

LAS GRANDES CIUDADES CONSTITUYEN UN POTENTE ATRACTIVO PARA LA POBLACIÓN POR LA DIVERSIDAD DE LA OFERTA RESIDENCIAL Y DE CONSUMOS DE BIENES Y SERVICIOS. SIN EMBARGO, EN MUCHOS CASOS SE HA CONVERTIDO EN UN SUPPLICIO, SOBRE TODO TENIENDO EN CUENTA EL FUNCIONAMIENTO DEL TRANSPORTE URBANO. ES NECESARIO ENCONTRAR UNA SOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL QUE PERMITA PENSAR POLÍTICAS PÚBLICAS CONJUNTAS PARA TODA EL ÁREA, QUE GARANTICEN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA CIUDAD.

# VIVIR EN LAS GRANDES CIUDADES SIN CIUDADANÍA NI DERECHOS URBANOS METROPOLITANOS



por **ARTEMIO PEDRO ABBA**. *Coordinador General del Observatorio Urbano Local - Buenos Aires Metropolitana (OUL-BAM), CIHaM/FADU/UBA*

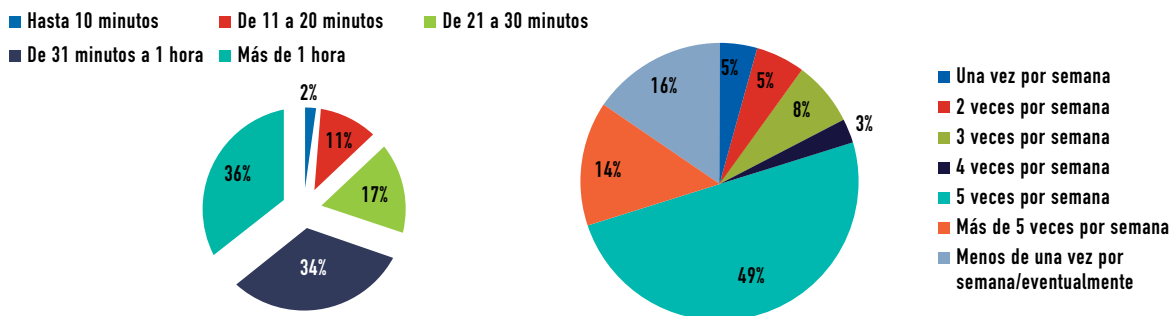


Las grandes ciudades constituyen un potente atractivo para la población por la diversidad de la oferta residencial y de consumos de bienes y servicios. Sin embargo, además de esconder profundas desigualdades internas, debido a su crecimiento expansivo que supera los límites jurisdiccionales originales, disuelve las ciudadanías locales sin reemplazarlas por un espacio político metropolitano en el cual ejercer su derecho a la ciudad.

Es sin duda muy diferente como opción de hábitat urbano residir en el barrio de San Telmo de la ciudad de Buenos Aires o en la localidad de Paso del Rey en el partido de Moreno, segundo cordón del conurbano. Sin embargo, tienen en común la condición de **minusvalía como ciudadanos metropolitanos**. Un ejemplo muy claro es la **movilidad urbana**: si el habitante porteño trabaja o estudia en un sitio cualquiera del conurbano o, recíprocamente, el habitante de Paso del Rey lo hace en el centro de la ciudad, ambos tendrían dificultades (o más bien padecimientos) para realizar su traslado que en la mayor parte de los casos es cotidiano.

*Los avatares de sucesivas interrupciones de la continuidad democrática del país permitieron la avanzada de los intereses del conglomerado automotriz-petrolero que más tarde se asoció con la construcción de autopistas quebrando aquellas políticas urbanas que favorecían el crecimiento metropolitano basado en una fuerte estructura de transporte público.*

Duración y frecuencia de viajes del modo público



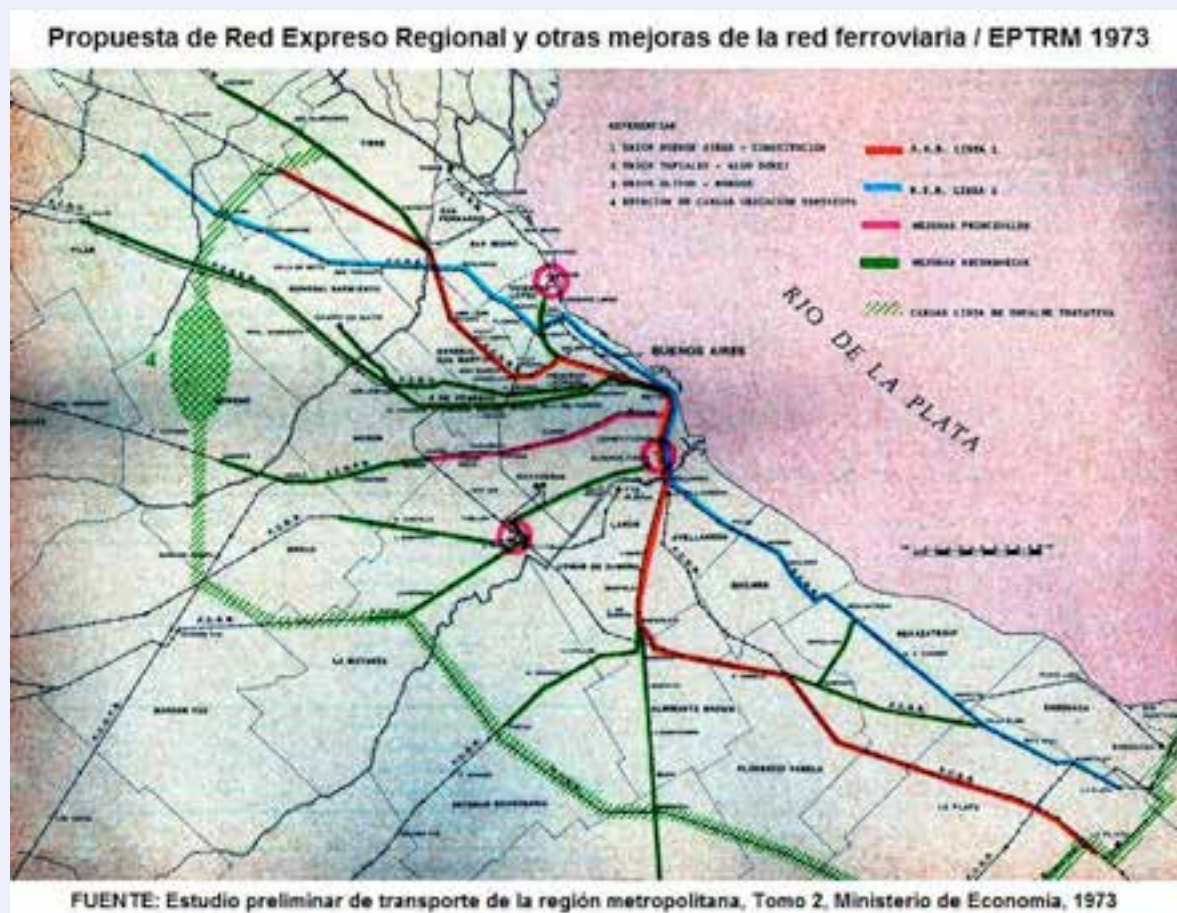
Fuente: Encuesta de movilidad domiciliaria (ENMODO), 2009/2010

Tiempo de espera+viaje excesivo (muchas veces impredecible), el alto costo del boleto, incomodidad, bajos niveles de seguridad si se traslada en transporte público y congestión, inseguridad vial, estacionamiento costoso si su traslado es en automóvil privado, son los componentes de esas dificultades. Según la Encuesta de Movilidad Domiciliaria de la Secretaría de Transporte de la Nación (ENMODO) en 2009/2010 un 36% de los viajes en la Región Metropolitana de Buenos Aires duraban más de una hora, y en casi el 63% los usuarios los realizaban con una frecuencia de 5 o más veces por semana.

Este **altísimo costo generalizado (incluye costos monetarios y no monetarios del viaje, por ejemplo el tiempo de espera y traslado) de la movilidad metropolitana, que se ha venido agravando en Buenos Aires desde los años '60, es típico de las grandes ciudades** y sin duda constituye un fenómeno multicausal en el que prevalece la incidencia de políticas urbanas explícitas e implícitas. El proceso temprano de me-

tropolización de Buenos Aires comparado con otras metrópolis latinoamericanas, como los casos de México y San Pablo, se produce apoyado en una desarrollada infraestructura tranviaria y ferroviaria. La red de vías suburbana alcanzaba una extensión de alrededor de 800 kilómetros y con la introducción posterior del servicio de transporte público automotor (el popular colectivo) se extiende la cobertura y la mancha a áreas intersticiales de los corredores ferroviarios.

El servicio en la etapa de mayor expansión de la mancha urbana estuvo subsidiado, lo que a juicio del investigador Horacio Torres constituyó una política urbana implícita de crecimiento metropolitano. A esta dotación de accesibilidad a bajo costo se sumó un protagonista urbano central: los sectores bajos y medios bajos que mediante procesos adaptativos accedieron a sus viviendas por autoconstrucción y lograron a través de movilizaciones vecinales la extensión de los servicios básicos.



Para sintetizar en pocos trazos las luces y sombras de la movilidad metropolitana, ya en los años '60 se planteaban síntomas de agotamiento de las políticas implícitas de urbanización y en un curioso lapso de institucionalidad metropolitana se desarrolló el Esquema Director Año 2000, publicado en 1969, que entre otras políticas urbanas explícitas de tipo urbanístico proponía la creación de la Red Expreso Regional (RER) que interconectaba en red y recuperaba todos los tramos exclusivamente radiales del ferrocarril suburbano de Buenos Aires. Posteriormente, la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas realiza el Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana desarrollando el proyecto del RER en 1973.

Con posterioridad, los avatares de sucesivas interrupciones de la continuidad democrática del país permitieron la avanzada de los intereses del conglomerado automotriz-petrolero que más tarde se asoció con la construcción de autopistas quebrando aquellas políticas urbanas que favorecían el crecimiento metropolitano basado en una fuerte estructura de transporte público. Pero la debilidad del sostenimiento de aquellos lineamientos de transporte y desarrollo urbano se afincaba en la corta vigencia

de la institucionalidad regional que les dio origen. Esa arquitectura institucional metropolitana, creada durante un gobierno de facto, se contraponía con la organización federal del Estado argentino, generando un espacio político subnacional integrando territorios de dos provincias y el distrito federal que competía con los propios Estados provinciales.

Esta rápida interrupción de un espacio de construcción de políticas públicas de tipo interjurisdiccional para el área metropolitana significó un retroceso que aún hoy el país está pagando.

**Ha crecido de manera desproporcionada la movilidad mediante el modo automotor individual en desmedro del peso de los modos masivos y públicos. Esta estructura modal de viajes recae fuertemente sobre los sectores de menores recursos por la enorme fricción para la movilidad en el territorio metropolitano, pero como algo paradójal también castiga a los sectores acomodados que se movilizan con el modo automotor intensivo debido a los altos niveles de congestión en la red vial metropolitana (que no se compadece con la sensación de poder y libertad que el automovilista siente sentado frente al volante).**





**Esta situación tiene mucho que ver con la disparidad entre el crecimiento de los niveles de complejidad institucional metropolitana del AMBA y los magros avances en la coordinación interjurisdiccional. Se trata del principal obstáculo para la construcción de políticas de Estado metropolitanas de mediano y largo plazo.**

En el período monitoreado por el OUL-BAM, entre 2008 y 2015, se produjo el hecho esperanzador de la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y de la Agencia de Transporte Metropolitano (ATM). Sin embargo, en lo operativo la ACUMAR tuvo un período de avances significativo para luego languidecer y la creación en el área de la agencia de transporte no llegó a completar su conformación, quedando sin efecto la formulación de acciones prioritarias en 30 días y la elaboración de un plan director de transporte metropolitano en 150 días comprometidas en su creación.

La constitución de un Parlamento Metropolitano es una alternativa viable en el marco constitucional argentino vigente que fue propuesta hace unos años por el OUL-BAM después de un análisis histórico de la interjurisdiccionalidad metropolitana y los intentos de institucionalizar alguna forma de coordinación. La idea proponía que parte de los diputados de las Legislaturas de provincia y ciudad, y del Congreso nacional, conformaran una comisión interparlamentaria e interjurisdiccional que elaborara políticas públicas de mediano y largo plazo para la Buenos Aires Metropolitana y que luego estos lineamientos fueran ejecutados por los órganos ejecutivos conjuntamente. Esta modalidad no implicaba crear un nuevo órgano legislativo ni sumar nuevas cargas presupuestarias a las ya existentes.

Si este espacio político metropolitano se creara, en un año electoral como el presente, se estarían discutiendo entre los candidatos que se postularan para ejercer esa función en los respectivos parlamentos, las propuestas de los diversos espacios políticos para enfrentar las problemáticas metropolitanas estructurales (transporte, residuos, medio ambiente, salud, redes de infraestructura, etc.), cuestiones que en la actualidad no tienen responsables ni destino.