

CIUDADES

VOLUMEN 2

Pedro Pérez
editor

Buenos Aires, la formación del presente



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión

Coordinador editorial

Manuel Dammert G.

Asistente editorial

Ana Carrillo Rosero

Comité editorial

Fernando Carrión

Michael Cohen

Pedro Pérez

Alfredo Rodríguez

Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Corrección de estilo

Gabriela Chauvín

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-04-9

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: agosto de 2009

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
Del centro a la periferia: la configuración urbana en las últimas décadas	
Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global	35
<i>Pablo Ciccolella</i>	
Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites	63
<i>Horacio Torres</i>	
Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas	83
<i>Denis Merklen</i>	
Las cuestiones sociales en la ciudad metropolitana	
Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos consolidados del Área Metropolitana de Buenos Aires	121
<i>María Cristina Cravino</i>	

Se hace camino al andar: municipios y política social en el Gran Buenos Aires en el tránsito de la crisis 2001/3	139
<i>Magdalena Chiara</i>	
Geografías bolivianas en la gran ciudad: acerca del lugar y de la identidad cultural de los migrantes	167
<i>Susana Sassone</i>	
Los barrios, otra vez	
El “caso” de los yogures: etnografía en una organización piquetera	193
<i>María Cecilia Ferraudi Curto</i>	
Infraestructuras y servicios	
Universalidad y fragmentación urbana bajo el prisma de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires	219
<i>Andrea Catenazzi</i>	
De las redes de transporte al problema de la movilidad: límites físicos y analíticos de la expansión urbana en Buenos Aires	239
<i>Andrea Gutiérrez</i>	
Las tendencias	
Buenos Aires: el fin de la expansión	267
<i>Adrián Gorelik</i>	
La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires	285
<i>Pedro Pérez</i>	

De las redes de transporte al problema de movilidad: límites físicos y analíticos de la expansión urbana en Buenos Aires*

Andrea Gutiérrez**

Buenos Aires fue testiga de un proceso de suburbanización entre los años cuarenta y sesenta. La ciudad crecía en forma de “dedos de guante”, organizada entorno a las líneas del ferrocarril. Este proceso estuvo liderado por sectores sociales de bajos y medios ingresos, y su forma territorial responde al modelo de “ciudad compacta”. Un suburbio demográficamente denso y geográficamente continuo, que define la clásica “mancha urbana”, en forma de “mancha de aceite”: como contiguo físico de calles y casas. La situación cambia en la década de 1990. Buenos Aires continúa creciendo en forma de “dedos de guante” pero es testigo de una periurbanización más lejana, organizada entorno a las autopistas y sectores sociales de ingresos altos y medios altos. La forma territorial de esta expansión ya no responde a la ciudad compacta: es de baja densidad y sus límites difusos. Se plantean así aspectos comunes entre Buenos Aires y otras ciudades del mundo y Latinoamérica. Un ascenso de las funciones vinculadas al consumo y los servicios avanzados respecto a aquellas productivas de la ciudad en lo económico, un esparcimiento discontinuo y de baja densidad hacia la periferia en lo territorial, y mayores contrastes y desigualdad en lo social. Sin embargo, los datos agregados a escala regional parecen no indicar cambios respecto a la movilidad, más que un ascenso en la motorización. Este texto realiza un esfuerzo por captar información con nuevos datos, técnicas y escalas de análisis, y por asociar las observaciones que alcanzan a vislumbrarse mediante los avances realizados.

* Ponencia presentada en la *Journée Scientifique* “Mégapoles, transports et mobilités: confrontations”, PMG / INRETS, París, 9 de abril de 2008.

** Universidad de Buenos Aires.

Buenos Aires: de ciudad compacta a difusa

La Región Metropolitana de Buenos Aires es la ciudad más importante de Argentina con una población de 13 millones de habitantes en 2001 y una superficie de 8000 km². Está compuesta por una ciudad central (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y un conjunto de 43 municipios aglomerados de la Provincia de Buenos Aires. En ella se producen cerca de 22 millones de viajes diarios, más de la mitad por transporte público (ferrocarril, autotransporte y subterráneo-premetro). El área central de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el principal polo de generación y atracción de viajes, y los movimientos por trabajo (59,7%) y estudio (14,9%) sus principales motivos (Argentina-GCBA 2003).

La urbanización de Buenos Aires se organiza entorno a los corredores de transporte. Se identifican tres ejes principales (norte, oeste y sur) y tres intersticiales (noroeste, sudoeste, sudeste). Los mismos presentan características diferenciadas respecto al nivel de ingresos y densidad de la población. En el corredor norte predomina población de ingresos medios altos y altos, en el oeste de ingresos medios, y en el sur de ingresos medios bajos y bajos. En las áreas intersticiales coexiste población de ingresos diversos. La densidad disminuye en la periferia y las zonas intersticiales. El principal modo de transporte público de pasajeros de la región es el auto transporte. Transporta 2.000 millones de pasajeros al año con una flota de 15.500 vehículos. Es operado por 200 empresas privadas bajo regulación pública. Los servicios con destino en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transportan el 71% de los pasajeros mediante 135 líneas operadas por 91 empresas y aproximadamente el 57% de los vehículos.

Buenos Aires se destaca entre las ciudades latinoamericanas por el desarrollo temprano y denso de su red de transporte público. La primera línea de ferrocarriles se tiende en 1857, y en 1913 ya funciona la primera línea de subterráneos, en ambos casos bajo gestión privada. En la actualidad, la red en operación posee 840 km de ferrocarriles urbanos y suburbanos, y 49 km de subterráneos concentrados en el área central de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al mismo tiempo, Buenos Aires se destaca como caso prototipo de evolución del autotransporte de pasajeros hacia estadios avanzados de maduración empresarial, permitiendo observar el proceso a lo largo de casi un siglo de gestión privada, sostenida

interrumpidamente. Los méritos de esta gestión se presentan internacionalmente como modelo ejemplar por el nivel de servicio y de cobertura alcanzado para una red metropolitana, bajo la operación de numerosas pequeñas y medianas empresas privadas sin subvención estatal directa, organizadas internamente mediante figuras asociativas. Esta es la situación del transporte de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires hasta los años noventa.

En 2005 la situación es diferente. Ningún servicio público de transporte de pasajeros es prestado por empresas públicas (sean ferroviarios de superficie, subterráneos o automotor), pero todos reciben subvención. En el autotransporte subsisten pequeñas y medianas empresas y sociedades de componentes, pero dominan empresas grandes, sociedades anónimas y grupos empresarios con un tamaño superior a los 200 y de hasta 1.500 vehículos. Dos grupos empresarios reúnen el 20% de la flota actual. Asimismo, los servicios públicos (convencionales) coexisten con servicios de oferta libre (alternativos), bajo diversas formas organizacionales y tecnológicas. Esta misma convivencia de “permanencias” y “rupturas” se obtiene al mirar las cifras “macro” de la movilidad de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Del suburbio al periurbano

La suburbanización de Buenos Aires entre los años cuarenta y sesenta es un proceso liderado por sectores sociales de bajos y medios ingresos. La ciudad crece organizada entorno a las líneas del ferrocarril, en forma de “dedos de guante”. Pero el suburbio es demográficamente denso y geográficamente continuo. Su forma territorial responde al modelo de “ciudad compacta”, definiéndose la clásica “mancha urbana” como contiguo físico de calles y casas.

Con la construcción de la red de accesos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las casas de fin de semana se expanden en los ochenta hacia la periferia, más allá del radio alcanzado por los “loteos económicos” de los cuarenta. Esto es, entre los 20 km y 40 km de distancia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También surgen los primeros *country club*, que no son una novedad de los noventa. Pero en los noventa éstos proli-

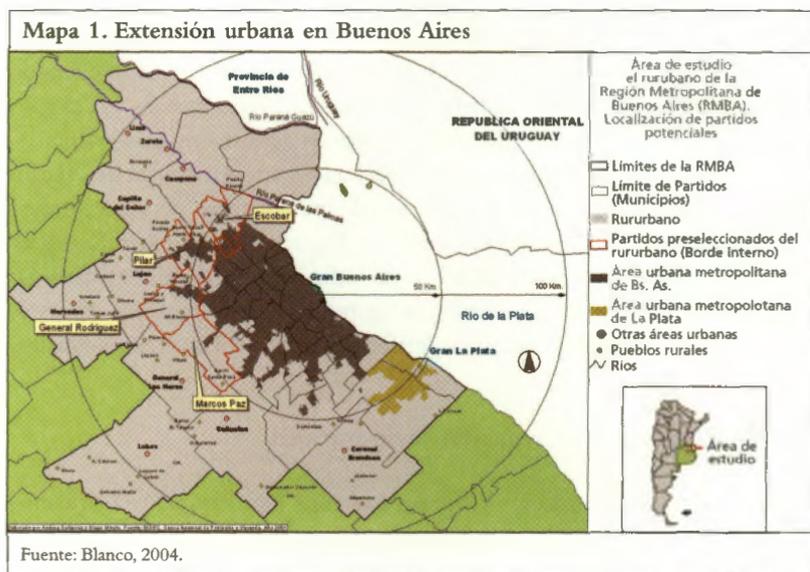
feran. Y junto con ellos surgen distintos tipos de espacios residenciales, ahora como viviendas permanentes: clubes de campo, chacras, barrios privados, ciudades privadas. Las nuevas urbanizaciones privadas de los noventa totalizan 30 mil ha, 5 millones de metros cuadrados construidos, y una inversión de \$ 4.000 millones (Ciccolella y Mignaqui, 2002).

A partir de 1989 la convertibilidad cambiaria (un peso argentino, un dólar norteamericano) y la reforma del Estado alientan las inversiones extranjeras directas en Buenos Aires. Entre 1990 y 1996, las inversiones se estiman en \$ 30.000 millones, y éstas se concentran principalmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Así, se completan 150 km de nuevas autopistas y se remodelan y amplían las existentes, se invierten \$ 900 millones en hotelería internacional, \$ 500 millones en edificios inteligentes para nuevas sedes empresariales, y los grandes espacios de consumo (*shopping centers*, hipermercados, centros de entretenimiento) para las nuevas urbanizaciones privadas. La inversión inmobiliaria se concentra en el área central de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a lo largo del borde costero del Río de la Plata y de las principales autopistas. Se calcula que en los partidos de Pilar y Tigre se localizan el 70% de las urbanizaciones cerradas en la aglomeración, con una población potencial de más de medio millón de personas.

También se crean o crecen nuevos espacios industriales en los noventa. Estos comparten características: se ubican en lugares con buena accesibilidad, y se extienden hacia los 60 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Tercera Corona), con una trama abierta (espacios verdes, campos de golf, entre otros) y sin especialización productiva (plástico, químico y alimenticio, sectores mayoritarios). Actualmente hay 13 parques industriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Malvinas Argentinas, Morón, Lanús, Alte, Brown, Berazategui, Berisso, La Plata, Campana, Luján, Gral. Rodríguez, Escobar, San Martín y Pilar, éste último es el más importante.

Así, al finalizar la década de los noventa, Buenos Aires experimenta transformaciones socioterritoriales importantes. El mapa 1 muestra la extensión horizontal de la Región Metropolitana de Buenos Aires durante los años noventa, indicando tipo y localización de los emprendimientos. La extensión de la urbanización protagonizada por asentamientos residenciales de baja densidad articulados con actividades comerciales y de

esparcimiento entorno a las autopistas, da lugar a un fenómeno de difusión de actividades en una periferia más lejana y de ocupación discontinua, conocido como periurbanización.



De este modo, se crean en la periferia espacios con funciones tradicionalmente reservadas al área central de la aglomeración. Se trata de espacios nuevos, no de una refuncionalización de viejos centros. Hay una redefinición del espacio público asociada al consumo, que involucra una nueva concepción de la estética y del entretenimiento. Pilar es el caso más significativo de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Su parque industrial es el más importante,¹ y también los son sus nuevas urbanizaciones. Alrededor de la Autopista Acceso Norte kilómetro 50 se localizan: bancos (Banco Itaú; Comafi); oficinas (Bureau Pilar), comercios y restaurantes, hotel y centro de convenciones (Sheraton Convention Center); com-

1 El parque industrial de Pilar (920 ha a 60 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) es creado en 1978, pero crece en los años noventa (pasa de 40 firmas a 130 firmas entre 1989 y 1999).

plejos comerciales y recreativos (salas de cines, bingo, locales comerciales Como Village Pilar, Palmas de Pilar); complejo comercial hipermercado (Jumbo / Easy); complejos educativos y de salud (Hospital Universidad Austral) (Blanco, 2004).

El contraste del modelo de configuración territorial de la suburbanización, con base en el transporte público, y el de la perirurbanización, con base en el automóvil, genera áreas intersticiales. También la decadencia de algunos antiguos centros, asociados a las estaciones ferroviarias. En el caso de Pilar, es notorio el contraste entre el nuevo centro, entorno a la autopista, y centros secundarios, entorno a las estaciones ferroviarias de Derqui o Del Viso. Se observa una “decadencia” de estos centros pero no un desuso. Los intersticios y bordes externos son lugares que en general no presentan ventajas físico-ambientales y de infraestructura de servicios. Su ocupación da lugar a la coexistencia de población de ingresos diversos, cuya densidad disminuye hacia la periferia y hacia las zonas intersticiales.

Periurbanización y segregación socio-espacial

La ocupación de intersticios y bordes externos está vinculada a situaciones diversas respecto a las condiciones socioeconómicas de la población involucrada, resultando una periferia ocupada por pobres y por ricos, vecinos entre sí. Los cambios mencionados en la configuración urbana son acompañados por un fenómeno nuevo en Buenos Aires: las inversiones inmobiliarias producen la suburbanización de grupos de altos ingresos. La urbanización por asentamientos de clases medias y medias altas recurre a la provisión particular de servicios domiciliarios y a la provisión local de accesos a las autopistas. La construcción, mejora o ampliación de esta viabilidad está directamente asociada a los emprendimientos inmobiliarios. Pues durante la década de los noventa, crece el parque de automóviles; tras la crisis, alcanza en 2006 los valores picos de 1998, con 169 mil vehículos nuevos.² En tanto, la provisión de infraestructura y servicios por parte de la población de bajos ingresos permanece sujeta a la oferta pública, a su vez gestionada por empresas privadas a partir de los años noventa.

² La elección de la periferia como lugar de residencia y consumo se asocia a posibilidad de evitar desplazamientos hacia el centro de la ciudad, o bien de realizarlos con facilidad y celeridad.

La vulnerabilidad de esta población se acentúa por dos factores: la aplicación de criterios comerciales tanto en programas de inversión como de regularización (de la propiedad del suelo, del acceso impago o clandestino a servicios ferroviarios, de energía eléctrica, telefonía, entre otros); y el deficiente desempeño del Estado como regulador, que conlleva a la falta o incumplimiento de inversiones para ampliar o renovar infraestructura y servicios (déficit manifiesto en decisiones recientes de recuperación de empresas concesionadas, como la de Agua y Saneamiento y la de distintas líneas de ferrocarriles metropolitanos).

Así, el proceso de expansión urbana actual en áreas periféricas o intersticiales de baja densidad y provisión escasa o nula de servicios urbanos (para el caso, destacando los de transporte público) admite diferenciar una suburbanización protagonizada por clases bajas, cuya movilidad se apoya prioritariamente en el acceso a servicios de transporte público; y otra protagonizada por clases medias y altas, cuya movilidad se apoya prioritariamente en el acceso a la vialidad rápida (para uso del automóvil, o complementariamente, de transporte alternativo). Ambos procesos admiten la contigüidad territorial, y plantean desigualdades distintas a las históricas en la región, esto es, entre zonas físicamente no contiguas (ejes norte de altos ingresos, oeste de ingresos medios y sur de ingresos bajos) (Gutiérrez, 2005b).

La segregación actual es un proceso de diferenciación social asociado a una diferenciación de la movilidad según las condiciones socioeconómicas, pero ya no necesariamente locacionales, del barrio de residencia. En resumen:

- Buenos Aires mantiene el patrón clásico de crecimiento demo espacial en forma de “dedos de guante”. Pero se consolidan y crecen ejes intersticiales asociados a las autopistas. Asimismo, este patrón por ejes se extiende y crece en longitud, manteniendo las características clásicas de disminución de la densidad hacia la periferia. Pero esta periferia está conformada por zonas heterogéneas al interior de cada eje.
- Ubicada en una amplia planicie, Buenos Aires no encuentra límites físicos a la expansión, a diferencia de São Paulo por ejemplo. Su periferia se extiende horizontalmente pero sin formar una mancha urba-

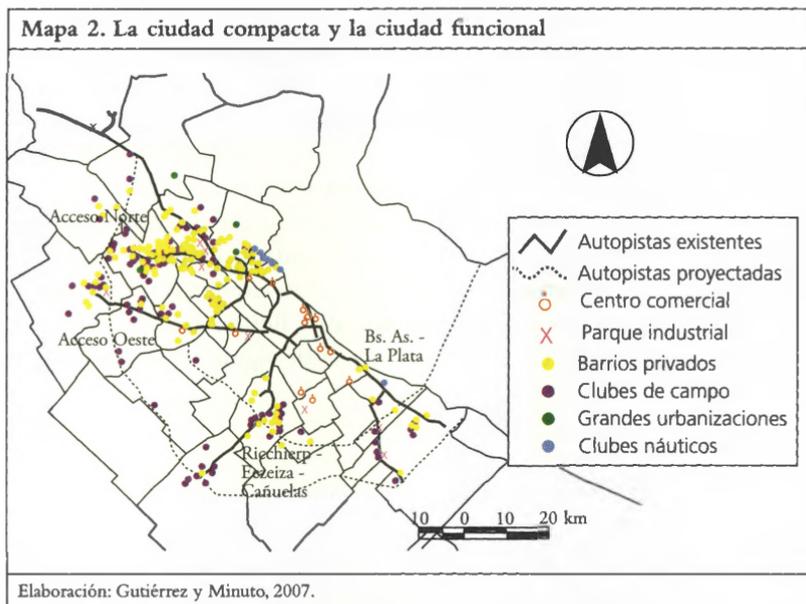
na compacta como esa ciudad. Entonces, ¿es posible delimitar la megápolis en Buenos Aires según criterios de contigüidad física?

Es así que en la actualidad conviven dos definiciones de la “gran ciudad”. Una según un criterio físico, seguida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Y otra según un criterio funcional, seguida por la Secretaría de Transporte de la Nación. Considerando la mancha urbana o continuo de calles y casas; el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos define el Aglomerado Gran Buenos Aires compuesto por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 32 partidos periféricos (en mapa 2, zona gris oscura). De éstos, 14 están completamente comprendidos por la mancha urbana, y a esto se lo denomina Gran Buenos Aires (GBA). El GBA es la “vieja” megápolis, el suburbio compacto, y a él responden la mayoría de las estadísticas disponibles.

Considerando las migraciones cotidianas hogar trabajo, la Secretaría de Transporte define la Región Metropolitana de Buenos Aires compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 43 partidos periféricos, abarcando una superficie de 8000 km². Las terminales externas de la red ferroviaria y de autotransporte se localizan a una distancia cercana a los 100 km respecto al centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El mapa 2 muestra el contraste de ambas definiciones, y permite observar así la definición de un área de transición o periurbana entorno a los 50 km y hasta los 100 km de distancia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Megápolis y movilidad: ¿se mide lo que importa?

Las prácticas cotidianas de viaje hacen a la manera en que se apropia el territorio, y trascienden la oferta de “equipos” de transporte (individuales o colectivos, infraestructura o servicios). La transformación aparejada por la globalización cambia la localización de las actividades y la población, y también la forma de “uso” del espacio urbano. En sociedades que acentúan situaciones de desigualdad (socioeconómica y espacial), el uso de la ciudad define requerimientos diferentes de movilidad, que trascienden la dirección de los viajes (en términos de la localización de orígenes y destinos).



En los trabajos sobre movilidad urbana aún es difícil identificar un marco explícito de definiciones. El uso del término movilidad es ambiguo, resultando confusa la reflexión y en alguna medida superficial. La búsqueda de indicadores también es limitada en la medida en que no se profundiza y define lo que se quiere medir. Asimismo, el marco teórico disponible en las ciencias sociales post 1968 requiere una actualización. Este “vacío”, tanto teórico como empírico, se refleja en la capacidad para plantear preguntas y respuestas relativas a la movilidad de las ciudades de la globalización. En tanto, los estudios en transporte continúan centrados en los lugares (orígenes y destinos) y utilizando la encuesta como herramienta para recoger información sobre los viajes realizados con los medios de transporte disponibles. Prevalece un abordaje “cartográfico” y “lineal” del viaje.

Si la movilidad se piensa asociada al viaje como relación entre lugares y restringida a aquellos efectivamente realizados, se obtiene una visión simplificada de un problema complejo. ¿Es esto suficiente para captar las

prácticas de viaje y los requerimientos actuales de movilidad de las metrópolis? En ciudades donde la población no disminuye ni tampoco los habitantes que no acceden al auto particular o a su sostén económico, el estancamiento o contracción de los pasajeros del transporte masivo plantea una paradoja: ¿dónde está la demanda del transporte público? La gran ciudad contemporánea produce formas y ritmos de movilidad distintos a los conocidos con anterioridad, permaneciendo un requerimiento de movilidad masiva (en cantidad), pero no estandarizada (en cualidad) ni generalizada (en accesibilidad). Para “captarla” se requieren también conceptos, métodos, escalas y datos distintos. Para ilustrar esta idea a continuación se intenta aportar evidencia a través de algunos ejemplos metodológicos.

El crecimiento de la megápolis: de la escala regional a la local

El Gran Buenos Aires, con sus once millones de habitantes, coloca a la ciudad entre las megápolis mundiales. Sin embargo, su comparación con otras ciudades de Latinoamérica muestra no sólo su menor tamaño relativo sino también su crecimiento a menor ritmo. Mientras México o Sao Paulo crecen a tasas entorno al 8% entre 2000 y 2005, Buenos Aires lo hace al 1,8%. No obstante, las cifras indican que Buenos Aires continúa creciendo y siendo la principal ciudad de Argentina, reuniendo un tercio de la población del país. ¿Dónde crece entonces la megápolis argentina?

Si se observan las cifras de crecimiento demográfico a escala regional, el Gran Buenos Aires crece apenas un 5% en el último período intercensal 1991-2001. Si se observan las tasas de crecimiento de las comunas vecinas que constituyen la corona periurbana, esto es la corona vecina y exterior al GBA, se registran valores que superan el 61% para el mismo período. La definición de una corona periurbana queda de manifiesto al contrastar éstos valores con los del resto de las comunas que integran la Provincia de Buenos Aires, cuyo crecimiento promedio es del 11%.

El mismo comportamiento se registra al recorrer la distribución espacial de indicadores de pobreza y dotación de infraestructura y servicios.

chas³ del 12% para el GBA y del 10% para el resto de la Provincia de Buenos Aires, las comunas vecinas al borde exterior del GBA registran tasas superiores al 20%. Mientras en el periurbano la población con cloacas oscila entre el 14% y 30%, en el GBA es el 54% y 57% en la Provincia. Mientras en el periurbano la población con agua de red oscila entre el 20 y 40%, en el GBA es el 76% y 80% en la Provincia. Mientras en el periurbano la población con pavimento oscila en el 55%, en el GBA es el 87% y 72% en la Provincia. En el periurbano la población sin transporte público oscila en un 40%, siendo el 7% en el GBA.

Lo expuesto indica que a pesar de mostrar un crecimiento demográfico leve a escala regional, a escala local Buenos Aires vive su actual “explosión demográfica” en una corona periférica y más lejana, y en los espacios intersticiales por sobre los tres ejes o “dedos de guante” tradicionales de suburbanización. Indica dónde crece la megápolis, y también dónde crecen su pobreza y sus necesidades de infraestructura y servicios: en el periurbano.

¿Descenso de la movilidad en la megápolis Buenos Aires?

Entre 2006 y 2007 se releva una encuesta de orígenes y destinos cuyos resultados están en elaboración. La anterior es de hace 35 años. Por lo tanto, Buenos Aires no tiene hoy información para comprobar o refutar una queda de la movilidad, como se puede observar en San Pablo y México. En los años noventa se realizan dos proyecciones sobre las que no se tienen referencias metodológicas, y cuyos datos comparados ofrecen cifras contrastantes para períodos cortos de tiempo, como se destaca en rojo en la tabla 1. No obstante la débil confiabilidad de los datos, la confrontación de los años setenta y noventas permite observar ciertas tendencias: una, el aumento de los viajes por habitante (leve); dos, una caída del transporte público; y tres, un aumento del auto particular.

3 Indicador combinado de condiciones de privación respecto a necesidades consideradas imprescindibles para el desarrollo de la vida en sociedad (hacinamiento, características de la vivienda, condición sanitaria; educativa y económica del hogar). Un hogar es considerado con solo cumplir una de estas condiciones. Es definido por el INDEC, apuntando a identificar los denominados “pobres estructurales”, aquellos grupos peor posicionados en la sociedad.

Tabla 1. Los datos de la movilidad en la megápolis Buenos Aires

Movilidad en la Región Metropolitana de Bs. As.	1970	1992	1970-1992	¿1998?	1970-¿1998?
Viajes / habitante	2,09	1,7	- 19%	2,15	+ 3%
Viajes / día (millones)	17,4	18,05	+ 3,7%	22,8	+ 31%
Viajes / transporte público (%)	67	60	- 10%	43	- 36%
Viajes / auto particular (%)	15	24	+ 60%	37	+ 146%
Viajes a pie (%)	8	9	+ 12,5%	9	+ 12,5 %
Viajes taxi, moto, bicicleta	10	7	- 30%	11	+ 10%

Fuente: Elaboración AG, según MOSP, 1972; Arcusín y otros, 1993.
<http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>

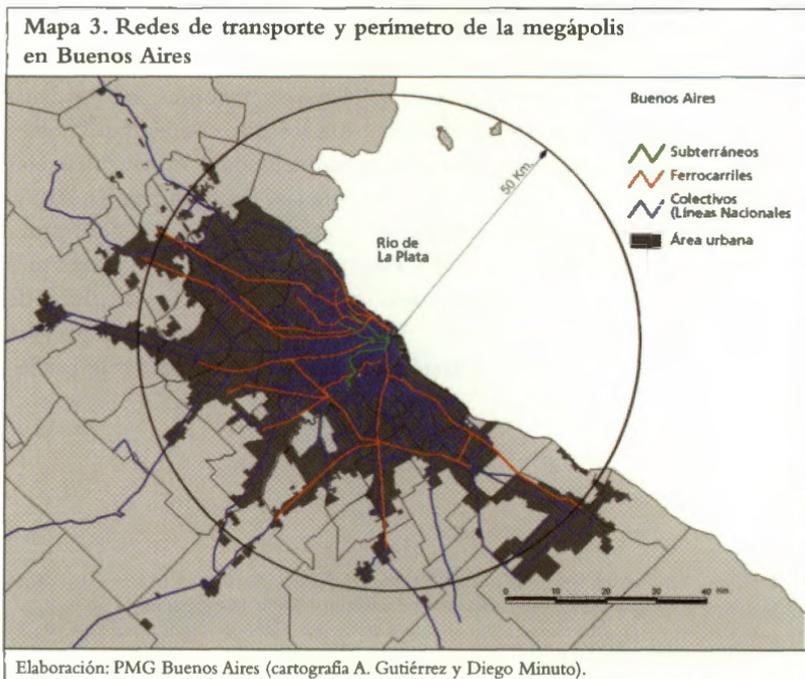
La visión a escala regional o agregada, señala que la estructura radio céntrica de los desplazamientos vinculada al estilo de desarrollo socio-económico iniciado a partir del período independiente de la nación, perdura hasta hoy. La movilidad sigue presentando una dinámica pendular y una configuración en radios que vinculan el área central con el resto de la región, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sigue albergando el núcleo central de generación y atracción de viajes de la metrópolis. La reciente extensión horizontal de la aglomeración y la redistribución de población y actividades productivas en su interior son significativas, y su repercusión sobre los desplazamientos segura, pero las cifras de población y empleo se muestran poco significativas para revertir el patrón básico de desplazamientos masivos centro periferia en Buenos Aires.

En comparación al conjunto de la región metropolitana, el peso relativo de la población de altos ingresos residente en las nuevas urbanizaciones es poco y disperso. Estimaciones recientes consignan unas doscientos mil personas en total, respecto a los tres millones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tampoco es comparable aún el peso del empleo industrial en la periferia con el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el año 2003 los parques industriales suman unos diez mil empleos, mientras que solo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son 150 mil. Algunas estimaciones extra oficiales consignan que los empleos generados por la desconcentración de actividades en la periferia podrían ascender hoy a

unos 500 mil, la mayor parte en mantenimiento y servicios a las nuevas urbanizaciones. El empleo total en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 1.250 mil y de 688 mil en los Partidos del GBA (GCBA, 2007).

¿Qué tipo de información aportará la encuesta en procesamiento? La encuesta considera sólo el transporte público de buses, trenes y metro, y comprende el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 27 partidos aglomerados. Lo que correspondería con la “ciudad compacta” existente hacia 1970. El mapa 3 muestra que las redes de autotransporte, trenes y metro cubren el perímetro de la mancha urbana pero no el del perirubano. Los resultados de la encuesta darán, pues, una medición parcial de la movilidad de la zona urbana.

Estudiar la movilidad de la megápolis requiere superar su delimitación por contigüidad física. En Buenos Aires, la red de transporte público responde a la delimitación por contigüidad física: queda “chica”. La ciudad



se extiende, la red no. En Buenos Aires el perímetro de la megápolis según transportes públicos no refleja estrictamente la expansión territorial de la ciudad en los últimos 20 años.

Expansión urbana y transporte público

Viejas y nuevas desigualdades

En el marco del trabajo en curso junto con Perspectivas Metropolitanas Globales,⁴ Buenos Aires produce información con base en los datos disponibles sobre los asientos kilómetros ofrecidos por los transportes públicos y sobre el parque de automóviles particulares. El mapa 4 considera las redes de trenes, metro y autotransporte nacionales.⁵ Los *asientos-kilómetro* de las tres redes se calculan considerando la composición real de la flota de cada línea.

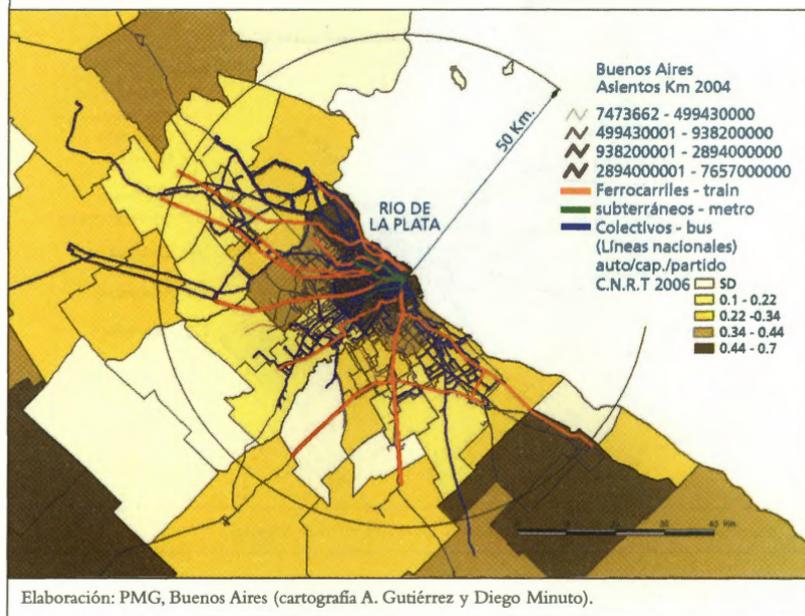
Una observación comparada de los mapas indica que persisten las desigualdades tradicionales de la red por ejes de urbanización. Si bien los trenes de la zona sur y oeste concentran el mayor volumen de pasajeros transportados, los trenes de la zona norte son los que concentran la oferta de *asientos-kilómetro*. El cálculo muestra coincidencias entre zonas con “vacíos” de transporte público y también baja tasa de autos por habitante.

El mapa 5, que superpone la red de transportes públicos con información de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas a nivel de radio censal, permite observar correspondencias entre estos vacíos de oferta de transporte público y motorización individual y las expresiones espaciales de la pobreza. La red guarda relación directa con la densidad de población e indirecta con la pobreza.

4 Programa Perspectives Métropolitaines Globales, en Buenos Aires: Patricia Brennan, Andrea Gutiérrez y Etienne Henry, con colaboraciones de Francis Kühn, Diego Minuto y otros.

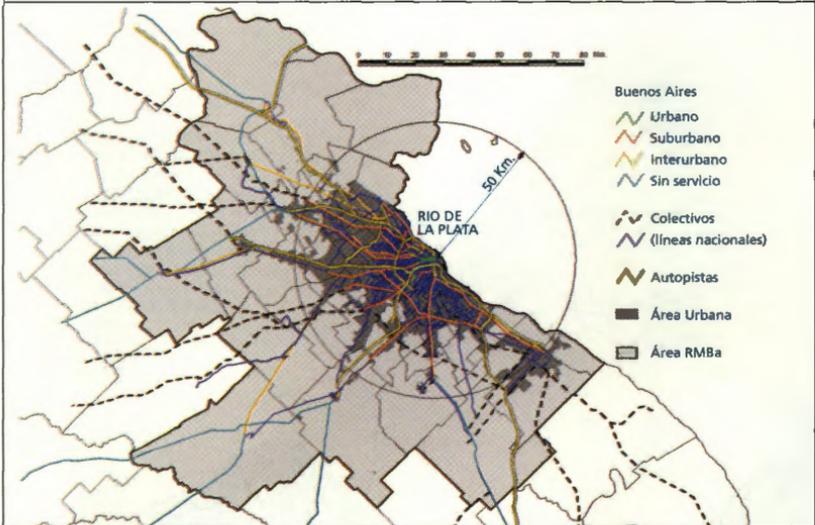
5 Los colectivos nacionales son aquellos que unen la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con las comunas aglomeradas de la periferia, y como se dijo al comienzo del trabajo, transportan el 71% de los pasajeros del modo.

Mapa 4. Asientos-km ofrecidos por las redes de transporte público y parque de automóviles por habitante en la megápolis Buenos Aires



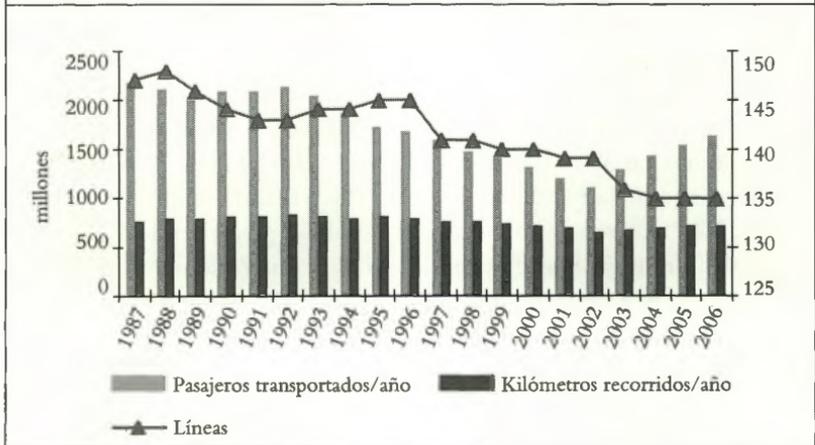
También se observa en el gráfico 1 una tendencia reciente a corregir la oferta a expensas de una reducción de la cobertura de la red en cantidad de líneas y de una racionalización del parque en cantidad y antigüedad, aunque no en capacidad. Entre 1994 y 2001, con pérdida de pasajeros, la red disminuye un 3% y la flota un 6%. Entre 2002 y 2006, con recuperación de pasajeros, la red disminuye otro 3% y la flota un 4% (Argentina, CNRT, 2007). La red de auto transporte público pues, tiende a disminuir la cantidad de líneas con independencia del comportamiento territorial de la megápolis, y también con independencia de los pasajeros transportados (Gutiérrez, 2005).

Mapa 5. Redes de transporte y pobreza en la megápolis Buenos Aires

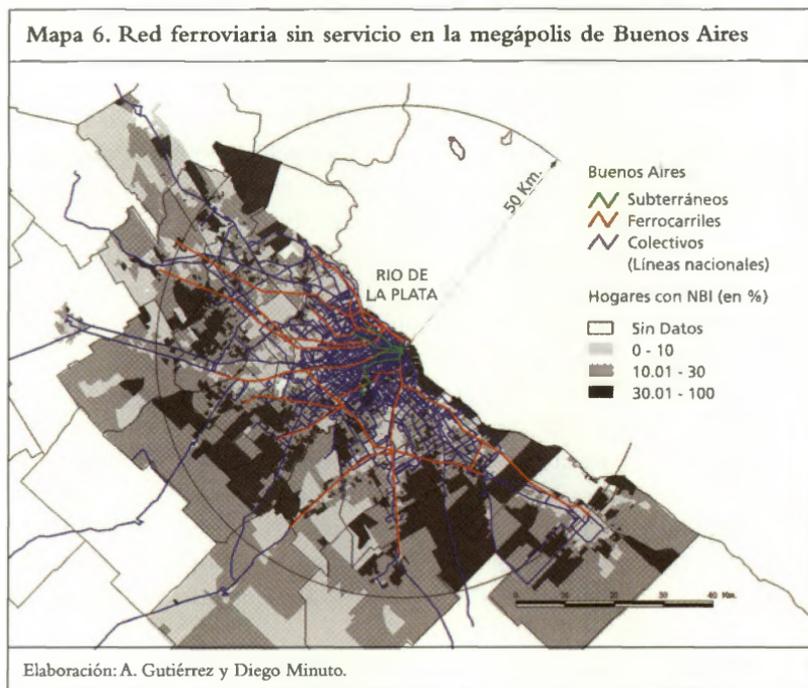


Elaboración: PMG, Buenos Aires (cartografía A. Gutiérrez y Diego Minuto).

Gráfico 1. Indicadores de oferta del autotransporte metropolitano de Buenos Aires. Líneas nacionales, evolución 1992-2006



Fuente: CNRT (2007). Elaboración AG.



El mapa 6, en tanto, permite observar la subutilización de la red ferroviaria a partir de su privatización en los años noventa, mostrando la supresión y limitación de servicios o bien la prestación de servicios solo interurbanos. En líneas generales podría decirse que la red de transportes público no crece donde la ciudad sí lo hace, y se achica o “adelgaza” donde crece la pobreza (se suspenden servicios ferroviarios, se cierran líneas de auto transporte público o se transfiere parque móvil de las líneas “capilares” a las “troncales”).

El contraste del modelo de configuración territorial de la suburbanización basado en el transporte público, y el de la perirurbanización basado en el automóvil, genera áreas intersticiales en las que coexiste población de ingresos diversos, cuya densidad disminuye hacia la periferia y hacia las zonas intersticiales. El transporte público también presenta estas características: disminuye hacia la periferia y hacia las áreas intersticiales.

Y también coexiste una gama de servicios distribuida desigualmente en el territorio.

Tomando las observaciones hechas a partir de trabajos realizados sobre un recorte del anillo periférico de la Región Metropolitana de Buenos Aires en los partidos de Pilar y General Rodríguez, se observa que crece la importancia de una red “capilar” de transportes, “no visible” mediante la observación tradicional. Esta red “capilar” abarca transportes diversos: autotransportes comunales y remises, ambos tanto legales e ilegales. Además, viajes locales en motos, bicicletas, a pie, o carros tirados por caballos o incluso por personas. Vale decir, un amplio *underground* de movilidad metropolitana.

En resumen, la red de transportes públicos permanece en diseño, se achica en cobertura, y se diferencia en servicio. Los cambios locacionales en la periferia generan viajes mayormente prescindentes del transporte público (sea por “fuga” hacia el auto, o hacia otros medios de transporte del *underground*). En términos generales, se observa un proceso de expansión y de diferenciación de opciones de transporte. Las opciones se amplían para los que mejor movilidad tienen, y se aumentan las desigualdades:

- Dentro del transporte público “convencional” (mejores trenes en la zona norte que en la zona oeste o sur, superioridad del servicio de auto transporte nacional sobre los servicios comunales).
- Dentro del transporte alternativo (remises del área central versus remises periferia, remises de periferia para “ricos” o empresas” versus remises de periferia para pobres, chárter⁶ para ricos versus chárter para pobres).
- Dentro del auto particular (autos para ricos versus autos para pobres).

Esto tiene un correlato espacial, que acentúa las desigualdades de la aglomeración, tanto las preexistentes como las nuevas. Esto es, aquellas desigualdades históricas entre corredores (definidos por la contigüidad física de zonas socioeconómicamente homogéneas), y aquellas recientes al interior de los mismos (definidas por la contigüidad física de zonas socioeconómicamente heterogéneas). A la sombra de las nuevas centralida-

des, los viejos centros entorno a las estaciones ferroviarias devienen espacios en decadencia. Pero no en desuso. Continúan siendo el soporte de los desplazamientos pendulares hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de los sectores de ingresos medios y medios bajos. En Buenos Aires, la ampliación de la brecha entre sectores sociales se asocia con una movilidad que se fragmenta, se hace más compleja, menos homogénea. Esta movilidad se distribuye de manera desigual en el territorio.

Volviendo como ejemplo al trabajo realizado en Pilar, un viaje promedio (ida) al hospital local en transporte público requiere a los vecinos caminar 2 km, hacer al menos un trasbordo (entre líneas de auto transporte, o entre auto transporte y tren), y volver a caminar 500 metros. Esto insume un gasto equivalente al diario en comida y 1 hora y medida de tiempo. El mismo tiempo que puede insumir viajar ida y vuelta en auto hasta un hospital de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Gutiérrez, 2008).

Es válido sostener, entonces, que esta movilidad que “permanece” en la Región Metropolitana de Buenos Aires es aquella “visible”. Esto es, aquella que muestran las cifras de pasajeros transportados por las redes de transporte público y los conteos de autos particulares. Pero la movilidad es más amplia que el transporte. El significado literal del concepto “elección modal” resulta frecuentemente inadecuado. Proporciones crecientes de viajeros no cuentan con la posibilidad real de elegir, sea por la ausencia de opciones, o porque las existentes no funcionan entre sí como sustitutos para el viaje deseado (por ejemplo, un viaje directo), o porque resultan inaccesibles (sea en términos económicos, físicos, horarios, entre otros). En Buenos Aires, la integración física del transporte público regional es débil y ausente la integración tarifaria, por lo que ambas restricciones son suplidas por el viajero en la práctica cotidiana, conforme a sus recursos y capacidades de desplazamiento.

Proveer de transporte público a estos territorios locales de la megápolis es un desafío: son poco poblados y poco densos en comparación con otros sectores de la megápolis. Pero sus habitantes son numerosos y permanecen dependientes bajo la influencia de la “gran ciudad”. Su existencia interroga el sentido del transporte público en la realidad actual.

El círculo vicioso de la motorización, ¿y el del transporte público?

El crecimiento de la motorización individual es el argumento más extendido para interpretar la crisis de transporte público en las ciudades latinoamericanas. En pocas palabras: más autos, más congestión, más lentitud del transporte público, menos pasajeros, más caro. Entonces, peor calidad y mayor precio del transporte público, y más autos. En Buenos Aires, el auto transporte público pierde pasajeros a la par del incremento de la motorización a partir de 1990. Resta aún explicar su aumento actual, siendo que el parque automotor crece al nivel de los mejores momentos de aquellos años.

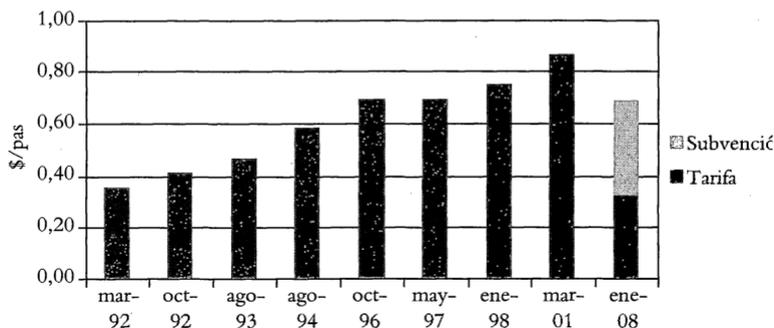
La tarifa del transporte público crece no sólo a causa de la motorización individual. Diversos factores influyen en la elección modal de viajes, pero en Buenos Aires la tarifa sigue siendo determinante para los que no tienen opciones motorizadas (la mayoría): se elige entre lo que hay al alcance. La relación tarifaria repercute en la elección de los medios de transporte públicos. En los noventa, trenes y metro aumentaron la tarifa pero menos que el auto transporte (50%, 30% y 118% respectivamente). Los trenes y metro ganaron pasajeros, y el auto transporte perdió un 48%. Con la tarifa congelada, todos recuperaron pasajeros desde 2002, pero en especial el auto transporte, que aumentó un 46%.

Se esperaba que la concentración empresarial permitiera paliar el aumento de tarifas. El proceso de concentración empresarial tuvo lugar, pero no los resultados esperados sobre la tarifa. Entre 1990 y 2000, el número de empresas de jurisdicción nacional de la Región Metropolitana de Buenos Aires se redujo a la mitad (123 a 63), y su tamaño medio se duplicó, en cantidad de líneas (1,17 a 2,2) y de parque (80 a 160). Pero la estabilidad macroeconómica de los años noventa no se reflejó en la actividad. Los costos, la tarifa y los ingresos empresarios aumentaron, en tanto los pasajeros cayeron (Gutiérrez, 2006).

En cambio, si se reflejó el alza de precios aparejada por la devaluación de la moneda local en 2002. Las empresas de auto transporte público comienzan a percibir subvenciones directas, y desde entonces éstas se incrementan más de un 400%: la subvención total pasa de \$ 1,5 millones / día en 2002 a \$ 7,5 millones / día en 2008. No obstante esta ayuda pública, en 2008 se autoriza un nuevo aumento tarifario. Es probable que la de-

manda del transporte público esté quedando fuera de su alcance, al menos en términos económicos y territoriales.

Gráfico 2. Tarifa y subvención por pasajero a empresas de autotransporte, 1992 a 2008



Fuente: CNRT (2007). Elaboración AG.

Restricciones del enfoque mercantil de la movilidad en la megápolis

La gestión atomizada y artesanal del auto transporte, predominante en América Latina y África, suele verse como una situación de atraso. La concentración empresaria, contrariamente, se esboza con una connotación positiva, vinculada a la modernidad de la gestión y la disminución de los costos, y orientada a recuperar pasajeros del transporte público.

En 2006 (tras la devaluación monetaria), el auto transporte sostiene un volumen de recaudación por venta de boletos entorno a los \$ 500 millones anuales. La subvención aporta otros \$ 600 millones en 2008. Los gráficos 3 y 4 muestran que el ingreso por kilómetro y por vehículo se duplica entre 1992 y 2006 con independencia de los pasajeros transportados. En este mismo período el auto transporte público sufre una contracción de pasajeros. Una paradoja tal indica que es posible mejorar los ingresos incluso transportando menos pasajeros.

Gráfico 3. Pasajeros transportados e ingresos del autotransporte metropolitano de Buenos Aires. Líneas nacionales, evolución 1992-2006

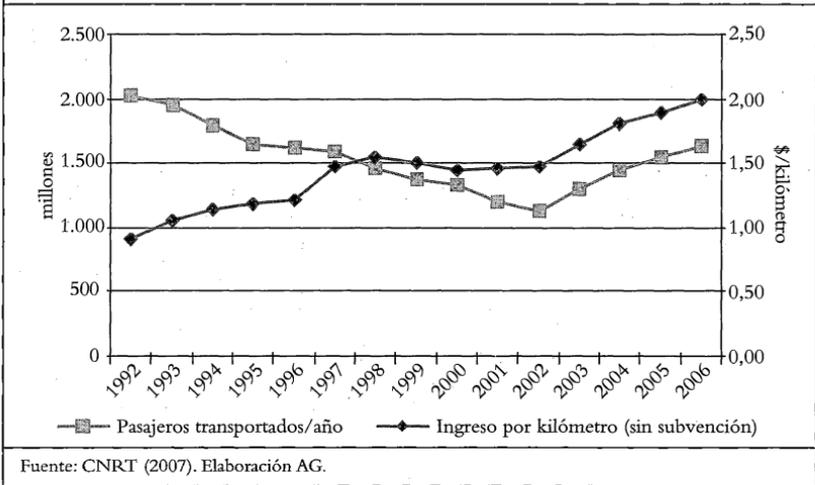
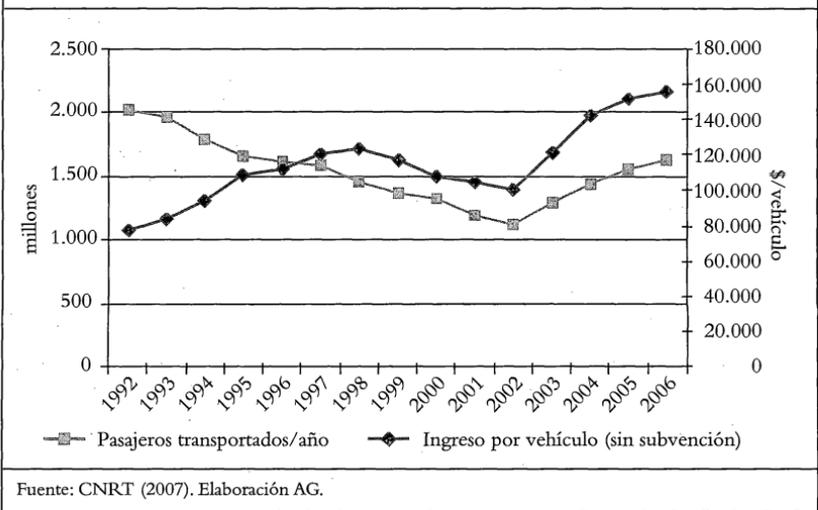
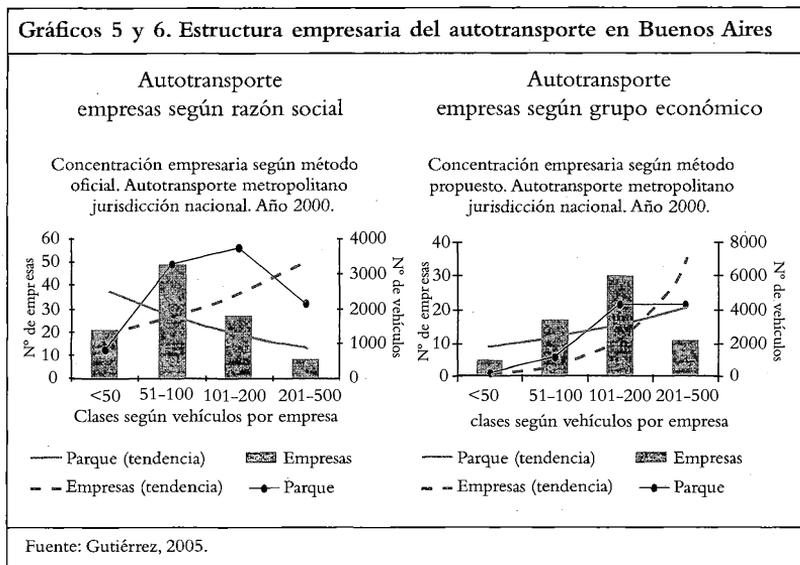


Gráfico 4. Pasajeros transportados e ingresos del autotransporte metropolitano de Buenos Aires. Líneas nacionales, evolución 1992-2006



Los datos e indicadores usados por la política de transportes no reflejan la estructura empresarial actual del transporte. Resultante del promedio de las empresas, dan una “medida” incorrecta de la *performance* económica del mercado, con repercusiones en los costos y la tarifa. Los gráficos 5 y 6 muestran el diagnóstico resultante al definir las empresas según razón social o grupos económicos.



Lecciones a recoger de Buenos Aires

Buenos Aires tiene una expansión ilimitada, pero es difícil delimitar la movilidad de la megápolis según las redes de transporte existentes. La ciudad se expande hacia el periurbano. La red de autopistas estructura el crecimiento territorial y económico de la megápolis. La red de transporte público permanece en la ciudad compacta, y estructura el crecimiento demográfico, mantiene su predominancia pero los servicios disminuyen. Consideradas en conjunto, las redes de transporte reducen su cobertura y

aumentan sus diferencias tanto en cantidad como en calidad de servicios. Subsisten viejas inequidades (contrastes centro y periferia, o entre los diferentes ejes) y surgen nuevas (desequilibrios periferia, periferia y ejes intersticios).

El conjunto de observaciones realizadas indica que prevalece en Buenos Aires una visión “homogénea” del transporte público, visto en “oposición” al auto particular, en una tensión binaria. Fuera de esta polarización queda un contexto borroso de situaciones “intermedias”. Existe una la movilidad visible, “registrada” a la escala regional de la megápolis. Pero a la escala local de la megápolis, permanece una movilidad “oculta”. La red de transporte define un territorio, pero no revela su movilidad. Revela aquella que se hace con lo que hay. Es pues difícil capturar adecuadamente la movilidad de la megápolis de Buenos Aires en la globalización con información y enfoques tradicionales. Los datos interfieren en la definición del problema; y la definición del problema sobre la del territorio de la acción.

Aún si las políticas de transporte urbano se enfocan en el transporte público y no en el particular, si lo hacen solo en el transporte masivo convencional, es probable que las necesidades de movilidad de las megápolis se resuelvan parcialmente, y no la de aquellos más desfavorecidos. Del mismo modo, si solo se mide el transporte público y la ciudad “compacta” (la mancha urbana definida por contigüidad física), también la movilidad de la megápolis se estará midiendo parcialmente.

Buenos Aires presenta tendencias similares a las observadas en otras megápolis latinoamericanas: desigualdad socioterritorial, incremento de la motorización, suba de tarifas y concentración económica de capitales en el transporte público. Transporte público y demanda se disocian, cambiando el sentido de la política pública. Las empresas pueden ganar más sin necesidad de transportar más pasajeros, o transportando lo mismo. El transporte público como igualador de la ciudad industrial parece pasar a reproducir las diferencias de la ciudad posindustrial.

Bibliografía

- Blanco, Jorge (2004). "La red de autopistas de Buenos Aires y la reorganización del espacio metropolitano en la década de 1990. Estudio de caso: el Acceso Norte ramal Pilar". Tesis de Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras. Buenos Aires: FFyL-UBA.
- Ciccolella, Pablo e Iliana Mignaqui (2002). "Sociospatial impacts of the development of global city functions", en: Saskia Sassen (ed.). *Linked cities*. New York-London: Routledge: 309-326.
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte (Argentina, 2007). *Boletín estadístico*, 15, diciembre.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Hacienda y Finanzas (Argentina, 2003). "Plan integral de desarrollo del subterráneo de Buenos Aires". Informe final.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina, 2007). "Informe económico Ciudad de Buenos Aires", 81, septiembre.
- Gutiérrez, A. (2005a). "Política de transporte público en la ciudad de los '90. Reglamentación y concentración empresaria en el autotransporte metropolitano de Buenos Aires". Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: FFyL-UBA. Versión resumida en: *Revista Transportes*, XIV, 1, junio de 2006. Río de Janeiro: ANPET.
- Gutiérrez, A. (2005b). "Movilidad urbana y transporte alternativo en Buenos Aires", en: A. Brasileiro; O. Lima Neto y M. L. Maia (eds.). *Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2005*. Río de Janeiro: ANPET: 56-67.
- Gutiérrez, A. (2006a). "Paradojas entre objetivos y resultados de políticas públicas. Análisis comparado del autotransporte colectivo de Buenos Aires". *Revista Geosp - Espaço e Tempo*, 19, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: Universidade de São Paulo: 213-237. Disponible en:
<http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp19>
- Gutiérrez, A. (2008). "Movilidad, pobreza y salud adolescente en Argentina: el caso del rururbano bonaerense". Disponible en:
<http://www.mobility&health.org>

