

Estructura urbana y accesibilidad social a servicios de transporte : el caso del aglomerado Buenos Aires

Autor: Luis Ainstein
Instituto Superior de Urbanismo
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de Buenos Aires

1. INTRODUCCION

Parece innegable que las características de los sistemas de movilidad física urbana de personas y mercaderías, y en especial las de sus componentes guiados, deben ser consideradas como altamente significativas en términos de su potencialidad para generar condiciones de *estructuración global apropiada*, particularmente en contextos metropolitanos.

La alusión a *estructuración global* remite a características temáticas diversas, mutuamente articuladas, complementarias y / o condicionadas que, más allá de resultar referidas a fenómenos *físicos y funcionales*, incluyen también contenidos atinentes en por lo menos tres dimensiones: *económica* – costos relativos de producción y mantenimiento de infraestructuras, no exclusivamente de transporte, frente a los gastos derivados de su operación-, *ambiental* –externalidades (relativas) generadas por los modos alternativos de movilidad física urbana de riel y vial-, y *social* –implicancias de cada sistema de movilidad masiva en términos, ya sea de la propia factibilidad de los flujos de transporte a través de los cuales las demandas logran concretarse, como de la articulación efectiva de los diversos estratos de la comunidad-.

Postulamos que las configuraciones territoriales en las que tienen vigencia correlaciones positivas ajustadas entre los niveles de accesibilidad urbana derivadas del transporte masivo de riel y las condiciones relativas de intensidad de sus tejidos físicos constituyen contextos más eficaces y eficientes en términos económicos y funcionales, con mejores potencialidades en términos de equidad, y más altos niveles de sustentabilidad en términos tanto ambientales como sociales.

El tipo de tejido físico asociado a los contextos mencionados es el constituido por *urbanizaciones compactas* –continuas y relativamente densas-, centradas espacial y funcionalmente en torno a los núcleos de acceso a las grandes infraestructuras de transporte de riel, involucrando de manera privilegiada a aquellas actividades urbanas más altamente implicadas en demandas de utilización comunitaria generalizada, como por excelencia aquellas que constituyen las áreas centrales, y en general los equipamientos que ofrecen servicios de demanda masiva, así como la residencia de alta intensidad.

Por otra parte, las condiciones de compacidad urbana señaladas, y el transporte masivo, pueden resultar más apropiados también, siquiera parcialmente, para *inducir y viabilizar* la mutua interacción de los diversos estratos sociales, cuyas condiciones estructurales de conformación se encuentran al presente de manera generalizada atravesando procesos de profundización de sus condiciones de

diferenciación, estratificación, segregación locacional y especificidad operativa, fenómenos no vinculados exclusivamente con contenidos socioeconómicos, sino también socioculturales, aunque centrados en aquéllos.

Esas circunstancias se reflejan en pautas crecientemente diversificadas de los modos en que se concreta la inserción urbana, y por tanto la calidad de vida, de cada uno de esos segmentos sociales.

La evolución de largo plazo del Aglomerado Urbano de Buenos Aires constituye, desde los puntos de vista mencionados, un caso de singular interés, ya que, aún a pesar de contar con muy significativas redes de servicios guiados de transporte de pasajeros y cargas, tanto subterráneas, como, sobre todo, de superficie, que han constituido a lo largo de la última centuria las tramas física y funcional de referencia en torno de las cuales se estructuró la metrópolis, y, de manera consecuente, sus áreas centrales y residenciales de mayor nivel de significación relativa, ha visto transformar de manera muy sustantiva durante las últimas décadas, y sobre todo en años recientes, ese conjunto de características. Dicho proceso incluye varios tipos asociados de fenómenos, a saber:

- ? por una parte, los significativos valores de crecimiento poblacional metropolitano de las últimas décadas han resultado de manera progresiva crecientemente concentrados en los ámbitos peor dotados de toda clase de recursos y servicios infraestructurales, incluidos los de transporte, y en particular crecientemente alejados de los servicios de movilidad ferroviaria, así como también en general de equipamientos urbanos, involucrando los territorios intersticiales y externos del aglomerado metropolitano;
- ? por otra, la *pérdida* de población radicada en el entorno inmediato de algunos de los sectores de más alto nivel de accesibilidad, generada por las escasas líneas de transporte subterráneo disponibles. Este fenómeno afecta de manera diferencial a estratos sociales medios y, sobre todo, medio-bajos, del sector sur de la jurisdicción central de la metrópolis;
- ? la concentración poblacional señalada (en primer término) se encuentra vinculada, por otra parte, a una *especificidad locacional* de cada uno de los estratos socioeconómicos de la población, cuyos niveles de diferenciación se encuentran en curso de intensa profundización. *En general*, tienen vigencia correlaciones positivas entre el nivel socioeconómico de los grupos poblacionales y el de la centralidad posicional / condiciones relativas de accesibilidad de su residencia;
- ? por último, y en el marco de la transformación de las condiciones de accesibilidad regional a través de una red (prevalentemente radial) de autopistas de acceso metropolitano, se encuentra en desarrollo, más allá de los límites recientes de la conurbación, un conjunto de emprendimientos de residencia permanente y transitoria, así como de servicios orientados a los estratos sociales medio-altos y altos según pautas que, de manera manifiesta, exceden las modalidades de suburbanización histórica 'convencional', características de períodos menos recientes –que

configuraron continuos urbanos con accesibilidad universal, al menos en términos físicos-, involucrando prevalentemente a sectores sociales medios, para inscribirse ahora, en cambio, en modalidades de tejidos discontinuos, 'insulares', o de 'urbanización difusa', sólo accesibles -incluso *físicamente*- a sus usuarios específicos, pertenecientes a sectores sociales medio-altos y altos.

Así, en el contexto de crecimientos poblacionales totales de nivel significativo, y de una intensificación notoria de los niveles de estratificación social, la estructura territorial de la metrópolis se encuentra atravesando un proceso de equivalente profundización de un conjunto de contradicciones esenciales, consistentes, por una parte, en la dilapidación de *potenciales de transporte y locacionales disponibles* vinculados directamente a los servicios de movilidad guiada, que resultarían asociados a condiciones de sustentabilidad ambiental y mayor eficiencia funcional y económica relativas, así como, consecuentemente, de menor nivel de inequidad, y por otra, al desarrollo de *nuevos potenciales locacionales*, asociados a ingentes inversiones relativas al transporte vial, ineficientes en términos económicos por su carácter no-reproductivo, que benefician casi exclusivamente a sectores sociales minoritarios medio-altos y altos, según pautas no sustentables en términos ambientales derivadas de la intensificación que las mismas inducen en la participación modal del transporte automotor, y particularmente de la de su componente individual.

Estos procesos tienen lugar en el contexto de inacabables ajustes macroeconómicos, muy severos en términos de su impacto social, que afectan particularmente a los sectores comunitarios más vulnerables.

En tanto, y como consecuencia de los rasgos señalados, el modelo territorial del mayor aglomerado urbano del país, que alberga a alrededor de un tercio de su población total, resulta transformado en un sentido que significará crecientes ineficiencias globales de inversión y operación, así como mayores faltas de sustentabilidad ambiental, generando impactos perjudiciales y sostenidos que resultan particularmente trascendentes en cuanto afectan a los sectores sociales medio-bajos y bajos, que constituyen los grupos poblacionales largamente más representativos del Aglomerado en términos cuantitativos.

De hecho, en el contexto de una extraordinaria profusión inconexa de jurisdicciones e incumbencias de las administraciones públicas con actuación en el escenario metropolitano, y la completa carencia de organismo alguno dirigido a su coordinación o gobierno integrado, los eventos señalados responden a una lógica 'auto-organizada' que, lejos de ajustarse a pautas de eficacia, eficiencia, equidad y sustentabilidad globales de algún carácter -social, económico, funcional o ambiental-, opera en beneficio exclusivo de los sectores sociales más pudientes y políticamente representativos. De hecho, las diversas organizaciones gubernamentales involucradas se constituyen, de manera prevalente, en meras mediadoras -legitimantes- del desempeño de los lobbies vinculados al automotor, las infraestructuras viales y de otros tipos de servicios, y el desarrollo de nuevo suelo

2. ESTRUCTURA FISICO / FUNCIONAL del AGLOMERADO y ACCESIBILIDAD TERRITORIAL

Las estructuras física y funcional del Aglomerado Metropolitano de Buenos Aires han resultado hasta hace algunas décadas correlacionadas de manera nítida con el modelo radio-concéntrico que ha caracterizado históricamente a los elementos troncales de los diversos subsistemas que integran sus redes y servicios de transporte, particularmente las de carácter guiado, tanto ferroviario como subterráneo.

La condición portuaria de Buenos Aires –que ha constituido desde su origen el rasgo esencial de la funcionalidad geopolítica de la ciudad-, el gran peso relativo de las transacciones externas en su estructura económica, y los muy altos niveles de centralidad funcional, económica y política que adquirió progresivamente frente a la estructura nacional y al Cono Sur Americano se han configurado, junto a las condiciones en general amigables del ambiente de soporte, en los elementos explicativos de la conformación de la red caminera originaria, dirigida a cada uno de los rumbos del territorio regional.

A su tiempo, dicha red ha resultado constituida en el elemento referencial fundamental, no solamente de las sucesivas mejoras conducentes a su propia jerarquización funcional a través de la ampliación del número de miembros de ese tipo de recurso de movilidad, sino también de la progresiva diversificación de las redes y servicios de transporte, a través de la implantación de sistemas ferroviarios de superficie y subterráneos (v. Mapas 1, 2 y 3).

Al presente, el conjunto de *corredores radiales* así configurados -en los que se integran componentes camineros y de riel, tanto de superficie como subterráneo- resulta constituido por los elementos estructurales de jerarquía regional que se mencionan más abajo en cada uno de los casos. Más allá de los mismos, los ejes mencionados resultan articulados con elementos viales de la más alta jerarquía (intra) urbana de la Ciudad de Buenos Aires, que constituyen vinculaciones directas con sus áreas de Micro y Macrocentro, las que, de ese modo, adquieren una potencialidad funcional de carácter netamente metropolitano y regional.

Los corredores de mayor jerarquía son los siguientes:

Noreste: Ruta Nacional 9 / Acceso Norte / FFCC Mitre, Belgrano Norte y Tren de la Costa / conexión con Micro/Macrocentro a través de Subtes C y D;

Noroeste: Ruta Nacional 8 / Acceso Norte / FFCC San Martín y Urquiza / conexión con Micro/Macrocentro a través de Subtes B y C;

Oeste: Ruta Nacional 7 / Acceso Oeste / FC Sarmiento / conexión con Micro/Macrocentro a través de Subte A;

Sudoeste: Ruta Nacional 3 / Acceso Ezeiza - Cañuelas / FC Belgrano Sur / conexión con Micro/Macrocentro a través de Premetro y Subte E ;

Sudeste: Rutas Nacionales 1 y 2 / Acceso Sudeste / FC Roca / conexión con Micro/Macrocentro

a través de Subte C.

Como puede observarse, cada uno de los mencionados corredores incluye como componente vial principal metropolitano un 'Acceso', constituido según el formato de autopista. Los mismos alcanzan desarrollos extendidos, que exceden los límites del tejido consolidado del Aglomerado. Con excepción del Acceso Norte –que, también, ha sido ampliado de manera sustantiva en años recientes-, todos han sido concretados durante la última década.

Esta circunstancia ha venido a transformar de manera estructural el sistema regional / urbano de accesibilidad territorial, relativizando la significación de los modos guiados, valorizando de manera notoria el posicionamiento relativo de las periferias metropolitanas accesibles a través de los 'Accesos', y -aunque pueda considerarse paradójal- reafirmando la significación (regional) del Micro y Macrocentro del Aglomerado.

También debe señalarse como consecuencia altamente trascendente, que ese conjunto de recursos de movilidad se ha constituido en un incentivo mayor, como veremos, para el incremento en la participación modal del transporte automotor individual.

Por lo demás, y afirmando la significación del área central principal de la metrópolis, de las cuatro grandes terminales ferroviarias de servicios de pasajeros del Aglomerado, tres

–Retiro, Once y Constitución- configuran los límites de su área central extendida (Macrocentro) de mayor jerarquía, cuya accesibilidad resulta valorizada además a través de la existencia de otras tantas líneas subterráneas radiales, y de la única que articula a cada una de las mismas.

En cuanto a elementos de conectividad transversal de escala metropolitana, tanto de carácter vial cuanto, sobre todo, de riel, resultan fuertemente deficitarios (v. Mapas 1 y 2).

En el caso de los caminos, su jerarquía relativa y oportunidad de concreción han resultado condicionados en general a la importancia de las vinculaciones que permiten o inducen con las áreas de Micro y Macrocentro metropolitanos.

De hecho, alejándose de la mencionada área central principal, más allá del eje constituido por las Avenidas Coronel Díaz / Medrano / Sáenz no existen hasta el camino de circunvalación del distrito capitalino –Av. General Paz-, vínculos transversales que ofrezcan alguna nitidez, continuidad y jerarquía circulatorias, así como tampoco vinculación orgánica con las redes viales del conurbano (v. Mapa 1).

Más allá del camino señalado, la concreción de componentes viales transversales significativos de jerarquía propiamente regional ha comenzado a hacerse efectiva recién a partir de la década de 1970, con la Autopista del Buen Ayre, en tanto que otros más externos se encuentran aún en proceso de concreción.

En cuanto a conexiones transversales ferroviarias -de las que se encuentran disponibles una cantidad nada desdeñable de tramos (en relación a la constitución de un arco vincular completo que articule todas las líneas), y que resultan subutilizados en todos los casos-, deben considerarse imprescindibles en relación a los servicios de carga, con vistas a proveer acceso al puerto de Buenos Aires a las líneas del sector sur, y al de Dock Sud a las del norte, sin interferir con el área de mayor nivel de centralidad

contexto de promoción de *nuevas centralidades metropolitanas focalizadas en torno de servicios de riel*.

A nivel de servicios subterráneos, la próxima concreción de la Línea H se constituirá en la segunda de ese carácter disponible en el Aglomerado, más allá de la histórica y altamente trascendente Línea C.

Los señalamientos que anteceden ponen en evidencia la fundamental trascendencia relativa que han mantenido históricamente los componentes de carácter radial del sistema de transporte sobre las conformaciones física y funcional metropolitanas, y el muy alto impacto que ello ha tenido en términos de la amplificación de la jerarquía y el tamaño relativos del área de mayor nivel de centralidad del Aglomerado, su Micro / Macrocentro.

Deben señalarse también las implicancias formales y funcionales de un sistema como el descripto, en el que, a medida que se avanza del centro a la periferia, resulta progresivamente amplificado el tamaño de los territorios comprendidos entre corredores, que resultan, por tanto, crecientemente inaccesibles de manera directa a través de los medios de movilidad que se desarrollan sobre los segundos.

Sobre un territorio de casi 4.000 Km², la extensión de cada uno de los miembros de la red circulatoria es la siguiente:

subsector vial: 25.000 Km (aunque referida a un área de referencia más extensa; Kralich 2000:4); ferrocarril de pasajeros: 765 Km, 259 estaciones (GCBA/UBA 2000:106); subterráneo: 38,4 Km, 64 estaciones (op.cit.:130); ferrocarril liviano ('Premetro'): 7,4 Km, 13 estaciones (op.cit.:130).

Los montos relativos de inversión en la producción de estos diversos tipos de infraestructuras en el Aglomerado han resultado fuertemente mutantes a lo largo de tiempos recientes.

Así, en tanto durante la década de 1960 la participación del subsector vial alcanzaba el 56% frente al 44% de los subsectores ferroviario y subterráneo, durante la década de 1990 esas asignaciones relativas se han visto mucho más intensamente polarizadas en torno del primero, alcanzando (la inversión vial) casi el 66% del total (GCBA/UBA 2000:84-87).

La movilidad de personas desarrollada sobre la mencionada red ha sufrido variaciones altamente significativas, tanto en términos cuali como cuantitativos.

Desde el punto de vista cuantitativo, resulta destacable la incidencia de factores económicos, así como la de los niveles de ocupación de la población sobre la tasa global de generación de viajes. Así, en tanto durante 1970 tenía vigencia un valor de 2,1 viaje/persona/día, en el año 1992, poco después de severos incidentes hiperinflacionarios, la tasa de generación había descendido a 1,4. Recién durante 1997 llegó a recuperarse el valor de la referencia originaria.

La incidencia de las condiciones económicas sobre la tasa de generación de viajes se hace bien evidente además al considerar el comportamiento frente a la misma de la población diferenciada en

sector Transporte en el Aglomerado- en tanto en el nivel alto, los *hogares* que disponían de automóvil generaban casi 11 v/d, y los del nivel medio en la misma condición, poco más de 7, los del nivel bajo sin automóvil lo hacían solamente al nivel de casi 4 (GCBA/UBA 2000:92). En ese contexto, debe considerarse adicionalmente el creciente número de miembros de los hogares a medida que desciende su nivel socioeconómico.

Estas sensibles diferencias en las tasas de generación de viajes resultan fácilmente comprensibles si se tiene en cuenta la *incidencia* que los costos de transporte representan en la economía de las familias. Así, por ejemplo, considerando hogares con ingresos de \$400.-/ mes (U\$S 400.-) –por debajo del cual se encuentran ubicados vastos sectores comunitarios, que incluían en 1997 la totalidad del quintil inferior, y buena parte del segundo, así como los sectores desocupados o sin ingresos regulares (v.Cuadro 5)-, en las circunstancias de movilidad urbana más favorables -recorridos circunscriptos a una sola jurisdicción sin transbordos- desarrollados a través del modo ferroviario, la incidencia en el presupuesto familiar era del 5,3%; ese mismo tipo de circunstancia funcional, con viajes realizados por medio automotor colectivo, resultaba en una incidencia del 8,4%. *En el caso, en cambio, de recorridos mayores -interjurisdiccionales con hasta dos transbordos-, ambos tipos de incidencias se elevaban a 24,2 y 31,5% respectivamente* (Kralich 2000:13).

Como veremos más adelante, buena parte de la población metropolitana se ubica, en términos de demandas de transporte, en el último tipo de circunstancias problemáticas señaladas.

Encuestas a representantes de hogares ubicados bajo la Línea de Pobreza del Aglomerado permiten detectar que entre los factores explicativos de su falta de trabajo resulta aludida en el 30% de los casos la carencia de recursos para afrontar los gastos de movilidad (López 1999:12).

Cabe enfatizar que, dada la dinámica del crecimiento poblacional, y el comentado recupero en la tasa de generación, la evolución de los volúmenes totales de viajes en el Aglomerado entre los años 1970 y 1997 alcanzó una equivalente tasa de crecimiento, pasando de los 17,4 a los 22,8 millones de movimientos / día, respectivamente (GCBA/UBA 2000:89).

Esta circunstancia, asociada al sentido de los cambios modales, que se señalan más abajo, permite inferir trascendentes implicancias problemáticas del más diverso carácter.

Desde el punto de vista de las transformaciones de carácter cualitativo, la reconfiguración de la estructura modal del transporte que ha tenido lugar entre 1970 y 1997 ha respondido a las características del Cuadro 1.

Debe resaltarse el notorio crecimiento en el nivel de participación del automóvil privado, excediendo una duplicación de su participación originaria a expensas, de manera genérica, de los medios públicos, y entre ellos, sobre todo, del autotransporte público colectivo, con diferencias negativas también en los modos guiados, particularmente de subterráneos.

En ese contexto, cabe señalar la notoria evolución durante el período considerado de la tasa de motorización, que pasó de 13 a 4,4 personas / auto entre 1970 y 1995. Este incremento ha alcanzado para involucrar a sectores sociales medios y medio-bajos en ese tipo de tenencia, explicada por las

automóvil usado.

La cuestión de la demanda de servicios ferroviarios merece un comentario particular. En el marco de un nivel masivo de evasión en el pago de las tarifas, después de alcanzar el valor mínimo de las últimas tres décadas durante 1991 –con casi 209 millones de viajes-, a partir de la privatización de los servicios durante 1993 comienza un sostenido crecimiento –en alta medida meramente formal-, en el que juega un rol indudable la regularización en el pago de los servicios. A partir del mínimo mencionado, la demanda alcanza durante 1998 un nivel de casi 478 millones de viajes, o sea un incremento del 128%. Aún a pesar de ello, el valor mencionado se encuentra bien por debajo -14%- del pico de los últimos 40 años, que superaba los 555 millones de viajes durante 1958 (GCBA/UBA 2000:117).

En el marco de un crecimiento poblacional de más del 60% durante el período mencionado, no puede dudarse en considerar como elemento explicativo fundamental del bajo nivel de participación de este modo de transporte –en el marco de sus tarifas largamente preferenciales- a los cambios en la estructura territorial adoptada por la metrópolis, y por excelencia la expansión de sus intersticios y periferias, a las que nos referiremos en el punto 3. del presente trabajo.

El mencionado conjunto de viajes se encuentra asociado, como es evidente, con el desarrollo de una gran diversidad de actividades metropolitanas, con sus niveles relativos de intensidad, así como con sus condiciones de localización, y resulta referenciado de manera muy significativa al posicionamiento de la residencia de cada uno de los sectores poblacionales.

La localización espacial de las actividades no-residenciales en la metrópolis responde a pautas de especialización relativamente nítidas. Así, resulta ostensible la concentración de las actividades terciarias de mayor nivel de centralidad –institucionales públicas y privadas, comerciales y, sobre todo, de una amplia gama de otros tipos de servicios-, en las áreas de Micro y Macrocentro de la jurisdicción central. Más allá de ello, existe un considerable conjunto de áreas centrales relativamente concentradas, extensas en algunos casos, aunque, prevalentemente, de bajo nivel jerárquico, vinculadas a importantes áreas de transferencia de transporte, a núcleos de administraciones públicas locales, y, más en general, a ámbitos que históricamente desempeñaron funciones de ‘centros de localidades’, oportunamente integradas al tejido y funcionalidad metropolitanos.

Durante las últimas décadas, el señalado incremento en el nivel de motorización ha resultado vinculado a procesos de desconcentración tanto de la residencia como de actividades centrales, en procesos mutuamente realimentados. Ello involucra tanto a unidades relativas a servicios jerárquicos en los sectores de, por ejemplo, la educación y la salud, cuanto más en general a los sectores del comercio y los servicios de niveles de centralidad bajo y medio, a través de su focalización en unidades compactas –centros de compras y servicios- localizadas fuera de los ámbitos históricamente constituidos, y accesibles casi exclusivamente a través del automóvil privado.

Las actividades manufactureras, por su parte, vienen experimentando procesos de disminución de su número de unidades, concentración operativa, y localización prevalente en los ámbitos internos del

Si se consideran los niveles de Valor Agregado Bruto relativos a las actividades productivas localizadas en diversos subsectores del área conurbada del Aglomerado, puede detectarse (v. Cuadro 3) que en el año 1993, la participación de la 'Primera Corona'—que incluye los ámbitos más próximos a la jurisdicción central—era de poco más del 79%, en tanto la totalidad de los sectores más externos participaban según el 21%. Una diferenciación según rumbos permitía detectar que el Área Norte participaba según el 44%, el Oeste según el 24, y el Sur según el 32% (GCBA/UBA 2000:79).

Pero, como veremos, la localización residencial de la población respondía a pautas de distribución bien distintas.

Como consecuencia, en el nivel global, las personas movilizadas diariamente prevalentemente por razones de trabajo que habitaban la periferia metropolitana y se desempeñaban en la jurisdicción central alcanzaban durante el año 1997 el número de casi un millón, en tanto que, en sentido contrario, lo hacían alrededor de 130.000.

A un mayor nivel de diferenciación, debe señalarse que durante el año 1980, el Micro y Macrocentro metropolitanos se constituían en destino de poco más del 58% del conjunto de saldos diarios positivos de viajes por trabajo y estudio que tenían lugar en la jurisdicción central del Aglomerado (Ainstein 1997:38).

3. DINAMICA POBLACIONAL DEL AGLOMERADO

El crecimiento poblacional del Aglomerado ha resultado sumamente vigoroso entre fines del siglo XIX y los inicios de la 1ª. Guerra Mundial, con niveles superiores al 5% anual, que casi duplicaban los relativos al país en su conjunto (Ainstein 1996:134). A partir de entonces, las tasas de crecimiento poblacional metropolitano atravesaron una creciente declinación y, a partir de 1970, han resultado menores a las del crecimiento nacional -0,8 y 1,3% respectivamente en el período 1980/1991-. Sin embargo, la significación relativa del Aglomerado en términos poblacionales, con casi 11 millones de habitantes en 1991, ha seguido manteniendo su gran entidad: en ese año, superaba todavía el tercio de la población nacional.

En el marco de un crecimiento poblacional del Aglomerado de poco más del 30% durante el período 1970/1991, la diversidad interna de esa dinámica en cada uno de sus sectores constitutivos no ha resultado menos significativa (v. Cuadro 2). En ese sentido, cabe realizar los siguientes señalamientos:

? la participación poblacional de la jurisdicción central del Aglomerado -la Ciudad de Buenos Aires-, demográficamente estable, pasó de representar el 36 a sólo el 27% de la del Aglomerado en su conjunto. Ello a pesar de que, como ha sido señalado, encuentra sede en esta unidad administrativa la mayor cantidad de empleos regionales del sector terciario. Como consecuencia, esa jurisdicción resulta constituida asimismo en el ámbito de mayor nivel de concentración de

viajes metropolitanos;

- ? la dinámica demográfica del sector conurbado del Aglomerado se ha concretado durante el período considerado a través de crecimientos centrados en sus sectores más externos: así, en los años 1970 y 1991, la Primera, Segunda y Tercera Coronas concentraban respectivamente el 33,7, 21,1 y 10%, y 32,5, 25,9 y 14,4% de la población total del Aglomerado;
- ? en particular, y dada su relación con las condiciones de accesibilidad al transporte colectivo, así como a la calidad de vida de la población a que aludiremos en el siguiente apartado, señalamos un subconjunto de diez jurisdicciones –la mitad, en número, de aquellas que consideramos aquí como constitutivas del Aglomerado- que, a partir de una participación de sólo casi el 36% en su base poblacional durante 1970, ha explicado el 85% de su crecimiento en el período 1970/1991. Se trata de dos municipios de la Primera Corona -Lomas de Zamora y La Matanza (que participa también de las Coronas Segunda y Tercera)-, cinco de los seis municipios que constituían la Segunda –Quilmes, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Morón y General Sarmiento-, y tres de los seis jurisdicciones de la Tercera –Florencio Varela, Merlo y Moreno-. De hecho, durante las dos décadas aludidas, la Primera Corona ha explicado el 28% del crecimiento poblacional, la Segunda, el 42%, y la Tercera, el 30%.

Estas circunstancias constituyen suficiente evidencia de la creciente significación poblacional de los sectores externos del Aglomerado, así como del compromiso progresivo de los ámbitos territoriales comprendidos entre los corredores radiales mencionados en el punto 2., de lo que emergen crecientes dificultades para el acceso de los sectores sociales que los habitan a los servicios de transporte de riel disponibles en aquéllos (v.Mapa 3).

Resulta conveniente sintetizar aquí las faltas de identidad existentes entre la localización residencial de la población y la de las actividades económicas desarrolladas en el sector conurbado del Aglomerado, en el que parte de aquélla desarrolla sus actividades laborales.

Así, a través de una diferenciación distinta de la adoptada en general en este trabajo en relación a las diversas Coronas metropolitanas se registran los siguientes elementos (v.Cuadro 3):

- ? en tanto la participación relativa de la Primera Corona en términos poblacionales ha disminuido desde casi dos tercios a menos de un medio, la de las actividades económicas en ella desarrolladas se ha mantenido estable;
- ? en relación a la Segunda Corona, en el marco de una significativa expansión poblacional –desde poco más de un tercio a poco más de un medio-, la participación relativa de sus actividades económicas ha permanecido estable;
- ? en tanto el poblamiento de la Zona Norte ha tendido a disminuir su participación relativa, la de sus actividades económicas ha tendido a incrementarse;

? la Zona Oeste ha mantenido relativamente estables a lo largo del período considerado sus dinámicas poblacional y económica;

? la Zona Sur ha atravesado una dinámica poblacional con un nivel de participación someramente creciente; en tanto, los niveles de participación de las actividades económicas radicadas en la misma se han visto implicadas en una severa disminución relativa.

Estas circunstancias adquieren un muy alto significado crítico, ya que implican altas demandas de movilidad regional por parte de sectores poblacionales afectados por las mayores carencias económicas, como veremos en el punto 4..

Al interior de la Ciudad de Buenos Aires, en un escenario de estabilidad demográfica global, la dinámica poblacional interna ha resultado fuertemente diversa durante las últimas décadas. Así, en el período 1970/1991, su sector norte, poblado prevalentemente por sectores sociales medio-altos y altos, ha visto incrementar su población en el 2,8%, en tanto que el sector sur, poblado por sectores medios y bajos, ha participado de una retracción del 5,5%. Pero, lo que resulta paradigmático, paradójal y expresivo de las fuertes tensiones socio-territoriales vigentes en el Aglomerado, es lo que ha tenido lugar en alguna de las escasísimas áreas de influencia inmediata de las líneas de transporte subterráneo –que representan solamente alrededor del 19% del territorio de la Ciudad, y 0,9% del del Aglomerado- disponibles en uno y otro sector de la ciudad: en tanto la del norte (Línea D) ha participado de un incremento poblacional del 8,6% -consecuente con sus condiciones privilegiadas de accesibilidad, enfatizando el sentido de variación de su sector de pertenencia-, la del sur (Línea E) ha visto *disminuir* su base poblacional en un 12,1%, superando ampliamente el sentido de variación vigente en su ámbito de inserción

(Ainstein 1997:37-46; v.Mapa 4).

Es decir que, en función de circunstancias estructurales de naturaleza socioeconómica

-diferenciales muy notorios de los recursos (económicos) a los que acceden los diversos sectores poblacionales, segregación residencial intensa en relación a las condiciones de estratificación social, capacidad para ejercitar retenciones especulativas de suelo por parte del sector propietario, carencia de políticas públicas activas de promoción diferencial de esos sectores de la ciudad, entre otros-, resultan dilapidados recursos sumamente escasos de transporte de la más alta trascendencia individual y social, implicando además una equivalente pérdida en las condiciones de utilización de suelo urbano de muy alto nivel relativo de centralidad.

Más allá de los límites del continuo urbano que venimos considerando, se encuentran en desarrollo en todos los rumbos de la periferia del Aglomerado, aunque de manera prevalente en su sector norte, una profusión de emprendimientos de residencia permanente y transitoria dirigidos a sectores sociales

medio-altos y altos. Los mismos incluyen equipamientos complementarios en esparcimiento,

educación, salud y servicios comerciales, así como magnitudes apenas significativas de actividad productiva terciaria, que tienden a constituirlos en enclaves social y funcionalmente autónomos, al menos en relación con buena parte de sus prácticas de consumo.

Desde un punto de vista cuantitativo, se ha estimado que albergan a alrededor de 150.000 personas, comprometiendo un territorio del orden de 200 Km², similar al de la Ciudad de Buenos Aires, que, más allá de ser sede del área central principal altamente concentrada de la metrópolis, alberga a tres millones de residentes.

En términos de accesibilidad regional, esos sectores resultan tributarios por excelencia del conjunto de 'Accesos' viales enumerados en el segundo punto del presente documento. Constituyen el hábitat de un sector social que maximiza por excelencia la Internalización de beneficios derivados de patrimonios y potencialidades colectivos altamente deficitarios –por ejemplo, las *redes de servicios regionales* (téngase en cuenta que durante 1991, por ejemplo, los niveles de dotación de agua y cloaca centralizados en el Aglomerado alcanzaban respectivamente niveles que incluían solamente al 64 y 47% de la población)-, de las *inversiones y/o gestiones del sector público* –creación de nuevos servicios de infraestructura, por excelencia caminos regionales de alto standard, de los que estos sectores sociales resultan usuarios privilegiados-, de *recursos territoriales preferenciales* –sectores pampeanos de alta potencialidad de producción rural-, así como generadores desproporcionados de *cargas y costos ambientales*, -vinculadas por excelencia con sus condiciones extensivas de consumo de suelo regional, a través de los niveles cuantitativos de demandas de movilidad que significan, y del modo prevalente de su satisfacción, a través del automóvil individual-.

En relación con los niveles de densidad residencial vigentes en los diversos sectores del Aglomerado cabe señalar los siguientes elementos: durante el año 1991, a partir de un valor global aproximado (ya que no todas las jurisdicciones involucradas se encontraban completamente urbanizadas) de 2.800 personas/Km², las disparidades internas resultaban de gran entidad (v.Cuadro 2). Así, en tanto la jurisdicción central alcanzaba un valor de casi 15.000 p/Km², los agregados de la Primera, Segunda y Tercera Coronas lo hacían según niveles progresivamente decrecientes de 5.400, 2.800 y 800 p/Km², a partir de modalidades residenciales en las que prevalece ampliamente la vivienda individual.

Como puede verse, la expansión territorial del Aglomerado podría, desde el punto de vista conceptual al menos, haberse concretado según términos de compacidad significativamente más altos que los que efectivamente resultaron. Intervienen aquí al menos tres factores de gran entidad: por una parte, las condiciones de desempeño del mercado inmobiliario, que se concreta en diferenciales de valor muy notorios entre suelos 'maduros', y 'urbanos en términos meramente nominales', que son los que resultan prevalentes *entre* corredores; por otra, las condiciones de concreción de las viviendas que, en la medida en que se refieren a sectores sociales medio-bajos y bajos, responden a modalidades autogestivas, y se 'optimizan' –en realidad, resultan meramente factibles- a través de emprendimientos de naturaleza individual; por fin, lo que resulta de significación crucial, los modos de

integrada, ni resultado dirigidos a la maduración de la totalidad de suelo urbano considerado necesario, y a la consecuente regulación de sus condiciones de utilización.

Así, tienen lugar de manera simultánea sendos tipos de gradientes de densidad residencial: por una parte, el ya señalado *'del centro a la periferia'* metropolitana; por otra, un conjunto relativo a *'del entorno de los ejes de los corredores de transporte masivo'* al de *'los espacios intersticiales comprendidos entre los mismos'*.

Ya han sido señaladas las consecuencias derivadas de estas circunstancias sobre los sectores sociales residentes en la periferia metropolitana, tanto en términos de demandas de movilidad, como de los impactos de la misma sobre la economía de los hogares. En el siguiente apartado veremos cuáles son los sectores sociales que resultan implicados de manera prevalente en estas condiciones de vida y de movilidad.

4. ESTRATIFICACION SOCIAL EN EL AGLOMERADO

Las condiciones de enrolamiento laboral resultan altamente trascendentes tanto en términos de las modalidades de inserción social global de cada uno de los sectores poblacionales, cuanto de los impactos funcionales y ambientales asociados a sus desplazamientos urbanos.

En el marco de una transformación en el perfil productivo de la metrópolis, la ocupación en el sector terciario, que participaba según el 57% durante 1980, lo hacía en un nivel del 70% en 1992, aunque con una incidencia creciente de componentes parasitarios. Esta diferencia resulta trascendente en términos socio-territoriales, por una parte, y de transporte, por otra, ya que, como ha sido señalado, la jurisdicción central del Aglomerado concentra de manera prevalente al mencionado sector productivo, en tanto que la industria manufacturera resulta dominante en el área conurbada.

Por lo demás, durante las últimas décadas, todos los indicadores relativos al campo laboral han estado sujetos a evoluciones altamente problemáticas. Así, en términos de desocupación, a partir de un nivel de referencia del 2,3% vigente durante 1980 en la metrópolis, se alcanza durante Mayo de 1995 una afectación del 20,2%, que superaba a la correspondiente a la casi totalidad del subsector urbano nacional, del 15,4%. Por otra parte, debe señalarse también la vigencia de una fuerte asimetría *al interior* del Aglomerado, explicativa de aquélla, en función del alto nivel de participación poblacional del conurbano: durante el último año mencionado, la jurisdicción central resultaba afectada según el 14,3%, y el sector conurbado según el 22,6. Durante Mayo de 2000, los valores correspondientes a los agregados jurisdiccionales aludidos eran de 16, 14,5, 11,2 y 17,9%. Debe enfatizarse la gravedad del último guarismo mencionado.

En términos de subocupación la situación vigente no resultaba más alentadora. Así, frente a una tasa del 4,7% durante 1980, se alcanza al presente –incluyendo los subtipos *'demandante'* y *'no-*

11,7, y el del sector conurbado del 16,5%.

En relación a la progresiva precarización de las relaciones laborales puede considerarse ilustrativa la información del Cuadro 4.

Como consecuencia, al menos parcial, de las circunstancias señaladas, la distribución de los ingresos de los hogares del Aglomerado ha venido profundizando sus pautas históricas de fuerte diferenciación (v. Cuadro 5).

Puede detectarse que durante el período considerado, en el marco de una pérdida total de ingresos de los hogares de escala marginal - -1,5%-, la participación relativa de cada uno de los quintiles poblacionales ha significado una profundización de los fuertes niveles de concentración vigentes en la referencia de origen. Así, de una disparidad entre extremos de poco más de 7 durante 1970 se pasa a otra casi tres veces mayor, levemente superior a 18 durante 1997, resultante de un crecimiento en la participación entre el 40 y el 58% por parte del quintil superior, y de la disminución en la misma de entre casi 6 y poco más de 3% por parte del quintil inferior, respectivamente.

Consecuentemente, las condiciones de calidad de vida de los diversos estratos poblacionales resultan altamente diversas, así como mutantes.

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ha sido definido con vistas a detectar condiciones de *pobreza estructural*, y debe ser diferenciado de las 'Líneas de Pobreza', así como de 'Indigencia', sujetas a mayor variabilidad, y dirigidas a fines analíticos distintos. El mencionado indicador está constituido por cuatro rasgos significativos: calidad física de la vivienda, hacinamiento habitacional, recursos de saneamiento de la vivienda, y nivel de escolarización infantil.

Durante 1991, la afectación relativa de personas por NBI en los diversos sectores del Aglomerado respondía a las características que registra el Cuadro 6.

En ese contexto, pueden realizarse los siguientes señalamientos:

- ? la fuerte disparidad en las tasas de afectación de las diversas jurisdicciones / unidades censales, que alcanzan un nivel de más de 12 entre extremos;
- ? la mejor condición relativa de la jurisdicción central de la metrópolis: solamente dos de sus 21 unidades constitutivas se ubican en el subgrupo de peor nivel de afectación del Aglomerado –más de 20% -, junto a 11 de las demás 19 unidades jurisdiccionales;
- ? la significativa mejor condición relativa de los municipios de la Primera Corona del conurbano: ninguna de esas jurisdicciones supera un nivel de afectación del 14% (excluido La Matanza, que, como ha quedado señalado, integra las tres Coronas), en el marco de un nivel máximo de afectación jurisdiccional del 32%;

poblacional en el período 1970/1991 señaladas en el apartado anterior, nueve pertenecen al subconjunto de doce de mayor nivel de afectación por NBI, implicando en todos los casos a cerca del 20% de sus bases poblacionales, e involucrando en conjunto a poco más del 40% de la población del Aglomerado;

? como puede inferirse a partir de la información del Cuadro 3, estos extensos sectores poblacionales se constituyen, además, en sujetos de los mayores volúmenes agregados de demandas de movilidad interjurisdiccional del Aglomerado, al menos por motivos laborales. Como ha sido señalado, también, los sectores con actividad laboral residentes en los sectores externos de la Aglomeración, encuentran serias dificultades para poder afrontar los costos de transporte, aún en el caso de medios colectivos.

5. CONCLUSIONES

El aglomerado metropolitano de Buenos Aires, cuya estructura relativa a características físicas y funcionales responde a sendas matrices radio-concéntricas, y se ha organizado históricamente en torno de muy significativos recursos guiados de movilidad concentrados en corredores radiales, en los que los equipamientos ferroviarios, articulados a la red subterránea, proveen acceso a un área central fuertemente focalizada. En la misma - y precisamente en función de las características radiales mencionadas-, el nivel relativo de concentración de empleos y servicios resulta abrumador.

El Aglomerado resulta pobremente dotado de conectividad transversal, particularmente en términos de servicios de transporte de riel.

Por lo demás, en general, el desarrollo urbano había resultado ajustado a pautas de relativa continuidad y compacidad, focalizado en torno de los mencionados corredores, en el marco de una participación protagónica del transporte colectivo.

La evolución de las últimas décadas del Aglomerado ha tenido lugar a través de una incidencia creciente de sus sectores más externos y, particularmente, de los vastos intersticios entre corredores, en los que se han concentrado la expansión demográfica, la creciente pobreza, y en general la falta de calidad de vida de su población. De hecho, la urbanidad de estos ámbitos resulta meramente nominal, no derivada de sus características intrínsecas, ni de potenciales de accesibilidad a transporte y servicios de gran significación.

En términos de movilidad, a nivel general, resulta creciente de manera progresiva el protagonismo del automóvil particular.

Las condiciones relativas de localización de la residencia y el empleo se encuentran mutuamente desajustados. Esta situación, que resulta en demandas metropolitanas masivas de servicios de movilidad involucrando largos trayectos, afecta de manera diferenciada

problemática prevalente a los sectores sociales medio-bajos y bajos –los de mayor presencia relativa-, que en una alta proporción resultan inhibidos de poder hacer frente a sus costos de transporte y a generar de esa forma ingresos laborales, así como, a nivel de consecuencia general, de condiciones de inserción urbana activa.

Resultan así generalizadas las desarticulaciones de carácter familiar y social.

Este conjunto de circunstancias tiene lugar en el contexto de vacíos institucionales absolutos, en cuanto los desempeños de las organizaciones gubernamentales implicadas -de los diversos niveles, carácter administrativo e incumbencias temáticas- resulten referidos a la gestión de regulaciones estructurales de carácter *multidimensional, global y de largo plazo* del contexto metropolitano. De hecho, en el marco de una creciente crisis económica y de empleo, han adquirido en cambio carácter protagónico las relaciones de mercado, relativas aún a las prestaciones sociales esenciales, que incluyen los servicios de movilidad.

Como consecuencia, las condiciones relativas de eficiencia técnica y económica de los sistemas de transporte de pasajeros, y las del apropiado ajuste entre esos sistemas y la estructura global urbana y sus intensidades edilicias adquieren jerarquía protagónica en términos de sustentabilidad social.

En este contexto, debe remarcarse la naturaleza de las mutuas relaciones vigentes entre eficiencia y equidad urbanas, ya que tanto los incrementos como los decrementos de eficiencia son objeto de apropiaciones y asignaciones sociales asimétricas: en el primer caso, de manera prevalente, a favor de los sectores de mayores ingresos, en el segundo, sistemáticamente a cargo de los de menor capacidad.

Parece razonable considerar que, en el marco de restricciones económicas muy severas, tanto en relación a su carácter global, cuanto en términos de la incidencia de las mismas sobre los hogares, la articulación estrecha entre sistemas colectivos guiados de transporte de pasajeros y tejidos urbanos compactos e intensos constituye, en casos como el de Buenos Aires, en los que resultan disponibles significativos recursos de movilidad del carácter mencionado, la clave más apropiada de su organización territorial.

Por lo demás, desde el punto de vista global, considerando, por una parte, las implicancias geopolíticas relativas al control de las fuentes energéticas fósiles, como, por otra -en las condiciones tecnológicas vigentes- de las externalidades ambientales que se generan en la utilización de las mismas, parece innegable que el creciente protagonismo del automóvil individual -en sí mismo, cuanto, más aún, en función de su impacto dispersivo sobre las condiciones de conformación urbana -, resulta ostensiblemente contrapuesto a condiciones de *optimización global*, en sus dimensiones funcional, social, económica y ambiental, para mencionar solo algunos de los tipos de manifestaciones más notoriamente implicadas.

En cambio, la articulación entre los objetivos que orientan las políticas -activas, y sobre todo pasivas- de los diversos niveles y sectores gubernamentales implicados, los lobbies del automotor y los de la promoción inmobiliaria, se constituyen en conducentes a la profundización del cuadro descrito de

locacional de los diversos sectores comunitarios, así como, *simultáneamente, de demandas y de restricciones en la factibilidad de movilidad física*, que concentran sus efectos más negativos sobre los sectores sociales peor dotados, contribuyendo de manera sensible, en función de la falta de resolución de la contradicción señalada, a la profundización de sus condiciones problemáticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Ainstein, Luis **Mega-Ciudad Buenos Aires: ¿profundización de la segmentación?**. Serie Difusión N° 11. Secretaría de Investigación en Ciencia y Técnica FADU/UBA. Buenos Aires, 1995.

----- **Buenos Aires: a case of deepening social polarization** in *The Mega-City in Latin America*, edited by Alan Gilbert. United Nations University Press. Tokyo, 1996. (133:154)

----- **Asimetrías urbanas. Ineficiencia e inequidad en las condiciones sociales de acceso a servicios de saneamiento y transporte en el Aglomerado Urbano de Buenos Aires**. Serie Difusión N° 19. Secretaría de Investigación en Ciencia y Técnica FADU/UBA. Buenos Aires, 1997 (en prensa).

CEPA (Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina) **Mapas de la pobreza en la Argentina**. Documento de Trabajo N° 4. MEOSP. Buenos Aires, 1994.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires/Secretaría de Planeamiento Urbano/Consejo del Plan Urbano Ambiental/Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires(GCBA/UBA) **Estudio de Transporte y Circulación Urbana**. Buenos Aires, 2000.

INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) **Censos Nacionales de Población y Vivienda 1970, 1980, 1991**. Buenos Aires.

Kralich, Susana **Suburbanización, accesibilidad y gestión de servicios de transporte público en la RMBA** en Primer Seminario de Investigación sobre Servicios Urbanos en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires, 2000. Mimeo.

López, Artemio **Pobre Argentina**. Buenos Aires, 1999. Mimeo.

RESEÑA BIOGRAFICA

El autor es Arquitecto y Planificador Urbano y Regional de la Universidad de Buenos Aires, y Master of Regional Planning de Cornell University. Profesor y miembro del comité académico de la Maestría en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Buenos Aires, con sede en su Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, en la que es responsable de la Cátedra de *Teorías y Metodologías de Gestión Regional y Metropolitana*, así como del *Seminario de Tesis*.

Sus actividades de investigación se concretan al presente en torno de las problemáticas de la

relativas al caso del Aglomerado Buenos Aires.

Domicilio postal: Juan María Gutiérrez 3998, piso 3

1425 Buenos Aires. Argentina

Correo electrónico: [luisai @ fadu.uba.ar](mailto:luisai@fadu.uba.ar)

Tel/Fax: (+ 54 11) 4803 6361

[ANEXOS](#)