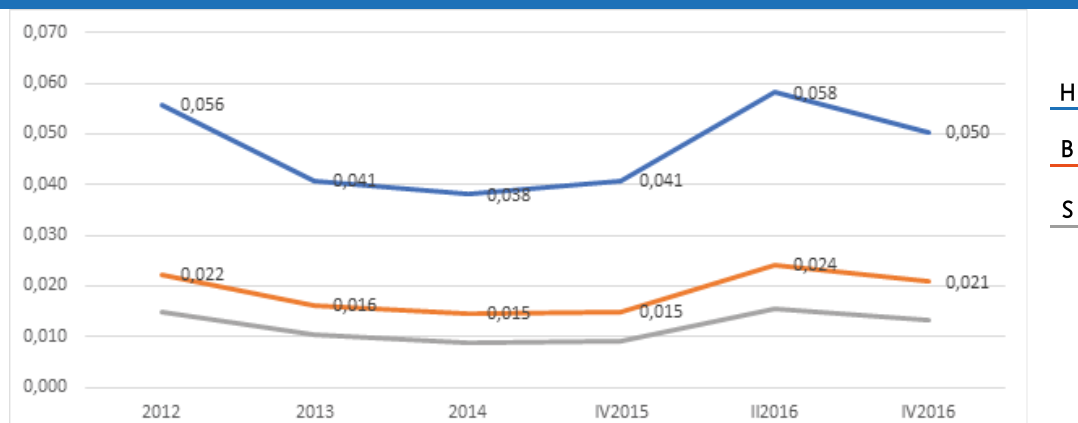
Esto implica que los trimestres 1 y 3 de cada año están afectados por esta fuente de ingresos, mientras que los trimestres 2 y 4 no lo están. En este sentido, se presentan gráficos correspondientes a los trimestres con aguinaldo y sin aguinaldo.

### III. RESULTADOS

#### POBREZA EXTREMA

Entre 2012 y 2016, la indigencia se redujo en la Ciudad de Buenos Aires en 0,6 punto porcentual (desde el 5,6 por ciento al 5 por ciento) (gráfico 1). No obstante, dicha evolución no fue lineal: se redujo en 2013 y se mantuvo relativamente estable (en torno al 4 por ciento) hasta el segundo trimestre de 2016, cuando mostró un importante aumento, alcanzando al 5,8 por ciento de la población de la ciudad. En tanto, la brecha y la severidad de la indigencia evidenciaron una dinámica similar a la de la incidencia. Si bien la incidencia de la indigencia se redujo entre 2012 y 2016, se incrementó la intensidad. Mientras que en 2012, los indigentes se encontraban, en promedio, un 39 por ciento por debajo de la línea, en 2016 dicha distancia se había incrementado al 42 por ciento -la incidencia se redujo más rápidamente que la brecha-.

GRÁFICO 1. Incidencia, brecha y severidad de la pobreza extrema, CABA, 2012-2016



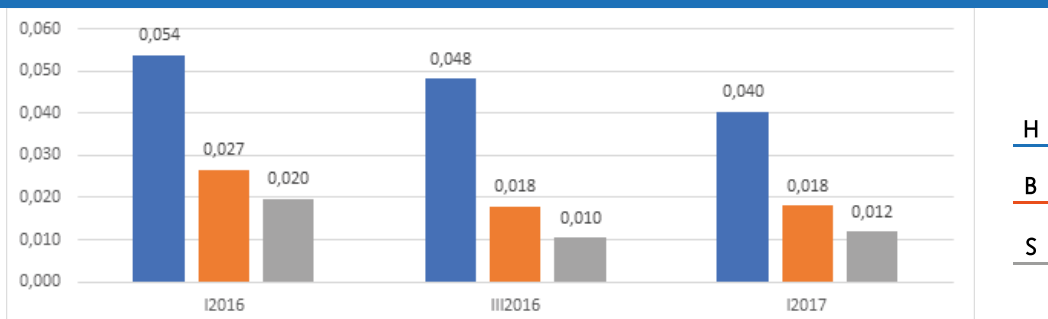
Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

El gráfico 2 muestra que, en el último año, ha proseguido la tendencia a la reducción la indigencia en la ciudad, aunque aún sin recuperar los valores de 2014 -aunque, claro está, estos no son estrictamente comparables-. Entre los primeros trimestres de 2016 y 2017, la indigencia se redujo en 1,4 puntos porcentuales. Sin embargo, los indicadores que otorgan mayor ponderación a la situación de las personas que se ubican más lejos de la línea evidenciaron una evolución algo distinta. La brecha se redujo en el tercer trimestre de 2016, para estancarse en el primero del corriente año. En tanto, la severidad, no sólo no continuó mejorando al comienzo de 2017 sino que evidenció un retroceso.

El gráfico 3 muestra la evolución de la indigencia por zona. Se observa que, a lo largo del período, el orden de los niveles de indigencia no se altera: la zona norte (Z1) tiene menor proporción de indigentes que la central (Z2) y la central que la zona sur (Z3). Se destacan la reducción de la indigencia en la zona sur en 2013 -3 puntos porcentuales- y el hecho de que el aumento se da allí antes de 2016; ya en 2015 se observa un incremento de más de 2 puntos porcentuales. Debe notarse que gran parte del empeoramiento del segundo trimestre de 2016 y, especialmente, la posterior mejora en el cuarto trimestre de dicho año se explica por lo ocurrido en el centro de la ciudad.

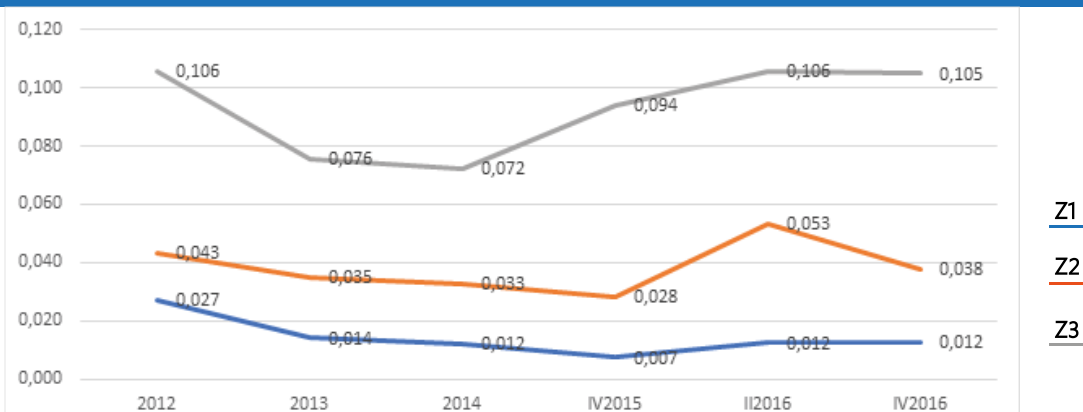
El gráfico 4 muestra que la reducción de la indigencia para el conjunto de la ciudad que tuvo lugar entre los primeros trimestres de 2016 y 2017, se explica enteramente por lo que pasó en las zonas centro y sur, ya que en la zona norte la indigencia se incrementó en casi un punto porcentual.

**GRÁFICO 2. Incidencia, brecha y severidad de la pobreza extrema, CABA, 2016-2017**



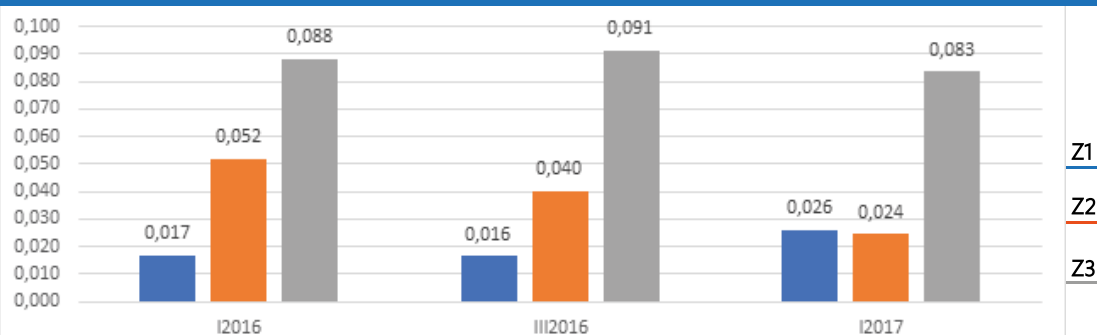
Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

**GRÁFICO 3. Incidencia de la pobreza extrema por zona, CABA, 2012-2016**



Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

**GRÁFICO 4. Incidencia de la pobreza extrema por zona, CABA, 2016-2017**

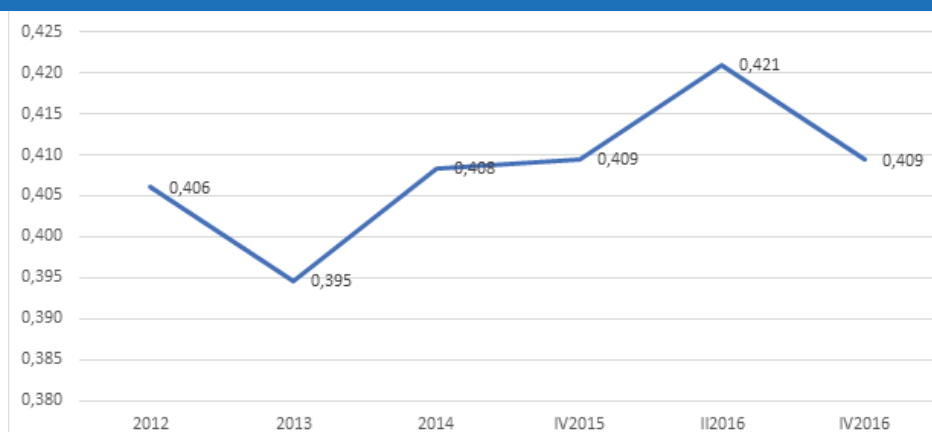


Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

## DESIGUALDAD

El gráfico 5 muestra la evolución del índice de Gini para el IPAE (ingreso por adulto equivalente). Se observa una reducción importante en 2013, luego de la cual la desigualdad comienza a incrementarse -las subas son significativas en 2014 y, especialmente, en el segundo trimestre de 2016-. Hacia fines de 2016, el Gini se reduce retomando los niveles de 2015 pero aún por encima de los de 2013.

GRÁFICO 5. Índice de Gini, CABA, 2012-2016

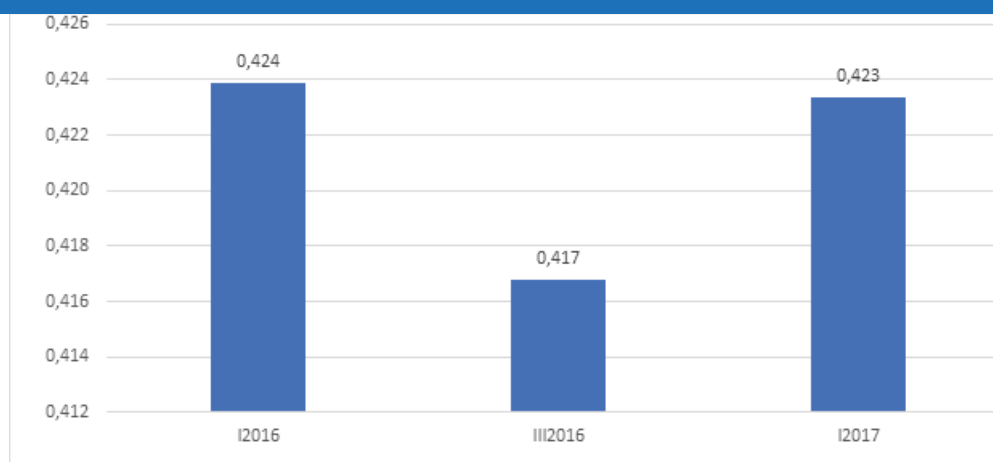


Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

En el último año (gráfico 6) no se observan cambios significativos en el índice de Gini. Entre los primeros trimestres de 2016 y 2017, el indicador se ubica en torno a un valor de 0,42 -aún cuando hacia el tercer trimestre había mostrado una reducción-.

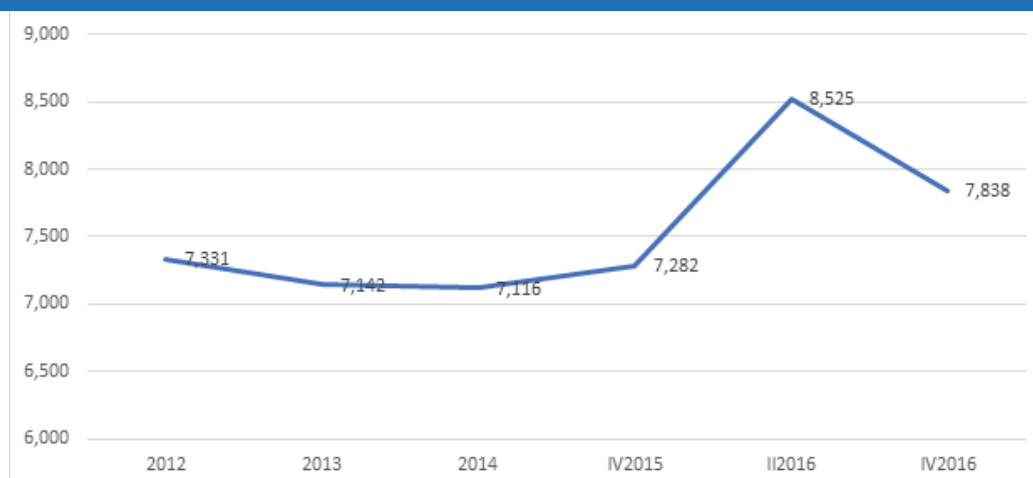
El gráfico 7 evidencia la evolución del ratio entre el decil 10 y el decil 1 del IPAE. Se observa que este indicador se reduce entre 2012 y 2014, se incrementa -levemente- en 2015 y, muy especialmente, en el segundo trimestre de 2016. La recuperación del cuarto trimestre de 2016 no permitió ni siquiera retomar el nivel previo al aumento de comienzos del año pasado.

GRÁFICO 6. Índice de Gini, CABA, 2016-2017



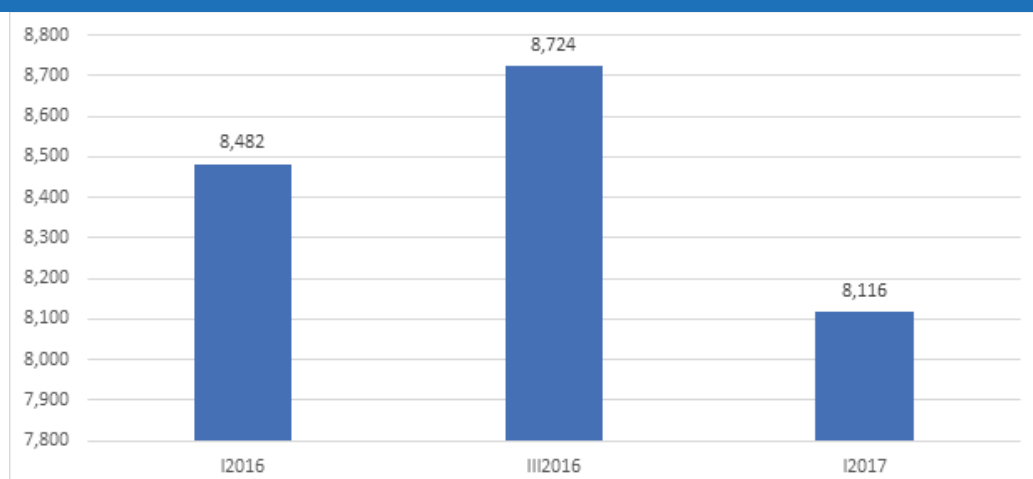
Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

GRÁFICO 7. Brecha entre deciles extremos, CABA, 2012-2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

GRÁFICO 8. Brecha entre deciles extremos, CABA, 2016-2017

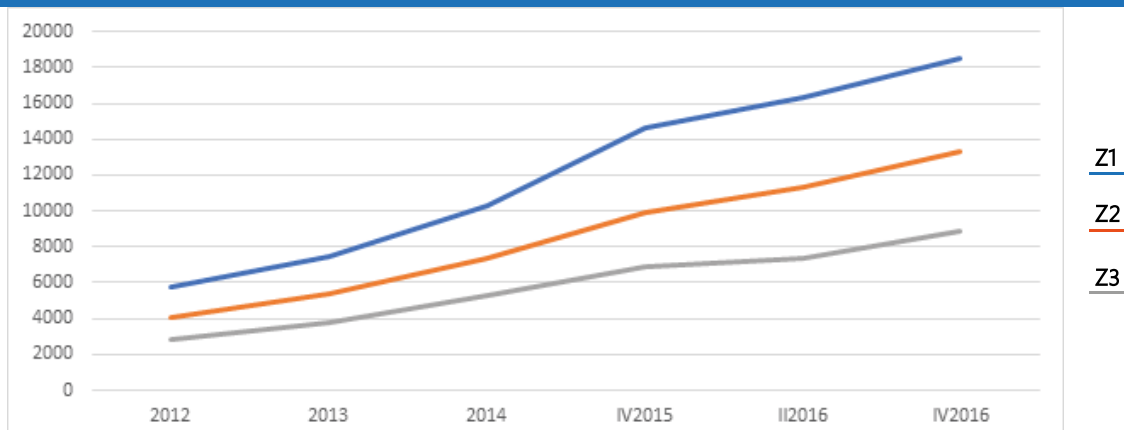


Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

Entre los primeros trimestre de 2016 y 2017, la brecha entre los deciles extremos del IPAE se redujo de 8,5 a 8,1 aunque no lo hizo con una trayectoria lineal; de hecho, en el tercer trimestre de 2016, el indicador se incrementó.

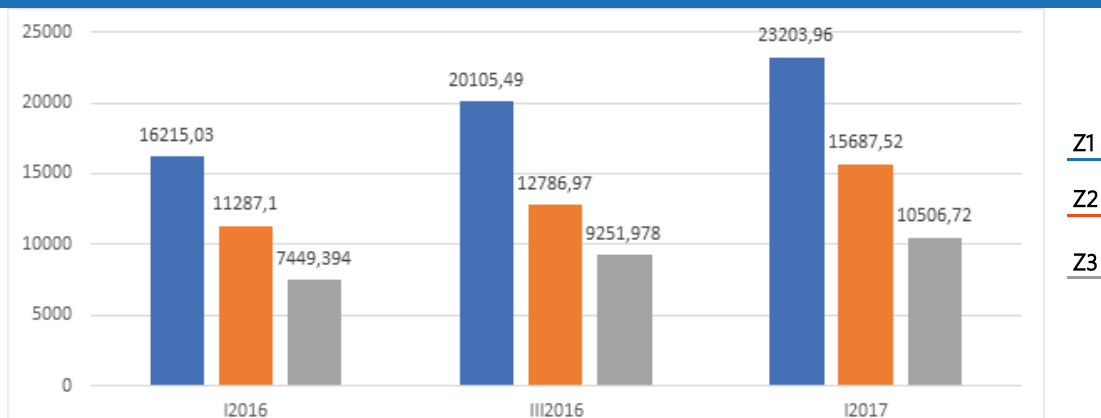
Los gráficos 9 y 10 muestran la evolución del IPAE medio de las distintas zonas de la ciudad. Vemos que, en niveles, el ingreso medio de la zona norte supera siempre al del centro y el del centro al del sur. En ambos gráficos, observamos que las diferencias absolutas (en pesos) de ingresos tienden a ampliarse con el paso del tiempo.

GRÁFICO 9. IPÆ promedio por zona (en pesos corrientes), CABA, 2012-2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

GRÁFICO 10. IPÆ promedio por zona (en pesos corrientes), CABA, 2016-2017

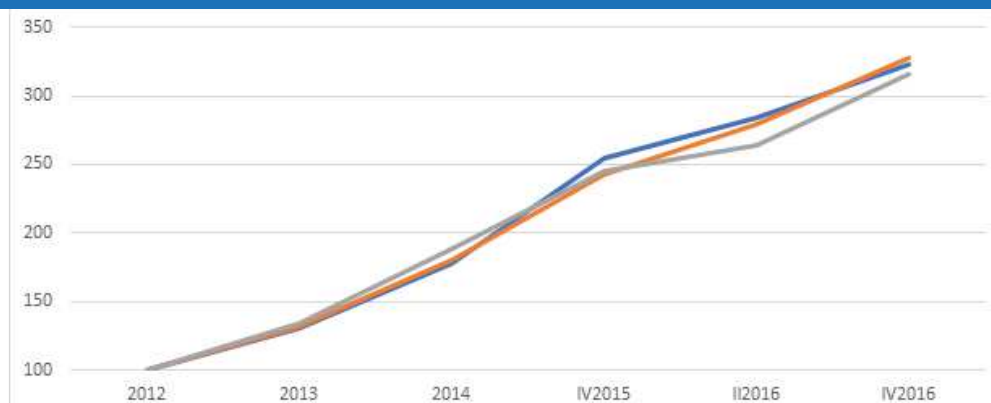


Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

Más interesantes resultan los gráficos 11 y 12, en los cuales, en lugar de examinar las diferencias absolutas de ingresos, analizamos las diferencias relativas. Para ello, utilizamos un índice con valor 100 en 2012. Entre 2012 y 2016, el IPAE promedio se incrementó un 228 por ciento en el centro; un 223 por ciento en el norte; y, un 217 en el sur. Es decir, que las diferencias zonales tendieron a agudizarse en términos del IPAE promedio. En el último año, esto es, entre los primeros trimestres de 2016 y 2017, el IPAE medio se incrementó un: 43 por ciento en la zona norte; un 39 por ciento en la zona centro; y, un 41 por ciento en la zona sur. Por lo tanto, si se compara la situación de 2012 con la del primer trimestre de 2017 -aún cuando esto, como sostuvimos no es estrictamente válido- tenemos una relación directa entre el nivel de ingreso medio y la tasa de crecimiento de dicho ingreso. En pocas palabras, el ingreso crece más en la zona de mayor ingreso -y menos en la de menor ingreso-.

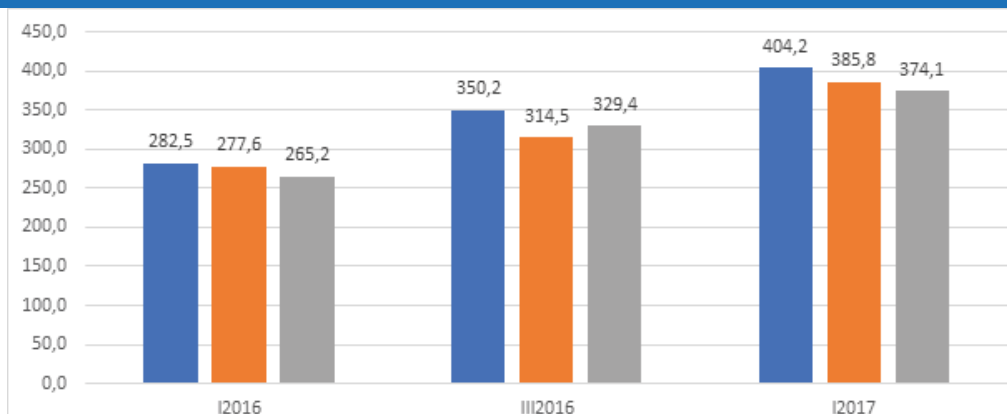


GRÁFICO 11. IPÆ promedio por zona (índice 100=2012), CABA, 2012-2016

Z1Z2Z3

Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

GRÁFICO 12. IPÆ promedio por zona (índice 100=2012), CABA, 2016-2017

Z1Z2Z3

Fuente: elaboración propia en base a datos de ETOI y EAH.

## IV. CONCLUSIÓN

El objetivo del presente informe es complementar los estudios realizados, desde el CEC Sociales, acerca de la pobreza y la desigualdad para el total del país, con una caracterización de la situación reciente en la CABA.

Los resultados muestran: i) una reducción de la pobreza extrema hacia finales de 2016 y principios de 2017 respecto de comienzos de 2016, aunque la mencionada reducción no permite recuperar los niveles de 2013 -los más bajos del período considerado-; ii) en la apertura por zonas, resulta llamativo el incremento de la pobreza extrema que tuvo lugar, en el último año, en la zona norte de la ciudad -más que compensado por la reducción en el resto de la ciudad-; iii) los indicadores de pobreza relativa analizados -índice de Gini y brecha entre deciles extremos- muestran mejorar a fines de 2016 y principios de 2017, pero estas no permiten mejorar los niveles de 2015; iv) al considerar el ingreso promedio de las distintas zonas consideradas, encontramos que el mismo creció más en la zona de mayor nivel de ingreso -zona norte-, y menos en la zona de menor nivel de ingreso -zona sur-, lo cual tendió a incrementar las diferencias de ingresos entre las zonas de la ciudad.

# EL NORTE Y EL SUR DE LA CIUDAD UNA CIUDAD, DOS REALIDADES.

INÉS ALBERGUCCI. Lic. En Trabajo Social. Miembro del área de estudios CABA (CEC-Sociales)

Hablar de las diferencias entre el norte y del sur de la Ciudad de Buenos Aires no es ninguna verdad revelada, sin embargo, mostrar determinados indicadores que hacen a las condiciones de vida, pone en evidencia que el problema de la distribución del ingreso tiene su manifestación concreta en la calidad de vida de los porteños.

Esta desigualdad tiene una correlato con la distribución geográfica de la Ciudad, donde se observa que las familias del sur tienen peores condiciones de salud, de ingreso, empleo y vivienda; lo que se traduce en una mayor mortalidad infantil, mayores niveles de desocupación y de condiciones de hacinamiento.

A continuación se propone una aproximación a esta situación mostrando algunos indicadores que expresan además de los déficits, principalmente la desigual expresión que tiene el acceso a la salud, a la educación, el empleo, según las características de las diferentes zonas de la ciudad.

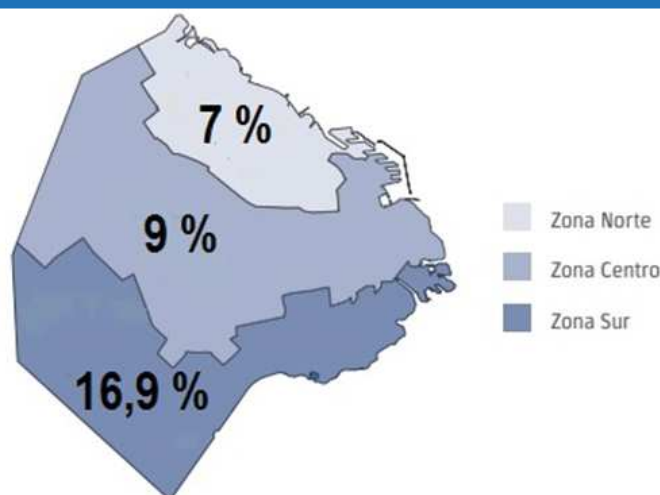
Es necesario aclarar que para el presente informe se toman los datos oficiales de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad (DGEyC). En cuanto a la delimitación por zonas, se utiliza la misma que la DGEyC, la que a partir de un conjunto de indicadores referidos a diferentes dimensiones de las condiciones de vida de la población (entre otros, pobreza, actividad económica, características demográficas, educación, salud, riesgos de la población menor de un año), delimita la Ciudad en 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; baja proporción de hogares con ingresos menores a la canasta total; altos porcentajes de población adulta con educación secundaria completa; y elevadas tasas de escolarización del nivel secundario.
- b. La Zona Sur (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, de acuerdo con los indicadores mencionados, se ubica en una posición intermedia respecto de las anteriores. Asimismo, se debe destacar que esta zonificación, basada en el perfil socioeconómico y demográfico de la población, dio como resultado tres conglomerados muy dispares en cuanto a la cantidad de comunas que comprenden, a la superficie que ocupan y al porcentaje de población que albergan. Al respecto, la Zona Centro se distancia claramente de las restantes dado que agrupa a ocho de las 15 comunas, abarca el 46% del territorio y concentra el 53% del total de habitantes de la Ciudad.

## I. EMPLEO E INGRESOS

En lo que respecta a la desocupación, los datos oficiales de la Ciudad señalan que alcanzó el 10,5% durante el segundo trimestre de 2017, lo que son 2 puntos más que a comienzos de la gestión de Rodríguez Larreta y de la gestión de Mauricio Macri en la Nación.

**GRÁFICO 1. Tasa de desocupación promedio por Zona. Segundo trimestre 2017**



Fuente: : Elaboración Propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censo de la Ciudad

Sin embargo, al analizar los resultados según la zona geográfica se observa el manifiesto desequilibrio entre el norte y el sur. La tasa de desocupación golpea fuertemente a la población sureña de la Ciudad con un 16,9%, más del doble que en el norte, donde la desocupación es de 7%, mientras que en el centro alcanza el 9 %. En el último año hay 18 mil nuevos desempleados en el sur de la Ciudad. A nivel nacional, la cifra del INDEC sobre desempleo es de 8,7% para el segundo trimestre 2017.

La desocupación afecta mucho más a las mujeres que a los varones. Las asimetrías de género en el mundo laboral en la Ciudad se expresan del siguiente modo: de los 178.205 desocupados, 77.670 son varones y 100.535 mujeres, lo que equivale a un 12% de desocupación para las mujeres, y un 9% para los hombres.

En relación al ingreso per cápita familiar, el promedio para la zona norte es de \$ 22.633, mientras que para el sur es de \$ 10.308, según datos del primer trimestre de 2017.

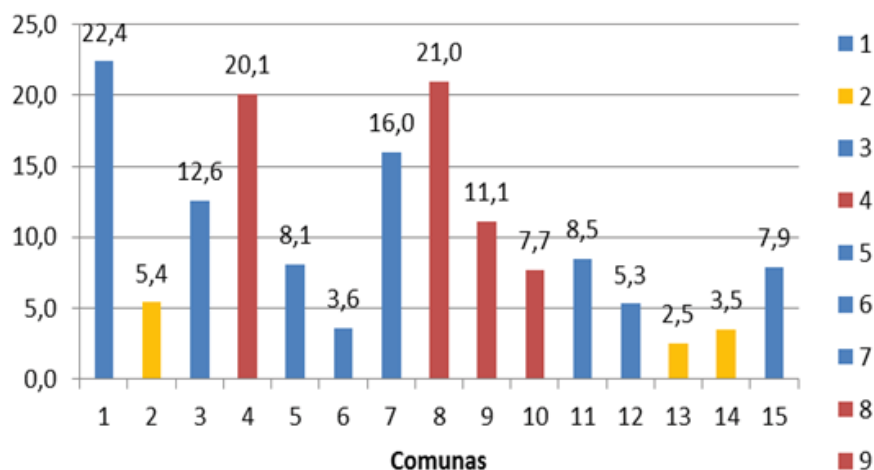
Otro dato que da cuenta de las condiciones laborales de los trabajadores es el que indica la población asalariada con descuento por aportes al sistema jubilatorio. Según datos del segundo trimestre de 2017, el 79,7% de los asalariados con descuento jubilatorio, en el centro un 78,1%, mientras que el sur tiene el porcentaje más bajo con un 66,2% de su población asalariada que realiza aportes al sistema jubilatorio.

## II. VIVIENDA

En cuanto a condiciones habitacionales, la zona de mayor hacinamiento en la ciudad es la comuna 1 (el centro), donde el 22,4% de los hogares presentan este problema. Aquí hay que considerar que dentro de la Comuna se encuentra la Villa 31. Le sigue la Comuna 8 (sur) con un 21% de los hogares en situación de

hacinamiento. Como parte de este correlato de una Ciudad desigual, la Comuna 1 también es la zona donde se registran los mayores niveles de viviendas desocupadas.

**GRÁFICO 2** Distribución porcentual de los hogares por condición y situación de hacinamiento. Año 2016 por comuna



Fuente: : Elaboración Propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censo de la Ciudad

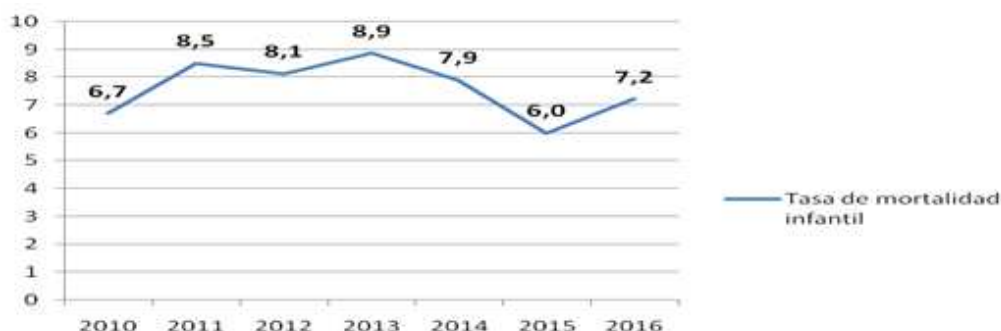
Calculando el esfuerzo que deben hacer los hogares para adquirir un departamento usado de tres ambientes y de aproximadamente 60 m<sup>2</sup> (tomando como referencia el ingreso per cápita familiar de población porteña en cada zona y el valor promedio del suelo según zona), una familia en la zona norte de la Ciudad debería ahorrar 181 ingresos medios para acceder a la compra de una vivienda, mientras que para una familia de la zona sur esa cifra ascendería a 242 ingresos medios. Esto significa que para comprar una vivienda de esas características, el esfuerzo de un hogar de la zona sur equivale a 20 años de sueldo total, mientras que, en promedio, en la zona norte equivaldría a 15 años, aún cuando el valor del suelo en la zona sur fuese un 60% más económico.

### III. SALUD Y EDUCACIÓN

Como podemos ver en el gráfico 3 uno de los datos más impactantes en términos de salud, refiere a la tasa de mortalidad infantil. En la Ciudad la tasa de mortalidad en el 2016 pasó del 6 al 7,2%. Esta situación también se expresa de modo diferenciado según la zona geográfica. Así, en el sur el promedio de las Comunas 4, 8, 9 y 10 alcanza una tasa del 8,3%, mientras que la del norte es de 5,4% y en el centro alcanza el 6,2%. En las Comunas 4 y 8, hay una tasa de mortalidad infantil de 10,4% y 10,3% respectivamente.

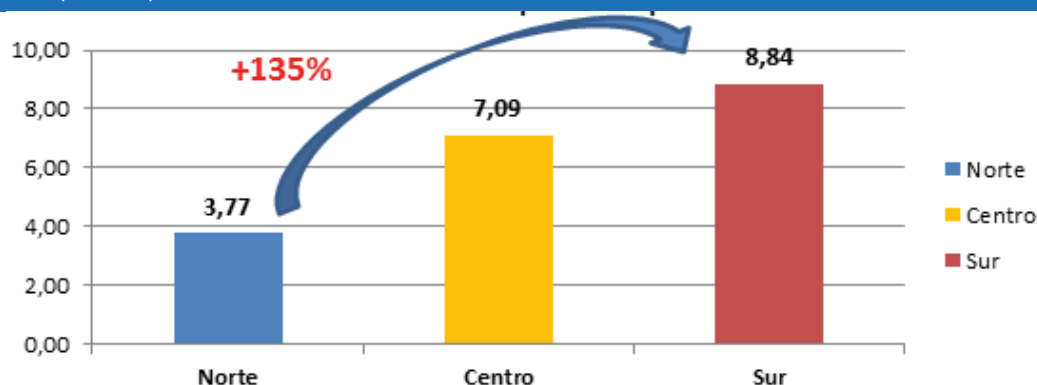
En la Ciudad el 20% cuenta sólo con el sistema de salud pública, mientras el 80% además con obra social y/o prepaga por vía de contratación voluntaria. En los barrios del sur se encuentra la mayor cantidad de personas cubiertas exclusivamente por el sistema público de salud. Por ejemplo en la Comuna 8, el 49,6% depende de la oferta del sistema de salud pública. En esta comuna 1 de cada 2 personas no cuentan con obra social ni prepaga, mientras que dicha situación en la Comuna 14 (Palermo) ocurre a 1 de cada 20 personas. Sin embargo, los habitantes de los barrios de Villa Lugano, Soldati y Riachuelo (Comuna 8) no cuentan con ningún hospital público general ni especializado con internación. Los más cercanos son el Hospital Piñero y el Santojanni, en las comunas 9 y 7 respectivamente.

GRÁFICO 3 Tasa de mortalidad en la ciudad 2010 - 2016



Fuente: : Elaboración Propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censo de la Ciudad

El dato coincide con un promedio de edad de fallecimiento menor al resto de la Ciudad (de 71 años en el sur a 79 en la zona norte) y con una mortalidad infantil que la duplica a otros barrios con mayor incidencia de cobertura de salud.

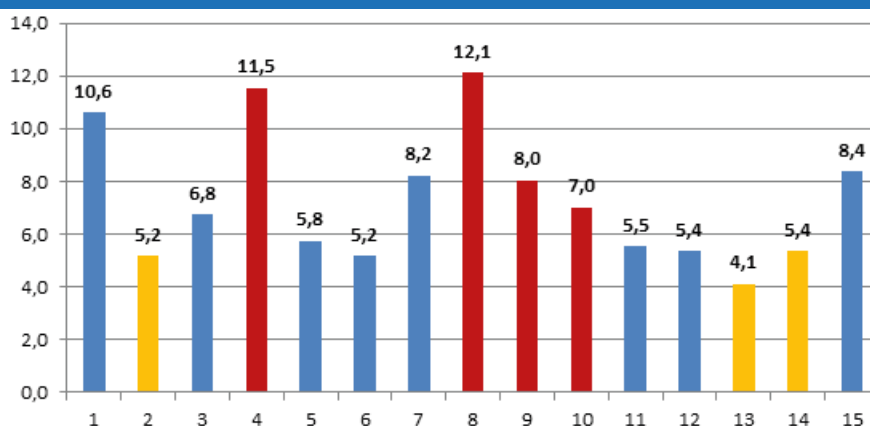
GRÁFICO 4 Porcentaje de alumnos con sobreedad  
Nivel primario por comuna. Año 2016

Fuente: : Elaboración Propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censo de la Ciudad

Los indicadores en el área Educación siguen la misma línea. Así, la población que no finalizó el secundario en la zona de Palermo y Núñez es menor al 5% y la situación va empeorando en los barrios ubicados más al sur, llegando a medir alrededor del 30% en la zona de Villa Lugano y Soldati. El porcentaje de alumnos con sobreedad para el nivel primario es del 12,1% en la Comuna 8, mientras que para la Comuna 13, los barrios de Núñez, Belgrano y Colegiales es de 4,1%.

La distribución de la matrícula, tanto para el nivel primario como el secundario sigue la misma lógica de diferenciación territorial. En el centro la distribución es del 50% tanto para el sector estatal como para el sector privado. En las zonas más pobres de la Ciudad la matrícula de niños en establecimientos de gestión pública es mayoritaria por sobre los niños en establecimientos de gestión privada. Esta ecuación es exactamente al revés en las zonas más favorecidas de la Ciudad.

**GRÁFICO 5** Porcentaje de alumnos con sobreedad.  
Nivel Primario por Comuna. Año 2016



Fuente: : Elaboración Propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censo de la Ciudad

Según el Informe de ACIJ<sup>1</sup> en los distritos escolares de la Ciudad en los que se registran los mayores problemas de falta de vacantes las/os docentes también tienen una excesiva cantidad de alumnos/as por aula, lo que dificulta el proceso de enseñanza. Además, en esas zonas sólo un porcentaje muy bajo de la matrícula de nivel primario asiste a escuelas de jornada completa. Un análisis socio-demográfico demuestra que los distritos escolares en los que se concentran los mayores problemas de superpoblación en las aulas, falta de vacantes en las escuelas y falta de escuelas de jornada completa son las zonas que presentan los porcentajes más altos de población con necesidades básicas insatisfechas. A su vez, en esas zonas de mayor vulnerabilidad social y económica se registran los peores indicadores educativos, con mayores porcentajes de alumnos/as repitentes, con sobreedad, abandono escolar, entre otros. Además, si bien los problemas de mantenimiento edilicio afectan a escuelas de gestión estatal de todas las zonas de la Ciudad, las escuelas de las zonas más pobres registran los problemas más importantes y un mayor deterioro del equipamiento escolar. Estos distritos son el: 21, 20, 19, 13, 11, 4, y 5, y coinciden con zona sur de la Ciudad, los barrios de Villa Soldati, Lugano, Bajo Flores, Barracas, Pompeya, La Boca y parte de Mataderos y Parque Chabuco, que son las zonas de mayor vulnerabilidad social y económica.

Lo dicho hasta aquí demuestra una Ciudad con significativas desigualdades en diferentes órdenes de la vida social. Una Ciudad, con realidades dispares. La foto aquí reflejada debe abordarse poniendo en el centro el debate sobre la distribución de los recursos y la búsqueda por la igualdad y la justicia social.

1 Informe completo disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2011/11/La-discriminaci%C3%B3n-educativa-en-la-Ciudad-de-Buenos-Aires.pdf>

Fuentes y consultas:

- Dirección General de Estadística y Censo de la Ciudad de Buenos Aires  
<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/>
- ACIJ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia  
<http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2011/11/La-discriminaci%C3%B3n-educativa-en-la-Ciudad-de-Buenos-Aires.pdf>
- Centro de Estudios de la Ciudad (CEC) de la Facultad de Ciencias Sociales  
<http://cec.sociales.uba.ar/>