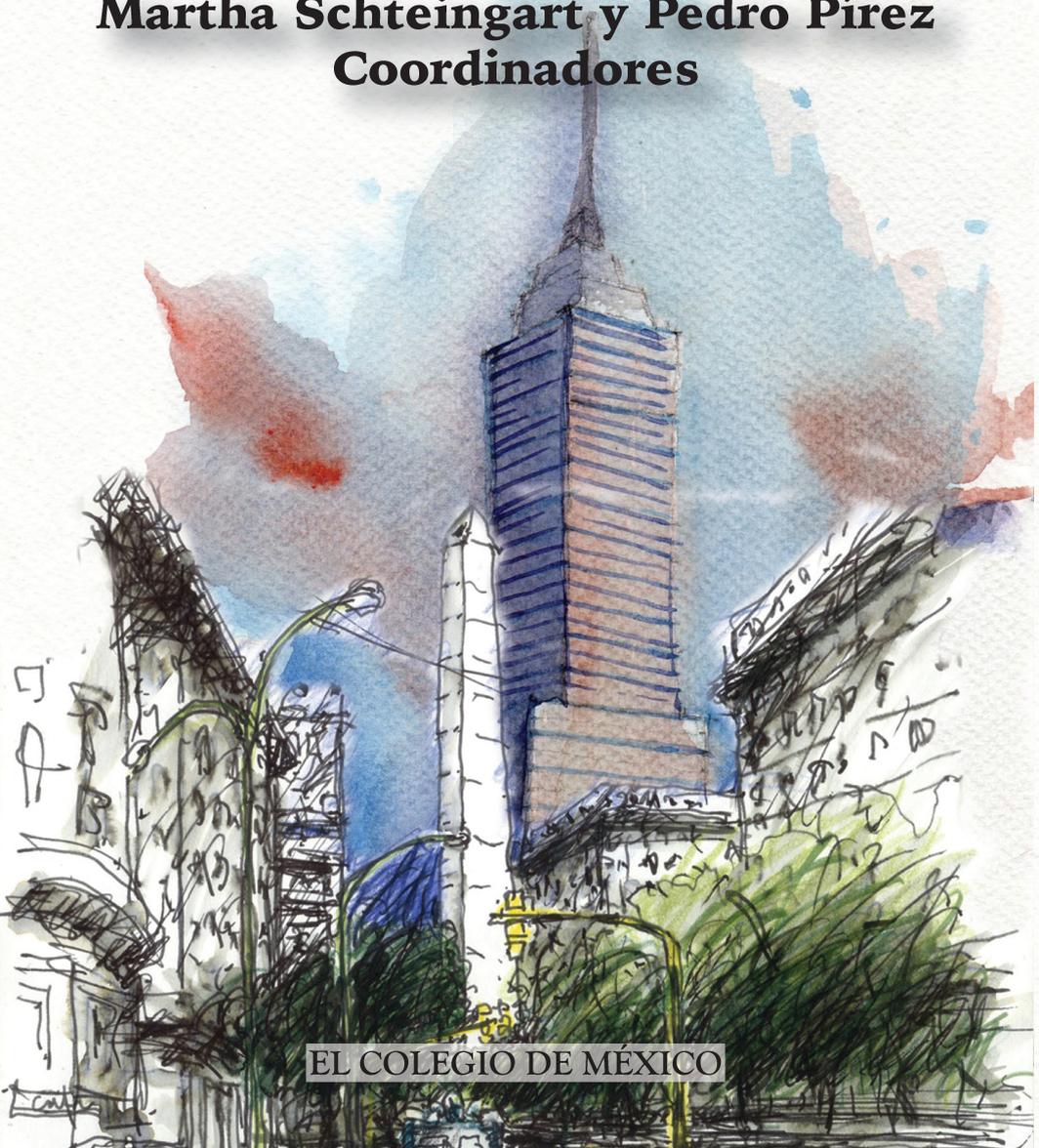


Dos grandes metrópolis latinoamericanas:

Ciudad de México y Buenos Aires

Una perspectiva comparativa

Martha Schteingart y Pedro Pírez
Coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO

DOS GRANDES METRÓPOLIS LATINOAMERICANAS:
CIUDAD DE MÉXICO Y BUENOS AIRES.
UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,
URBANOS Y AMBIENTALES

DOS GRANDES METRÓPOLIS
LATINOAMERICANAS: CIUDAD
DE MÉXICO Y BUENOS AIRES
UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

Martha Schteingart
Pedro Pérez
coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO

307.76097253

D722

Dos grandes metrópolis latinoamericanas: Ciudad de México y Buenos Aires : una perspectiva comparativa / Martha Scheingart, Pedro Pérez, coordinadores. -- 1ª ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2015. 365 p. ; 21 cm + 1 disco compacto

ISBN 978-607-462-749-7

1. Ciudad de México (México) -- Política y gobierno -- Siglo XXI. 2. Buenos Aires (Argentina) -- Política y gobierno -- Siglo XXI. 3. Urbanización -- Argentina -- Buenos Aires. 4. Gestión ambiental -- México -- Ciudad de México. 5. Gestión ambiental -- Argentina -- Buenos Aires. 6. Abastecimiento de agua -- México -- Ciudad de México. 7. Abastecimiento de agua -- Argentina -- Buenos Aires. 8. Transporte -- México -- Ciudad de México. 9. Transporte -- Argentina -- Buenos Aires. I. Scheingart, Martha, coord. II. Pérez, Pedro, coord.

DDC-23

Primera edición, 2015

D.R. © EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.

Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-749-7

Impreso en México

ÍNDICE

Presentación	
<i>Pedro Pérez y Martha Schteingart</i>	9
1. Ciudad de México y Buenos Aires en una perspectiva comparativa	
<i>Pedro Pérez y Martha Schteingart</i>	17
2. Organización social del espacio, aspectos políticos y gobierno de la Ciudad de México	
<i>Martha Schteingart</i>	37
3. Instituciones y gobierno en Buenos Aires, ciudad y metrópoli	
<i>Pedro Pérez</i>	63
4. <i>Últimas imágenes del naufragio</i> . Entre un decadente formato igualitario de ciudad y una urbe selectiva emergente	
<i>Artemio Pedro Abba, Liliana Furlong, Sonia Susini y Maximiliano Laborda</i>	93
5. Buenos Aires, una metrópoli entre cambios e inercias tras la crisis	
<i>Pablo Ciccolella, Luis Baery Lorena Vecslir</i>	129
6. Gobernar la metrópoli: el caso de la gestión ambiental en el valle de México	
<i>José Luis Lezama</i>	159

7. La cuestión ambiental metropolitana en la arena judicial: el conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo
María Gabriela Merlinsky 209
8. Agua y ciudad: el abasto de agua potable en la Ciudad de México
María Perevochtchikova 239
9. Hacer ciudad. Notas sobre gestión urbana a partir de la concesión del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires
Andrea C. Catenazzi 261
10. Vialidades y transporte en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México
Martha Scheingart y Valentín Ibarra 291
11. La gestión del transporte metropolitano en Buenos Aires: desafíos para una agenda sobre movilidad urbana
Andrea Gutiérrez 319
- Índice de los mapas que aparecen en el CD 363

PRESENTACIÓN

Los materiales que integran este libro fueron, en su casi totalidad, expuestos en un seminario que tuvo lugar en Buenos Aires¹, con el fin de poner en contacto a investigadores de México y Argentina para discutir rasgos comunes y diferenciales de las dos capitales más pobladas e importantes de América Latina: la Ciudad de México y Buenos Aires.

Los trabajos representan diferentes temas y enfoques que, de alguna manera, constituyen cuestiones relevantes en cada una de las ciudades. Las semejanzas o analogías se deben a una base estructural y a un contexto internacional y regional común, mientras las diferencias responden a los distintos procesos nacionales y etapas históricas de cada ciudad.

Es cierto que su situación actual es el resultado de largas trayectorias; tanto las “formas” urbanas como las desigualdades sociales y las injusticias que las caracterizan se han configurado históricamente, aunque se han dado en las últimas décadas cambios importantes que responden a tendencias de tipo internacional o regional, ellos han producido algunos efectos comunes que resulta importante comparar.

Los trabajos discutidos en el Seminario que dio origen a este libro, como los 11 artículos aquí presentados, han sido seleccionados con la finalidad de dar un panorama que

¹ Este Seminario fue organizado de manera coordinada por el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México y la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

permita comparar, aunque no de manera estricta, los temas específicos que se incluyen. El énfasis puesto en lo urbano ambiental, tiene que ver con el hecho que esta temática es relativamente nueva en los estudios de las grandes metrópolis de América Latina; además permite poner en evidencia cómo se configura esa problemática en las dos ciudades y cómo los gobiernos la han enfrentado por medio de diferentes políticas públicas.

De esta manera, los temas tratados se refieren tanto al gobierno de las ciudades como a aspectos demográficos, territoriales y de estructuración general de los espacios metropolitanos, mientras los trabajos más específicos tratan temas directamente vinculados a lo urbano-ambiental, como las problemáticas del agua y el transporte, y distintas dimensiones de la gestión ambiental.

Los capítulos que integran este libro son producto de investigaciones llevadas a cabo por sus autores, utilizando tanto información secundaria como trabajos de campo que aportan un conocimiento original de tipo cuantitativo y cualitativo, necesario para dar cuenta de los procesos sociales que han acompañado el desarrollo de esas metrópolis. Resulta necesario dejar claro que las comparaciones entre ambas ciudades permiten percibir ciertos elementos comunes así como algunas diferencias entre ellas. Sin embargo, esas comparaciones no son fáciles de realizar debido a los distintos tipos de estudios, abordajes y tradiciones investigativas que existen para cada ciudad. Lo anterior se puede observar, por ejemplo, al referirnos al tema de la organización del espacio interno metropolitano, sus desigualdades y su evolución histórica, así como al énfasis puesto en algunos aspectos de la gestión de las ciudades, en la medida en que la problemática ambiental de las mismas es sin duda diferente.

Antes de la presentación de los trabajos de cada ciudad, los coordinadores de este libro ofrecen, en el capítulo 1, un breve análisis de algunos aspectos generales, tanto históricos como

del contexto actual de ambas ciudades, incluyendo algunas comparaciones relevantes de carácter cuantitativo.²

El capítulo 2, “Organización social del espacio, aspectos políticos y gobierno de la Ciudad de México” a cargo de Martha Schteingart presenta un conjunto de datos contextuales necesarios, sobre todo los que tienen que ver con las características de su gobierno y sus cambios en los últimos 15 años, así como algunos rasgos referidos a la organización desigual del espacio metropolitano. Esta última tiene que ver con la destacada presencia de los sectores populares y una división social del espacio que implica una fuerte segregación para los grupos más desfavorecidos de la sociedad. En la segunda parte del trabajo se hace alusión al tema del gobierno del Distrito Federal, a sus cambios a partir de 1970, al proceso de transición y ruptura política de 1987 al presente y a los aspectos más políticos del manejo de la ciudad, como los fundamentos legales y la práctica de la participación ciudadana. El trabajo concluye que a pesar de los notables avances “queda pendiente completar la Reforma Política”.

En el capítulo 3, “Instituciones y gobierno en Buenos Aires, ciudad y metrópoli” Pedro Pírez presenta un Área Metropolitana cuya ciudad central no tuvo gobierno propio entre 1821, cuando se elimina la institución colonial del Cabildo, y 1996, cuando se establece el gobierno autónomo. La ciudad dependió del gobierno provincial hasta 1880 cuando pasó a ser gobernada por una municipalidad dependiente del gobierno federal. La conformación de un Área Metropolitana desde los años de 1930 no fue reconocida como unidad política, y se gobernó de manera fragmentada: municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (luego de 1996 gobierno autónomo de la ciudad), municipalidades de los respectivos territorios locales de la

² Los capítulos siguientes no se ordenan por cada uno de los casos de estudio sino por los temas desarrollados, lo cual facilita, a nuestro criterio, una lectura comparativa.

provincia que se incorporaron a la conurbación, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y Gobierno Federal. Éste ejerció de hecho como un “gobierno metropolitano” al asumir, por “centralización jurisdiccional”, un conjunto de funciones para ese territorio.

El capítulo 4: “*Últimas imágenes del naufragio*. Entre un decadente formato igualitario de ciudad y una urbe selectiva emergente”, de Artemio Pedro Abba, Liliana Furlong, Sonia Susini y Maximiliano Laborda, expone el proceso de configuración metropolitana de Buenos Aires en sus dimensiones demográficas y territoriales: una primera expansión a mediados de los años treinta con base en la migración de ultramar; una segunda en los años cuarenta, por la migración interna, que se prolonga con la industrialización sustitutiva de importaciones, y la modificación de esa tendencia desde los años sesenta. El resultado es un área desigual, con el centro metropolitano de mayor calidad urbana y riqueza. Los procesos contemporáneos continuaron la expansión con urbanizaciones cerradas, nuevas centralidades y mega-empresamientos residenciales. La ciudad central se renueva con ofertas residenciales para sectores medios altos y, al mismo tiempo, se incrementa la población en hábitats precarios o irregulares.

En el capítulo 5: “Buenos Aires, una metrópolis entre cambios e inercias tras la crisis”, Pablo Ciccolella, Luis Baer y Lorena Vecslir muestran que desde los años de 1990 se observa el empobrecimiento y deterioro de extensas áreas de la metrópolis, y la modernización de enclaves territoriales. La crisis de 2001 expone los límites de ese proceso (neoliberal), y altera las tensiones entre lo público y lo privado. La reactivación de fines de 2002 actualizó a nuevos sectores medios-altos, sin modificar las pautas de segregación y fragmentación anteriores, e incrementó los conflictos por el acceso a la vivienda. En los últimos años se retoma el planeamiento territorial: se reestatizan ciertos servicios urbanos y se producen intervenciones para mejorar el acceso al suelo y la vivienda. Sin embargo, no

se revierten las graves condiciones del hábitat popular y de los sectores medios. La mejora de los indicadores macroeconómicos y socioeconómicos no supuso un cambio en el patrón de desarrollo urbano.

En el capítulo 6: “Gobernar la metrópoli: el caso de la gestión ambiental en el valle de México”, José Luis Lezama se propone contribuir al conocimiento del fenómeno ambiental desde el punto de vista de su gestión, en ámbitos de coincidencia de distintos niveles de gobierno en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Así, busca analizar los mecanismos de coordinación ya existentes, basados en acuerdos de cooperación voluntaria y al mismo tiempo indagar acerca de nuevos y más efectivos mecanismos de articulación basados en la incorporación del paradigma de autoridad metropolitana. Los puntos desarrollados incluyen la gestión metropolitana y la experiencia internacional, el marco legal para la coordinación metropolitana en México, la evolución de los mecanismos de coordinación, y un análisis detallado de la Comisión Ambiental Metropolitana.

En el capítulo 7: “La cuestión ambiental metropolitana en la arena judicial: el conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo”, María Gabriela Merlinsky, presenta la situación de la cuenca del río Matanza Riachuelo, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) que ha sido ocupada desde fines del siglo XIX sin planificación ni protección de los recursos hídricos, con la consecuente degradación ambiental. Esto y la falta de acuerdos quedó en evidencia por la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en respuesta a la demanda de un grupo de vecinos contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos por la contaminación. La Corte, en un caso testigo, conminó a los demandados a presentar un plan de saneamiento e intimó a las empresas a informar sobre las medidas a tomar para detener y revertir la contaminación de la zona.

El capítulo 8: “Agua y ciudad” de María Perevochtchikova, revisa la situación actual del sistema de abastecimiento de agua potable en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Adopta el concepto de Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH), que además de integrar el componente de suministro de agua potable, incluye el saneamiento y alcantarillado, dentro del balance hídrico de una cuenca hidrográfica. Los aspectos presentes en el trabajo son el deterioro ambiental relacionado con la contaminación del aire, el agua y el suelo, la pérdida de la biodiversidad y la degradación de los ecosistemas, las fuentes de abastecimiento del agua y su cobertura, para terminar con el sistema de gestión del líquido que incluye las normas oficiales mexicanas, la eficiencia del servicio y los cambios necesarios relacionados con la adopción del enfoque conceptual de GIRH.

En el capítulo 9, para Andrea C. Catenazzi, en “Hacer ciudad. Notas sobre gestión urbana a partir de la concesión del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, dos cuestiones son centrales: la desigualdad en el acceso a los servicios urbanos, en particular al agua y al saneamiento, y las reformas en la institucionalidad de esos servicios en los años noventa. La concesión y re estatización del servicio de agua y saneamiento es una referencia clave. Marca la falta de relación entre reformas en la institucionalidad del sector y la gestión urbana, habiendo sido pocos los casos en que los que se apeló a los actores del territorio para tomar decisiones. La implementación de la concesión permite analizar problemas de gestión urbana que no tuvieron lugar en la agenda pública. A casi veinte años de iniciado el proceso, la autora se pregunta sobre la significación de esas reformas en relación con los modos de pensar e intervenir en la gestión urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires.

El capítulo 10: “Vialidades y transporte en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” a cargo de Valentín Ibarra y Martha Scheingart comienza con una descripción de la construcción de vialidades en esa metrópoli, relacionada con

la evolución histórica de la estructura urbana durante medio siglo, para luego hacer referencia al tema del transporte y cómo él ha ido cambiando en las últimas décadas. Los temas tratados incluyen el desarrollo urbano y las vialidades en 1950, 1970, 1990 y 2000, la distribución modal del transporte, el índice de motorización y los vehículos disponibles por hogar según nivel de ingresos. En las conclusiones se pone énfasis en la existencia de una gran periferia habitada por grupos pobres y en su incidencia en la problemática del transporte así como en la falta de conexión entre el D.F. y los municipios conurbados.

Por último, en el capítulo 11: “La gestión del transporte metropolitano en Buenos Aires: desafíos para una agenda sobre movilidad urbana”, Andrea Gutiérrez reflexiona sobre la gestión del transporte metropolitano, dando un breve diagnóstico de los cambios más relevantes en los últimos veinte años. Muestra las principales tendencias del transporte particular y colectivo y hace evidente que la desigualdad en los servicios aparece como resultado de los procesos de gestión. La conclusión más general indica la existencia de falta de información, diversificación de servicios, con diferenciación social y espacial, restricción de cobertura, con diferenciación social y espacial (incluso en el transporte público), rigidez reglamentaria, e ilegalidad/ clandestinidad.

Agradecemos a El Colegio de México y a la Universidad Nacional de San Martín, en Argentina, por el apoyo recibido para la realización del Seminario que dio origen a esta publicación, y a El Colegio de México por la publicación de esta obra.

Pedro Pérez y Martha Scheingart,
México D.F., marzo del 2014.

1. CIUDAD DE MÉXICO Y BUENOS AIRES EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

Pedro Pérez y Martha Schteingart**

Nuestro objeto de análisis son dos ciudades capitales que forman parte de zonas metropolitanas y constituyen el área central de las mismas, tanto desde el punto de vista espacial como económico, demográfico y político.

Argentina y México son estados federales, que construyeron un nivel central fuerte y con gran presencia a nivel municipal como estadual o provincial. La ciudad capital fue en ambos casos dependiente del gobierno federal hasta finales de los años noventa del siglo pasado, logrando su autonomía política, aunque de manera diferente en cuanto a sus atribuciones y áreas de competencia, como veremos más adelante.

Ambas zonas metropolitanas se han expandido desde la ciudad central ocupando una multiplicidad de municipios ubicados en una (Buenos Aires) o dos (México) entidades intermedias: la provincia de Buenos Aires y los estados de México e Hidalgo. Este conjunto de unidades político-administrativas que constituyen las zonas metropolitanas carecen de lo que se pueda calificar propiamente como “gobierno metropolitano”, aunque en ambos casos existen situaciones y arreglos institucionales, con mayor o menor nivel de formalización, que contribuyen a la coordinación de ciertas políticas y procesos.

Como dijimos en la introducción, aunque las ciudades se han desarrollado dentro de contextos internacionales y regionales comunes presentan, sin embargo, particularidades

* Investigador principal del CONICET y Profesor titular en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

** Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

vinculadas a las distintas etapas de su desarrollo histórico, por lo cual comenzaremos por exponer cómo se ha ido configurando en cada caso el gobierno de la ciudad, (sus instituciones, atribuciones y su relación con el gobierno federal), cómo se fue estructurando el territorio metropolitano y por último cuáles han sido las experiencias de coordinación urbano-ambiental en ese territorio.

Hemos seleccionado estos temas en la medida que los consideramos necesarios para una buena comprensión de la problemática urbano-ambiental en cada caso y para brindar elementos útiles para su comparación.

EL GOBIERNO DE LAS CIUDADES

CIUDAD DE MÉXICO

En 1824 se decretó la existencia del Distrito Federal y sus límites actuales se establecieron en 1898. En 1987 se inicia un proceso de transición política del mismo a través de la creación de la Asamblea de Representantes, órgano limitado de representación ciudadana. En 1993 la Reforma Política de Distrito Federal permitió elevar la Asamblea a un órgano de gobierno con mayores facultades. Pero recién con la Reforma Política de 1996, que modifica algunos artículos de la Constitución de 1917 se crea la Asamblea Legislativa que ya tiene la posibilidad de dictar sus propias leyes otorgando mayores atribuciones a sus órganos locales. Con esta Reforma se reemplaza también la vieja Regencia, subordinada al presidente de la República, por un Jefe de Gobierno elegido por voto universal. Anteriormente el Regente y el titular del Poder Ejecutivo elegían de común acuerdo a los delegados de las 16 delegaciones en las que se divide el Distrito Federal.

La primera elección popular de 1997 para elegir al Jefe de Gobierno coincide con un cambio del partido político en el

gobierno local, que había estado en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante cerca de 74 años. La elección directa del Jefe de Gobierno recayó en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el cual lo ha conservado hasta el presente. Esa elección directa se extendió a partir del año 2000 a los jefes delegacionales quienes se reeligen cada tres años mientras que el Jefe de Gobierno lo hace cada seis, igual que el Presidente de la República. Vale la pena aclarar que la Asamblea Legislativa no tiene las mismas competencias que los congresos de las entidades federativas, como legislar con respecto al presupuesto local y aprobar los montos de endeudamiento que deben ser aprobados por el Congreso de la Unión. Por ello existen algunos grupos empeñados en reformar el estatuto del Distrito Federal y convertirlo en un estado más, el estado 32. A diferencia de Buenos Aires el Distrito Federal no tiene una Constitución propia.

En cuanto a la policía, en el caso de la Ciudad de México ha existido desde antes de la Revolución, pero fue institucionalizada en 1917, cuando se decidió separar y descentralizar las funciones de prevención policial como respuesta a la autoridad arbitraria porfirista. Existen varios tipos de policía: la policía judicial, la preventiva, la auxiliar y la policía bancaria e industrial. La organización policial ha sido un elemento necesario para la construcción del nuevo régimen de transición del federalismo a la autonomía. Con el cambio político acontecido en 1997 y la elección del primer Jefe de Gobierno se crea un nuevo poder local desmilitarizado, que impacta en la nueva organización. Por ejemplo, uno de los cambios que se han experimentado se refiere a la forma en que se nombra al secretario de Seguridad Pública del D.F., bajo una denominación legal, establecida en el Estatuto de Gobierno como jefe de la fuerza pública, siendo responsabilidad y atribución del Presidente de la República su nombramiento y remoción a propuesta del Jefe de Gobierno de la capital.

En lo que se refiere a la situación de la justicia en el D.F., el 22 de agosto de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* un decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asentando en el artículo 122 las nuevas bases para la organización jurídico-política del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa del D.F. ante la urgencia de contar con un ordenamiento penal por decreto publicado en el *DOF*, el 30 de septiembre de 1999 adoptó el Código Penal del D.F. en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal. La última modificación y estructuración en forma fue en el periodo de Andrés Manuel López Obrador con modificaciones en el Código publicado el 16 de julio de 2002.

La Procuraduría General de Justicia del D.F. (PGJDF) existía desde el siglo XIX, pero su integración como organismo con funciones centralizadas se dio con el Estatuto de Gobierno del D.F. que entró en vigor el 26 de julio de 1994. La PGJDF se constituyó para combatir a la delincuencia y procurar la justicia mediante la promulgación de políticas públicas que condujeran a una reducción de los índices delictivos de la Ciudad de México. El Tribunal Superior de Justicia del D.F. es el órgano responsable de la impartición de justicia en la entidad y se basa en la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, que fue publicada en el *DOF* el 29 de enero de 1969. Cuenta con una estructura jurisdiccional, una estructura de apoyo judicial y una estructura administrativa (Ziccardi, 2006).

BUENOS AIRES

La ciudad de Buenos Aires tuvo un gobierno municipal propio hasta 1821. Desde ese año, y hasta 1880, dependió del gobierno de la provincia de Buenos Aires de la cual era su capital. Con la consolidación del Estado Federal, la ciudad fue federalizada

en 1880 y gobernada por una municipalidad dependiente del gobierno federal: el ejecutivo local era nombrado por el presidente, mientras que el Congreso Nacional delegó funciones legislativas locales en un Concejo Deliberante de elección popular. La reforma de la Constitución Nacional de 1994 reconoció la autonomía de la ciudad. Esta se consolidó con la sanción, por una asamblea local, de la Constitución de la ciudad que diseñó un gobierno análogo a los provinciales: un poder ejecutivo unipersonal de elección popular para un periodo de cuatro años renovable; un legislativo de sesenta miembros elegidos por cuatro años en único distrito y por representación proporcional de listas partidarias, que se renueva por mitades cada dos años y un judicial, con tres instancias que culminan en una Corte Suprema local. La Constitución de la ciudad agregó un cuarto poder descentralizado de base territorial: las comunas. La organización del gobierno se completó con instituciones y procedimientos de democracia ampliada y participativa. En 1996 se eligió el primer Jefe de Gobierno y en 1997 la primera Legislatura (Pérez, 2010).

Vale la pena mencionar que, tanto las elecciones para el Concejo Municipal hasta 1994 como luego para el ejecutivo y legislativo locales, han sido ganadas en la casi totalidad de los casos, por partidos diferentes del que gobierna a nivel federal. El ejecutivo local ha quedado a cargo hasta principios de los años dos mil en partidos de “centro-izquierda” y en los últimos diez años de “centro-derecha”. La Legislatura, por el contrario, se ha caracterizado por la fragmentación, con “bloques” de muy pocos diputados y, aún unipersonales.

Este tipo de gobierno tiene facultades administrativas, políticas y legislativas como las provincias, salvo ciertas restricciones debidas al proceso histórico de reforma: el gobierno federal mantuvo, pese a que la restricción no está en la Constitución Nacional, la justicia ordinaria (civil y penal), las fuerzas de seguridad locales y la gestión de las infraestructuras urbanas de cobertura metropolitana.

Durante el régimen municipal dependiente del gobierno federal, la justicia y la seguridad estuvieron a cargo de ese nivel gubernamental: Justicia Nacional Ordinaria (además de la Justicia Federal) y Policía Federal. La reforma constitucional de 1994 le reconoció el poder de legislación y jurisdicción, pero la ley de “defensa de los intereses federales” en la ciudad, restringió la atribución judicial, como hemos mencionado. Esto se debió a la “desconfianza” del gobierno federal frente a la ciudad en donde residía, que era gobernada por la oposición. En el año 2002 se inició un traspaso acordado de las atribuciones judiciales a la ciudad. Sin embargo, no se logró un acuerdo para el traspaso de la Policía Federal¹. El gobierno de la ciudad ha iniciado la construcción de un cuerpo policial, al que ha llamado “Policía Metropolitana”, que cubre, paralelamente a la Policía Federal, algunas áreas de la ciudad de Buenos Aires. Esta construcción se ha visto dificultada por varios tropiezos. El más importante ha sido el procesamiento del primer jefe de la fuerza, anterior oficial de la Policía Federal², por los cargos de integrar una “banda” dedicada a realizar escuchas telefónicas clandestinas de varias personas, entre ellas algunas con cierto enfrentamiento con los jefes policiales o el Jefe de Gobierno.

LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESPACIO METROPOLITANO

Es importante tomar en cuenta el tamaño de la población de ambas metrópolis, su distribución entre la capital y la zona conurbada, así como sus ritmos de crecimiento, ya que esos factores tienen indudablemente un efecto importante sobre la estructuración del espacio.

¹ Una de las cuestiones claves al respecto es la del traspaso de los recursos del gobierno federal aplicados a esa fuerza en la ciudad.

² Su retiro de esa fuerza estuvo asociado a su negativo papel en la investigación del atentado a la Asociación Mutual Israelita de Argentina (AMIA).

Cuadro 1.1. Distribución de la población metropolitana y tasas de crecimiento,
Buenos Aires y Ciudad de México. 1950-2010

<i>Año</i>	<i>Argentina</i>	<i>Ciudad de Buenos Aires</i>			<i>México</i>	<i>Ciudad de México</i>		
	<i>Población nacional total</i>	<i>Población metropolitana total</i>	<i>Población de la ciudad de BA</i>	<i>Población de municipios conurbados</i>	<i>Población nacional total</i>	<i>Población metropolitana total</i>	<i>Población del Distrito Federal</i>	<i>Población de municipios conurbados</i>
1947*, 1950	15 893 811	4 723 918	2 982 580	1 741 338	25 791 017	2 952 199	2 923 194	29 005
%	100.0	29.7	18.8	11.0	100	11.4	11.3	0.1
%		100.0	63.1	36.9		100.0	99.0	1.0
1970	23 364 431	10 517 361	2 972 453	7 544 908	48 225 238	8 656 704	6 874 120	1 782 584
%	100.0	45.0	28.3	32.3	100	18.0	14.3	3.7
%		100.0	28.3	71.7		100.0	79.4	20.6
Tasa de crecimiento								
1950-1970	1.7	3.5	.001	6.4	3.2	5.6	4.4	23.3
1991, 1990	32 615 528	11 342 675	2 965 403	8 377 272	81 249 645	15 296 646	8 350 595	6 946 051
%	100.0	34.8	9.1	25.7	100	18.8	10.3	8.5
%		100.0	26.1	73.9		100.0	54.6	45.4
Tasa de crecimiento								
1970-1990	1.6	0.4	-0.01	0.5	2.6	2.9	1.0	7.0

* No existe censo en 1950, el más cercano se tomó en 1947. No se levantó censo en 1990 sino en 1991.

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población Hogares y Vivienda; INEGI, Censos de Población y Vivienda 1950, 1970, 1990 y 2010.

Cuadro 1.1. Distribución de la población metropolitana y tasas de crecimiento, Buenos Aires, Ciudad de México. 1950-2010 (*concluye*)

	<i>Argentina</i>	<i>Ciudad de Buenos Aires</i>			<i>México</i>	<i>Ciudad de México</i>		
<i>Año</i>	<i>Población nacional total</i>	<i>Población metropolitana total</i>	<i>Población de la ciudad de BA</i>	<i>Población de municipios conurbados</i>	<i>Población nacional total</i>	<i>Población metropolitana total</i>	<i>Población del Distrito Federal</i>	<i>Población de municipios conurbados</i>
2010	40 117 096	13 638 601	2 890 151	10 748 450	112 336 583	20 085 562	8 851 080	11 234 482
%	100.0	34.0	7.2	26.8	100	17.9	7.9	10.0
%		100.0	21.2	78.8		100.0	44.1	55.9
Tasa de crecimiento 1990-2010	1.1	0.9	-0.13	1.3	1.6	1.4	0.3	2.4

Como se puede observar en el cuadro 1.1 la ZMCM tiene mucha mayor población que la de Buenos Aires, y sobre todo el Distrito Federal está mucho más poblado que la capital federal en el caso de Buenos Aires, pero también hay que tomar en cuenta que mientras esta última tiene sólo 200 km² el Distrito Federal de México presenta una superficie de 1 495 km². Como consecuencia, la distribución de la población entre capital y zona conurbada es muy diferente en las dos ciudades ya que en el caso de México la proporción de habitantes que viven en la capital es sólo un poco menor que la que habita en los municipios conurbados (representa 44% del total) mientras en Buenos Aires la capital sólo concentra 21% de la población metropolitana. Por otra parte, la metrópoli principal tiene 34% de la población de Argentina y en México sólo 18%. En cuanto a las tasas de crecimiento de la población, son bastante menores para el caso de Buenos Aires, aunque en la Ciudad de México han ido bajando en el último periodo. Incluso en la época de mayor crecimiento del conurbano las tasas fueron mucho menores en Buenos Aires (de 6.4%) mientras en la Ciudad de México llegaron a 23%. Por último hay que aclarar que Buenos Aires tuvo un proceso de crecimiento anterior al de la Ciudad de México, lo que se puede confirmar con los datos del cuadro 1.1 para 1947-1950. Esto es resultado de la más temprana inserción de Argentina en el mercado internacional, como proveedora de productos primarios para la industrialización europea y de Buenos Aires como receptora de grandes migraciones y puerto para las exportaciones.

SUBURBANIZACIÓN: CENTRO Y PERIFERIA

Retomando lo dicho en la presentación del libro en lo que se refiere a las diferentes tradiciones investigativas en los dos contextos urbanos, el desarrollo de esta temática tiene rasgos diferentes ya que para el caso de la Ciudad de México nos basamos

preferentemente en un estudio cuantitativo sobre la división social del espacio entre 1950 y 2000 (Rubalcava y Schteingart, 2012) en el cual se produjo información original a partir de datos censales; en cambio para el caso de Buenos Aires se pone mayor énfasis en los procesos sociales y su influencia en la conformación del espacio central y periférico, con base en estudios históricos (Torres, 2006).

En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), a partir de los estudios referidos a la división social del espacio, se establecieron seis estratos de desarrollo socio-espacial urbano, asimismo se ha podido comprobar la centralidad de los estratos más altos y la periferización de los más bajos en nuevas zonas de expansión, donde se han ubicado preferentemente los asentamientos irregulares. Para esta estratificación se tomaron datos censales referidos a los ingresos, la educación, el hacinamiento de la vivienda y el acceso al agua, aplicando la técnica estadística del análisis factorial. Por otra parte, las diferencias entre oriente y occidente, que existieron desde tiempos remotos en la ciudad se siguen haciendo presentes en la actualidad.

Casi 14% de la población se ubicó dentro de los estratos altos, mientras alrededor de 40% dentro de los estratos bajos, con grandes diferencias en los valores de las variables aplicadas para medir al estrato más bajo y más alto. Otra conclusión importante de este tipo de trabajo es que existe mucha mayor homogeneidad en las zonas periféricas donde se concentran los sectores de menores recursos que en las zonas más centrales donde se ubican preferentemente los estratos alto y medio alto. Es decir que en la relación centro periferia se ha dado un proceso de suburbanización fundamentalmente para los sectores populares ya sea con el desarrollo de conjuntos habitacionales realizados con la participación del Estado, o de asentamientos irregulares que luego se van regularizando con el apoyo de políticas gubernamentales.

Se ha considerado que la segregación de grandes grupos de población pobre en la periferia urbana, que se ha observado en la ZMCM, constituye uno de los mayores problemas para la superación de la pobreza urbana. Sin embargo, también existe cierta suburbanización de sectores de altos ingresos, sobre todo hacia la región nor-poniente de la ZMCM, aunque esta ocupación del espacio periférico es muy limitada comparada con la gran expansión de las mayorías urbanas pobres en el resto de la periferia.

La expansión urbana hacia los municipios del Estado de México comenzó en los años cincuenta y se aceleró en las décadas siguientes como parte del gran crecimiento metropolitano del cual fue responsable, en una medida importante, la fuerte migración de la población desde zonas rurales o pequeños centros urbanos del país. No obstante, ya para fines de los años ochenta y en los noventa del siglo pasado, esa expansión tuvo lugar no tanto por las migraciones hacia la ciudad, que declinaron de manera notable, sino por la propia reproducción y desdoblamiento de las familias que habitaban la metrópoli. El hecho de que población nacida dentro de la ZMCM se haya suburbanizado para habitar nuevos asentamientos irregulares es una muestra de las escasas oportunidades que ha tenido gran parte de la población joven en los años ochenta y noventa para superar las condiciones de pobreza y marginación de sus padres. En efecto, la ZMCM recibió en la década de 1950 un elevado flujo de recursos económicos que estimularon la concentración de actividades industriales que se convierten en motor del desarrollo por disponer también de la mejor infraestructura urbana. En cambio, en la década de 1980 esa metrópoli perdió su importancia nacional en la generación del producto y aunque se recuperó en años posteriores su participación ha sido menos acentuada. En la década de 1990 siguieron declinando las actividades secundarias, mientras las terciarias ganaron importancia (Garza, 2005).

Las políticas de vivienda no colaboraron en revertir el proceso de suburbanización en desmedro de los sectores populares, en la medida que los conjuntos habitacionales realizados en la periferia metropolitana, particularmente en algunos municipios del Estado de México, no hicieron sino reproducir, de cierta manera, la segregación de los sectores de menores recursos, además en zonas muy alejadas del centro urbano, con dificultades de acceso y frecuentemente sin los equipamientos y servicios necesarios (Scheingart, 2010).

En Buenos Aires se inició un proceso de suburbanización en los años treinta del siglo xx, con la expansión de la urbanización hacia los municipios de la provincia de Buenos Aires. Desde los años cuarenta se produjo un gran crecimiento territorial, con base en migraciones internas, y de países limítrofes. Esa población adquirió legalmente suelo de baja calidad por la ausencia de regulaciones, autoproducto sus viviendas y se organizó para lograr infraestructuras y servicios. Recién en 1977 se reguló la producción de suelo en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Para entonces, las políticas neoliberales de la dictadura habían generado desempleo, disminución de ingresos y aumento de la pobreza, dejando fuera del acceso formal al suelo a gran parte de la población. A partir de 1980 comenzaron ocupaciones ilegales de tierra, previamente organizadas y planificadas por parte de familias de bajos ingresos en los municipios metropolitanos.

En los años noventa del siglo xx, las transformaciones de la reestructuración neoliberal dieron lugar al crecimiento de una clase media-alta que, aprovechando el aumento de la oferta de automóviles, la modernización de las vías de acceso a la ciudad con su privatización, y la oferta de suelo en urbanizaciones cerradas con instalaciones deportivas y recreativas, seguridad y contacto con la naturaleza, se trasladó a la periferia metropolitana. Se construyeron ámbitos urbanos de muy alta calidad que, si bien no incluyen una proporción importante de la población

metropolitana, ocupan una superficie que casi triplica a la de la Ciudad de Buenos Aires. Buena parte de esos emprendimientos se localizan más allá de los 70 u 80 kilómetros del centro, saliendo del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) hacia la Región Metropolitana.

Al mismo tiempo, en el centro metropolitano (capital federal), ya desde la recuperación democrática de 1983, aumentó la población de bajos recursos, por el regreso de las familias que la dictadura había expulsado de las “villas” y por la afluencia de quienes no podían entrar en el mercado formal y decidían quedarse en el centro. Para ello se utilizaron formas clandestinas y precarias; además de las “villas” creció la población en casas tomadas, hoteles e inquilinatos. La ciudad recuperó la heterogeneidad que la dictadura había intentado eliminar. La crisis económica de fines del año 2001 consolidó esa tendencia. Sin embargo, la salida de la crisis, con un muy fuerte dinamismo en el mercado inmobiliario, aumentó la presión sobre la ciudad que se vuelve cada vez más cara, haciendo más difícil a las familias de ingresos medios y bajos acceder a ella por medio del mercado formal.

Desde fines de los años noventa, y sobre todo en la primera década de los 2000, se modificaron las tendencias de localización de algunas actividades económicas. En especial las actividades terciarias, tradicionalmente localizadas en el centro histórico, salen hacia la periferia, vinculándose con la suburbanización de las clases medias. Esa suburbanización de actividades económicas incluye el consumo, con componentes culturales y de esparcimiento. De todas formas, el centro de la ciudad de Buenos Aires se mantiene como lugar principal de la localización de actividades terciarias y de población de altos recursos. La producción a comienzos de los años noventa en el antiguo Puerto Madero, localizado a pocos metros del centro histórico, del barrio más caro de la ciudad, sede de las direcciones de grandes corporaciones y residencia de sectores de muy altos ingresos, contribuyó a la revitalización del centro tradicional.

La periferia que se configura queda cada vez más librada a los esfuerzos individuales en suelo, vivienda y transporte en particular. El resultado es una zona metropolitana marcada por las desigualdades. Estas siguen un patrón territorial existente desde el comienzo de la expansión metropolitana, que diferencia el centro metropolitano y la periferia: a medida que la ciudad se aleja del centro (este), disminuye la calidad urbana y las condiciones socioeconómicas de la población. En las últimas décadas, esa tendencia se mantiene, aunque se incrementa la heterogeneidad en el centro y en la periferia.

Como parte de un proceso más temprano de crecimiento poblacional en la Ciudad de Buenos Aires podemos observar también un inicio anterior de la suburbanización en este caso que en la Ciudad de México. Es importante señalar también que han existido distinciones en lo que se refiere a las diferencias sociales que han sido mucho mayores en este último caso que en el primero, debido a la presencia de una gran clase media niveladora en Buenos Aires, y al peso de los estratos de bajos ingresos en el crecimiento urbano de la Ciudad de México. Sin embargo, la crisis en las dos últimas décadas en Argentina, el aumento de la pobreza y la creación de nuevos pobres han tenido efectos importantes en la organización del espacio metropolitano de Buenos Aires, lo cual se puede apreciar en los datos referidos en el cuadro 1.2 con respecto a las desigualdades metropolitanas.

Para medir las desigualdades metropolitanas en las dos ciudades hemos tomado los datos de agua y educación que nos parecieron los más adecuados para las comparaciones, ya que en el caso de otras variables había mayores diferencias en sus definiciones. Como podemos observar en el cuadro 1.2 no se pudo disponer de la información referida a agua entubada para 2001 y tampoco la relativa a educación para 2010 en el caso de Buenos Aires. Sin embargo, aunque esa información no está completa, surgen algunos datos interesantes que nos muestran

Cuadro 1.2. Desigualdades metropolitanas

<i>Argentina</i>			<i>México</i>		
	<i>Agua de red pública dentro de la vivienda</i> ¹	<i>Escolaridad</i> ²		<i>Agua entubada dentro</i> ¹	<i>Escolaridad</i> ²
2001			2000		
Argentina		33.22	México	58.8	28.4
AMBA		37.72	ZMCM	70.9	40.0
Ciudad de Buenos Aires		58.94	D.F.	77.9	45.9
Municipios conurbados		30.52	Municipios conurbados	63.1	33.9
2010			2010		
Argentina	77.5		México	69.9	36.4
AMBA	73.3		ZMCM	80.0	47.3
Ciudad de Buenos Aires	97.5		D.F.	87.4	53.6
Municipios conurbados	64.5		Municipios conurbados	73.8	41.9

¹ Por ciento de población con agua de red dentro de la vivienda.

² Por ciento de población de 15 años y más con secundaria completa y algún grado de educación superior.

Fuente: INDEC, Argentina. Censos Nacionales de Población y Vivienda, 2001 y 2010. INEGI, México, Censo de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

Nota: La información para Argentina no se encuentra completa debido a que para el año 2001 no hubo información sobre agua dentro de la vivienda y para el 2010 aún no está disponible la información sobre escolaridad.

una mayor cobertura de agua entubada dentro de la vivienda en el caso de Argentina pero una menor de ese servicio en el AMBA que en la ZMCM. Esa menor cobertura tiene que ver con una baja presencia del mismo en los municipios conurbados, mucho menor que en la Ciudad de Buenos Aires y una diferencia muy grande entre la cobertura en la Ciudad de Buenos Aires y en el conurbano (33% de diferencia), mientras que para

la ZMCM las diferencias son mucho menores (de sólo 13.6%). La muy alta proporción de viviendas con agua entubada dentro en Buenos Aires, se podría vincular con el hecho que esta ciudad es más pequeña y homogénea que el Distrito Federal. En lo que toca a la educación, vemos que la cobertura a nivel del país también es mayor para Argentina, en cambio para las metrópolis analizadas la situación está mejor en la ZMCM, aunque con datos más bajos para el D.F. que para la Ciudad de Buenos Aires pero con diferencias menores entre el D.F. y los municipios conurbados en el caso mexicano, tal como fue señalado para el agua entubada. En síntesis, los valores más bajos, tanto para educación como para agua entubada en el Área Metropolitana de Buenos Aires que en el de la Ciudad de México son consecuencia de un conurbano con muy grandes carencias en Buenos Aires y con mayores desequilibrios con respecto a la ciudad capital, central, en esa metrópolis. Debe también destacarse que la cobertura de esos servicios es menor en los municipios conurbados de Buenos Aires que en el país en su conjunto. Esto muestra un tradicional abandono de esos territorios metropolitanos por parte de las políticas públicas.

COORDINACIÓN METROPOLITANA

Como ya se dijo no existe, en ninguno de los dos casos, una forma de gobierno metropolitano, y sólo se han dado algunas experiencias parciales de gestión que cubren total o parcialmente su territorio.

Han existido varios intentos y experiencias de coordinación metropolitana en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, para enfrentar problemas como el transporte, la recolección de la basura, la seguridad, el suministro del agua, etc. La mayor parte constituyen esfuerzos fallidos de gestión metropolitana.

Sólo la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) ha mostrado cierta efectividad en los hechos. No obstante, ella es relativa y puede explicarse por particularidades más relacionadas con las características del objeto de la gestión (el medio ambiente), que por la gestión misma. El problema ambiental emergió en las últimas décadas con carácter urgente y con grandes potencialidades de daño a la ciudad, a sus actividades y a sus habitantes. Esto se conjuntó con una preocupación internacional por lo ambiental y por las consecuencias de su gestión equivocada. Los problemas objetos de la gestión de la Comisión Ambiental Metropolitana recibieron, así, este doble impulso. Pero además, no todos los problemas ambientales que deberían haber sido objeto de la atención de la CAM han recibido el mismo tratamiento y, por lo tanto, no para todos ellos ha fluido con la misma facilidad la requerida e imprescindible coordinación de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal, federal). De todos los problemas ambientales que enfrenta la CAM, el de la contaminación del aire ha ocupado la mayor atención y, a su gestión metropolitana, se destinan esfuerzos y recursos que no han existido para los otros problemas ambientales. La explicación de este sesgo deriva no sólo de la magnitud, importancia y gravedad de la contaminación atmosférica, sino sobre todo de su visibilidad física y social. La contaminación del aire es perceptible sensorialmente y ha adquirido una presencia social, que se hace patente en los resultados de los estudios que la asocian con daños significativos a la salud y a la economía, así como al lugar privilegiado que ocupa, en los medios de comunicación, en el nivel de la vida cotidiana. En la medida en la que posee esta doble presencia, se convierte con mayor facilidad en objeto de política pública y de allí la primacía que tiene en el quehacer cotidiano de la CAM. (Lezama, en este libro).

El Área Metropolitana de Buenos Aires tampoco cuenta con experiencias relevantes de coordinación urbano-ambiental. A fines de la década de 1970, durante la dictadura, se crearon dos empresas públicas para ese fin: la Coordinación

Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), para organizar la disposición final de los residuos sólidos metropolitanos, por medio de enterramientos sanitarios, propiedad de los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la Capital Federal y el Mercado Central, en cuya propiedad participa además el Gobierno Federal, que tiene la responsabilidad de controlar y organizar el ingreso de alimentos no perecederos, no animales, al Área Metropolitana. En el año 2006 se creó la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), a la que han adherido las Legislaturas de la provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que articula el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. En los años noventa se conformaron además dos asociaciones de municipios metropolitanos por fuera de la Ciudad de Buenos Aires.

Esa ausencia de gobierno metropolitano se vio compensada con la “centralización” de funciones de gestión metropolitana por el gobierno federal, fundamentalmente a través de la regulación y el control de infraestructuras y servicios; y del control de una importante cantidad de suelo tanto en la ciudad como en la Zona Metropolitana. El peso político y financiero del gobierno federal contribuyó a fortalecer su papel dentro de la metrópoli, pudiendo ejercer una suerte de poder de veto frente a iniciativas de los gobiernos locales del Área Metropolitana (Pírez, 2012). El peso que adquiere el gobierno federal en este caso difiere de lo que puede observarse para la ZMCM.

Esta presentación muestra algunos de los temas generales de las dos ciudades capitales y sus áreas metropolitanas, que nos ayudan a comprender mejor los temas urbano-ambientales más específicos desarrollados en los capítulos siguientes, facilitando la comparación entre ambas ciudades. Vale la pena aclarar que hemos podido llevar a cabo algunas comparaciones cuantitativas y otras que han servido para acercar los procesos vividos por las dos ciudades, con lo cual pudimos enriquecer el conocimiento de cada una de ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- Garza, Gustavo. (2005). *La urbanización en el México del Siglo XX*. México: El Colegio de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2001). Argentina: INDEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010). Argentina: INDEC.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. XII Censo Nacional de Población y Vivienda (2000). México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Población y Vivienda (2010). México: INEGI.
- Pérez, Pedro. (2010). “Dos siglos de difícil gobierno”, en Alfredo Lattes (coord.), *Dinámica de una ciudad. Buenos Aires, 1810-2010*. Buenos Aires: Dirección General de Estadísticas y Censos, pp. 389-417.
- Pérez, Pedro. (2012). “Argentina: The Political Constraints to Effective Metropolitan Governance”, en Peter K. Spink, Peter M. Ward y Robert H. Wilson (eds.), *Metropolitan Governance in the Federalist Americas. Strategies for Equitable and Integrated Development*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 171-208.
- Rubalcava, Rosa María, y Martha Schteingart. (2012). *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*. México: El Colegio de México.
- Schteingart, Martha. (2010). “División social del espacio y segregación en la Ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas”, en G. Garza y M. Schteingart (coords.), *Desarrollo urbano y regional*. México: El Colegio de México, pp. 345-387 (Los Grandes Problemas de México, II).
- Torres, Horacio. (2006). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Serie Difusión 3).

Ziccardi, Alicia. (2006). "Ciudades, asociaciones y decisiones públicas," en Lucía Álvarez *et al.*, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. CEIICH-UNAM/UAM-A/UACM/INAH/Plaza y Valdés, pp. 91-106.

2. ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL ESPACIO, ASPECTOS POLÍTICOS Y GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

*Martha Scheingart**

INTRODUCCIÓN

Para comenzar con la presentación de los distintos trabajos sobre la Ciudad de México hemos considerado pertinente hacer alusión al gobierno de la ciudad capital (el Distrito Federal), visto en el contexto de la organización social del espacio, y en menor medida de su crecimiento poblacional y físico. El crecimiento poblacional y expansión física de la Ciudad de México está en la base de muchos de los rasgos más salientes de su modelo de urbanización, y contribuyen además a comprender mejor la estructuración socio-espacial de la misma. Esta ha sido producto de una investigación que cubre varias décadas, utilizando un modelo estadístico de análisis multivariado, y muestra la destacada presencia de los sectores populares y una división social del espacio que implica una fuerte segregación para los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

El tema del gobierno del Distrito Federal y los aspectos más políticos del manejo de la ciudad serán vistos dentro de una perspectiva histórica, poniendo énfasis en los vaivenes de las instituciones democráticas representativas, pero también en qué medida se ha dado un avance en la organización y la participación social de los ciudadanos. Esto nos permitirá, asimismo, comprobar cuáles son las funciones de ese gobierno y qué

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

capacidad ha tenido para desarrollar una gestión adecuada de la ciudad capital del país.

I. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIO-ESPACIALES

I. CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y EXPANSIÓN URBANA

El ritmo de crecimiento de la población ha ido declinando para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM): se pasó de casi 15 millones a 18.4 millones de habitantes entre 1990 y 2000 (véase cuadro 2.1); sin embargo el aumento de la población entre estos años (3 400 000 habitantes) se acerca a la población de la segunda metrópoli más importante del país, Guadalajara. Asimismo, se ha dado una redistribución de la población metropolitana entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México. Para 1960 sólo 6.2% de la población metropolitana vivía en el Estado de México, en tanto que para el año 2010 representó 50.5%.

La expansión urbana (cuadro 2.2 y mapa 2.1 en el CD) también ha sido mucho mayor en los municipios conurbados, como se observa en las tasas de crecimiento del área urbanizada; mientras que para el D.F. esa área apenas se triplicó, para el Estado de México aumentó casi 40 veces.

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda del 2010, las delegaciones que más han seguido creciendo entre 2000 y el 2010 fueron las periféricas con tasas de crecimiento anual de 1.4%. Como se observa en el cuadro 2.3, los cambios en la distribución de la población, muestran el despoblamiento de las delegaciones centrales y de algunas intermedias, con una caída mucho menor de las periféricas. Llama la atención que entre 2000 y 2010 se han despoblado más las delegaciones intermedias que las centrales.

Cuadro 2.1. Población total y tasas de crecimiento de la ZMCM, 1960-2010

<i>Entidad</i>	<i>Población</i>					<i>Tasa de crecimiento</i>			
	<i>1960</i> ¹	<i>1970</i> ²	<i>1990</i> ³	<i>2000</i> ⁴	<i>2010</i> ⁵	<i>1960-1970</i>	<i>1970-1990</i>	<i>1990-2000</i>	<i>2000-2010</i>
ZMCM	4 993 871	8 623 157	14 942 629	18 396 677	19 622 630	5.46	2.75	2.08	0.65
Distrito Federal	4 685 041	6 840 471	8 235 744	8 605 239	8 851 080	3.78	0.93	0.44	0.28
Estado de México	3 08 830	1 782 686	6 706 885	9 791 438	10 771 550	17.53	6.63	3.78	0.95

¹ Abarca 12 cuarteles, 8 delegaciones y 4 municipios.

² Comprende 12 cuarteles, 11 delegaciones y 11 municipios.

³ Incluye 16 delegaciones y 27 municipios.

⁴ Se trata de 16 delegaciones, 58 municipios del Estado de México y 1 de Hidalgo.

⁵ Se trata de 16 delegaciones, 59 municipios del Estado de México y 1 de Hidalgo.

Elaborado con base en VIII Censo General de Población 1960, Dirección General de Estadística-Secretaría de Industria y Comercio (DGE-SIC), México 1962; IX Censo General de Población 1970, DGE-SIC, México, 1973. XI Censo General de Población y Vivienda 1990, INEGI, México 1991; XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI, México 2000; Censo General de Población y Vivienda 2010, INEGI, México 2010.

Cuadro 2.2. Área urbana y tasas de crecimiento de la ZMCM, 1960-2010

<i>Entidad</i>	<i>Área km²</i>					<i>Tasa de Crecimiento</i>			
	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>1960-1970</i>	<i>1970-1990</i>	<i>1990-2000</i>	<i>2000-2010</i>
ZMCM	371.4	708.4	1 278.1	1 482.6	2 261.7	6.93	2.99	1.50	4.19
Distrito Federal	306.8	461.9	645	645	795.3	4.34	1.68	0.00	2.06
Estado de México	64.6	246.5	633.1	837.6	1 466.4	14.90	4.82	2.85	5.59

Elaborado con base en datos para el Distrito Federal del *Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* y del *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, ambos del DDF. Para el Estado de México se tomaron como base los *Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2000*, Conapo, y los Planes de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de México.

Es necesario aclarar que los datos sobre el crecimiento del área urbana de la ciudad tienen a veces problemas de cálculo, por ello los aumentos de la década 2000-2010, parecen un poco dudosos.

Cuadro 2.3. Redistribución de la población en la Ciudad de México, 1960-2010

<i>Entidad</i>	<i>Población de la ZMCM 1960-2010</i>					<i>Tasa de Crecimiento</i>			
	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>1960-1970</i>	<i>1970-1990</i>	<i>1990-2000</i>	<i>2000-2010</i>
Delegaciones centrales ¹	2 770 188	2 902 969	1 930 267	1 692 179	1 721 137	0.47	-2.04	-1.32	0.17
Delegaciones intermedias ²	1 731 040	3 516 242	4 964 396	5 188 657	5 148 863	7.09	1.72	0.44	-0.08
Delegaciones periféricas ³	183 813	421 260	1 341 081	1 724 403	1 981 080	8.29	5.79	2.51	1.39
Distrito Federal	4 685 041	6 840 471	8 235 744	8 605 239	8 851 080	3.78	0.93	0.44	0.28
Estado de México	308 830	1 782 686	6 706 885	9 791 438	10 771 550	17.53	6.63	3.78	0.95
Total ZMCM	4 993 871	8 623 157	14 942 629	18 396 677	19 622 630	5.46	2.75	2.08	0.65

¹ Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

² Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Iztacalco, Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

³ Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

Elaborado con base en VIII Censo General de Población 1960, Dirección General de Estadística-Secretaría de Industria y Comercio (DGE-SIC), México 1962; IX Censo General de Población 1970, DGE-SIC, México, 1973. XI Censo General de Población y Vivienda 1990, INEGI, México 1991; XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI, México 2000; Censo General de Población y Vivienda 2010, INEGI, México 2010.

2. POBREZA Y DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO

Para 2010 la Comisión Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) estimaba que en el Distrito Federal la pobreza alcanzaba a casi 29% de sus habitantes, mientras que los grupos vulnerables por carencias sociales y en menor medida por ingreso representaban casi 41% de la población. Estas cifras son menores que las del país en su conjunto en el caso de la pobreza ya que se estimaba que los habitantes en pobreza representaban más de 46% de la población.

No conocemos estudios recientes sobre la estructura social de la Ciudad de México, sin embargo, a partir del Censo de Población del 2005 se podía calcular que alrededor de 40% de la población se ocupaba en actividades que podrían incluirse dentro de la clase media, mientras que 60% pertenecía a lo que podríamos llamar clase trabajadora o clase popular, que incluye al sector informal.

Consideramos de capital importancia, al estudiar la conformación del espacio interno de una metrópoli, referirnos a las diferencias sociales que se encuentran en el espacio intrametropolitano, ya que el tema de la pobreza y de la desigualdad social adquiere mayor significación si se observan en su distribución en el espacio, y con respecto al mayor o menor grado de segregación de los diferentes grupos sociales. Esto está vinculado al hecho que el medio social inmediato a la vivienda, la colonia, el barrio, no constituyen una contingencia secundaria de la existencia de las familias sino que se imponen como una condición esencial del desarrollo social. (Maurin 2004).

La localización de grupos sociales en el espacio urbano es consecuencia de una compleja interacción de la estructura social, los procesos de producción del marco construido y las preferencias de las familias. Los grupos más afluentes deciden, en general, instalarse en los lugares con mejores condiciones físicas y más protegidos, mientras que las familias más pobres están condenadas a vivir en zonas alejadas y poco

aptas para el poblamiento, conformando enormes periferias homogéneamente pobres, lo cual constituye uno de los grandes problemas de la segregación urbana en ciudades como las mexicanas, donde estos grupos tienen mucho peso dentro de la estructura social urbana. Cuando amplios sectores de la población de menores recursos se concentran en áreas muy segregadas ello trae aparejado condiciones de vida muy adversas para las familias implicadas ya que cuanto mayor sea el tamaño de esas áreas homogéneas en situación de pobreza más aumentan los tiempos de viaje para encontrar lugares de trabajo o centros de servicios y equipamientos de mejor calidad para la población de otros grupos sociales; esto estimula sentimientos de exclusión y dificulta también la presencia de redes sociales (Schteingart, 2010).

Nuestros estudios cuantitativos sobre la división social del espacio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Rubalcava y Schteingart, 2012) han permitido conocer:

- Dónde se ubican en los mapas de la ciudad los distintos estratos sociales, elaborados a partir de técnicas estadísticas como el análisis multivariado (análisis factorial).
- La centralidad de estratos más altos y la periferización, a veces extrema, de los que están en peores condiciones.
- Las grandes diferencias en los valores de las variables entre los estratos socio-urbanos.
- La mayor homogeneidad social en las zonas pertenecientes a los estratos más bajos de la escala construida, que en zonas centrales con una mayor gradación de estratos altos y medios.
- La validez de algunas variables, pues debido a cambios en la realidad social ellas ya no discriminan para medir diferencias entre estratos socio-urbanos. Esto se ha observado particularmente en variables referidas a la provisión de agua y a los ingresos de la población.

Para desarrollar el análisis sobre la estratificación socio-espacial en la ZMCM hemos partido de la selección (después de un proceso de descarte) de siete variables tomadas de los Censos de Población y Vivienda, y hemos conectado estas variables por medio del análisis factorial, para formar índices que nos permitieran establecer estratos de desarrollo socio-espacial. Estas variables han sido las siguientes:

- a. El porcentaje de personas con educación superior
- b. El porcentaje de viviendas con agua entubada dentro de la misma
- c. El porcentaje de población económicamente activa
- d. El porcentaje de población que gana más de 5 salarios mínimos
- e. El porcentaje de personas empleadas por cuenta propia
- f. Las personas por cuarto
- g. La tenencia de la vivienda

Se establecieron seis estratos (alto, medio alto, medio, medio bajo, bajo y muy bajo) de desarrollo socio-espacial urbano, primero a nivel de las unidades político-administrativas (delegaciones del D.F. y municipios del Estado de México, las dos entidades que conforman la Zona Metropolitana) y posteriormente, a partir del año 1990, a nivel de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), definidas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)¹.

Por medio de esta estratificación (véanse, en el CD, mapas 2.2 y 2.3) hemos observado la centralidad de los estratos más altos y la periferización de los más bajos en nuevas zonas de expansión, donde se ubican preferentemente los asentamien-

¹ Debemos aclarar que este estudio llega sólo al año 2000 porque fue terminado antes de que aparecieran los resultados del censo de 2010. Además en este último censo se vuelve más difícil continuar con este estudio porque algunas de las variables importantes aparecen agregadas de manera distinta.

tos irregulares. Por otra parte, las diferencias entre oriente y occidente, que existieron desde tiempos remotos en la ciudad se siguen haciendo presentes en la actualidad.

En los cuadros 2.4 y 2.5 podemos notar, asimismo, las grandes diferencias en los valores de las variables que hemos seleccionado, según los estratos que hemos construido para clasificar cada una de las unidades de análisis.

Como podemos ver en los cuadros anteriores, casi 14% de la población en ambos cortes temporales se ubica dentro de los estratos altos, mientras alrededor de 40% dentro de los bajos (4.8% en el más alto y 15% en el más bajo), manteniendo grandes diferencias en los valores medios de las variables entre el estrato más bajo y el alto.

Al mismo tiempo, los trabajadores por cuenta propia crecieron en todos los estratos debido a la crisis económica, la pérdida del trabajo asalariado y la declinación de los salarios reales. Este dato resulta muy elocuente ya que indica un cambio muy importante en la economía del país y en la condición social de sus habitantes.

El aumento de la población empleada con más de cinco salarios mínimos se debe a que el Censo de Población y Vivienda ha seguido manteniendo ese intervalo como el más alto, aunque cinco salarios mínimos ya no representan a los estratos que están en mejores condiciones económicas. Por ello, como dijimos más arriba, algunas variables como los ingresos ya no discriminan como lo hacían anteriormente.

Asimismo, la proporción de viviendas con agua entubada ha mejorado un poco en todos los estratos; no obstante, el problema no es la falta de tubería sino de líquido, sobre todo en las zonas de menos recursos.

Por otro lado, si cabe destacar el aumento considerable de los porcentajes de personas con instrucción posprimaria.

Este acercamiento que demuestra cómo los diversos estratos se distribuyen en el mapa de la ciudad, nos permite concluir además que las zonas periféricas pobres son más homogéneas

que la parte central del Área Metropolitana, donde hay una evidente gradación de la estratificación social (véanse mapas 2.2 y 2.3 en el CD). Por ejemplo, en el estudio realizado a partir del censo del 2000, en las cuatro delegaciones centrales correspondientes al estrato alto, sólo alrededor de 28% de la población pertenece a las AGEB correspondientes a ese estrato y el resto se distribuye entre los estratos medio-alto, medio y medio-bajo; en cambio, en los municipios del Estado de México correspondientes al estrato muy bajo se advierte una concentración de más de 86% en ese estrato, y una ausencia casi total de AGEB en estratos más altos.

Pudimos llegar a estas conclusiones mediante el uso de las AGEB, pues ello no se podía observar con claridad usando amplias divisiones político-administrativas, únicas disponibles en los censos hasta 1990. Esto nos mostró con toda claridad la importancia que tienen las unidades de análisis para lograr conclusiones más finas y detalladas acerca del espacio metropolitano y asimismo cómo ellas pueden diferir entre sí de acuerdo con el grado de desagregación espacial con el que se trabaje.

Podemos decir que la ZMCM ha tenido un gran crecimiento de la población y una enorme expansión territorial pero que sin embargo se han mantenido los grandes lineamientos de la división social del espacio ubicándose, en términos generales, los sectores más afluentes en el centro y los de menores recursos en la periferia. La zona del oriente de la ciudad, donde siempre se habían localizado los sectores de menores recursos ha seguido expandiéndose, aunque a lo largo de tres décadas algunas de esas zonas han mejorado de manera bastante notoria, mientras que otras han seguido perteneciendo al nivel más bajo de la estratificación. De esta manera, los tiempos relativos al mejoramiento de las condiciones socio-espaciales de las diferentes unidades han sido diferentes. No obstante, no puede negarse que ha existido una mejoría generalizada de la metrópoli debido al ascenso de muchas unidades de análisis y también por una evolución positiva de los valores de algunas

Cuadro 2.4. Valores medios de las variables seleccionadas por estrato socio-espacial para 1990

<i>Estrato</i>	<i>Población económicamente activa (%)</i>	<i>Trabajadores por cuenta propia (%)</i>	<i>Ingresos altos (%)</i>	<i>Instrucción post-primaria (%)</i>	<i>Viviendas propias (%)</i>	<i>Viviendas con agua entubada (%)</i>	<i>Densidad por dormitorio</i>	<i>Número de AGEB</i>	<i>% de la población metropolitana</i>
Alto	52.4	11.3	30.1	82.3	66.5	95.2	1.6	234	4.8
Medio-alto	47.9	12.7	20.0	81.8	69.2	94.4	1.7	373	9.1
Medio	45.9	14.7	7.7	68.8	66.7	85.2	2.1	796	25.1
Medio-bajo	45.6	17.5	2.9	58.9	63.4	65.1	2.5	573	20.8
Bajo	43.5	18.0	1.9	51.4	69.4	44.7	2.7	650	25.0
Muy bajo	42.2	18.6	1.2	42.2	79.9	24.0	3.0	564	15.1

Elaboración propia.

Cuadro 2.5. Valores medios de las variables seleccionadas por estrato socio-espacial para 2000

<i>Estrato</i>	<i>Población económicamente activa (%)</i>	<i>Trabajadores por cuenta propia (%)</i>	<i>Ingresos altos (%)</i>	<i>Instrucción post-primaria (%)</i>	<i>Viviendas propias (%)</i>	<i>Viviendas con agua entubada (%)</i>	<i>Densidad por dormitorio</i>	<i>Número de AGEB</i>	<i>% de la población metropolitana</i>
Alto	59.1	15.4	45.7	87.6	63.3	93.9	1.4	343	4.8
Medio-alto	54.7	16.6	34.2	84.7	73.1	92.8	1.5	568	9.1
Medio	52.8	19.0	17.3	74.6	70.7	86.0	1.8	1 156	25.1
Medio-bajo	52.2	21.4	10.1	66.0	70.0	69.2	2.1	801	20.8
Bajo	50.9	21.4	6.8	59.7	73.2	48.1	2.3	1 054	25.0
Muy bajo	49.4	22.0	3.8	50.1	78.1	21.8	2.5	919	15.1

Elaboración propia.

variables utilizadas en el estudio, particularmente en lo que toca a la educación posprimaria, al hacinamiento en las viviendas y a la expansión de redes de agua entubada, aun cuando las diferencias siguen siendo enormes entre los diferentes estratos de la escala construida.

Otra conclusión relevante de este estudio referido a la desigualdad socio-espacial dentro de la ciudad es que se ha dado una disminución de la concentración de la población en los dos estratos más altos y el aumento de la misma en el más bajo, lo cual estaría indicando que a lo largo de la década de los noventa se produjo un mayor desequilibrio social en la metrópoli en desmedro de la población de menores recursos.

Al estudiar también con la misma metodología otras tres metrópolis que le siguen en importancia, podemos afirmar que la ZMCM, el centro económico más grande del país y que incluye a la ciudad capital, presenta una condición social peor que Guadalajara y Monterrey (Rubalcava y Schteingart, 2012), particularmente en ciertas variables que hemos incluido en la investigación.

II. GOBIERNO Y ASPECTOS POLÍTICOS DEL DISTRITO FEDERAL

Como ya vimos al referirnos a la población, la ZMCM está constituida por el Distrito Federal, la capital del país, y un número creciente de municipios del Estado de México. Para analizar la cuestión del gobierno y los aspectos políticos nos centraremos en el Distrito Federal ya que esta entidad tiene un largo desarrollo histórico e importantes cambios relativamente recientes, que vale la pena comentar, para luego poder hacer algunas comparaciones con el caso de Buenos Aires.

El desarrollo histórico del Distrito Federal ha sido muy accidentado, presentando avances y retrocesos en relación con la participación de sus habitantes en el gobierno de la misma, y en la construcción de la democracia. Tuvo que pasar más de un

siglo y medio para que comenzara un proceso real de inclusión de la ciudadanía, tanto a través de la democracia representativa como de la democracia directa.

En esta presentación sólo nos referiremos a algunos hechos que nos han parecido más relevantes dejando de lado muchos de los vaivenes de este complejo devenir histórico.

En 1824 se decretó la existencia del Distrito Federal donde residían los Poderes de la Unión. La Constitución de 1836 lo disolvió y lo integró al gran Departamento de México, aunque en 1846 se volvió a instituir como distrito (Meyer, 2000: 647).

Los límites actuales del D.F. se establecieron en 1898 y su superficie de 1483 km² quedó dividida en el municipio de México y 6 distritos que a su vez contenían dos o más municipalidades. En 1903 se volvió a organizar el distrito en 13 municipalidades, las que se mantuvieron hasta la gran reorganización de 1928. En ese año se aprobó en el Congreso una iniciativa para acabar con el régimen municipal en el D.F. y entonces los capitalinos perdieron su derecho al autogobierno pasando todo el poder político al presidente de la República, y en ese mismo año se expidió la Ley Orgánica del Distrito que establecía la división del territorio en 13 delegaciones y un departamento central. Al suprimirse el autogobierno la participación ciudadana se limitó a la creación de consejos consultivos en cada delegación, conformados con representantes de organizaciones de comerciantes, industriales, propietarios de bienes raíces, inquilinos, campesinos, profesionales y padres de familia de la localidad, principalmente ocupados en vigilar la prestación de servicios locales. En 1931 el territorio capitalino experimentó otro cambio quedando conformado por la Ciudad de México y 11 delegaciones administradas por subdelegados. El presidencialismo y la fuerza del partido oficial dominante, creado en 1929, hicieron que en los años treinta disminuyeran los conflictos políticos que tuvieron lugar en los años posteriores a la Revolución mexicana haciendo que la

administración de la Ciudad fuera más burocrática y estable pero menos participativa (Meyer, 2000: 652).

1. LOS PROCESOS DE CAMBIO A PARTIR DE 1970

Los procesos de cambio institucional que comenzaron a darse a partir de 1970 deben entenderse a la luz de las transformaciones que se expresan en el comienzo de una apertura política que sucede a una larga época de dominio de un solo partido en el poder (el Partido Revolucionario Institucional) con el surgimiento de otras fuerzas políticas y sociales. Dentro de este contexto se produce la aparición de nuevos actores sociales y la formación de movimientos organizados por la sociedad civil alrededor de temas trascendentes como la educación, la vivienda, el control de la natalidad, la libertad de expresión, etc. Estos movimientos buscaban lograr un reconocimiento mayor a ciertos derechos ciudadanos que estaban claramente limitados dentro de un sistema político muy cerrado.

Los cambios institucionales más recientes arrancaron con las modificaciones a la Ley Orgánica del D.F. de 1928, que se llevaron a cabo en 1970 y 1978 con la introducción del Consejo Consultivo y la Junta de Vecinos en la primera fecha y de la Asociación de Residentes, Comités de Manzana, el referéndum y la iniciativa popular, en la segunda. Estas modificaciones implicaron una primera apertura institucional local para la participación ciudadana y el reconocimiento de derechos políticos. Sin embargo, debido a las limitaciones de la democracia representativa existente entonces, así como a las prácticas políticas tradicionales, los alcances de estas formas de participación fueron muy reducidos, por ejemplo, el referéndum y la iniciativa popular fueron eliminados sin siquiera haber sido reglamentados, y si su derogación no tuvo mayores repercusiones se debe quizá a que nunca habían sido aplicados (Rodríguez Araujo, 2000: 655).

2. PROCESOS DE TRANSICIÓN Y DE RUPTURA POLÍTICA DE 1987 AL PRESENTE

En 1987 inicia entonces un proceso que llamamos de transición política en el Distrito Federal, el cual se manifiesta a través de la creación en ese año de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano limitado de representación ciudadana, que difícilmente incorporó los intereses y problemas de los capitalinos al estar integrada en su mayoría por políticos, líderes gremiales y sindicales pertenecientes al sistema corporativo del Partido Revolucionario Institucional. Esta instancia carecía de capacidad de decisión y ejecución, constreñida a dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, subordinada completamente al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo. Algunos investigadores han interpretado que la creación de la citada Asamblea constituyó una pequeña concesión del poder presidencial a la exigencia de crear el estado 32 de la Federación en el D.F., con plena autonomía, como los demás estados de la República (Rodríguez Araujo, 2000: 655, Martínez Assad, 2006: 47).

Años más tarde, la Reforma Política del Distrito Federal de 1993 permitió elevar la Asamblea a órgano de gobierno con facultades mayores como: legislar en el ámbito local, formular observaciones al programa General de Desarrollo del Distrito Federal y aprobar los programas de desarrollo urbano, entre otras. Cabe destacar que dicha decisión se adoptó, con base en la realización previa de un plebiscito² (que ya estaba presente en la ley orgánica del D.F., modificada en el año 1978) propuesto como iniciativa de diversas organizaciones no gubernamentales y algunos asambleístas, que sometieron a consideración de

² Para algunos analistas políticos este plebiscito significó la apertura de la participación ciudadana, así como una nueva manera de participación de la sociedad civil que expresaba abiertamente su reclamo de democratizar el gobierno del Distrito Federal como capital del país (Ziccardi, 2006: 94).

la ciudadanía, además de esta reforma, la elección directa del Jefe de Gobierno, las que se cristalizarían en el marco normativo federal de 1996.

Recién con la Reforma Política de 1996, que modifica los artículos 44 y 122 de la Constitución de 1917, la Asamblea de Representantes toma el nombre de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo cual le permite dictar sus propias leyes otorgando a sus órganos locales mayores atribuciones. Asimismo, por medio de esta reforma se reemplaza la vieja Regencia subordinada a la voluntad del Presidente de la República por un Jefe de Gobierno elegido por voto universal, libre, directo y secreto. Anteriormente el Jefe del Ejecutivo y el Regente elegían de común acuerdo a los delegados de las 16 unidades político-administrativas que conforman el Distrito Federal.

Vale la pena aclarar que si bien la nueva Asamblea incorpora la facultad de legislar acerca de cuestiones mucho más amplias del ámbito local, no cuenta con las mismas competencias que tienen los Congresos de las entidades federativas, como legislar con respecto al presupuesto local y aprobar los montos de endeudamiento que son aprobados por el Congreso de la Unión (Rodríguez Araujo, 2000: 657).

La elección popular en 1997 del primer Jefe de Gobierno (nueva denominación que reemplaza a la de Regente) coincide con un cambio del partido político en el gobierno local, que había estado en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) cerca de 74 años. Esta elección directa de jefe de Gobierno, que recayó en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se extendió, a partir del año 2000, a los jefes delegacionales, quienes se reeligen cada tres años mientras el Jefe de Gobierno lo hace cada seis años, igual que el Presidente de la República.

3. POSIBILIDADES Y OBSTÁCULOS DEL PRIMER GOBIERNO ELECTO

Este gobierno se enfrentó tanto a las limitaciones de un marco legal que todavía le imponía restricciones para poder ejercer su autoridad con independencia del poder federal, como a las inercias de un modelo político clientelar, dentro de las cuales se incluye las resistencias de servidores públicos que vieron sus cotos de poder trastocados y la pérdida de algunos beneficios provenientes de un sistema corrupto.

El gobierno electo se propuso orientar el cambio tomando en cuenta cuatro metas básicas: 1) reconstruir la administración y lograr transparencia en la gestión pública; 2) desarrollar y profesionalizar los recursos humanos; 3) mejorar los flujos de información y comunicación ; 4) dar seguimiento a las acciones de gobierno.

Algunas acciones que conviene destacar son las que tienen que ver con la creación de nuevas secretarías (de salud y turismo), con el rediseño de funciones y atribuciones en subsecretarías, coordinaciones y direcciones generales, con la búsqueda de la transparencia en los trámites administrativos, con la creación de unidades de atención ciudadana y de un sistema de rendición de cuentas que incluye la presentación a la Asamblea Legislativa de informes anuales y de avances programático-presupuestales, etcétera.

La necesidad de lograr las reformas programadas requería la aprobación de una serie de leyes en áreas como la administrativa, la económica y financiera, la de seguridad y procuración de justicia, la de derechos políticos y la de desarrollo social. Así se reformaron, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Código Penal, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia y se crearon las Leyes de Planeación y Fomento del Desarrollo, la Ley de Desarrollo Social así como leyes más específicas para ciertos grupos de población, como los niños, las personas adultas y personas con discapacidad.

4. FUNDAMENTOS LEGALES Y PRÁCTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Nos parece importante, dentro de todo el entramado jurídico que se fue creando o modificando, poner énfasis en la Ley de Participación Ciudadana, ya que ello se vincula con un aspecto importante de la nueva gestión urbana. Para normar la relación entre gobernantes y gobernados, que trae aparejado el proceso de cambio que acabamos de mencionar, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana de 1998, que reemplazó a la de 1995³, y que además tiene modificaciones importantes en el 2004 (Martínez Assad, 2000: 681).

Es necesario aclarar que los gobiernos del PRD han heredado una tradición de participación vecinal subordinada al gobierno y al partido entonces gobernante, el PRI. Pero además, cuando comenzó el primer gobierno electo estaba vigente la primera Ley de Participación Ciudadana según la cual se habían creado los Consejos Ciudadanos en las 16 delegaciones, aunque en realidad estas figuras habían desaparecido con la Reforma Política de 1996. La transformación política proveniente de esa reforma constitucional fue muy importante y exigió ajustes en partes de las disposiciones reglamentarias, entre ellas en la Ley de Participación Ciudadana de 1995. Así, en la ley de 1998, en

³ La Ley de 1995, abre canales de representación y participación ciudadana entre las que cabe destacar: las audiencias públicas, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, las quejas y denuncias, los recorridos periódicos del delegado, todos mecanismos tendientes a mejorar la relación entre los habitantes y el gobierno local, y abrir la posibilidad de que los ciudadanos pudieran ser escuchados por la autoridad. Asimismo incluye la conformación de Consejos Ciudadanos con el fin, entre otras cosas, de fiscalizar la acción de las autoridades ejecutivas delegacionales particularmente en lo que compete a los servicios públicos de la unidad territorial. Sin embargo, según algunos analistas los Consejos Ciudadanos no cumplieron su propósito debido a que sus posibilidades de acción estaban sujetas al control del PRI y a la falta de conocimiento de los ciudadanos en las tareas de gestión urbana en las que estaban involucrados (Martínez Assad, 2000: 681).

cuanto a los instrumentos no permanentes de participación ciudadana, se agregaron a los ya existentes en la ley anterior, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Asimismo en lo que toca a los instrumentos permanentes de participación, de acuerdo con esa nueva ley se reestructuró totalmente el sistema de representación vecinal que incluía, además de los Consejos Ciudadanos, la antigua representación de jefes de manzana, colonia, barrio o unidad habitacional pertenecientes a un sistema caduco y poco democrático de representación, totalmente manipulado por el partido oficial. En la ley del 1998 se crearon los Comités Vecinales, órganos de representación ciudadana cuya función principal era relacionar a los habitantes con los órganos político-administrativos de las delegaciones. A partir de esta ley se llevó a cabo en 1999 un proceso de elección de esos comités, aunque con un muy bajo número de votantes, lo que indicaba la falta de credibilidad de la ciudadanía en esta forma de participación institucionalizada por el gobierno de la ciudad. Según algunos autores (Álvarez, 2006: 64; Ziccardi, 2002: 95), este marco legal no contribuyó a modificar de manera sustantiva las relaciones clientelares entre gobierno y ciudadanía, que se habían establecido en el pasado, y tampoco ayudó a que sectores populares que se expresaban de manera autónoma a través del movimiento urbano popular encontraran en esta legislación un marco adecuado para relacionarse con el gobierno electo. De los 1352 comités vecinales electos en 1292 unidades territoriales, fijadas por el Instituto Electoral del D.F., pocos lograron instalarse como verdaderos representantes de la ciudadanía e interactuar con el gobierno local.

En un diagnóstico efectuado por la Dirección de Participación Ciudadana del Distrito Federal en el año 2003 sólo 1171 comités estaban operando con un promedio de 4.5 miembros, cuando según la normatividad deberían estar compuestos por 7 a 15 miembros y de éstos sólo la mitad habían sido electos originalmente porque los demás se fueron incorporando en el camino. Por otra parte, sólo 30% de los mismos se reunían

con regularidad (una vez al mes) pero con una participación relativamente baja. En la práctica lo que se ha tratado de hacer es promover comisiones de trabajo para las que ha habido una mejor respuesta (Álvarez, 2006: 66).

Durante el gobierno de López Obrador, en el año 2004, se aprobó otra iniciativa de Ley de Participación Ciudadana que incorporó algunas medidas importantes para corregir las limitaciones que exhibía la anterior ley. Por ejemplo, en lo que se refiere a la participación no permanente agregó a los mecanismos presentes en la ley de 1998 la rendición de cuentas, la asamblea ciudadana, y la red de contralorías ciudadanas, para hacer más transparente y democrática la gestión. Por otra parte, se creó el espacio del Consejo Ciudadano que constituye una instancia de coordinación de los Comités de Vecinos, ahora llamados ciudadanos, con las autoridades delegacionales y del gobierno central de la entidad, ya que antes existía una fragmentación muy grande de la participación a través de múltiples comités, cada uno de los cuales se relacionaba de manera individual con las autoridades.

La figura de la Asamblea Ciudadana es muy importante ya que aparte de constituir un instrumento de información, análisis, consulta, deliberación y decisión, ha traído aparejado un proceso vinculante, ya que las resoluciones que de ella se derivan son de carácter obligatorio, tanto para los Comités Ciudadanos como para los vecinos de cada unidad territorial. Los temas tratados por la Asamblea Ciudadana se refieren a la revisión de los programas y políticas públicas a implementarse en su territorio, así como a los servicios públicos prestados en el mismo. En este sentido, una de las competencias más relevantes asignadas a la Asamblea es la toma de decisiones acerca del uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del Distrito Federal y la autoridad delegacional, para llevar a cabo programas específicos cuya operación así lo determine. Para su funcionamiento la asamblea se reunirá al menos tres veces por año de forma pública y abierta, teniendo la posibilidad

de participar en ella todos los vecinos y habitantes de la delegación, reservando el voto sólo a aquellos que en calidad de ciudadanos cuenten con la credencial de elector actualizada.

Resulta pertinente anotar que la incorporación de esta figura de participación fue una manera de legalizar las Asambleas Ciudadanas, que en la práctica habían sido creadas previamente por el segundo gobierno perredista, con el propósito de incluir a la ciudadanía, especialmente a los sectores populares, en los diferentes programas de su política social. El fundamento de este estilo de gobierno de proximidad se basó en el anhelo de superar el modelo corporativo que sustentó el régimen político priista del pasado.

A pesar que desde el 2004 se desarrollaron algunos esfuerzos más o menos exitosos de formación de “escuelas de ciudadanos” con el propósito de facilitar una mejor apropiación de los instrumentos creados para la gestión participativa de la ciudad, y de que se impulsó una serie de acciones vinculadas a la promoción cultural, protección del medio ambiente y prevención del delito, algunos analistas (Álvarez, 2006: 69, Sánchez-Mejorada, 2006: 516 y Ziccardi, 2006: 96), cuestionan la capacidad real de eliminar los viejos intermediarios, debido a que no se percibe una forma sustituta de vincular a la ciudadanía con su gobierno electo. Así, la relación de proximidad con el Jefe de Gobierno se considera más simbólica que real. Otro cuestionamiento está relacionado con las dificultades para la aplicación efectiva de la ley, debido a que actualmente las asambleas ciudadanas no han involucrado la participación masiva de la ciudadanía, quedando la misma en manos de algunos pequeños grupos de vecinos, dentro de los cuales se encuentran personas que han tenido más experiencia en el tema, como ocurre con los tradicionales líderes locales. Para completar este conjunto de críticas se ha comentado también que el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, que incluye 13 subprogramas sociales desarrollados en las 870 unidades territoriales (de las 1352) con mayor pobreza (como los dirigidos

al apoyo alimentario a los adultos mayores, al apoyo a madres solteras y jóvenes desocupados, a la ampliación y rehabilitación de vivienda, entre otros), no han cumplido totalmente con el objetivo de incluir a la ciudadanía en el diseño y aplicación de los mismos al ser operados desde el gobierno central del D.F. con escasa participación de la comunidad.

Por último un aspecto importante que en cierta medida ha bloqueado la consolidación del proceso democrático y el avance de la participación ciudadana es, sin duda, el hecho de que después de nueve años, desde 1999, no se volvieron a elegir los comités vecinales o ciudadanos, sino hasta fines del año 2010); aunque algunos se han ido renovando de manera informal. Este bloqueo del proceso democrático parece contradictorio en un contexto político liderado por un partido que ha llegado al poder manejando un discurso que ha enfatizado la democracia y la participación. Esto conduce inevitablemente a perpetuar prácticas clientelares y tendencias perversas heredadas del pasado (Sánchez-Mejorada, 2006; pág. 515).

ALGUNAS CONCLUSIONES

En general el periodo de 1997 a 2004 presentó importantes cambios referidos a la apertura política y mayor autonomía del gobierno local, así como a los relacionados con los procesos de participación ciudadana. Quizás el cambio más importante fue la elección por voto popular del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y la obtención del poder por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que significó la puesta en marcha de políticas de carácter social, la apertura de espacios para la participación y la generación de nuevas formas de interacción entre el gobierno y la sociedad. Sin embargo, surgieron nuevas relaciones clientelares que algunos analistas consideran consecuencia de las restricciones presupuestales en campos decisivos, como el empleo, la salud y la vivienda,

los que se convirtieron en poderosos condicionantes para una política de inclusión masiva. Así, “pese a la creación de instituciones y de políticas de apertura, y a la institucionalización de la participación, las opciones de integración han sido escasas y el discurso gubernamental ha estado por encima de la capacidad incluyente de la ciudad” (Álvarez, 2006: 64). Por otra parte, “pareciera que las leyes de participación ciudadana aprobadas en estos años han tendido a legitimar las prácticas del gobierno local más que a promover la participación autónoma y plural de la ciudadanía” (Ziccardi, 2006: 106). Resulta importante poder vincular estas limitaciones políticas señaladas, con el contexto de una ciudad dividida y segregada, que hemos descrito al comienzo de este trabajo, y con las dificultades para poder ejercer un gobierno realmente democrático y participativo dentro de un desarrollo urbano con tantas diferencias sociales, que han ido en aumento, y con tantas carencias sociales, producto de un determinado desarrollo histórico y de una situación macroeconómica muy poco positiva para las grandes mayorías urbanas.

De todas maneras, desde el punto de vista del gobierno y el desarrollo político queda pendiente completar la Reforma Política iniciada en 1997, que permita reestructurar el aparato gubernamental existente, democratizando más la forma de gobierno, tratando de lograr una mayor autonomía del gobierno federal, e incorporando una participación más efectiva de los gobiernos delegacionales, para que tengan un contacto más directo con la ciudadanía. En lo que concierne a la legislación referida a la participación ciudadana parece fundamental que los instrumentos creados no se dejen al arbitrio de las autoridades sino que se apliquen de manera obligatoria cuando se trate de toma de decisiones de importancia indiscutible para la población.

Por último un punto que aún está en discusión pero que quizás también debería incluirse dentro de los aspectos a reformar en el futuro próximo, sería el vinculado al reconocimiento del Distrito Federal como un estado más del país, con un

Congreso propio, con unidades de gobierno descentralizadas que garanticen la participación de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Lucía. (2006). “Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México”, en Lucía Álvarez *et al.* *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: CEIICH-UNAM/UAM-A/UACM/INAH/Plaza y Valdés, pp. 43-72.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1960 al 2010*. México: INEGI.
- Maurin, E. (2004). *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. Paris: Seuil.
- Martínez Assad, Carlos. (2002). “La Ciudad de México y el cambio incumplido”, en Lucía Álvarez *et al.* *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. México: CEIICH-UNAM/UAM-A/Conaculta-INAH, pp. 45-65.
- Martínez Assad, Carlos. (2000). “Avatares de la participación ciudadana”, en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México al fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, pp. 679-683.
- Meyer, Lorenzo. (2000). “Gobierno y evolución política, 1824-1940”, en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México al fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, pp. 647-652.
- Rodríguez Araujo, Octavio. (2000). “Gobierno, reformas políticas y democratización del Distrito Federal, 1940-2000”, en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México al fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, pp. 653-657.

- Rubalcava, R.M., y Schteingart, M. (2012). *Ciudades divididas. Segregación social en México*. México: El Colegio de México.
- Sánchez-Mejorada, Cristina. (2002). “Nuevas realidades. Nuevos problemas y desafíos de la política social”, en Lucía Álvarez *et al.* *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. México: CEIICH-UNAM/UAM-A/Conaculta-INAH, pp. 507-527.
- Schteingart, Martha. (2010). “División social del espacio y segregación en la Ciudad de México. Continuidades y cambios en las últimas décadas”, en G. Garza y M. Schteingart (coords.), *Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional*. México: El Colegio de México. Vol. II.
- Ziccardi, Alicia. (2006). “Ciudades, asociaciones y decisiones públicas”, en Lucía Álvarez *et al.* *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: CEIICH-UNAM/UAM-A/UACM/INAH/Plaza y Valdés, pp. 91-106.
- Ziccardi, Alicia. (2002). “Comentarios sobre la agenda de problemas y políticas a futuro”, en Lucía Álvarez *et al.* *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. México: CEIICH-UNAM/UAM-A/Conaculta-INAH, pp. 661-666.

3. INSTITUCIONES Y GOBIERNO EN BUENOS AIRES, CIUDAD Y METRÓPOLI

*Pedro Pérez**

INTRODUCCIÓN

Buenos Aires es una ciudad con una limitada historia de gobierno propio. Entre 1821, cuando se elimina la institución colonial del Cabildo, y 1996, cuando se establece el gobierno autónomo, la ciudad dependió de otros gobiernos. Hasta 1880 dependió del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, siendo su capital. En ese año fue federalizada (Capital Federal) para gobernarse por una municipalidad dependiente del gobierno federal (GF). En los años treinta del siglo xx la ciudad era ya mucho mayor que el territorio de la entonces Capital Federal (200 km²). Sin embargo, esa unidad urbana metropolitana no contó con unidad política: fue gobernada, fragmentadamente, por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y por las municipalidades de los respectivos territorios locales de la provincia que se fueron incorporando en la conurbación. Tal fragmentación no se modificó con las transformaciones institucionales posteriores.

En este capítulo analizamos la situación actual, esto es el gobierno autónomo en la ciudad de Buenos Aires, y la situación de fragmentación política de la región metropolitana de la que forma parte. En la primera sección damos un panorama histórico de las formas de gobierno de la ciudad, a partir de su subordinación al gobierno federal en la década de 1880 hasta la declaración constitucional como ciudad autónoma a mediados

* Investigador principal del CONICET y Profesor titular en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

de los años de 1990. En la segunda sección presentamos la situación dentro de la región metropolitana; la ausencia de toda organización gubernamental metropolitana es simultánea a la existencia de una múltiple estructura institucional allí presente, y a complejas relaciones de acumulación electoral en los territorios políticos que lo integran (local, provincial y nacional) y los consecuentes procesos de orientación de los procesos urbanos. Por último, presentamos algunas conclusiones.

I. LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES DE LA CIUDAD

A) ANTECEDENTES: LA CIUDAD DEPENDIENTE DEL GOBIERNO FEDERAL Y SU REFORMA

Con la federalización de 1880, la ciudad de Buenos Aires fue separada de la provincia y puesta en manos del GF, aplicándose la Constitución de 1853 que indicaba al presidente como “jefe inmediato y local de la Capital de la Nación” y al Congreso ejerciendo “una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación.” Las normas constitucionales se reglamentaron en 1882 por una ley que creó la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien con los años esa norma tuvo varias modificaciones, su estructura no cambió: un ejecutivo unipersonal con el nombre de Intendente (igual que los ejecutivos municipales) nombrado por el presidente¹; y un legislativo, llamado Concejo Deliberante (como en los municipios), de elección popular. La doble fuente de las autoridades locales fue causa de contradicciones y conflictos políticos. De allí que no siempre funcionó el Concejo Deliberante de elección popular².

¹ Ese nombramiento en algunos casos requirió acuerdo del Senado.

² En los 114 años que van desde el primer Concejo, luego de federalizada la ciudad y hasta 1996 (último año de vida del Concejo), tuvo un Concejo

La municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires era muy diferente a las demás municipalidades del país. Por sus atribuciones y recursos se asemejaba a un gobierno provincial. Particularmente, tenía un sistema fiscal completo³, ejerciendo las funciones que en otras ciudades correspondían a los niveles municipal y provincial. Conformaba una situación paradójica: restringida autonomía política y un aparato de gobierno con grandes capacidades administrativas.

Las condiciones de la sociedad local, en particular por ser la sede de las principales actividades estatales y económicas del país y el lugar de residencia de los propietarios, en principio de las tierras de la Pampa Húmeda y luego de las industrias y las actividades terciarias que se desarrollaron con la sustitución de importaciones, convirtió a la ciudad en el lugar de mayor concentración económica.

Dada la institucionalidad y la historia que la sustentaba, los procesos políticos de la ciudad se caracterizaron por su nacionalización, y la consecuente subordinación del desarrollo de instituciones y de políticas que atendieran efectivamente a su realidad (Pírez, Labanca y Socoloff, 2009). El GF ejercía importantes funciones directas en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires. Desde mediados del siglo xx, al estatizar las empresas de servicios de infraestructura (electricidad, gas natural, teléfonos, ferrocarriles y trenes subterráneos⁴) centralizó en el nivel federal su propiedad y gestión que cubre no solamente el territorio de la Ciudad de Buenos Aires sino gran

electivo sólo durante 60 años (1883-1901, 1908-1915, 1919-1941, 1958-1966, 1973-1976 y 1983-1996). El resto fueron comisiones designadas por el Ejecutivo o bien intendentes que tuvieron facultades legislativas, como con los gobiernos militares.

³ En Argentina los gobiernos municipales, en la generalidad de los casos, solamente tienen permitido el cobro de tasas y no de impuestos.

⁴ La red de agua y saneamiento ya era responsabilidad federal desde fines del siglo xix.

parte del Área Metropolitana⁵. Al mismo tiempo, y en tanto la ciudad integró junto con la Provincia de Buenos Aires un Área Metropolitana fragmentada, el GF ejerció atribuciones en sus cuestiones comunes (interprovinciales)⁶. Por último, el GF es un importante propietario de tierras públicas en la ciudad, por lo general de su dominio privado, como las que fueron parte del puerto o las de las parrillas ferroviarias, entre otras. Como consecuencia, el GF orientó la configuración y funcionamiento urbanos de la Ciudad de Buenos Aires. El Intendente, si bien desarrollaba una política propia, estaba subordinado al Presidente. Valgan dos ejemplos. En 1933 las empresas concesionarias de la energía eléctrica que proponían una modificación a las concesiones en su favor, tenían el apoyo del Intendente dada la relación de las empresas con el GF. Para superar la limitación del Concejo Deliberante que era controlado por la oposición destinaron una importante suma de dinero, dando lugar a un gran escándalo que llevará a que en 1943 esas decisiones municipales fueron anuladas por el gobierno surgido del golpe militar de ese año (Pírez, 2009). En los años de 1990, al promover el GF amplias privatizaciones, el Intendente aplicó de manera exhaustiva esas iniciativas, favoreciendo de tal manera a las empresas que el gobierno local se vio en serios problemas financieros y de corrupción que obligaron a su renuncia. Asimismo, cabe destacar que las grandes iniciativas que modelaron la ciudad en el siglo xx dependieron, de una u otra manera, del GF. La producción de Puerto Madero, por ejemplo, se ejecutó en forma conjunta con la Municipalidad de Buenos Aires utilizando las tierras del antiguo puerto que eran de propiedad federal.

⁵ La composición del territorio metropolitano puede observarse en el mapa 5.1 en el CD.

⁶ Por ejemplo, los transportes de autobuses que conectan esos territorios son un asunto federal.

Ese régimen paradójico de poder y dependencia, fue criticado numerosas veces. Esas críticas arreciaron con la recuperación democrática de 1983 y se concretaron en propuestas para democratizar y otorgar autonomía, en algún grado, al gobierno de la ciudad. Esa tarea presentaba una cuestión previa: debía decidirse si era necesario o no reformar previamente la Constitución Nacional. En favor de un cambio sin Reforma Constitucional se argumentaba que si por medio de una ley se había delegado en un Concejo Deliberante electivo atribuciones del Congreso, también se podría delegar en un Intendente electivo atribuciones del Presidente. Contrariamente, a favor de la necesidad de la previa Reforma Constitucional, se afirmaba que, en la medida que la Constitución Nacional, más allá de los procedimientos, había definido un gobierno local subordinado, la reforma legal no era suficiente.

En definitiva, la transformación del gobierno de la ciudad resultó de una Reforma Constitucional que se caracterizó por: *a)* no ser el resultado de una fuerte demanda social local de autogobierno: la mayoría de las demandas existentes se referían a la elección del Intendente y se limitaban a los círculos político-partidarios, si bien eran vistas con gran simpatía por la sociedad civil; *b)* ser parte de un cambio en las relaciones políticas nacionales (un acuerdo entre los dos partidos fundamentales para resolver una situación políticamente difícil de gestionar)⁷; y *c)* todo el proceso se definió con base en relaciones y negociaciones entre las principales fuerzas y actores políticos nacionales y locales.

Luego que el *GR* lanzara un proyecto de Reforma Constitucional con el objetivo de lograr la reelección presidencial, y de manera un tanto sorpresiva, se realizó un acuerdo entre el ex presidente Raúl Alfonsín, presidente de la Unión Cívica

⁷ Esa situación se debía al intento del gobierno de introducir la reelección presidencial y a la dificultad de lograr el apoyo necesario del Congreso para la Reforma Constitucional.

Radical (UCR) y el presidente Menem. Ese “Pacto de Olivos” definió lo que se denominó el “Núcleo de Coincidencias Básicas” de la reforma, que incluyó el cambio de régimen de la Ciudad de Buenos Aires, introduciendo un nuevo artículo, el 129:

“La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

“Una ley garantizará los intereses del Estado, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

“En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

Entre las disposiciones transitorias estableció:

“El Congreso ejercerá en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones que conserve con arreglo al artículo 129.”

“Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente.

“El Jefe de Gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco.

“La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 129, deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos setenta días a partir de la vigencia de esta Constitución.

“Hasta tanto se haya dictado el Estatuto Organizativo la designación y remoción de los jueces de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de los artículos 114 y 115 de esta Constitución.”

La reforma define un modelo de autonomía amplia para la ciudad, sin correspondencia con las dos formas territoriales (provincia y municipio) establecidas por la Constitución. En algunos casos se la trata como a una Provincia (con representantes en las cámaras de Diputados y de Senadores, intervención federal y participación de los impuestos coparticipables) con amplias facultades de política social y de desarrollo. Sin embargo, sus atribuciones no son originarias sino que derivan de la Constitución y, particularmente, dependen de leyes del Congreso Nacional.

Los procedimientos constitucionales asignaban plazos para realizar las acciones legislativas y electorales, y la autonomía debía concretarse en 1995, aunque los tiempos transcurrieron sin que se completara. La intervención del gobernador de la provincia de Buenos Aires habría debilitado la posición autonomista, dando lugar a un proyecto de ley de “garantía de los intereses del estado” que restringía la definición constitucional. El 30 de noviembre de 1995 fue publicada la ley (24.588) según la cual “la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones”⁸, y el gobierno autónomo “se regirá por las instituciones locales que establezca el Estatuto Organizativo que se dicte al efecto” y sus autoridades se elegirán “sin intervención del Gobierno nacional”. La ley restringe las atribuciones judiciales limitándolas a “facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales”. Dispone que el gobierno nacional continúe ejerciendo “su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes” y que la Policía Federal “continuará cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la

⁸ Esta fórmula se diferencia de la aplicable a las provincias, según la cual éstas conservan todo el poder no delegado al GF.

justicia... dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo nacional”. Consolida el papel federal en la gestión urbana al reservar “la competencia y la fiscalización” (ésta en concurrencia con la ciudad como con las demás jurisdicciones involucradas) de los “servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la Ciudad de Buenos Aires”. Esta ley, reglamentaria de las disposiciones de la reforma constitucional de 1994, interpretándolas de manera sumamente restrictiva, limita la autonomía de la ciudad, lindando con la negación de la atribución concedida.

Poco después se sancionó la ley 24.620 que faculta al presidente a convocar la elección de jefe y vicejefe de gobierno de la ciudad para antes del 30 de junio de 1996⁹, a la vez que convoca a la elección de representantes para dictar el “estatuto organizativo de sus instituciones”. Establece, además, que el presidente convocará a la elección de “sesenta (60) miembros del Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires, conforme a las disposiciones del Código Electoral Nacional y una vez que los representantes hayan dictado el estatuto Orgánico.”

La elección de jefe y vicejefe de gobierno de la ciudad y de representantes para elaborar el llamado estatuto organizativo se convocó para el 30 de junio de 1996, por lo que se eligió un ejecutivo local, sin legislativo¹⁰ y sin que se definiese el cargo.

La Asamblea de la Ciudad, una vez establecida, se proclamó “constituyente”, desconociendo otros límites que los de la Constitución y rechazando las limitaciones de las leyes 24.588 y 24.620 sesionó hasta el 30 de setiembre de 1996.

⁹ De acuerdo a la Reforma Constitucional, esa elección debería haberse hecho durante 1995.

¹⁰ Debía continuar mientras tanto el Concejo Deliberante reducido dado que a fines de 1996 vencía el mandato de la mitad de sus miembros.

B) EL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

El resultado de la asamblea fue una “Constitución o Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires” de un total de 164 disposiciones entre artículos y cláusulas. De acuerdo a esas disposiciones, la ciudad, “conforme al principio federal... organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”, y “ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal”¹¹. Se intenta hacer compatible la presencia de los dos gobiernos en el mismo territorio, indicando que “mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la República, su Gobierno coopera con las autoridades federales que residen en su territorio para el pleno ejercicio de sus poderes y funciones.”

La ciudadanía local es definida al decir que “la ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo...”, mientras reconoce el “derecho a asociarse en partidos políticos”. Se refuerzan los derechos individuales reconocidos por la Constitución Nacional, y se avanza al reconocer y garantizar “el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo.”

La Constitución diseña un gobierno local central con un nivel descentralizado. El primero se basa en la división de

¹¹ Como vemos, esta fórmula se distingue de la de la Ley 24588, acercándose a la que rige para las provincias, pero generando un sistema intermedio: la Ciudad de Buenos Aires tiene todas las atribuciones que no se le hayan conferido expresamente al gobierno federal.

poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Cada uno de ellos es definido en forma autónoma, indicando claramente sus atribuciones. Se regulan las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, evitando el predominio del primero. El Poder Ejecutivo debe ser ejercido por un cargo unipersonal llamado Jefe de Gobierno o gobernador, electivo (con doble vuelta) con un mandato de cuatro años, que puede ser reelecto por un solo periodo consecutivo. Es removido por juicio político (del Legislativo) o revocatoria popular. Tiene a su cargo la administración de la ciudad, la planificación de su gestión y la aplicación de las normas, participa del proceso legislativo. Se elige igualmente un Vicejefe de Gobierno que, además de sustituir al Jefe de Gobierno en los casos especificados y cuando éste le delegara alguna atribución, preside la Legislatura. Se establece una Legislatura de sesenta miembros elegidos por voto directo y proporcional, que duran cuatro años y se renuevan por mitades cada dos. Pueden ser reelectos consecutivamente una vez. Es presidida por el Vicejefe de Gobierno. La Legislatura puede destituir por juicio político, en las causales determinadas, a los siguientes funcionarios establecidos por la Constitución: Jefe y Vicejefe de Gobierno, ministros del Ejecutivo, miembros del Superior Tribunal, miembros del Consejo de la Magistratura, Fiscal General, Defensor General, Asesor General de Incapaces y Defensor del Pueblo.

Además del Ejecutivo y de los miembros del Legislativo, tienen iniciativa legislativa el Defensor del Pueblo, las comunas descentralizadas y el electorado. La legislación de ciertas materias¹² debe seguir el procedimiento de “doble lectura”, pasando por una audiencia pública antes de su definitiva sanción.

El Poder Judicial está integrado por un Tribunal Superior, el Consejo de la Magistratura, tribunales a crearse por ley y el

¹² Los códigos de planeamiento urbano, ambiental y de edificación, el plan urbano ambiental y las concesiones de derechos sobre el dominio público de la ciudad, entre otros asuntos.

Ministerio Público. Mientras no se modifique la ley 24.588 la justicia local solamente puede conocer cuestiones contraven- cionales, contencioso-administrativas y tributarias locales, los jueces ordinarios de la ciudad seguirán correspondiendo al nivel nacional.

Como nivel descentralizado la Constitución crea “comunas”, definidas como “unidades de gestión política y adminis- trativa con competencia territorial”, con atribuciones exclusivas sobre mantenimiento urbano, elaboración y ejecución de sus planes de acción y presupuesto, iniciativa legislativa y admi- nistración de su patrimonio. En forma concurrente con el gobierno central de la ciudad tienen a su cargo el control del cumplimiento de normas sobre espacios públicos y suelo; la decisión y ejecución de obras, proyectos y planes de impacto local; la prestación de servicios y ejercicio del poder de policía; la evaluación de demandas y necesidades sociales; la participa- ción en la planificación y control de los servicios; y la resolución de conflictos¹³. Las comunas se gobernarán por una Junta de siete miembros elegidos en forma directa por representación proporcional, presidida por el primer miembro de la lista más votada. Cada una tendrá un organismo honorario de consulta con la función de canalizar los intereses y necesidades locales.

Actualmente se han creado 15 comunas cubriendo el territorio de la ciudad y abarcando barrios históricamente reconocidos. Sin embargo se trata de aparatos administrativos desconcentrados, ya que no se ha completado el proceso con la elección de las autoridades y la transferencia de las atribucio- nes que la Constitución de la ciudad les reconoce. Continúan de esta forma, sin bien en un número diferente y con otros territorios, la experiencia de los Centros de Gestión y Partici-

¹³ Si bien según las cláusulas transitorias las comunas debían imple- mentarse en el quinto año de aplicación del Estatuto (2001), aún no se ha terminado su proceso de institucionalización.

pación que fueron establecidos a fines de los años de 1990 para “descentralizar” al gobierno de la ciudad.

El diseño político se complementa con la introducción de formas de participación o democracia semidirecta (audiencia pública, iniciativa, referéndum vinculante, consulta no vinculante y revocación de mandatos y presupuesto participativo), además de los mencionados procedimientos de doble lectura.

C) AUTONOMÍA Y GESTIÓN DE LA CIUDAD

Esa importante trama de instituciones democráticas y participativas no logró modificar de manera substancial los procesos de gestión de la ciudad. Si como se dijo, el modelo de dependencia federal explicaba que la ciudad fuera atendida en “clave nacional”, quedando de alguna manera subordinada a las orientaciones del GF, la autonomía no habría permitido producir una nueva “clave local”. Por una parte recordemos la fuerte presencia del gobierno federal, aun cuando el gobierno local ya no dependa institucionalmente de él. Por el contrario, se trata de su peso en las decisiones sobre servicios e infraestructuras metropolitanas, su control de la seguridad en el caso de la Policía Federal, su atribución institucional sobre lo “interprovincial”, así como su condición de propietario de importantes tierras en la ciudad y en el resto metropolitano.

Frente a ello, la dinámica política local no ha producido, hasta ahora, alguna propuesta global para la ciudad, y las elecciones locales han mantenido una fuerte relación con las elecciones de los cargos federales, sea en términos de identidades como de oposiciones. Resulta relevante que esas elecciones locales no fueran la ocasión de la disputa política sobre diferentes proyectos para la ciudad, y que por lo general hicieran referencia más a cuestiones puntuales que a una mirada global de ese territorio urbano.

2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO GUBERNAMENTAL EN LA RMBA: LA ESTRUCTURA DE GOVERNABILIDAD

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es un territorio urbano que ocupa una superficie muy amplia con una población total que ya para el año de 2001 superó los 12 millones de habitantes. Es una unidad real (social, económica)¹⁴ en un territorio políticamente fragmentado: dos unidades constitucionales federadas (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires), y una gran cantidad de gobiernos municipales que corresponden a esa Provincia y tienen una autonomía limitada. La fragmentación política metropolitana no ha sido enfrentada con instituciones gubernamentales. Solamente existen dos instituciones de gestión: la Comisión Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) que se hace cargo de la disposición final de los residuos sólidos, una empresa estatal cuyos propietarios son el gobierno provincial y el de la ciudad; y el Mercado Central, propiedad de los dos anteriores junto con el gobierno federal, y que es responsable del control de los alimentos perecederos no animales que entran en el AMBA. Ambas fueron creadas a fines de los años setenta, durante la dictadura militar, cuando no solamente no había democracia sino tampoco federalismo propiamente tal.

En consecuencia, la estructura institucional metropolitana es altamente compleja. En sus componentes gubernamentales, se observan cuatro escalas diferentes: gobiernos municipales, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (GPBA) y el GF. De acuerdo a las disposiciones tanto de la Constitución Nacional, como de la Constitución de la Provincia y su Ley Orgánica

¹⁴ Por ejemplo, la unidad de mercado de trabajo se confirma ya que más del 40 por ciento de la mano de obra que trabaja en la Ciudad de Buenos Aires reside fuera de su territorio, en el resto metropolitano.

Municipal y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, existe una suerte de trama de atribuciones¹⁵ y recursos que se distribuyen entre esos gobiernos y sus organismos con capacidad de toma de decisiones y de acción en el territorio metropolitano. Esa distribución de capacidades consolida la fragmentación, dada la combinación de atribuciones y de recursos y de los territorios donde ellas se ejercen y ellos se aplican.

Los organismos gubernamentales actúan en la RMBA en relaciones con actores no estatales que, en conjunto, configuran una estructura de gobernanza. Se trata en este caso de una multiplicidad de actores de diferente naturaleza: empresas privadas capitalistas, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base territorial y funcional, etcétera.

Los aparatos estatales presentes en el territorio metropolitano se vinculan entre sí con base en una suerte de división del trabajo sectorial y territorial. Cada uno de los fragmentos gubernamentales tiene a su cargo, predominantemente, un ámbito de toma de decisiones entendido en un doble sentido, territorial y sectorial.

En términos territoriales, algunas decisiones se toman en cada uno de los territorios locales por sus gobiernos particulares (municipios y CABA); otras decisiones se toman para el conjunto de los territorios municipales implicados, sea para todos o algunos de ellos, por parte del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; por fin, algunas decisiones quedan a cargo del Gobierno Federal (GF) y se refieren a la totalidad del territorio metropolitano, abarcando tanto a la CABA como al conjunto o a parte de los municipios provinciales.

En términos sectoriales también encontramos una división de tareas dentro de los niveles de la organización estatal.

¹⁵ Véanse las principales atribuciones de cada nivel gubernamental en el Anexo 1.

Los GM tienden a destinar la mayor parte de sus acciones y recursos a cuestiones vinculadas con la reproducción de la población local y, particularmente, la de menores recursos; el GP tiende a responder a las necesidades de reproducción de la sociedad en términos más amplios, incluyendo las relaciones económicas y sus condiciones en todo el territorio provincial; mientras que el GF, en cierta concurrencia con el provincial, se hace cargo de las condiciones vinculadas con el desarrollo económico en el territorio de referencia, a partir de su involucramiento en aspectos globales (precios, tasas, inflación, etc.) y particulares al territorio (infraestructuras, etc.). El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dada su particular naturaleza institucional, tiene en su territorio atribuciones propias de una provincia y de un municipio.

De acuerdo a esa división gubernamental del trabajo, las cuestiones que hacen a la estructuración de la RMBA tienden a corresponder a los niveles superiores, provincial y federal, en lo que implica un proceso de “centralización jurisdiccional” de la toma de decisiones en el territorio metropolitano. Esa centralización se basa en el arreglo interjurisdiccional federal según el cual los asuntos intermunicipales son atendidos por el gobierno provincial y los asuntos interprovinciales por el Gobierno Federal.

En la medida que no existe una organización gubernamental propiamente metropolitana, todo lo que tiene “naturaleza metropolitana”, en tanto se trate de cuestiones “translocales”, puede ser atendido por el nivel jurisdiccional superior: en este caso el provincial en lo intermunicipal y el federal en lo interprovincial (más correctamente entre provincia y CABA). Esa división de tareas, y la consecuente particular centralización jurisdiccional, muestran un arreglo que tiende a superar técnicamente algunas de las debilidades de la gestión fragmentada. Sin embargo, al mismo tiempo arrastra la ilegitimidad política de no corresponder con los territorios de representación.

A. LAS RELACIONES POLÍTICAS METROPOLITANAS: LA ESTRUCTURA DE ACUMULACIÓN ELECTORAL

Para gobernar y garantizar los procesos de acumulación política, los municipios, debido a sus escasos recursos, necesitan del apoyo de los gobiernos provincial y federal. De allí que se ven forzados a competir entre sí, subordinándose en forma radial a esos gobiernos, particularmente para acceder a los recursos destinados a sostener las políticas asistenciales.

Dadas las características institucionales del AMBA, que hemos mencionado, esas relaciones se estructuran en tres circuitos de acumulación política (Pírez, 2004): un circuito de acumulación primaria que supone el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales a partir de la implementación de un abanico de políticas desconcentradas desde los niveles superiores de gobierno; un circuito secundario que implica la intervención directa del gobierno provincial en los territorios locales y de este modo su fortalecimiento político, y un circuito terciario, que supone la intervención directa del GF en los territorios locales, desplegando sobre ellos, obras y servicios de envergadura con la finalidad de consolidar su poder.

La intervención del GF puede darse en colaboración, tanto con el GP o los GM, como en conflicto con ellos, desplazándolos e interviniendo directamente. Esa última forma de intervención parece prevalecer desde hace algo más de un lustro, a cargo del “superministerio” de Planificación Federal responsable de la producción, gestión, regulación y control de las principales obras (viviendas, infraestructura vial) y servicios (agua y saneamiento, gas, electricidad, transporte público) que inciden en la configuración y funcionamiento de la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires. A partir de sus acciones, el GF desplegó un paquete de políticas que terminaron por consolidarlo territorialmente sobre la base de una estrategia dual que privilegió, por un lado, el desplazamiento de aquellos sectores políticamente contrarios a su interés y, por el otro, la

cooptación de actores políticos para incrementar su base de sustentación de poder.

Actualmente, la intervención del GF sobre los municipios se ha acentuado también por la presencia del Ministerio del Interior como interlocutor político de los gobiernos locales para canalizar sus demandas, brindando asistencia técnica y financiera y recibiendo de aquellos, en contraprestación, apoyo político.

La “centralización jurisdiccional” en el GF se ha reforzado a partir de la centralización de recursos financieros, que ha alcanzando niveles históricos de la recaudación fiscal merced, en el contexto actual, al alto valor económico de las exportaciones de bienes primarios y sobre las cuales aplica su política impositiva. Este no es un dato menor para la RMBA ya que posiciona al GF, por su fortaleza fiscal, como el principal actor político de su desarrollo económico y urbano y, paralelamente, en el principal centro de financiación de las políticas de asistencia social, que tienen un rol clave en la gobernabilidad metropolitana al configurar una malla de contención social sobre la población que allí reside.

Los núcleos de decisión que garantizan la orientación de los procesos de configuración y funcionamiento urbanos en el plano metropolitano se concentran, fundamentalmente, en el GF. Este es el principal interlocutor de los actores económicos que producen la ciudad metropolitana o despliegan sus actividades en ella, interviniendo allí en forma directa con la producción de obras y servicios de infraestructura y en forma indirecta con sus regulaciones y controles sobre actores económicos públicos y privados.

El GF también juega, aunque en menor medida, un rol relevante en la gobernabilidad metropolitana. No sólo como instancia mediadora de recursos federales para ser aplicados en el área sino también porque diseña e implementa un conjunto de políticas sectoriales (agua y saneamiento, electricidad, educación, salud, ordenamiento territorial, etc.), que

complementariamente, dan las bases para el funcionamiento económico y social metropolitanos.

Los GM se suman a la definición de esa gobernabilidad metropolitana. Como se ha mencionado, con la ejecución de planes sociales (Auyero, 2001) ellos se han constituido en una forma particular de intermediación política con la finalidad de resolver cuestiones sociales básicas en un contexto de privación material.

B. EL GOBIERNO FEDERAL COMO GOBIERNO METROPOLITANO DE HECHO

El predominio federal en la RMBA implica una determinada relación, tanto entre los niveles jurisdiccionales presentes como entre el Estado y la Sociedad en ese territorio, que configura de manera fáctica a esa jurisdicción como gobierno metropolitano. La reproducción de ese predominio tiende a incluir a ciertos actores y excluir a otros en diferentes ámbitos de la gestión.

Por una parte, las relaciones interjurisdiccionales dependen de los recursos (en sentido muy amplio) de cada uno de los niveles y de las relaciones de acumulación política que se dan entre ellos. En el federalismo argentino, el nivel nacional, desde una definición presidencialista y relativamente concentrada de atribuciones y recursos fiscales, incrementó por la vía de la centralización desde los años treinta del siglo XX hasta los ochenta, su capacidad de acción, tanto en la regulación y control de las actividades económicas privadas como particularmente en la realización de obras y servicios. En los años cuarenta esa intervención se orientó por la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), desarrollando, también en el territorio nacional, una fuerte política de inclusión social en lo que se ha llamado la “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002).

Políticamente, el siglo xx, desde su tercera década, se caracterizó por las rupturas institucionales de los golpes militares que, en sus dos últimas experiencias (1966-1973 y 1976-1983), y particularmente en la segunda de ellas, sustituyeron la organización federal formal por una gestión unitaria que concentraba el poder estatal en el ejecutivo nacional en manos de las fuerzas armadas. Pese a que en los años setenta se transfirieron a las provincias atribuciones en educación y salud y la gestión de los servicios de electricidad, agua y saneamiento, no se alteró la concentración política, no solamente en el gobierno central sino en su ejecutivo. Los años noventa modificaron las capacidades estatales con la aplicación de políticas neoliberales de reestructuración que desregularon las actividades económicas, abrieron más la economía y privatizaron las empresas estatales, entre ellas las de los servicios de infraestructura metropolitanos. Al mismo tiempo se completó la descentralización hacia las provincias iniciada en los setenta. Sin embargo, no se alteró el peso financiero del GF. De todas formas, la disminución del aparato estatal, en especial por transferencia de empresas al sector privado y por achicamiento de los aparatos administrativos, bajaron considerablemente el empleo federal y, consecuentemente, el gasto. No pasó lo mismo con los ingresos. Las provincias aumentaron su dependencia de las transferencias federales. Los gobiernos municipales lo hicieron de las transferencias provinciales y, desde mediados de los años noventa, también en forma directa del nivel federal. Este condicionó crecientemente el uso de las transferencias a las necesidades de los procesos de acumulación política.

Un indicador de lo anterior es la distribución del gasto en los tres niveles jurisdiccionales del Estado. En los años ochenta el nivel central ejecutaba más del setenta por ciento del total del gasto público, mientras que las provincias en su conjunto (incluyendo la Ciudad de Buenos Aires entre ellas) no llegaban al treinta por ciento. Los gobiernos municipales apenas gastaban menos del cinco por ciento. En los tres primeros años de

los noventa se altera esa relación: el Gobierno Federal baja hasta un cincuenta por ciento del gasto, o muy poco más, mientras que los gobiernos provinciales incrementan su participación hacia el cuarenta por ciento. Los municipios recuperan algo pero nunca llegan al diez por ciento. Podemos decir que esa tendencia se mantiene hasta nuestros días.

El financiamiento de las actividades estatales le dio al nivel federal un lugar de predominio. La utilización creciente de esos recursos como moneda de acumulación política se consolidó con el establecimiento de relaciones de “intercambio” de recursos financieros por apoyo político entre los tres niveles (Pírez, 2005). Si bien ese predominio del Gobierno Federal se dio con relación al territorio nacional en su conjunto, la Ciudad de Buenos Aires y la RMBA, se configuraron como un ámbito estratégico tanto para la reproducción económica como política. Lo fue en el siglo XIX, cuando era nada más que una gran aldea, pero cuyo puerto era el lugar de salida de la riqueza agropecuaria y por ende de recolección de recursos fiscales desde la única actividad productiva relevante. Luego fue el lugar de la incipiente industrialización, hasta que se consolidó con la estrategia de ISI. Actualmente esa Región Metropolitana concentra a una tercera parte de la población y a cerca de la mitad de su Producto Bruto Geográfico. Es también evidente su importancia política, ya que concentra una tercera parte de los votos nacionales (Escolar y Pírez, 2004).

Esa relevancia ha justificado la particular atención federal al territorio metropolitano. Su presencia es particularmente fuerte desde la estrategia de ISI, pero cuando ella se abandona en los años setenta, y se descentraliza hacia las provincias, no disminuye el papel federal en la RMBA. Tampoco se modificó con la Reforma del Estado y la privatización, ya que el GF mantuvo la capacidad de regulación y control.

Esa presencia federal implicó un “arreglo” institucional metropolitano, ya que determinó a los interlocutores de lo metropolitano, tanto a nivel gubernamental como social,

dificultando al mismo tiempo la agregación de actores regionales o locales (gubernamentales y sociales) en forma autónoma.

Ambas modalidades determinaron el desarrollo de una “política metropolitana” orientada al crecimiento, que puso en evidencia la relación particular con los actores económicos.

Al mismo tiempo, y en la medida que esos procesos se soportan en una estructura de acumulación política en la que intervienen todos los niveles gubernamentales presentes (municipios, gobierno de la Ciudad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, GF y Gobierno Provincial), se integran orientaciones de distribución que articulan a los gobiernos locales (municipios o GCABA) con las instancias de centralización, para dar respuesta a las necesidades de reproducción social de los grupos de menores recursos.

C. LAS ORIENTACIONES METROPOLITANAS DEL GOBIERNO FEDERAL Y LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Como hemos visto, el proceso de centralización jurisdiccional ha estado por detrás de la toma de un conjunto de decisiones fundamentales que han hecho a la estructuración metropolitana. Desde fines del siglo XIX la infraestructura de agua y saneamiento quedó en la órbita del gobierno federal, para garantizar condiciones de sanidad al conjunto de la población cuando las municipalidades no eran capaces de hacerlo. A fines de los años cuarenta del siglo XX, cuando se nacionalizaron los ferrocarriles, fue el nivel federal quien se hizo cargo en todo el país, incluyendo las redes metropolitanas. Años después, al estatizarse las empresas privadas de energía eléctrica, teléfonos y gas natural que dependían de las municipalidades metropolitanas, los servicios se centralizaron en empresas del GF. Cuando a fines de los años setenta se descentralizaron las empresas federales de servicios, el GF federal continuó con la prestación metropolitana y el GPBA quedó a cargo de las redes y servicios

de agua y saneamiento y energía eléctrica en los municipios que se habían agregado al Área Metropolitana.

El GF articuló el territorio nacional por medio de carreteras, cada vez más importantes desde los años sesenta del siglo pasado. En la medida que esa red se diseñó en forma radial con centro en la Ciudad de Buenos Aires, con el crecimiento metropolitano buena parte de esas vías se convirtieron en la estructura vial metropolitana y en los accesos a la ciudad central.

El territorio metropolitano fue orientado en el sentido de sostener el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, atendiendo particularmente a las condiciones de localización de las actividades económicas y dejando a la resolución de las condiciones de asentamiento de la población (suelo y vivienda, en particular) librados al mercado o a las posibilidades de las familias.

La dictadura de 1976-1983 introdujo cambios como consecuencia de la aplicación de políticas coherentes con los procesos internacionales de reestructuración económica y de predominio de orientaciones neoliberales. Sus resultados fueron desindustrialización, regresión en la distribución del ingreso y crecimiento de los sectores terciarios, especialmente de las finanzas, deterioro de las condiciones de los asalariados y de las empresas medianas y pequeñas, dando lugar a una gran concentración económica (Aspiazu, Basualdo y Khavisse, 1986). Las empresas estatales, particularmente las de servicios (electricidad, gas natural, agua y saneamiento), se gestionaron “ineficientemente”, resultando en su endeudamiento y pérdida de su capacidad de inversión (Pírez, 2009). Dada la estructura económica metropolitana y su peso a nivel nacional, en Buenos Aires el impacto fue mayor.

La dictadura intentó “recuperar” socialmente a la Ciudad de Buenos Aires buscando revertir los resultados, aunque fueran limitados, de la anterior “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2003). Se expulsó, por medio de operativos militares, a la población de las villas miseria, se liberaron

los alquileres —dejando en la calle a familias de clase media baja—, se prohibió la localización industrial, y la construcción de autopistas dejó sin hogares a muchas familias de ingresos medios y bajos (Oszlak, 1991). La ciudad debía ser de quienes la merecieran, merecimiento que dependía del mercado, de la consecuente capacidad de pago de los pobladores y de las políticas de la dictadura orientadas al disciplinamiento social.

A fines de los años setenta, el gobierno provincial sancionó normas —obligatorias en los municipios metropolitanos— para regular el suelo (Decreto Ley 8912) introduciendo estándares de calidad (superficies, cotas, suelo de uso público, etc.), con la consecuencia del incremento en el precio de los lotes. Esto coincidió con el deterioro de las condiciones sociales (desempleo y baja del salario) por lo que se cerró el “intersticio” que permitía a los grupos de menores recursos instalarse formalmente en la ciudad. El resultado fue la cada vez más numerosa ocupación ilegal de terrenos y la producción directa de suelo, viviendas y equipamientos en forma organizada en los “asentamientos” (Merklen, 1997). La ciudad se volvió más difícil para la población de escasos recursos: pérdida de empleos, reducción de salarios, expulsión del centro metropolitano y cierre de las condiciones de inserción regular en el resto del área.

Con la recuperación democrática en 1983, el territorio urbano volvió a abrirse: se reconstruyeron las villas y la población sin vivienda se sumó en casas ocupadas y en pseudo-hoteles que sustituyeron a los viejos inquilinatos. Sin embargo, el cambio de gobierno de 1989 fortaleció las políticas iniciadas en 1976: reforma del Estado, desregulación y privatizaciones. Nuevos actores económicos y sociales (muchos de base internacional) tuvieron cada vez más peso en las decisiones. Se acentuó la mercantilización de los procesos de producción y funcionamiento urbanos y aumentó la influencia de las decisiones empresarias en la configuración del territorio, tanto a través de la planificación privada de las principales infraestructuras (agua y saneamiento, electricidad, gas, etc.) como de la organización

de territorios cada vez mayores en las llamadas urbanizaciones cerradas (Pírez, 2006). La gestión de los servicios abandonó la permisividad frente a la situación de la población que por falta de recursos se vinculaba irregularmente, y se procedió a “disciplinar” el mercado, usando, además, la represión judicial y policial (Pírez, 2009).

Un nuevo fortalecimiento del centro, una vez más como parte de la vinculación entre GF y actores privados, en el mismo territorio que cien años antes había consolidado a Buenos Aires —el antiguo Puerto Madero—, permitió que la dinámica empresarial de los años noventa (transformación de actividades, terciarización, ingreso de capitales extranjeros, privatización de servicios, etc.) mantuviera allí su localización (Ciccolella, 2009).

Las menciones anteriores muestran cómo las políticas federales configuraron en gran parte del territorio metropolitano y sus orientaciones fueron decisivas tanto para esa totalidad como para la ciudad de Buenos Aires. Como hemos visto, y pese a la autonomía derivada de la Constitución de 1994, la Ciudad de Buenos Aires no ha logrado definir una política propia ni ha logrado proyectarse como tal frente al Área Metropolitana de la cual es su ciudad central.

3. CONCLUSIONES

Como hemos visto, tanto la Ciudad de Buenos Aires, como el Área Metropolitana de la que es el área central, muestran una fuerte presencia del GF. Para la primera, la consolidación del Estado Nacional, en la década de 1880, significó depender institucionalmente, conservando un mínimo de vida política local (el legislativo electivo). Esta, sin embargo, estuvo siempre muy asociada a la política nacional. Asociación que en ocasiones fue de oposición a las tendencias nacionales y, por consiguiente, a las definiciones partidarias del GF. Sin embargo, el peso social y económico de la ciudad, junto con un gobierno local,

paradójicamente fuerte en términos de capacidad de gestión, permitieron la construcción de una ciudad para la burguesía local. En un comienzo burguesía de base agropecuaria-exportadora que hizo de Buenos Aires una ciudad comparable a las grandes capitales europeas. Las transformaciones sociales de la ISI hicieron mucho más compleja la vida política local, a la vez que se sustentaron en políticas de bienestar desde el nivel nacional. Pero para entonces, la población que llegaba a la ciudad que se industrializaba fue asentándose en el Área Metropolitana, sin condiciones adecuadas en la producción de suelo y vivienda, y sostenidas por la ofertas de infraestructuras de parte del GF.

La ciudad de Buenos Aires tiende a diferenciarse como el ámbito urbano de mayor calidad con la población de mayores ingresos, frente al resto metropolitano. Así como la cobertura de las infraestructuras es prácticamente total en la primera desde mediados del siglo XX, muy diferente es la situación en el conjunto metropolitano. Puede suponerse que el GF, de hecho a cargo de ese territorio, facilitó, predominantemente, las condiciones de localización de las actividades económicas mientras dejó que la población dependiera del mercado o de los esfuerzos de las familias que se asentaban.

Se consolidaron los dos ámbitos diferenciales aunque a fines del siglo XX en la periferia metropolitana se localizaran las urbanizaciones cerradas que alojaron a las familias de ingresos medios-altos y altos que iniciaron un proceso de suburbanización que, por primera vez, pareció modificar la tradicional configuración territorial metropolitana. Esa suburbanización fue también un resultado de los efectos territoriales de políticas federales (privatizaciones y desregulación, en especial), así como de las facilitaciones legales y de gestión del gobierno provincial y de algunos municipios metropolitanos (Ríos y Pérez, 2008).

La ciudad metropolitana enfrenta sus retos con dificultades. Fragmentada y dependiente de los procesos de “centralización

jurisdiccional”, y con un centro (la Ciudad de Buenos Aires) que no ha asumido su papel en la generación de un proyecto de ciudad. Se vuelve claro que las reformas institucionales no son suficientes para modificar las condiciones locales de gobierno de las ciudades, mientras que las sociedades locales no avancen en tal sentido.

ANEXO 1

PARTICIPACIÓN GUBERNAMENTAL METROPOLITANA

En la RMBA encontramos la siguiente distribución de tareas:

A cargo del Gobierno Federal:

- Regulación y el control de: a) los sistemas de redes, en forma total en el caso del gas natural y parcial en agua y saneamiento y energía eléctrica; b) los ferrocarriles metropolitanos, los trenes subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires, y el servicio de autobuses (a cargo de empresas privadas) que unen la Ciudad de Buenos Aires con los municipios metropolitanos; y c) las telecomunicaciones (los servicios han sido privatizados y están a cargo de dos empresas privadas, para los teléfonos fijos y los celulares).
- La gestión de la nueva empresa de agua y saneamiento (AySA) que sustituyó a la concesionada Aguas Argentinas.
- La red vial nacional, como son los ingresos metropolitanos a la Ciudad de Buenos Aires.
- La enseñanza universitaria.
- Amplias funciones ambientales en el Área Metropolitana con el establecimiento de los “mínimos de protección ambiental”. En particular en las cuencas hídricas regionales e inundaciones y en la regulación de los residuos sólidos peligrosos.

- En el sector salud tiene a su cargo el Hospital Garrahan de pediatría.
- Políticas de Vivienda Social.
- La seguridad en la Ciudad de Buenos Aires, a cargo de la Policía Federal (compartida con el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).
- La justicia, por medio de los tribunales nacionales ordinarios.

El Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (en su territorio):

- Red vial y señalización.
- Regulación y control del uso del suelo y la edificación.
- El mantenimiento urbano (espacios públicos, edificios públicos, alumbrado, etc.).
- Regulación y control del tránsito de la ciudad (por convenio con la Policía Federal).
- Regulación y control ambiental.
- Recolección de residuos sólidos.
- Mantenimiento de desagües pluviales y control de inundaciones.
- Educación primaria y secundaria.
- Atención de la salud.
- Vivienda social.

Seguridad, con la “policía metropolitana” que el gobierno de la ciudad esperaba poner en funcionamiento antes de fines de 2009.

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (en su territorio):

- La red vial intermunicipal.
- La regulación del uso del suelo.
- La regulación del transporte automotor intermunicipal.

- La regulación y control de la distribución de energía eléctrica, a cargo de empresas privadas.
- La regulación y control de la red de agua y saneamiento y la producción del servicio por medio de la empresa provincial Aguas Bonaerenses SA.
- Cuencas hídricas y control de inundaciones.
- Mantenimiento de espacios verdes.
- La educación primaria y secundaria.
- La salud.
- La seguridad, por medio de la policía provincial.

Las municipalidades que forman parte del Área Metropolitana (en sus territorios):

- Recolección de residuos sólidos domiciliarios (enviados a los enterramientos gestionados por CEAMSE).
- Mantenimiento vial, de espacios públicos y alumbrado público.
- Red de desagües pluviales.
- Aplicación de la normativa provincial de regulación ambiental y de usos del suelo.
- Atención primaria de la salud.
- Vivienda social.
- Distribución de los recursos de asistencia social que provienen del gobierno federal y del provincial.

BIBLIOGRAFÍA

- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Aspiazu, D., Basualdo, E., y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*. Buenos Aires: Legasa.

- Ciccolella, Pablo. (2009). “Buenos Aires: una metrópolis post-social en el contexto de la economía global”, en P. Pérez (ed.), *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: OLACHI.
- Escolar, M., y Pérez, P. (2004). “¿La Cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina”, en G. Badía y E. Pereyra (organizadores), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen – Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 31-114.
- Merklen, Denis. (2009). “Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas”, en P. Pérez (ed.), *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: OLACHI.
- Oszlak, Oscar. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Ed. CEDES/HUMANITAS.
- Pérez, P. (2004). “Ciudad Metropolitana y gobernabilidad. Reflexiones sobre Buenos Aires”, en G. Badía y E. Pereyra (organizadores), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen – Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 15-29.
- Pérez, P. (2005). “Lo público metropolitano y la gobernabilidad. Reflexiones inacabadas sobre Buenos Aires”, en C. de Mattos, O. Figueroa, R. Giménez, A. Orellana y G. Yañez (eds.), *Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago de Chile: EURE Libros, pp. 323-341 (Colección Rideal).
- Pérez, P. (2006). “La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, VI, 21, Toluca.
- Pérez, P. (2009) *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Pérez, P., Labanca F., e Socoloff, I., con la colaboración de J. Najles. (2009). “Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Gobierno urbano, democracia y participación”, en *Revista Foro*, núm. 68, Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Ríos D., y Pírez, P. (2008). “Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad?”, en *EURE*, vol. xxxiv, núm. 101, Santiago de Chile.

Torre, J.C., y Pastoriza, E. (2003). “La democratización del bienestar”, en J. C. Torre (dir.), *Nueva Historia Argentina, Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.

4. ÚLTIMAS IMÁGENES DEL NAUFRAGIO¹. ENTRE UN DECADENTE FORMATO IGUALITARIO DE CIUDAD Y UNA URBE SELECTIVA EMERGENTE

*Artemio Pedro Abba**, *Liliana Furlong***,
*Sonia Susini*** y *Maximiliano Laborda***

Este artículo describe las características del crecimiento demográfico, expansión territorial y los cambios socioespaciales recientes en la Buenos Aires Metropolitana. El periodo analizado abarca las últimas décadas del siglo xx e identifica algunas tendencias en desarrollo en la primera década del presente siglo.

En el primer punto se hace una breve reseña de las características más relevantes del proceso de metropolización con el fin de contextualizar la etapa objeto de análisis. Se presentan los ciclos socio-productivos y las interrelaciones con las políticas urbanas explícitas e implícitas y su impacto en el territorio metropolitano. Se retoma la particularidad del desarrollo temprano del fenómeno de metropolización de Buenos Aires, en el contexto latinoamericano, y el sesgo que adquiere su estructura espacial interna (Schteingart y Torres, 1973). Los cambios actuales son más reveladores al cotejarlos con su estructura originaria, permitiendo reconocer las diversas “capas

* Coordinador general del Observatorio Urbano Local de Buenos Aires Metropolitana, OUL-CIHaM/FADU:i, Universidad de Buenos Aires.

** Investigador del Observatorio Urbano Local de Buenos Aires Metropolitana, OUL-CIHaM/FADU:i, Universidad de Buenos Aires.

¹ *Últimas imágenes del naufragio* es una película argentina-española de 1989, dirigida por Eliseo Subiela, metáfora del hundimiento de la sociedad argentina rodada en plena crisis hiperinflacionaria de 1989.

geológicas” que perviven y continúan interactuando del espacio social de Buenos Aires.

El segundo punto aborda los cambios en el mapa social metropolitano basándose en las tendencias locacionales de los diferentes estratos socioeconómicos en el territorio metropolitano. El periodo objeto de análisis del artículo, se vio afectado fuertemente por la crisis provocada por la aplicación de políticas neoliberales, que tuvo como emergente el surgimiento de los denominados “nuevos pobres”² durante los noventa. Se intenta por otra parte relacionar estos procesos con el soporte físico-territorial y el rol de los actores sociales en el surgimiento de diferentes ofertas de espacios adaptados de uso residencial y las estrategias de los distintos segmentos de la demanda según su situación en los distintos estratos del territorio metropolitano. La producción social de la ciudad evidencia nuevas dinámicas en las prácticas de los actores gubernamentales, empresariales y sociales, que originan procesos de aceleración de las tendencias de segregación y fragmentación socio-territorial.

El tercer punto hace un zoom analizando con mayor detalle como impactan las transformaciones socioterritoriales en el núcleo central metropolitano. Se registran en esta etapa en la Ciudad de Buenos Aires procesos de polarización socioespacial con características diferenciales más agudas que las que acontecen en el resto de Buenos Aires Metropolitano. El submercado de ingresos altos y medio altos se recicla con nuevas tipologías edilicias que tienden al aumento de la segregación social y fragmentación a escalas microurbanas. Por otra parte la llegada de nuevos habitantes de bajos recursos con empleos centrales genera estrategias de instalación precaria en los intersticios

² “Los nuevos pobres constituyen un grupo social de reciente formación en Argentina, ex integrantes de la clase media que han caído por debajo de la línea de pobreza” (Galassi, 2011).

aun vacantes de la trama urbana y en formas irregulares de ocupación del stock habitacional subutilizado.

Finalmente en el último punto se focaliza el análisis en los cambios en los estratos del suburbio y la periferia metropolitana. Lo observado muestra la consolidación paulatina de las sucesivas capas de expansión del suburbio, que siguen absorbiendo en los bordes e intersticios contingentes migratorios, y la aparición del nuevo fenómeno de las urbanizaciones cerradas. Este nuevo modelo de ocupación territorial relaciona las nuevas vías rápidas de accesibilidad automotor individual con una oferta de usos residenciales de baja densidad con servicios y espacios abiertos comunes al interior de un límite perimetral que lo escinde del entorno urbano abierto. Si bien el prototipo Club de Campo es el modelo primigenio y dominante del patrón emergente, se originaron diversas tipologías de oferta de residencia+naturaleza+seguridad más o menos concentradas en relación con su distancia al área central y características del entorno³. Se origina un territorio discontinuo de tipo archipiélago con una oferta residencial que se contrapone a la ciudad tradicional.

LOS CAMBIOS HISTÓRICOS EN LA DINÁMICA DE CRECIMIENTO METROPOLITANO

Buenos Aires Metropolitano, sede de gobierno federal de Argentina y de las actividades de comando de la economía nacional, ejerció una notoria primacía en la red urbana del país desde fines del siglo XIX. La organización del territorio

³ Ente los tipos más destacados pueden mencionarse desde los aun más dispersos en la periferia extrema (Clubes de Chacras), otros relacionados con la actividad náutica (Boating Club) y otras tipologías de mayor densidad que se insertaron en áreas vacantes del suburbio (Barrios Cerrados) y aun en el suburbio (Torres Country).

nacional, que se volcaba al noroeste por los fuertes vínculos coloniales con el Alto Perú, se reorienta con posterioridad a la emancipación enderezando el territorio nacional hacia el Río de La Plata, de la mano de importantes inversiones en la red ferroviaria y la coetánea construcción del Puerto de Buenos Aires.

Durante esa etapa de desarrollo agroexportador (1880-1930), y la siguiente de industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1970), la ciudad crece atrayendo corrientes migratorias de origen europeo, en el primer ciclo, y de países limítrofes y de provincias en el segundo. Alrededor del núcleo central se conforma un extensivo suburbio que combina el ascenso social de los trabajadores urbanos y la acción de promotores privados que subdividen la tierra y promueven loteos populares.

Se origina una estructura espacial urbana, postulada teóricamente por Horacio Torres en sus múltiples trabajos sobre el caso Buenos Aires, que difiere de la observada por los investigadores urbanos en los países desarrollados con procesos de degradación central y alejamiento hacia los bordes de los sectores acomodados. En Buenos Aires Metropolitano el área central sigue siendo elegida por los sectores de altos ingresos y la suburbanización es protagonizada por los sectores populares (Torres, 1978).

La ocupación inicial del territorio muestra un casco urbano aldeano que se extiende con dificultad debido a las carencias de infraestructura, especialmente de movilidad y el aglomerado registra en 1895 el nivel más alto de densidad de su historia superando los 100 habitantes por hectárea dentro de lo que actualmente es el centro de la ciudad, véase mapa 4.1 en el CD. A partir de ese momento debido a las mejoras en el sistema de transporte (extensión y mejora de la red tranviaria y del ferrocarril suburbano) y los loteos accesibles para la población trabajadora (Torres, 1975) comienza una primera etapa de expansión suburbana que ocupa el resto del actual territorio de la Ciudad

de Buenos Aires, coronas pericentrales 1 y 2, y avanza sobre la primer corona de partidos del Gran Buenos Aires, corona 1, disminuyendo las densidades medias metropolitanas, véase mapa 4.1 en el CD. Se cristalizaba de esa manera una estructura de movilidad y centralidades radioconcéntrica que organizó la ocupación del territorio y los gradientes socioterritoriales que aún persisten.

Ya en el Censo de 1914 el aglomerado alcanzaba casi dos millones de habitantes culminando la etapa de más elevado crecimiento poblacional del proceso de metropolización. La fuerte incidencia de la migración de carácter internacional en el Aglomerado Gran Buenos Aires⁴ (AGBA) en la etapa de organización nacional y desarrollo agroexportador, hizo que el crecimiento vegetativo perdiera importancia relativa.

A partir de 1935 en Buenos Aires, y más intensamente durante el periodo 1947-1960 en todas las áreas metropolitanas del país, la migración neta de nativos de otras provincias y países limítrofes, fue el elemento determinante para el crecimiento total de la población metropolitana. El proceso de expansión suburbana continúa en la etapa de industrialización sustitutiva, basado en un modelo de crecimiento urbano subsidiado (Ferrocarriles del Estado y combustible barato para el colectivo) y loteos periféricos que disminuyen la densidad a 56.3 habitantes por hectárea, a alrededor de la mitad de la observada en la ciudad aldeana.

El proceso de concentración primada de la población metropolitana continúa hasta fines de los sesenta en el AGBA y provoca que casi todas las provincias pierdan en mayor o menor medida su importancia relativa. El modelo sustitutivo comienza a perder vigencia alrededor de los setenta y el país inicia una fase de transición que culmina en los noventa con la apertura

⁴ Definición censal utilizada desde 1970 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que se basa en el concepto físico de Aglomeración.

externa, la desregulación de la economía y la privatización de las empresas de servicios públicos.

Con posterioridad al agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva la curva de crecimiento de la población metropolitana comienza a caer y por primera vez la mayor aglomeración del país crece con una tasa menor que el resto de la población urbana nacional. El cambio en la dimensión macroeconómica tiene un fuerte impacto en la población, crecen los índices de desocupación, pobreza e indigencia y en el hábitat urbano se registra una tendencia creciente a la polarización socioespacial.

En los tres últimos periodos intercensales se observa una sistemática reducción de los saldos migratorios y Buenos Aires Metropolitano registra un descenso de su tasa de crecimiento comenzando a depender gradualmente de su crecimiento vegetativo (tendencia identificada para el periodo 1970-1991 en Lattes, A. y Recchini de Lattes, Z., 1992). En esta etapa se revierte el modelo de “subsídios ocultos”, como los denominara Torres, al crecimiento urbano por expansión (el boleto del colectivo aumenta más que el resto de los consumos urbanos), y el descenso de la densidad en el aglomerado⁵ se modera entre 1970 y 2001.

Tal desaceleración del ritmo de crecimiento es diferencial según los sectores y coronas en que se divide el territorio metropolitano; la variación intercensal negativa es mayor en el centro, va disminuyendo hacia la periferia, mientras que el gradiente es más acentuado en el Corredor Norte. En la primera corona y en el sur se invierte la tendencia —aunque débilmente— siendo significativo el aumento poblacional a partir de la segunda corona, con promedios superiores a 40% (véase

⁵ La definición de los límites de la Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA) aplicando el concepto físico de aglomeración no incluye buena parte de la expansión periférica, de tipo archipiélago, que de considerarse incidiría con una acentuación a la baja de las densidades.

mapa 4.2 en el CD), donde se refleja la expansión en el periodo analizado.

PRINCIPALES TRANSFORMACIONES A ESCALA METROPOLITANA

El abordaje de los procesos de reestructuración de la configuración socioterritorial de Buenos Aires en la etapa actual debe apelar a diferentes marcos conceptuales que buscan explicar las transformaciones en la ciudad del siglo XXI. Sí bien la inserción de Buenos Aires Metropolitano como nodo periférico de la red global de ciudades (Sassen, 1998) permite explicar los procesos de terciarización polarizada, el desempleo en ciertos niveles técnicos y profesionales medios y la profundización de las distancias sociales, las postulaciones acerca de la ciudad postmoderna compartimentada (Marcuse, 2004) permiten entender las diferentes manifestaciones que los procesos de segregación y fragmentación socioespacial adquieren en una ciudad de la complejidad de Buenos Aires Metropolitano⁶.

Desde ese abordaje los cambios socioterritoriales ya comentados en el AMBA en las dos últimas décadas del siglo XX muestran un punto de inflexión que tiene que ver con el ya mencionado agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva y el comienzo de una etapa signada por la desregulación económica y la apertura externa. El medio construido de los asentamientos humanos refleja con cierto retraso los cambios que experimenta la sociedad urbana en su conjunto por lo que es preciso analizar periodos prolongados de tiempo para captar esas transformaciones.

⁶ Cuando se utiliza la expresión Buenos Aires Metropolitano se hace referencia a la metrópolis de Buenos Aires en términos genéricos sin referirnos a ninguna forma de delimitación en particular.

Cuadro 4.1. Porcentaje de variación del índice de hacinamiento (PPC) 1960, 1980 y 2001

<i>Jurisdicciones</i>	<i>PPC</i>			<i>Variación</i>	
	<i>1960</i>	<i>1980</i>	<i>2001</i>	<i>1960-1980</i>	<i>1980-2001</i>
Urbio (CABA)	1.22	0.98	1.12	-19.67	14.29
Suburbio (GBA)	1.4	1.37	1.43	-2.14	4.38

Fuente: años censales 1960/1980, Torres, 1999. Elaboración propia censo 2001.

Desplegados los datos del Promedio de Personas por Cuarto (PPC)⁷, que Torres propusiera como un indicador sensible de la diferenciación de los niveles socioeconómicos de la población, en los censos analizados puede observarse un profundo cambio de tendencia, véase cuadro 4.1. Si en el periodo 1960-1980 se observa un sesgo en la disminución del PPC, más marcada en el núcleo central metropolitano, este rumbo se revierte en las décadas siguientes con un considerable aumento del hacinamiento por cuarto.

Las grandes tendencias muestran que el núcleo central, después de un mejoramiento significativo de la situación sociohabitacional en el periodo 1960-1980, que tuvo que ver con el auge de la construcción de departamentos de propiedad horizontal⁸ accesibles a sectores medios urbanos, sufre un deterioro relacionado con la posterior caída de la actividad del sector de la construcción y la concentración de la oferta en los niveles socioeconómicos más altos, mientras que en el suburbio

⁷ “Índice de nivel sociohabitacional (coeficiente de personas por cuarto): teniendo en cuenta un conjunto de estudios anteriores, puede afirmarse que el índice de personas por cuarto (PPC) constituye un muy buen indicador de una categoría conceptual de tipo general que podría definirse como “nivel sociohabitacional (nsh)” (Torres, 1999).

⁸ Este crecimiento, que originó un proceso de densificación de la ciudad central, adoptó el formato de edificación en altura entre medianeras o en torre que normas aprobadas en ese periodo hicieron posible.

los cambios son de menor cuantía, tanto en el mejoramiento en el periodo 1960-1980, en el que el aumento de la capacidad del parque supera el menos intenso crecimiento de la población en el periodo, como el aumento del segundo periodo en el que la disminución de la tasa de crecimiento poblacional continúa pero se resienten fuertemente las modalidades de acceso a la vivienda de los sectores populares.

Si bien estos datos corresponden al urbio y a las denominadas primera y segunda coronas del suburbio metropolitano, de los que se cuentan datos comparables a nivel diacrónico, los mismos reflejan la situación de la parte más significativa de los hogares de la Aglomeración del Gran Buenos Aires (AGBA). No debe pasarse por alto la fuerte influencia que en el filo de ambos periodos tuvo por un lado la política de erradicación de villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires (Oslak, 1991) llevadas adelante por la Dictadura Militar (1976-1983), que reubicó gran parte del déficit de la Ciudad en la Provincia, y la aplicación de nuevas normativas de planificación urbana que excluyen tipologías edilicias que habían posibilitado procesos de expansión y densificación metropolitana: en el urbio, Código de Planeamiento Urbano de 1977 (CPU 77), que con una concepción higienista prohibió formas intensivas de ocupación del lote mediante patios internos, y en el suburbio, la Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires que limitó la modalidad del loteo popular.

Las tendencias históricas en el AMBA venían consolidando, en cuanto a la distribución espacial de la población en condiciones de pobreza, un patrón muy claro de agravamiento desde el centro a la periferia y zonas intersticiales en los principales ejes de desarrollo histórico de la ciudad coincidente con los tendidos ferroviarios (véase mapa 4.3 en el CD). Esta configuración de la estructura espacial de la situación de hacinamiento se mantiene aunque con pequeñas variaciones al analizar la información correspondiente a los censos de 1980, 1991 y 2001.

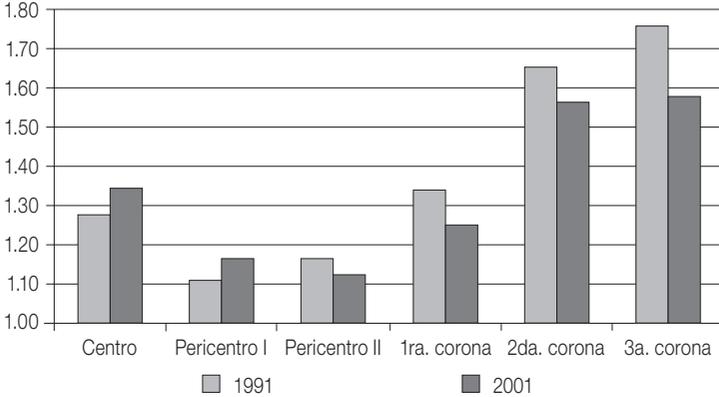
Sin embargo las tendencias de variación 1991-2001, periodo para el cual se dispone de información desagregada a nivel de Fracción Censal, muestran un patrón de deterioro central y una cierta mejora de las condiciones sociohabitacionales de asentamientos preexistentes en el conurbano bonaerense (véase mapa 4.4 en el CD). Puede observarse que el promedio de hacinamiento descende en el Pericentro II, y la primera corona y parte de la segunda, sin duda debido a procesos de regularización dominial y consolidación y mejoramiento de los asentamientos precarios. En cambio en el área central y el Pericentro I se registra un aumento del hacinamiento que se explica por el crecimiento de las villas, la existencia de edificios desocupados, el deterioro de hogares de sectores medios con aumento del número de miembros sin posibilidades de ampliación de la vivienda, etc. También en los sectores intersticiales y de borde de la segunda corona se registra un aumento del PPC relacionado con la instalación de nuevos asentamientos de población migrante en viviendas precarias

El análisis por corona y sector del AMBA en relación con dicho indicador confirma la configuración espacial de los niveles sociohabitacionales que se reflejan en el mapa 4.3, antes comentado; véanse gráficas 4.1 y 4.2, en las que se muestra que el PPC es más alto, en líneas generales, desde el Centro a la periferia y desde el norte al sur de Buenos Aires Metropolitano.

Sin embargo durante los noventa se evidencian modificaciones a esa situación que anticipan futuros cambios al interior del asentamiento humano más importante del país. En referencia a la relación centro-periferia se observa que la tendencia al deterioro central, analizada en detalle más adelante, se extiende al Pericentro I. A partir del sector céntrico ampliado, la tendencia de la década es la disminución de los niveles de hacinamiento promedio que se atenúa en la primera corona.

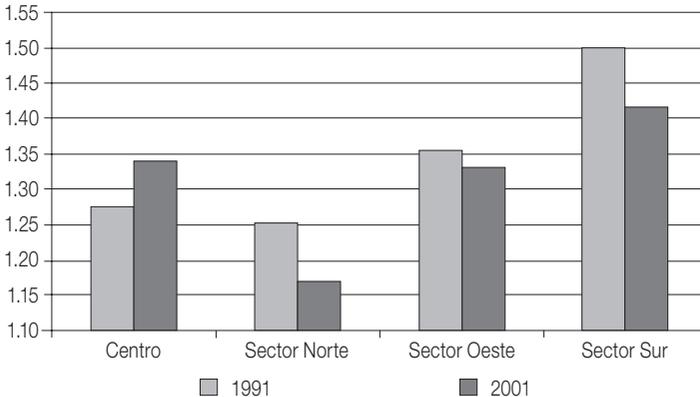
El análisis por sector permite observar que, exceptuando el Centro, todos evidencian alguna mejoría. Puede observarse, sin embargo, una diferencia en el deterioro relativo del sector

Gráfica 4.1. Nivel socio-habitacional (PPC) según zonas en área central y coronas suburbanas/AMBA 1991-2001



Fuente: elaboración propia con base en los datos censales de 1991 y 2001.

Gráfica 4.2. Nivel socio-habitacional (PPC) según Centro y sectores del aglomerado/AMBA 1991-2001



Fuente: elaboración propia con base en los datos censales de 1991 y 2001.

oeste con escasa disminución que tiende a igualarse al área central y, por otro lado, el sector sur que si bien presenta una mejoría relativa del indicador aún mantiene altos niveles de PPC, comparado al resto de los sectores.

La tendencia de cambio de la última década en relación al nivel sociohabitacional se confirma y enriquece si se consideran otras dimensiones que registran situaciones deficitarias y de segregación espacial del hábitat de la población metropolitana (Abba, Furlong, Laborda y Susini, 2006):

- Los distintos tipos de vivienda subestándar y sus patrones de localización permiten identificar las áreas con mayores problemas habitacionales del AMBA. Si bien las casas B⁹ presentan un patrón dominante periférico, los inquilinatos se concentran en las áreas centrales (principalmente en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, Avellaneda y Lanús, y otros Partidos de la primera corona en la Provincia de Buenos Aires. Las viviendas tipo rancho o casilla que conforman las llamadas villas miseria presentan un patrón espacial mixto, si bien se ubican en la periferia, en los intersticios de las zonas más consolidadas, también han aumentado su presencia en áreas centrales, en la Ciudad de Buenos Aires y primera corona del denominado conurbano bonaerense.
- En la Aglomeración Gran Buenos Aires la mayoría de las familias son “propietarias de las viviendas y el terreno” en que habitan¹⁰, ubicándose entre las que este factor

⁹ “Casa Tipo B”: la que presenta al menos una de las siguientes condiciones: tiene piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por tubería dentro de la vivienda o no dispone de inodoro con descarga de agua (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC).

¹⁰ Propietario de la vivienda y del terreno: la vivienda y el terreno en el que está ubicada la misma, pertenecen a alguno/s de los integrantes del

alcanza valores más elevados considerando otras grandes ciudades del mundo¹¹. El acceso a la tierra urbana periférica en la primera y segunda etapas de suburbanización ya comentadas, merced a loteos de bajo costo, donde la autoconstrucción, junto a un transporte público subsidiado, constituyeron el soporte que permitió que los sectores medios-bajos y bajos se convirtieran en propietarios de la vivienda.

- La categoría censal “propiedad de la vivienda solamente” se asocia al tipo de vivienda rancho o casilla que se establece de manera irregular en tierras públicas o privadas, generalmente no aptas para la instalación humana. Esta situación ha comenzado a variar en los últimos tiempos por programas de regularización dominial encarados por las autoridades políticas con la finalidad de apoyar los procesos de mejoramiento y completamiento del hábitat popular, incidiendo en la variación de las condiciones sociohabitacionales en el periodo 1980-2001.
- En el periodo mencionado se incrementa la incidencia de las políticas de consolidación de la situación dominial de los habitantes de las villas, pero también refleja las nuevas modalidades adoptadas por la radicación de población de bajos recursos denominados “asentamientos”. Estos respetan ciertas pautas de subdivisión que facilitan los procesos evolutivos de mejoramiento del hábitat y regularización dominial.

hogar. El hogar tiene capacidad (garantizada legalmente) para disponer de la vivienda y del terreno, aún cuando alguno de ellos esté pendiente de pago o tenga posesión de los mismos sin haber escriturado. El propietario de una vivienda tipo “departamento”, también lo es del terreno (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC).

¹¹ Estudio basado en 52 ciudades, según estratos socioeconómicos, Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 1995

Las variables analizadas, apuntan centralmente a la pobreza estructural (hacinamiento, tipo de vivienda, tenencia, etc.) y no permiten explicar la aparición de nuevas manifestaciones de la vulnerabilidad de la población urbana que crecieron en la década de los noventa en el AMBA y el resto del país. A la captación de este nuevo fenómeno se dirige el Índice de Privación Material de los Hogares¹² (INDEC). Registra las condiciones de pobreza de la población diferenciando la estructural (privación material patrimonial, IPP) y coyuntural (privación material corriente, IPC).

Esta medición resulta una herramienta adecuada para evaluar el nuevo fenómeno de pobreza que adoleció la población del país y el Área Metropolitana en la última década, que afectó fuertemente a los sectores medios y medio-bajos. Es decir que hogares que poseían bienes materiales (vivienda, equipamiento hogareño, etc.) se veían en situación de incapacidad de

¹² El IPMH es una variable que identifica a los hogares según su situación respecto a la privación material en cuanto a dos dimensiones: recursos corrientes y patrimoniales.

La dimensión patrimonial se mide a través del indicador de Condiciones Habitacionales, que establece que los hogares que habitan en una vivienda con pisos o techos de materiales insuficientes o que carecen de inodoro con descarga de agua presentan privación patrimonial.

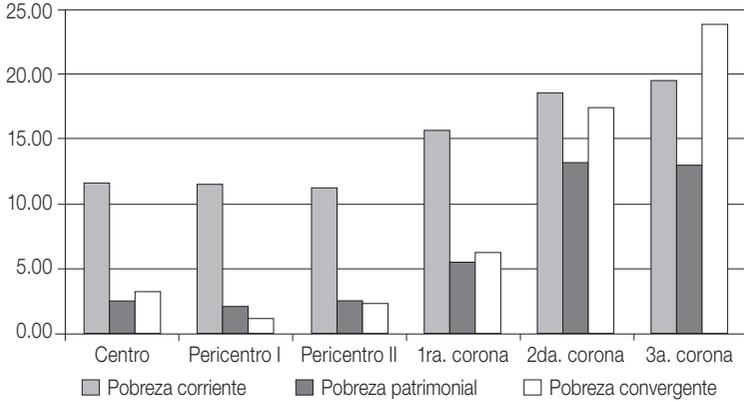
La dimensión de recursos corrientes se mide a través del indicador de Capacidad Económica, mediante el cual se determina si los hogares pueden adquirir los bienes y servicios básicos para la subsistencia. Este indicador se construye a partir de la relación entre la cantidad de ocupados y/o jubilados del hogar y la cantidad total de sus integrantes. En dicho cálculo se consideran algunas características de los integrantes del hogar, tales como, los años de escolaridad formal aprobados, el sexo, la edad y el lugar de residencia.

La combinación de estas dimensiones define cuatro grupos de hogares:

1. Sin privación
2. Con privación sólo de recursos corrientes
3. Con privación sólo patrimonial
4. Con privación convergente (cuando se presentan ambos tipos de privación simultáneamente).

(Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC)

Gráfica 4.3. Índice de privación material de los hogares según coronas/AMBA 2001



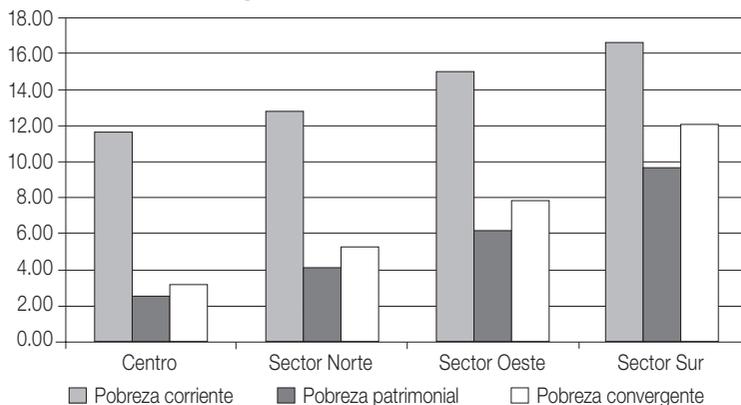
Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo 2001.

consumos corrientes motivados en el desempleo, el subempleo o los bajos ingresos.

La distribución espacial de los nuevos pobres (IPC) si bien presenta un patrón similar al de los pobres estructurales (IPP) tiene un peso relativo mucho mayor en el Centro (Pericentros I y II), la primera corona (gráfica 4.3), y en los Sectores Norte y Oeste de cada corona (gráfica 4.4). Los promedios de frecuencias del índice de pobreza coyuntural, en la Ciudad de Buenos Aires, los Partidos tradicionales de GBA y el resto de los partidos de la Región muestran una distribución más pareja que la registrada en el índice de pobreza estructural.

Este nuevo abordaje a la problemática social permite explicar el aumento casi explosivo de la pobreza, debido a la emergencia de los nuevos pobres, que elevó los porcentajes de este indicador a cifras sin precedentes, cercanas a 30% en el AMBA, en el pico de la crisis 2000-2001, cuando en el mismo periodo el indicador de hacinamiento (PPC) muestra una leve mejoría. Los elevados índices de desocupación, la crisis del

Gráfica 4.4. Índice de privación material de los hogares según coronas/AMBA 2001



Fuente: elaboración propia con base en los datos censales de 1991 y 2001.

sistema financiero, la aparición de los clubes de trueque, la recolección y reciclaje irregular de los residuos (cartoneros), las asambleas barriales, etc. fueron síntomas de una situación de desequilibrio, que si bien se manifestó en todo el país, se mostró con particular agudeza en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Las modificaciones registradas en el mapa social afectan diferencialmente la ciudad central (el urbio), la moderna extensión pericentral de los primeros tres cuartos de siglo xx (el suburbio) y la red selectiva de lugares de residencia y consumo que se superpone a la ciudad tradicional haciéndose hegemónica en la periferia metropolitana (el periurbio)¹³ (Abba,

¹³ Urbio: Núcleo del sistema urbano en el que a la mayor concentración de población y actividades se le suma la mayor intensidad de flujos de personas, bienes e información.

Suburbio: Crecimiento por extensión del Urbio. El tejido urbano del Suburbio se constituye por una relación entre espacios adaptados y canales de

2010a), originando una nueva gama de situaciones y fronteras urbanas que condicionan los procesos adaptativos que la población va adoptando. Por otra parte, los actores gubernamentales que proponen políticas públicas habitacionales y urbanas, así como los actores empresariales que van desarrollando diferentes estrategias para el mercado inmobiliario, van configurando los nuevos formatos que la construcción socioterritorial de la ciudad fue adquiriendo en este cambio de siglo.

Las múltiples formas que va adoptando la segregación y fragmentación socioterritorial puede interpretarse desde los filtros propuestos: los estratos de la urbe y los estratos de la población (cuadro 4.2). El desarrollo de guetos ricos (Puerto Madero), y pobres (crecimiento de la Villas existentes y nuevos núcleos de pobreza), coexisten en el urbio degradado, con procesos más dispersos, opuestos, de casas tomadas y avance de las torres Country en barrios en ascenso.

En el suburbio se superponen en el territorio el abandono de las viejas redes de movilidad (ferrocarriles suburbanos), que atenúa las mejoras con la que la regularización dominial beneficia a los barrios populares, con las nuevos ejes selectivos automóvil-intensivos (Blanco, 1994) que privilegian el nuevo paisaje de las Urbanizaciones Cerradas. El periurbio resulta un territorio de fuertes contrastes y fragmentación territorial donde coexisten, con una tendencia predominante de megaprendimientos privados y las condiciones de los asentamientos en los que se suma la más exacerbada precariedad del hábitat residencial a la situación de máximo aislamiento.

movilidad, que guarda cierta familiaridad con el que se establece en el Urbio, pero de menor intensidad.

Periurbio: Tipo de actividades localizadas en los bordes urbanos, que establecen una nueva modalidad de relación entre ámbitos privados a través de movilidades no peatonales (predominantemente mediante el uso del automotor privado) generando patrones de espacio construido (espacios adaptados y canales) no contiguos.

Cuadro 4.2. Oferta habitacional metropolitana privada-pública y estrategias de la población según estratos socioeconómicos y sectores urbanos en el periodo 1991-2001

<i>Sectores urbanos</i>	<i>Ingresos altos</i>		<i>Ingresos medios</i>		<i>Bajos ingresos</i>	
	<i>Oferta</i>	<i>Estrategias</i>	<i>Oferta</i>	<i>Estrategias</i>	<i>Oferta</i>	<i>Estrategias</i>
Urbio	Renovación urbana formato torres country Barrio Puerto Madero.	Edades maduras o mayores, vivienda, segunda vivienda, estudio u oficina.	Baja oferta y carencia de financiamiento accesible.	Familia extensa, allegamiento.	Planes IVC con cooperativas y organizaciones sociales.	Periferias internas urbanas, situación de calle, hoteles-pensión, conventillos.
Suburbio	Barrios cerrados.	Parejas jóvenes, búsqueda naturaleza, huida de la congestión de la Ciudad Central.	Baja oferta y carencia de financiamiento accesible.	Subdivisión terrenos, cuartos o viviendas "fondo de terreno".	Regularización dominial y mejoramiento de barrios. Asentamientos planificados.	Periferias internas urbanas, asentamientos planificados.
Periurbio	Clubes de Campo, Boating Club y Clubes de Chacra y Megaemprendimientos.	Tendencia a vivienda permanente de parejas jóvenes, búsqueda naturaleza, huida de la congestión e inseguridad.	Baja oferta y carencia de financiamiento accesible.			Asentamientos irregulares extremadamente precarios.

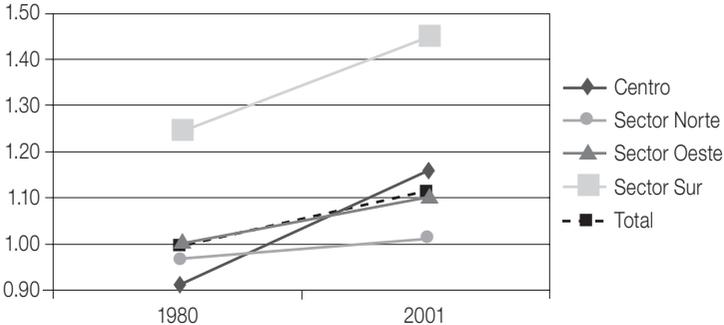
Fuente: elaboración propia.

LOS CAMBIOS EN EL NÚCLEO CENTRAL METROPOLITANO

Analizando más detalladamente los cambios que se producen al interior del urbio metropolitano, Ciudad de Buenos Aires, se observó el comportamiento de las zonas (Centro, Norte, Oeste y Sur) con históricos perfiles bien diferenciados. Esto permite corroborar las afirmaciones que Torres hiciera a fines de la década de los noventa sobre las fuertes tendencias de polarización socioespacial (mapa 4.5 en el CD), e identificar una gran diversidad de situaciones coincidiendo con la afirmación de Prévôt Schapira que “la espacialización de la pobreza no solamente debe ser pensada en términos de enclave, sino también como un gradiente, como un fenómeno que toca a una gran parte del territorio y que acentúa fronteras entre los diferentes barrios, incluso entre islotes” (Prévôt Schapira, 2000).

Se observa que si bien en las dos últimas décadas el PPC aumenta en toda la ciudad, pasando de 0.99 a 1.11, esta variación no es homogénea (gráfica 4.5). El crecimiento del indicador de hacinamiento por cuarto es mayor en las zonas con peor situación al inicio del periodo analizado, el PPC en Sector

Gráfica 4.5. Evolución de nivel sociohabitacional (PPC) en la Ciudad de Buenos Aires según área central y sectores/1980-2001



Fuente: elaboración propia con base en los datos censales de 1980 y 2001.

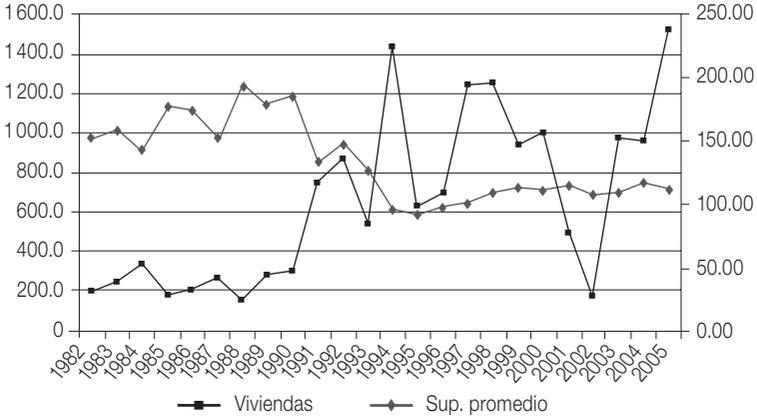
Sur aumenta 16.6% y los Sectores Norte y Oeste 4.5 y 10.3 respectivamente, por lo cual se acentúa la distancia socioterritorial entre las zonas.

Un caso particular se observa en el Centro, que si bien en 1980 presentaba una situación semejante a la zona Norte, se ha visto afectado fuertemente por el proceso de ocupación irregular de espacios intersticiales y es el sector de la ciudad con mayor presencia de casas tomadas y hoteles pensión e inquilinatos, aumentando el PPC casi 27%, la mayor tasa de la Ciudad. El crecimiento de la Villa 31 y el surgimiento de otros núcleos de asentamientos irregulares en la Costanera Sur y La Boca, así como la degradación del tejido urbano de los barrios del sur explican el fuerte cambio de este sector de la ciudad central (mapa 4.5 en el CD).

Las Villas 31 y 31 bis (el último una extensión del asentamiento originario que se incorporó durante los noventa) constituyen un fenómeno muy visible en los últimos años porque su crecimiento sigue siendo muy intenso, pasando de algo más de 12 000 habitantes en 2001 a alrededor de 26 000 en 2009, y ubicándose en un sitio de un alto grado de centralidad urbana. Por otra parte por hallarse en terrenos de dominio del Gobierno Federal, por constituir playas desactivadas del ferrocarril, y estar situadas dentro del territorio sobre el cual el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene jurisdicción normativa, constituyen uno de los casos de interjurisdiccionalidad de dificultosa resolución en el AMBA.

La actividad de la construcción muestra en el periodo, en materia de unidades y m² residenciales registradas, diferencias muy marcadas entre la década de los ochenta y el periodo que incluye los noventa y comienzos del 2000, gráfica 4.6. Mientras en el primer sub-periodo el promedio de permisos de construcción de viviendas por año es muy bajo, alrededor de 3 000 viv/año, con predominio de grandes superficies (promedio de 150 m²/viv), en el segundo sub-periodo las unidades con permiso se cuadruplican (con grandes oscilaciones provocadas por crisis

Gráfica 4.6. Cantidad de viviendas y superficie total y promedio permitida/CABA 1982-2001



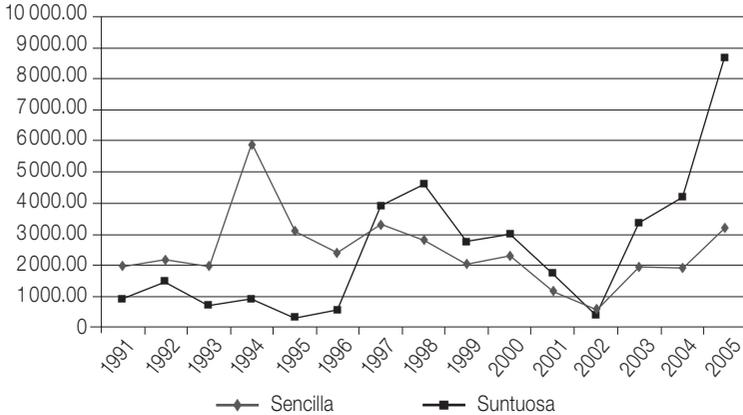
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Estadística y Censos CABA.

exógenas como la de España 1993 y México 1994, y endógenas en el 2001) y la superficie promedio desciende marcadamente.

La baja actividad del mercado formal de la construcción de los ochenta se concentró en el segmento de la demanda de altos ingresos y un fuerte predominio de la vivienda individual de grandes superficies. En la siguiente década, en el marco de un mejoramiento de los niveles de la actividad, impulsada por los cambios económicos durante la primera etapa de la convertibilidad, resurge un mercado inmobiliario que incluye a sectores medio-altos favorecidos por la apertura externa, las privatizaciones y la desregulación económica.

Se crean líneas de crédito hipotecario, modalidad de fideicomisos, que si bien amplía el acceso de sectores medios, las características edilicias apuntan a los formatos Premiun de las torres Country (servicios de élite más seguridad). Durante el periodo 1991-2005 puede observarse la disminución del peso de las viviendas “sencillas” y el aumento de las “suntuosas” en la superficie total construida, gráfica 4.7.

Gráfica 4.7. Superficie residencial construida según categoría “sencilla” y “suntuosa”, permisos CABA 1991-2005



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Estadística y Censos CABA.

Analizando este fenómeno producido en el periodo 1990-2005 Szajnberg lo califica como un segundo proceso importante de densificación vertical en la ciudad central metropolitana (Szajnberg, 2010). La autora utiliza la denominación “espacio residencial amurallado” cuando se refiere a esta nueva tipología edilicia emergente que introduce “nuevos objetos urbanos, nuevos actores, nuevos mecanismos de producción, y un nuevo paisaje urbano que ha contribuido y profundiza la brecha socioterritorial de Buenos Aires”.

Un estudio que analiza “los niveles de segregación residencial socioeconómica” en el urbio durante los noventa llega a la interesante conclusión¹⁴ que entre los grupos MNI¹⁴ bajos y altos aumenta la distancia media pero comparten más el espacio

¹⁴ Máximo Nivel de Instrucción del Jefe de Hogar (MNI), “basado en el supuesto de que existe una estrecha correlación entre la educación del jefe del hogar y la probabilidad de obtener mayores ingresos familiares y una mejor calidad de vida” (Rodríguez, 2008).

residencial (Rodríguez, 2008). La interpretación del autor, además de los cambios en la dimensión educativa, es que hay una variación en las formas de segregación que estaría más basada en el encapsulamiento (refuerzo de la seguridad privada en las megatorres) que en la distancia.

Un fenómeno especial en los noventa es el emprendimiento Puerto Madero, que comienza a impactar fuertemente la estructura socioterritorial del Centro de la Ciudad y del Área Metropolitana. Constituye un desarrollo de tipo residencial, oficinas y servicios de nivel ABCI que contradictoriamente refuerza y compite con la centralidad tradicional de Buenos Aires Metropolitana (Abba, 2008) pero a nivel local es un factor que refuerza la polarización central dada su proximidad hacia el norte a la Villa 31 y hacia el sur a la Villa Rodrigo Bueno, en la Costanera Sur.

La secuela del fin de siglo en la ciudad Central ha sido una profundización de la polarización socioterritorial sin precedentes, pero mostrando facetas muy diferentes dado el particular proceso histórico de metropolización de Buenos Aires Metropolitana:

- El avance de las nuevas construcciones del mercado formal produce un fuerte impacto de segregación en barrios tradicionales revalorizados de la ciudad, aumentando la segmentación del tejido ya producida por la etapa del formato de torres y semitorres de los sesenta y setenta (Díez, 1997), y provocando la reacción de los vecinos afectados por la modificación del entorno barrial tradicional y la presunta sobredemanda infraestructural.
- Si bien el nuevo barrio Premiun de Puerto Madero, sólo registró 300 habitantes en el Censo de Población 2001, según la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM) ya en el 2006 vivían unos 7000 vecinos y se espera que cuando se complete la construcción residirán en forma permanente alrededor de 18000; para dimensionar este

emprendimiento basta considerar que hacia el 2006 la CAPM estimaba que había 500 000 m² en construcción y quedaban otros 600 000 m² para construir.

- Por otra parte en los barrios estancados y en periferias internas urbanas¹⁵ (Abba, 2010), se concentra la instalación irregular de inmigrantes en busca de posibilidades de inserción laboral y de nuevos pobres urbanos generados por el modelo económico vigente, profundizando las previas tendencias de degradación del tejido urbano existente. Solamente considerando la población que habita en las denominadas Villas Miseria de la ciudad central pasó de 102 a 192 mil habitantes entre el Censo de 2001 y lo estimado en el año 2009 por la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires.

LA NUEVA ETAPA DE LAS URBANIZACIONES CERRADAS EN EL AMBA

Las tendencias evidenciadas en el suburbio pueden observarse en el mapa 4.4 en el CD, que muestra los cambios del PPC entre la situación de 1991 y 2001, mostrando una mejoría general pero más evidente en la primera corona, explicable por las acciones oficiales que, más que invertir en planes de vivienda pública en el AMBA, desarrollaron diversos programas dirigidos al mejoramiento de barrios, la regularización dominial y obras de infraestructura y equipamiento social encaradas desde el Ente del Conurbano¹⁶.

¹⁵ Áreas de bordes generadas por accidentes geográficos (riberas de ríos urbanos, tierra con pendientes excesivas, etc.) o por infraestructuras que alteran la continuidad espacial (ferrocarril, autopistas, etc.), que originan espacios sin salida que se transforman en “patios traseros” de las áreas urbanas consolidadas.

¹⁶ El Ente del Conurbano Bonaerense fue la Unidad Ejecutora del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (FRHCB), creado por Ley Provincial N° 11247/92 durante la Gobernación de Eduardo Duhalde.

La mejora en la situación de los barrios de las anteriores etapas de suburbanización, en la primera y segunda coronas del tradicional GBA, no ha impedido el crecimiento de la población en asentamientos precarios en el suburbio y periurbio. Las estimaciones realizadas por el Equipo Infohábitat, de la Universidad Nacional de General Sarmiento, “en los 24 municipios que forman el Área Metropolitana de Buenos Aires (exceptuando la Ciudad de Buenos Aires) entre 2001 y 2006 la población en villas y asentamientos aumentó en poco más de 342 000 personas” (Infohábitat, 2010).

Sin embargo en el caso de la tercera corona en la cual también se manifiesta el mejoramiento del PPC, el fenómeno parece asociarse a la importancia de los emprendimientos inmobiliarios localizados en el periodo 1991-2001 de los distintos tipos de urbanizaciones cerradas (UC). En los noventa, con una continuidad algo atenuada en el primer lustro del siglo XXI, se acelera un proceso caracterizado como “suburbanización de las elites” (Torres, 2001) o “uburbanización acomodada” (Collado, 2006). Por una parte en la última década del siglo XX casi se triplica la superficie ocupada por las urbanizaciones cerradas (UC) respecto de la década anterior, pasa de 5 600 a casi 15 000 hectáreas (alcanzando a fines del 2004 a igualar la superficie de la ciudad de Buenos Aires) y, por otra parte la modalidad de uso de las viviendas de las UC por parte de los propietarios cambia mayoritariamente, pasando de ser residentes temporarios a permanentes (cuadro 4.3).

La población estimada de residentes permanentes supera los 100 000 en 2004, más del triple de la existente en 1989. Muchas circunstancias se habían conjugado para que un fenómeno de tal magnitud se produjera, entre las que puede destacarse: el nuevo cuadro de accesibilidad metropolitana derivado de la construcción de las autopistas urbanas y

El FRHCB recaudó un promedio de 550 millones de pesos en el periodo 1993-1995.

Cuadro 4.3. Cantidad, superficie, lotes, viviendas y población estimada en urbanizaciones cerradas en el AMBA 1930-2004

	Año							
	1939	1949	1959	1969	1979	1989	1999	2004
Cantidad	1	3	6	11	38	58	259	310
Ha	215	557	984	1483	3545	5618	14951	19126
Lotes	450	2481	4619	7790	19576	26261	71096	89707
Viviendas								
construidas	400	1600	2425	4555	12714	16754	36668	39069
Viviendas								
permanentes	280	930	1507	3622	6222	8502	24000	26401
Población								
estimada	1120	3720	6028	10608	24888	34008	96000	105604

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por Federico Collado, *Atlas ambiental de Buenos Aires*.

la predominante inversión inmobiliaria para el segmento de estratos socioeconómicos alto y medio alto con un formato de residencia que ofrecía naturaleza más seguridad. Era una respuesta al empeoramiento de las condiciones del hábitat de la ciudad central que ostentaba un alto nivel de congestión, el empeoramiento de los indicadores ambientales y el aumento de hechos de delincuencia y violencia urbana.

Sin embargo después de un primer momento de deslumbramiento generalizado por las nuevas alternativas de estilo de vida en la periferia metropolitana se va delineando un proceso selectivo que apunta a los estratos etéreos más jóvenes y especialmente familias con niños. Los grupos adultos y mayores finalmente tienden a quedarse en la ciudad central (o al retorno por parte de aquellos que se habían instalado en las UC) buscando nuevas alternativas urbanas con el formato de torres country (TC), inmuebles que combinaban amenidades más seguridad.

Este fenómeno se localiza preferentemente más allá de la primera corona, salvo algunos pocos casos (mayoritariamente

transformaciones de barrios abiertos en cerrados), y se reparten en su mayoría entre la segunda y tercera coronas. Las necesidades de fracciones considerables de suelo con cierta proximidad a una vía rápida para automotor condiciona esta localización.

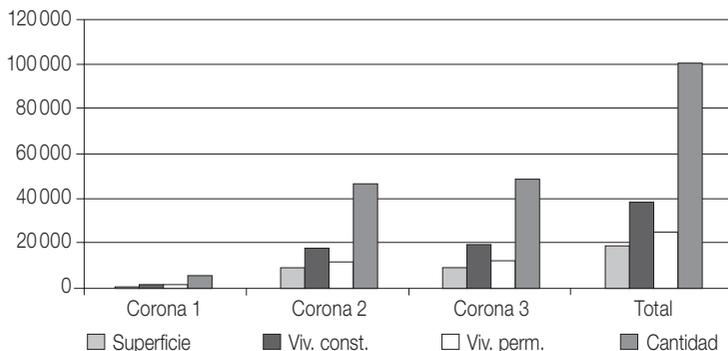
La pareja distribución de la mayor parte de las UC, entre la segunda y tercera corona (medido en cantidad, superficie ocupada, viviendas temporarias o permanentes y población estimada) permite afirmar que la distancia no condiciona en demasía la localización, desde el punto de vista de la demanda, siempre que el acceso sea mediante la red de autopistas, véase gráfica 4.8. Sin embargo, desde los desarrolladores inmobiliarios, la alta rentabilidad de la transformación de suelos rurales en residenciales es mayor cuando aumenta la distancia o cuando se requieren obras de saneamiento para su desarrollo como soporte de las urbanizaciones cerradas.

La cuestión de la disponibilidad de suelo también condiciona el formato adoptado por estos nuevos productos inmobiliarios. La relación entre el tipo barrio cerrado¹⁷ y el tipo club de campo o club de chacra, prototipos que van de los más extensivos a los más exclusivos, se modifica consistentemente con la distancia a la Ciudad de Buenos Aires (cuadro 4.4).

El nuevo fenómeno inmobiliario también tiene diferentes características según los sectores del AMBA mostrando una muy acentuada diferencia entre el alto volumen de unidades de UC localizadas sobre el Sector Norte en relación a las localizadas en el Sector Oeste y el Sector Sur (cuadro 4.5). Esta característica se asocia a la mayor proporción de vivienda ocupada en forma permanente en los emprendimientos situados en el Sector Norte que además cuenta con el alto desarrollo alcanzado por los equipamientos comerciales y de servicios brindado por las nuevas centralidades vinculadas a la red de autopistas, véase gráfica 4.9.

¹⁷ Los barrios cerrados hacen un uso más intensivo del suelo limitando el tamaño de los lotes y los equipamientos deportivos ofrecidos.

Gráfica 4.8. Características de las urbanizaciones cerradas del AMBA según coronas



Fuente: elaboración propia con base en datos del cuadro 4.3.

Cuadro 4.4. Las urbanizaciones cerradas según tipo en el año 2004 por coronas del AMBA

Corona	Cantidad	Barrio cerrado	Club de campo*	Club náutico	Megaemprendimiento
1ra	31	27	3	1	0
2da	134	75	43	10	6
3ra	145	72	69	0	4
Total	310	174	115	11	10

* Incluyen Clubes de Chacra.

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por Federico Collado, *Atlas ambiental de Buenos Aires*.

El importante número de UC, en cantidad y dimensión, si bien bajan los índices de hacinamiento promedio de personas por cuarto aumentan el nivel de segregación y fragmentación en lo que podría denominarse el sector de periurbio. Si se analiza los diferentes estratos de PPC y se relacionan los valores extremos con los valores intermedios se puede representar el nivel de segregación socio habitacional según las diferentes coronas suburbanas ubicando al periurbio como el área más desigual.

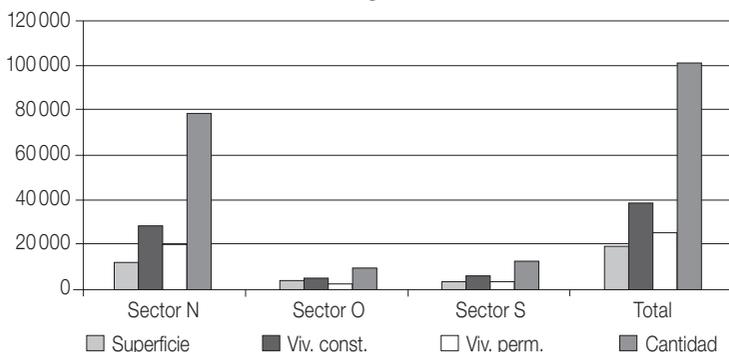
Cuadro 4.5. Las urbanizaciones cerradas según tipo en el año 2004 por sectores del AMBA

Sectores	Cantidad	Barrio Cerrado	Club de Campo*	Club Náutico	Mega Emprend
Norte	241	151	73	11	6
Oeste	31	10	20	0	1
Sur	38	13	22	0	3
Total	310	174	115	11	10

* Incluyen Clubes de Chacra.

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por Federico Collado "Atlas Ambiental de Buenos Aires".

Gráfica 4.9. Características de las urbanizaciones cerradas del AMBA según sectores



Fuente: elaboración propia con base en datos del cuadro 4.3.

En un trabajo sobre la polarización entre las urbanizaciones cerradas y los asentamientos irregulares observados en el proceso de suburbanización de los noventa en el AMBA se analizan tres casos prototípicos en los sectores Norte, Oeste y Sur. Es interesante la indagación acerca de la intención de actores privados y públicos para disminuir los riesgos de dicha fragmentación que en momentos críticos de 2001-2002 hizo

temer el avance de los habitantes de las villas vecinas sobre los barrios cerrados (Vidal, 2007).

Se comentan en el trabajo citado los casos de las acciones de las empresas responsables: 1) de los megaemprendimientos Nordelta y Villa Nueva en Tigre con iniciativas de tipo social y 2) de formación laboral o en el caso de las urbanizaciones cerradas en la zona de Canning en Esteban Echeverría que realizan obras de infraestructura que favorecen a las localidades próximas. También se comenta la actuación del sector público en el caso del partido de Moreno con trabajos de fortalecimiento de espacios públicos que estimulan la integración y políticas de desarrollo económico y social que permitan la inserción de los habitantes en el mercado laboral.

En la etapa actual puede observarse una nueva modalidad de actuación de los desarrolladores inmobiliarios preferentemente focalizada en un segmento de la interfase rural-urbana (López, Delgado y Vinasco, 2005) que puede denominarse natural-urbano (Abba, 2010b).

Se selecciona un sector del periurbano con una ecuación de alta rentabilidad en el desarrollo de relictos del medio natural que adquieren valor en relación con los cambios en el gradiente de accesibilidad urbana (áreas ribereñas inundables, humedales, etc.). Se trata de mega emprendimientos como Nordelta (1600 ha en el partido de Tigre), Ciudad del Lago (1440 ha en el partido de Escobar) o intervenciones más reducidas pero con un componente alto de obras de saneamiento como Cólony Park (100 ha partido de Tigre) y Nuevo Quilmes (100 ha en el partido homónimo).

Se aprovechan rentas diferenciales ocasionadas en las infraestructuras viales construidas en el territorio metropolitano en las últimas décadas, que originan una nueva trama de flujos en cuencas lineales de actividad redireccionando los espacios periurbanos originarios. Esto se asocia en general a cuestiones clave como el acceso a tierras, la mayoría de las veces

fiscales o de dominio difuso, con falta de normativas específicas o debilidad/ausencia de organismos de aplicación.

CONCLUSIONES

La circunstancia temporal, a fines de un periodo intercensal, ha obligado a que los análisis realizados se basen mayoritariamente en información censal que tiene casi una década. En ese sentido se ha recurrido a información auxiliar, que pese a su carácter fragmentario, permite aventurar los cambios en curso, cuestión de importancia fundamental en la identificación de tendencias que puedan ser corroboradas cuando se disponga de la información definitiva del reciente relevamiento censal¹⁸.

Un reciente estudio de dos economistas de la Universidad de San Andrés (Sosa-Escudero y Petralia, 2010), sobre los cambios en la distribución del ingreso en Argentina, verificó la fuerte disminución del tamaño de la clase media entre 1974 y 2002 (de 82.6 a 26%), y el significativo aumento de la población en condiciones de pobreza (de 7.1 a 63.9%). Lo nuevo que los autores citados advierten, del contexto socioeconómico de las transformaciones metropolitanas, es que desde el 2003, a partir de políticas gubernamentales que intentan revertir las políticas neoliberales de fines del siglo xx, se produce una fuerte reversión de las tendencias en la distribución del ingreso que en el 2006 lleva a la clase media a 58% de la población total y a un descenso de la población en condiciones de pobreza a 32%.

Si bien Buenos Aires Metropolitano no escapa a las nuevas circunstancias macroeconómicas y, como se ha comentado, se han incrementado las inversiones del Estado en materia de vivienda, infraestructura y equipamiento (especialmente en la primera y segunda coronas del AMBA) se observa que

¹⁸ El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 se realizó el 27 de octubre de 2010.

aún no se han modificado las tendencias de segregación y fragmentación socioterritorial prevalecientes. Según el equipo Infohábitat, antes citado, “el acceso al suelo para los sectores populares seguirá siendo un problema grave en el Área Metropolitana si persisten las condiciones actuales de construcción de la ciudad” y mencionan el marco normativo vigente como una de las principales causas de la dificultad para el acceso al suelo de los sectores populares y también de los sectores medios de la población (Infohábitat, 2010). Desde esa perspectiva puede señalarse que se han mantenido las tendencias en los procesos de construcción del hábitat que emergieron a partir de los noventa.

Las tendencias identificadas muestran una nueva matriz emergente que parcela el hábitat del urbio, suburbio y periurbio en sintonía con la polarización social que la oleada neoliberal de finales del siglo xx impregnó a Buenos Aires Metropolitano. Está en juego si puede ser recuperado el patrón de urbe inclusiva todavía latente, en los sustratos que coexisten en retirada con la nueva ciudad replegada al espacio privado, con políticas públicas que refuercen la cualidad integradora de la infraestructura, el equipamiento y los espacios públicos metropolitanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Abba, A. P., L. Furlong, M. Laborda, y S. Susini. (2006). “Unidad temática: Conformación”, *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, Centro Investigaciones Geoambientales. Argentina: Museo Argentino de Ciencias Naturales “Bernardino Rivadavia” (MACN) y Universidad de Buenos Aires (UBA)-Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FADU).
- Abba, Artemio Pedro. (2008). “La contribución de Puerto Madero a la Centralidad Metropolitana de Buenos Aires. Proyecto Urbano y Sistema de Lugares Centrales”, *Centro-h*,

- Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, OLACCHI, núm. 2, diciembre, pp. 73-88.
- Abba, Artemio Pedro. (2009). "Periferias internas en el AMBA. Las cercanas 'ciudades ocultas' intrametropolitanas", *Revista Café de las Ciudades*, año 8, núm. 85, noviembre.
- Abba, Artemio Pedro. (2010a). "Metrópolis argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales", en Martínez (ed.), *Café de las ciudades*.
- Abba, Artemio Pedro. (2010b). "La fascinación por los márgenes de la Buenos Aires Metropolitana. La sobre-rentabilidad de los espacios anómicos de la interfase natural-urbana", *Revista Café de las Ciudades*, año 9, núm. 94, agosto.
- Blanco, Jorge. (2004). "Urbanización y movilidad: contradicciones bajo el modelo automóvil-intensivo", en X Reunión de Geógrafos de América Latina, San Pablo.
- Collado, Federico. (2006). "Nuevas formas de hábitat suburbano. La suburbanización acomodada en el AMBA", en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*. Centro de Investigaciones Geoambientales, Museo Argentino de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia" (MACN) y Universidad de Buenos Aires (UBA)-Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FADU).
- Cravino, María Cristina. (2008). "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años", en *Encuentro de la Red ULACAV* (XIV, 2008, Buenos Aires, Argentina). Universidad Nacional de Buenos Aires-Facultad de Arquitectura.
- Danani, Claudia, Chiara, Magdalena, y Filc, Judith. (1997). "El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación macroinstitucional", Universidad de General Sarmiento, septiembre.

- Díez, Fernando E. (1997). “Buenos Aires y algunas constantes en las transformaciones urbanas”, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Galassi, Gabriela Liliana. (2011). “Los nuevos pobres en Argentina con la crisis de 2001: criterios de cuantificación y comparación de su perfil con los pobres estructurales”, en *XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, Ciudad de Neuquén, 21-23 de septiembre.
- Groisman, Fernando, y Suárez, Ana L. (2010). “Segregación residencial e inserción laboral en el Conurbano Bonaerense”, *Revista Población de Buenos Aires*, Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, año 7, núm. 11, abril.
- INFOHÁBITAT (UNGS). (2010). “El crecimiento de las villas y asentamientos y sus causas, Pobreza y mercado del suelo en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista Café de las Ciudades*, año 9, núm. 91, mayo.
- Lattes, Alfredo, y Recchini de Lattes, Zulma. (1992). “Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires”, en J. R. Jorrat, y R. Sautu (comps.), *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina*. Editorial Paidós.
- López Pérez, J. F., Delgado Gómez, D. L., y Vinasco Torres, L. (2005). “La interfase urbano rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental”, *Revista de Ingeniería de la Universidad de Medellín*, vol. 4, núm. 7, junio-diciembre, Medellín, Colombia.
- Marcuse, Peter. (2004). “No caos, sino muros: el postmodernismo y la ciudad compartimentada”, en Ángel Martín Ramos (ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Escola Técnica Superior e’ Arquitectura de Barcelona, Edicions Universitat Politècnica de Catalunya.
- Oszlak, Oscar. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires: Humanitas-CEDES.
- Prévôt Schapira, Marie-France. (2000). “Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social

en la aglomeración de Buenos Aires”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, núm. 7, enero-junio, Toluca, México: El Colegio Mexiquense.

- Rodríguez, Gonzalo. (2008). “Segregación residencial socioeconómica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dimensiones y cambios entre 1991-2001”, *Revista Población de Buenos Aires*, Dirección General de Estadística y Censos (DGEYC) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, año 5, núm. 8, octubre.
- Sassen, Saskia. (1998). “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”, *EURE*, pp. 5-25, vol. XXIV, núm. 71. Disponible en Internet: <<http://www.eure.cl/articulos/367/ciudades-en-la-economia-global-enfoques-teoricos-y-metodologicos>>.
- Schteingart, M., y Torres, H. (1973). “La estructura espacial interna de la Región Metropolitana de Buenos Aires en 1970”, *Revista Interamericana de Planificación*, volumen VII, número 26, junio de 1973.
- Sosa-Escudero, Walter, y Petralia, Sergio. (2010). “I Can Hear the Grass Grow” en *The Anatomy of Distributive, Changes in Argentina*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales CEDLAS, octubre (Documento de Trabajo, núm. 106).
- Szajnberg, Daniela. (2010). *Torres amuralladas. Su protagonismo en la densificación residencial de Buenos Aires desde los años noventa*, Buenos Aires: Editorial Nobuku.
- Torres, Horacio. (1975). “Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista Desarrollo Económico, Revista de Ciencia Sociales*, vol. XV, núm. 58.
- Torres, Horacio. (1978). “El mapa social de Buenos Aires. En 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los modelos urbanos”, *Revista Desarrollo Económico. Revista de Ciencia Sociales*, vol. XVIII, núm. 70.

- Torres, Horacio. (1999). “Diagnóstico Socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano”, en *Plan Urbano Ambiental*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- Torres, Horacio. (2001). “Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, vol. XXVII, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Vidal-Koppmann, Sonia, y Morano, Cesira. (1999). “La globalización y las dos caras de Buenos Aires: Guettos de riqueza y de pobreza”, en *Primer Encuentro Internacional Humboldt*, Buenos Aires, Argentina, noviembre.
- Vidal-Koppmann, Sonia. (2007). “La Expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. “Villas Miseria” y “countries”, de La Ghettoización a la integración de actores en el Desarrollo Local Urbano”, *IX Coloquio de Geocritica*.

5. BUENOS AIRES, UNA METRÓPOLI ENTRE CAMBIOS E INERCIAS TRAS LA CRISIS

*Pablo Ciccolella**, *Luis Baer***
y *Lorena Vecslir****

1. INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa se consolidó en Argentina un marco jurídico y macroeconómico favorable a la inversión extranjera directa y a la desregulación económica. La privatización de los servicios públicos y el abandono de políticas sociales, son algunos ejemplos de este proceso que redujo al Estado a su mínima expresión en la construcción directa de vivienda, la provisión de servicios urbanos e infraestructura pública y en la asistencia social a los sectores más vulnerables de la población. Subordinado a una lógica de maximización del beneficio, en provecho del sector privado; este “modelo” de desarrollo no tardó en mostrar uno de sus síntomas más evidentes en Buenos Aires: el empobrecimiento y deterioro de extensas áreas de la metrópolis y la modernización simultánea de unos pocos enclaves territoriales de la misma. Asimismo, el desarrollo de una política económica basada en lineamientos generales como “apertura”, “flexibilización”, “ajuste” y “desregulación” provocó el aumento del desempleo, la pobreza, la indigencia y la desigualdad hacia cifras jamás registradas antes en la historia económica y social del país. En síntesis, los años noventa fueron el escenario temporal

* Director del Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

** Becario doctoral del CONICET e investigador del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

*** Investigadora del CONICET y del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

de la construcción de la *ciudad neoliberal*, o, en otros términos, fueron los años de la instalación de un *proyecto hegemónico* de ciudad vinculada a los sectores más concentrados del capital y a los sectores sociales con mayores ingresos.

Como contrapartida del proceso de deterioro y empobrecimiento, diferentes tipologías de urbanizaciones cerradas (UC) y grandes equipamientos de consumo se expandieron en la periferia metropolitana a un ritmo nunca antes experimentado. Al mismo tiempo, el tejido urbano tradicional de la ciudad de Buenos Aires se vio alterado por la construcción de numerosas torres residenciales, construidas para satisfacer las demandas habitacionales de los estratos socioeconómicos de mayor poder adquisitivo.

La crisis institucional y de gobernabilidad de 2001, puso de relieve los límites del modelo neoliberal de los años noventa, redefinió las tendencias de aquellos procesos, alteró las tensiones entre lo público y lo privado, e impulsó un debate inédito sobre la ciudad y la metrópolis, no sólo en foros especializados, en la esfera gubernamental y en el debate político, sino también —y principalmente— en la propia ciudadanía.

Por su parte, la posterior reactivación económica desde fines de 2002 reinstaló la afirmación de nuevos sectores medio-altos de la sociedad, con un patrón de autosegregación territorial similar al de los años noventa (torres en la ciudad y UC en la periferia) y la expansión de los asentamientos precarios, aunque con algunas intervenciones puntuales del estado local y provincial para integrar a la “ciudad formal” dichos asentamientos.

Los cambios de contexto político, social y económico experimentados luego de la crisis no significaron así, un replanteo sustantivo del conjunto de los procesos territoriales conformados en la década precedente, especialmente en lo que se refiere a las pautas de segregación y fragmentación del territorio metropolitano. A su vez, los conflictos vinculados al acceso a la vivienda (crecimiento de asentamientos precarios, ocupaciones de inmuebles y desalojos forzados) aumentaron a un ritmo vertiginoso.

A diferencia de la década precedente, los distintos niveles de gobierno han intentado retomar las riendas del planeamiento territorial. Se reestatizaron ciertos servicios urbanos (básicamente agua y saneamiento) y se realizaron algunas intervenciones para afrontar problemas tan urgentes como el acceso al suelo y la vivienda. Sin embargo, tales acciones parecen ser hoy insuficientes o inadecuadas para revertir el agravamiento paulatino de las condiciones del hábitat popular y del de los sectores medios.

Tanto la especulación inmobiliaria, como el crecimiento del déficit habitacional han dado lugar al incremento de las demandas ciudadanas y populares en los años dos mil y estas demandas se han ido organizando en diferentes movimientos vinculados a la problemática del suelo urbano, la vivienda y el urbanismo; potenciando un debate inédito sobre el modelo de ciudad y la gobernabilidad metropolitana, liderado por la ciudadanía en general y algunos movimientos populares en particular.

Este estado de situación sugiere una hipótesis central que este trabajo intenta abordar: entre 2003 y 2010 ha habido una mejoría sustancial de los indicadores macroeconómicos y socioeconómicos respecto de los años noventa, pero ello no implicó un cambio en el patrón de desarrollo urbano; es decir que se ha dado una especie de continuidad fantasmagórica o inercial del modelo de los años noventa: la ciudad neoliberal excluyente, privatizada y elitista; aunque con ritmos e intensidades diferenciados, tanto en las escalas temporales como en las territoriales. Intentaremos mostrar algunas claves de este proceso en los próximos apartados, centrándonos en el análisis de la evolución de los indicadores socioeconómicos y en las dinámicas del sector inmobiliario y sus consecuencias sobre la estructura y la morfología de Buenos Aires y su región metropolitana (mapa 5.1, en el CD)¹.

¹ Se entiende por RMBA las siguientes jurisdicciones: a) Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CBA), con un área de 200 km² y una población actual de

2. LA RMBA EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

Según los resultados provisorios del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la población argentina asciende a poco más de 40 millones de habitantes; 37% de esa población vive en su principal aglomerado urbano que es la RMBA, habitado, según el Censo por 14.8 millones de personas². El crecimiento intercensal (2001-2010) de la RMBA ascendió en términos absolutos a alrededor de 1.8 millones de habitantes, significando ello un incremento relativo del orden de 13.9% durante el periodo, superando el promedio nacional, del orden de 10% y confirmando una tendencia histórica de concentración de alrededor de un tercio de la población nacional, que parecía, sin embargo, haberse debilitado en las dos últimas décadas.

Sin embargo los diversos componentes territoriales de la RMBA mostraron una dinámica demográfica bien diferenciada. La CBA, incrementó su población en alrededor de 115 000 (de

alrededor de 2.9 millones de habitantes; b) Conurbano Bonaerense (CB), conformado por 24 partidos (o municipios) que forman la 1° y 2° corona de la aglomeración: Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, E. Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López, con un área de 3 680 km² y una población actual aproximada de 9.9 millones de habitantes; y c) el resto de la RMBA o tercera corona, integrada por 16 partidos: Berisso, Brandsen, Campana, Canuelas, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, La Plata, Luján, Marcos Paz, Pilar, Pte. Perón, San Vicente y Zárate, con un área aproximada de 15 800 km² y una población actual de 2.1 millones de habitantes. En conjunto, la RMBA comprende un área de 19 680 km² y una población actual aproximada de 14.8 millones de habitantes. La expresión GBA (Gran Buenos Aires), se utilizará para denominar al conjunto CBA+CB, y la expresión RMBA (Región Metropolitana de Buenos Aires), para el conjunto total de la aglomeración.

² Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010: <<http://www.indec.mecon.ar/>>.

2.8 a 2.9 millones) habitantes, lo que representa un crecimiento intercensal del orden de 4%. En tanto, el CB, incrementó su población en términos absolutos en 1.2 millones de habitantes (de 8.7 a 9.9 millones) y en 13.8% en el periodo. Por su parte, el resto de la región se mostró como el segmento territorial más dinámico pasando de 1.6 a 2.1 millones de habitantes, lo que significa un incremento de casi medio millón de habitantes, es decir una variación del orden de 31.3% durante el periodo.

Independientemente de las comparaciones de ambos periodos, y de la dinámica de las tasas de crecimiento, lo sustancial es que el aumento poblacional absoluto de la RMBA en el último decenio significa un fuerte aumento de la demanda de espacio residencial y de puestos de trabajo y supone, a la vez, un aspecto de vital importancia para el desarrollo del mercado inmobiliario regional.

El peso económico de la RMBA en el contexto nacional se hace sentir aún más que el demográfico porque, si bien concentra 37% de la población, es responsable de aproximadamente la mitad del PIB nacional. En el año 2006, por ejemplo, sobre un PIB de 306 mil millones de pesos (a precios constantes) la ciudad metropolitana contribuyó en el orden de 51.5% a la generación de ese valor agregado nacional.

Llama la atención el peso que tiene el Producto Bruto Geográfico de la CBA que, con un valor de más de 76 000 millones de pesos, participaba en poco más de un cuarto de la producción de la riqueza del país (a pesar de reunir 8% de la población nacional), y en casi la mitad de la registrada, en ese mismo año, para el conjunto de la RMBA (a pesar de reunir 19% de la población metropolitana). La incidencia de la riqueza de la CBA en el contexto nacional también es un fenómeno que se destaca entre los países de Sudamérica. Ninguna otra ciudad, con excepción de Bogotá y Montevideo, aportaba en el año 2000 más de 20% al PIB nacional.

La RMBA, y en particular su núcleo central, la CBA, es el gran centro de actividades terciarias del país, concentrando

más del 70% de los empleos, empresas y valor generado a nivel nacional. La importancia económica de la RMBA, y especialmente de la CBA, también se debe a que allí se concentran las oficinas de comando de la mayoría de las empresas industriales, comerciales y de servicios, y casi todas las sedes de los grupos económicos nacionales y extranjeros que operan en el país.

Sin embargo, la RMBA, continúa siendo también la principal aglomeración industrial. Según los Censos Nacionales Económicos, desde 1974 la RMBA concentraba más del 45% de los establecimientos industriales; 54% del empleo industrial y alrededor de dos tercios del valor de la producción y del valor agregado industrial nacional. Esta importancia no ha declinado significativamente en la actualidad y se mantiene dentro de esos valores históricos. La CBA, es un caso realmente interesante, ya que continúa siendo el segundo distrito industrial del país, después de la provincia de Buenos Aires, y aún concentra, según el CNE 2005³, casi el 16% de los locales y el empleo industrial nacional y el 15% del valor agregado industrial del país, no sólo reteniendo su importancia industrial, sino recuperando parcialmente desde principios de los años noventa, las notables pérdidas de protagonismo industrial que venía experimentando desde mediados del siglo pasado.

3. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS Y SUS SIGNIFICADOS TERRITORIALES

Las décadas de los años noventa y dos mil han constituido dos periodos de acelerada expansión de la economía argentina, separados por la traumática crisis económica desde fines de 1998 hasta fines de 2002. Entre 2001 y 2002, inclusive la crisis económica se tornó también política y comprometió

³ Resultados definitivos del Censo Nacional Económico 2004/05: <http://www.indec.gov.ar/economico2005/definitivos/cuadros/cne04_>.

seriamente la gobernabilidad de la Argentina. Entre 1991 y 1998, la economía argentina creció a un ritmo de 6.5% anual y desde 2003 hasta 2008 lo hizo a tasas del orden de 8.5% anual. Sin embargo, ambos ciclos expansivos mostraron un comportamiento disímil en los indicadores socioeconómicos, como se verá a continuación.

La *desocupación abierta* aumentó dramáticamente durante la expansión de los noventa, particularmente a partir de 1993, tanto en el conjunto del país, como en la CBA y el CB. Aun con altibajos alcanza cifras que duplican los valores históricos (6-7%) hacia fines de la década de los noventa. Esta tendencia se hace superlativa durante la crisis de la convertibilidad⁴ (2001-2002), cuando las tasas se ubican en torno a 20%, siendo especialmente grave el fenómeno en el CB, donde llega casi a 23%. En cambio, durante la expansión de los años de poscrisis (2003-2007) la desocupación baja consistentemente hasta recuperar los niveles de 1993 (en torno a 10%). Estos indicadores muestran sin embargo apreciables diferencias en su comportamiento territorial. Los registros de la CBA, acompañan el incremento del indicador a nivel país y a nivel del CB, aunque muestra valores sensiblemente menores. Sin embargo, lo curioso es que a principios de la década de los noventa, la CBA registró valores cercanos a lo que podría considerarse casi pleno empleo (5%), 50% más bajos en relación con el país y 60% menores que el CB.

Durante la expansión de los noventa y durante la crisis, la CBA mantiene esta singularidad, pero hacia la salida de la crisis, las diferencias se hacen menores (entre 25 y 35%). Esto estaría indicando que, en términos de empleo, el modelo económico de la poscrisis ha sido en general muy eficiente como

⁴ El régimen monetario vigente en la Argentina entre 1991 y 2001, consistente en fijar una paridad 1 a 1 del peso con el dólar. Por extensión, también se aplica este término al ciclo económico neoliberal desarrollado durante ese periodo, particularmente a la gestión presidencial de Carlos Menem y su ministro de Economía Domingo F. Cavallo.

generador de puestos de trabajo, frente al modelo expansivo de los noventa que mostró todo lo contrario, y que esa eficiencia fue más acusada en el CB que en la CBA, lo que estaría mostrando *a priori* una fuerte incidencia del sector industrial en la baja del desempleo de los años de poscrisis, dados los perfiles productivos y del empleo en ambos territorios (más ligados a la producción industrial en el CB y más ligados a la administración y los servicios en la CBA).

Los indicadores de *pobreza e indigencia* muestran una evolución similar a la tasa de desocupación, y la evolución de esta última explica, al menos parcialmente, la evolución de las primeras. Pobreza e indigencia bajan durante la primera mitad del ciclo expansivo de los noventa; se incrementan dramáticamente en la segunda mitad de esa década y, hacia 2008, vuelven a disminuir a los valores de inicios de los noventa. El proceso es especialmente dramático en el CB, donde se llega a registros en torno a 60% de la población bajo la línea de pobreza (LP) en 2002-2003. En general, los valores de pobreza e indigencia en el CB triplican a los de la CBA, aun cuando en ésta, la evolución del proceso, en términos relativos, ha sido durante todo el periodo considerado de comparable violencia y magnitud. En efecto, en la CBA la población bajo la LP, entre 1995 y 2003 pasa de 7 a 20%. La incidencia de la indigencia (LI) se multiplica por seis tanto en el CB, como en la CBA, aunque los picos en una y otra son de 29 y de 7%, respectivamente hacia 2003. La magnitud del fenómeno es dramática en el CB, pero la CBA es golpeada con la misma violencia. La fractura territorial se hace más evidente que nunca, porque fue dramática la magnitud de la crisis, así como es también violento el proceso de recuperación y expansión económica, pero ni una ni la otra han mostrado una diferencialidad territorial significativa. No ha habido lugares inexpugnables para la crisis, ni lugares que han resistido a la reactivación, no al menos en la escala ciudad-aglomeración.

La distribución del ingreso en el CB entre 1990 y 2006, muestra que el estrato de ingresos bajos ha perdido claramente

en la puja distributiva. Si se observa el fenómeno a nivel del quintil más pobre la variación es muy fuerte (-32%). Los estratos del segundo y tercer quintil se mantienen relativamente estables entre los extremos del periodo (en rigor, el segundo con una ligera pérdida y el tercero con una ligera ganancia), mientras que el cuarto quintil avanza notablemente desde 1995, acumulando al final del periodo alrededor de 7% más en la distribución del ingreso. El quintil privilegiado (quinto quintil) experimentó un avance significativo entre 1990 y 1995, que logró sostener hacia 2000, y una baja considerable hacia 2006 que no logra, sin embargo, revertir la situación de privilegio de 1990. Podemos inferir así que, en el largo plazo, la tendencia ha sido hacia una mayor regresión en la distribución del ingreso, aunque con un único sector ganador neto en toda la serie: el cuarto quintil, representativo de sectores de ingresos medio-altos. El ensanchamiento de la brecha (cociente) entre el quintil más pobre y el más rico es más que elocuente: 8.9 contra 13.1, respectivamente en 1990 y 2008.

4. DINÁMICAS DEL SECTOR INMOBILIARIO CORPORATIVO Y EVOLUCIÓN DE LA CENTRALIDAD METROPOLITANA

4.1. LA LOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS ACTIVIDADES CORPORATIVAS EN LA RMBA

Entre las transformaciones territoriales más recientes de la RMBA resultan cada vez más significativos los cambios en las lógicas locacionales, configuración física y programas funcionales de las actividades corporativas y el terciario avanzado.

El proceso de crecimiento y difusión territorial de este sector⁵ durante las dos últimas décadas denota tendencias tanto

⁵ En este trabajo nos referiremos especialmente a lo que dentro del mercado inmobiliario se denomina clase *premium*, A y A+ (o AAA): edificios

hacia la continuidad de dinámicas, morfologías y localizaciones tradicionales, como a la consolidación de una serie de “distritos de comando empresarial”, compatible con los nuevos patrones metropolitanos globales de configuración más dispersa y funcionamiento en red.

En efecto, considerando el periodo 1990-2000 y en base a la actualización de algunos estudios anteriores (Ciccolella y Lucioni 2005; Ciccolella y Baer 2008) a partir de diversas fuentes de información⁶, el análisis del proceso de crecimiento, modernización y localización territorial de las actividades corporativas en la RMBA nos permite discernir un primer momento caracterizado por el reforzamiento del Área Central Tradicional (ACT), expandida hacia la zona de Puerto Madero; y la formación incipiente de un “corredor norte” como localización alternativa y complementaria.

Tal como puede observarse en el cuadro 5.1, durante los años noventa, las zonas clave de concentración del terciario corporativo (en nuevos desarrollos o edificios *aggiornados* a las tecnologías recientes) son el Microcentro, la Plaza San Martín (o Retiro), Catalinas Norte y el Macrocentro. Fuera del ACT, 15% de los desarrollos de la Ciudad de Buenos Aires se realizan en Puerto Madero, y otro porcentaje similar entre el resto del macrocentro y el eje norte de la CBA.

En el “corredor norte” de la RMBA, desde la autopista de circunvalación de la CBA, hasta el partido (municipio o departamento) de Tigre se registra 13% del total de la superficie de oficinas disponible en ese periodo, marcando el inicio de un proceso de cambio en el patrón tradicional de localización de esta actividad que ve se atraída por factores como:

en general bien localizados, con un alto nivel de diseño, *amenities*, sistemas tecnológicos y *management*. En su mayoría, de nueva construcción para alquiler de oficinas, aunque las operaciones de reciclado pueden posicionar antiguos edificios dentro de esta categoría.

⁶ Suplementos de periódicos especializados en el mercado inmobiliario, Reporte Inmobiliario, trabajo de terreno, etcétera.

Cuadro 5.1. Total de edificios inteligentes*
registrados entre 1990 y 2001 por zonas de la RMBA

	<i>Zona</i>	<i>Sup. m²</i>	<i>% Sup. s/CBA</i>	<i>% Sup. s/RMBA</i>
Área Central Tradicional de la CBA	Microcentro	528 759	25.78	22.40
	Catalinas Norte	216 523	10.56	9.17
	Plaza Roma	65 368	3.19	2.77
	Plaza San Martín	343 062	16.73	14.53
	Macrocentro	215 507	10.51	9.13
	Subtotal	1 369 219	66.76	57.99
Otras áreas de la CBA	Puerto Madero	309 653	15.10	13.12
	Resto Macrocentro	185 665	9.05	7.86
	Zona Sur CBA	61 763	3.01	2.62
	“Eje norte” CBA	129 799	6.33	5.50
	Subtotal	681 752	33.24	28.88
Subtotal (CBA)		2 050 971	100.00	86.87
“Corredor norte” de la RMBA		309 977	—	13.13
Total		2 360 948	—	100.00

* Se incluyen edificios de calidad, construidos entre 1930 y 1970, reciclados y reequipados con sistemas de control “inteligente” dentro del periodo considerado en este cuadro
Fuente: Elaboración propia en base a Ciccolella y Lucioni (2005)

- la alta accesibilidad (desde el sistema metropolitano de autopistas);
- la diferencialidad en el mercado de suelo (menores valores y mayor disponibilidad de metros cuadrados, a igual nivel de calidad de construcción y servicios que en el ACT);
- la revalorización del concepto de “trabajar en el verde” (búsqueda de mayor tranquilidad, entornos parquizados, vistas al río);
- la proximidad a la residencia de los cuadros gerenciales y técnicos (radicados en los *countries* y barrios cerrados existentes en la zona);
- y el progresivo cambio cualitativo del suburbio, en cuanto a su complejidad funcional e incorporación de

equipamientos de calidad (educativos, comerciales, sanitarios, deportivos y de ocio).

Pasada la crisis del 2001, los resultados del estudio evidencian una fuerte desaceleración del mercado inmobiliario corporativo en el ACT, y la afirmación, en cambio, del “corredor norte” como principal eje polarizador de esta actividad, así como la aparición incipiente de otros nodos de implantación en el sector oeste de la región.

Desde el 2002 la zona norte de la RMBA se destaca por ser la de mayor crecimiento en edificios de oficinas, incorporando más de 500 000 m² al mercado y representando casi 45% del crecimiento total en ese periodo y un 23% del total generado desde los '90 hasta la actualidad (cuadro 5.2).⁷

El mapa de la distribución territorial de edificios de oficinas A y A+ en la RMBA (mapa 5.2, en el CD) nos enseña que a la zona tradicional de demanda corporativa (Catalinas, Plaza Roma, Plaza San Martín, Microcentro), extendida al Macrocentro y especialmente a la zona de Puerto Madero, se suma el eje norte de la CBA, (barrios de Palermo, Belgrano, Núñez y más recientemente Saavedra), así como algunos sectores embrionarios de desarrollo en la zona sur con el reciclado de edificios emblemáticos, como es el caso del barrio de Barracas y el recientemente creado *distrito tecnológico* del Parque de los Patricios.

En la zona norte de la región, las áreas que presentan una mayor concentración de edificios corporativos se estructuran alrededor de dos ejes paralelos a la costa del Río de la Plata: el corredor de la autopista (entre Vicente López y San Isidro,

⁷ Cabe destacar en este sentido, operaciones de gran envergadura (entre 10000 y 50000 m²) como los complejos Urbana, Óptima Business Park, Work Center, y Libertador 350, así como los proyectos del Torre Regatta Oficinas Panamericana 1050, Edificio AWWA, Proa y Nodus Business District, todos ellos en el municipio de Vicente López.

Cuadro 5.2. Total de edificios A y A+* registrados entre 2002 y 2010 por zonas de la RMBA

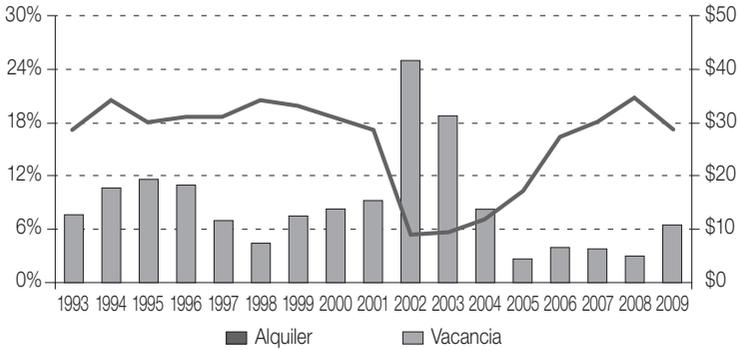
<i>Zona</i>		<i>Sup. m²</i>	<i>Sup. s/ CBA</i>	<i>Sup. s/ RMBA</i>
	Microcentro	72981	11.75	6.08
Área Central	Catalinas Norte		0.00	0.00
	Plaza Roma	43 100	6.94	3.59
Tradicional de la CBA	Plaza San Martín	2 000	0.32	50.00
	Macrocentro	61 087	9.84	5.09
	Subtotal	179 168	33.61	14.92
	Puerto Madero	247 032	39.78	13.8
Otras áreas de la CBA	Zona Sur CBA	86 050	13.86	2.6
	“Eje norte” CBA	108 823	17.52	5.4
	Subtotal	441 905	71.15	29.5
Subtotal (CBA)		621 073	100.00	51.71
	“Corredor norte”			
Resto RMBA	RMBA	533 106	—	44.39
	Zona Oeste RMBA	42 900	—	3.57
	Zona Sur RMBA	4 000	—	0.33
	Subtotal (Resto RMBA)	580 006	—	48.29
Total RMBA 2002-2010		1 201 079	—	100.00

* Se incluyen edificios de calidad, construidos entre 1930 y 1970, reciclados y reequipados con sistemas de control “inteligente” dentro del periodo considerado en este cuadro. Fuente: elaboración propia con base en los suplementos semanales de Inmuebles Comerciales del diario La Nación, periodo 2002-2010.

y a la altura de Pilar); y el corredor de la primera avenida en proximidad al río.

Si analizamos los valores de alquiler en el mismo periodo (gráfica 5.1), resulta evidente la reactivación del mercado de oficinas y el aumento de los mismos a partir del 2003, paralelamente a una progresiva baja en la tasa de vacancia que alcanza su mínimo en el 2008. Desde esa fecha, la vacancia del segmento A y A+ asciende a 10% y 7%, respectivamente, y la creciente disponibilidad de espacios provoca un freno a la subida de precios que se venía dando en forma casi constante desde 2003, entrando en una fase de “amesetamiento” y estabilidad de valores.

Gráfica 5.1. Tasa de vacancia vs. valores de alquiler (clase A)



Fuente: cb Richard Ellis, Inc., 2009.

4.2. MODALIDADES DE REESTRUCTURACIÓN DE LA CENTRALIDAD

El proceso de relocalización geográfica y los nuevos contenidos del terciario avanzado pueden relacionarse con las diferentes modalidades de reestructuración de la centralidad metropolitana, en el sentido que éstos contribuyen a la formación de “subcentros” con algunas características de complementariedad con la centralidad tradicional (microcentro y antiguos centros departamentales de la región), retroalimentando un proceso de suburbanización ya no exclusivamente basado en la residencia, sino que incorpora progresivamente nuevos espacios del ocio y el consumo, actividades vinculadas al trabajo, a los servicios personales y a la producción.

En este sentido, la elaboración de cartografía específica y el análisis del proceso de crecimiento y difusión territorial del terciario corporativo en la RMBA permiten una interpretación de las dinámicas en curso, observándose al menos seis modalidades en el proceso de reestructuración de las centralidades y subcentralidades metropolitanas.

1. *Modernización, verticalización y densificación del área central tradicional*

Tal como puede observarse en los cuadros precedentes, esta área aglutina el mayor porcentaje de superficie de edificios corporativos, existiendo algunas zonas más densas y “verticalizadas”, como el Microcentro, Plaza San Martín, Plaza Roma, y Catalinas Norte, donde aún se registran procesos importantes de modernización de edificios corporativos, así como las últimas oportunidades de desarrollo de nuevos emprendimientos.⁸

2. *Consolidación del área central “expandida”*

La formación de un área central que se “derrama” hacia el norte y particularmente hacia el este y sur, fortalecida por la operación urbanística de Puerto Madero, genera por su contigüidad espacial un efecto de estiramiento del centro tradicional, más que un centro de negocios alternativo (Ciccolella, Lucioni 2005). Estas áreas de expansión se encuentran en un claro proceso de consolidación, albergando además un importante número de equipamientos y servicios especializados.

3. *Reestructuración de antiguas áreas industriales (distrito tecnológico), y reciclado de edificios emblemáticos en la zona sur*

La propuesta e incentivo público a la formación de un Distrito Tecnológico en los barrios porteños de Parque de los Patricios

⁸ En este sentido, cabe mencionar la reciente venta por subasta de dos importantes terrenos en el distrito empresarial céntrico de Catalinas (restando un tercero) que pertenecían a la Ciudad de Buenos Aires y donde se podrán construir alrededor de 150 000 m² de oficinas, hoteles y comercios.

y Nueva Pompeya⁹, junto al proyecto de rehabilitación de antiguos edificios industriales (Palacio Lezama —compañía alimentaria Canale—, empresa yerbatera Cruz de Malta, antigua fábrica de Alpargatas, etc.) y algunos emprendimientos importantes en el barrio de Barracas, han aportado una significativa cantidad de metros cuadrados, tanto en el segmento de edificios de oficinas como de procesos productivos, a la zona sur de la ciudad, manteniendo en cierta medida su antigua identidad industrial y ofreciendo tipologías alternativas al centro tradicional, en lo relativo a la amplitud y altura de las plantas libres, a menor coste y manteniendo una localización central.

4. *Mezcla residencial-laboral en barrios tradicionales*

En los barrios del eje norte de la ciudad existe un proceso creciente de mezcla de nuevos edificios corporativos con el tejido residencial y la oferta comercial existente (avenidas principales o *shopping centers*). Mientras que en Palermo podríamos hablar de una difusión del *office boutique*, tipología de oficinas de mediana altura y superficie, a veces con *amenities*, pensada para estudios de jóvenes profesionales, productoras de cine y

⁹ Mediante la Ley 2972 de diciembre de 2008, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó el Distrito Tecnológico Buenos Aires. El emprendimiento, algo polémico, recoge parcialmente la experiencia del proyecto 22@ de Barcelona, y se propone impulsar un proceso de revalorización y transformación urbana, creando una herramienta de apoyo a las empresas TICs, a través de beneficios impositivos, incentivos fiscales en materia de derechos de alineación y construcciones, líneas de créditos a tasas preferenciales, etc. Cabe señalar a propósito de este emprendimiento, que el tercer Banco Oficial más importante del país, el Banco Ciudad, ha decidido trasladar su sede central a dicho Distrito en Parque Patricios, encargando el proyecto al reconocido arquitecto Norman Foster.

televisión, agencias de publicidad o comunicación, etc.¹⁰; en Belgrano, Núñez, y Saavedra surgen grandes torres corporativas, atraídas por la accesibilidad viaria, la extensión del metro, y la rápida conexión hacia la zona norte.

5. Consolidación y densificación de distritos de comando en Vicente López y San Isidro

La mayor cantidad de oferta de oficinas para actividades terciarias desarrollada en los últimos años se emplaza en los partidos (o municipios) de Vicente López y San Isidro, prolongando el eje metropolitano norte más allá de los límites de la CBA. Este corredor concentra las sedes de grandes empresas nacionales y multinacionales¹¹, junto a otras pequeñas y medianas, despachos profesionales y servicios. En las inmediaciones de la autopista Panamericana, en torno a los centros comerciales Norcenter y Unicenter, aparece un foco de oferta de oficinas

¹⁰ El apogeo de la localización de la denominada industria de la producción audiovisual, en los barrios porteños de Palermo, Colegiales, Chacarita, Villa Ortúzar y Paternal, se desarrolló durante buena parte de los años dos mil. Actualmente, el sector atraviesa una cierta crisis de crecimiento y maduración. En este contexto algunas productoras han comenzado a optar por trasladarse a áreas del Conurbano Norte, fuera de la CBA, a efectos de abaratar costos fijos. Ante esta realidad el Poder Ejecutivo porteño envió a la Legislatura, en julio de 2010, un proyecto de creación de un Polo Audiovisual, con la intención de retener y potenciar esa industria, con incentivos similares al del Distrito Tecnológico Buenos Aires.

¹¹ Entre las más importantes en facturación, tienen sede en la zona norte: Peugeot, Acindar, Carrefour, Cencosud, Nestlé, Alto Paraná, IBM, Bayer, Makro, Avon, Capsa, Roche, Carrier, Prosecur, The Value, Brand Company, Agroservicios Pampeanos; así como otras empresas de alta jerarquía nacional e internacional como: Citibank, BMW, Nike Argentina, Adidas, Johnson & Johnson, Laboratorios Sidus, Merck Sharp & Dohme, Havanna, Bonafide, Disney, Compaq y Motorola. Fuente: L. J. Ramos Brokers Inmobiliarios. "Oficinas: una tendencia que viene para quedarse". *Informe del mercado inmobiliario*, pp. 2-6, octubre 2007.

clase A, mientras que en Vicente López se está formando un importante polo corporativo en la zona frente al río, priorizando las visuales a la ribera. Los anteriores sectores se complementan con otros corredores paralelos y algunas calles transversales de menor densidad e importancia.

6. *“Concentración discontinua” en municipios emergentes de los corredores Norte y Oeste de la RMBA*

De manera discontinua, el proceso se extiende a lo largo de la Autopista Panamericana Ramal Pilar, destacando los nodos conformados a la altura del km 42 y 49.5 de dicha arteria. El crecimiento residencial del partido de Pilar, generado por la proliferación de urbanizaciones (clubes de campo y barrios cerrados), se ve complementado actualmente por una importante oferta ocio-comercial (Paseo Pilar, Las Palmas del Pilar, Torres del Sol, Villages, etc.) y educativa (colegios y universidades privadas) que, sumada al desarrollo del parque industrial y la rápida accesibilidad de las autopistas, configura un polo de gran atracción para las empresas que buscan instalar sus oficinas administrativas y comerciales. Los primeros complejos (Bureau Pilar, Concord Pilar, y Office Park) se inauguran a finales de los noventa, y las segundas etapas se conciben a mediados de la década siguiente. Recientemente han surgido nuevos emprendimientos en el acceso al núcleo urbano (Pilar Point) y en el km 42.5 y 53.5 de la autopista (Blue Building, Skyglass-Ayres Vila y Polo Uno). Más al interior, en relación a la ruta 8, cabe mencionar el desarrollo de los edificios insignia de la primera etapa del parque científico y tecnológico de la Universidad Austral.

Pero además de estos nodos y corredores corporativos que se afianzan con los proyectos en curso, entre los kilómetros 42 y 50 del Acceso Norte, debe tenerse en cuenta la emergencia de nuevos complejos corporativos como aquellos localizados

en el partido de Tigre (Riviera Park, Puerta Norte II, Santa María Park) que surgen sobre la base de un gran crecimiento demográfico impulsado por la operación Nordelta y otros mega-emprendimientos residenciales de la zona; o el incipiente desarrollo terciario a la altura del km 26 del Acceso Oeste, en proximidad del cruce con el Camino del Buen Ayre, basado en la formación del polo automotriz Parque Leloir donde se han instalado grandes superficies comerciales e importantes empresas industriales (Toyota, Nissan, Pirelli, Yamaha, Citroën, Ford, Peugeot, Easy Home Center, Mapfre), y donde comienzan a surgir nuevas oficinas A+ (Bureau Leloir), acompañando el proceso de suburbanización residencial entre los partidos de Ituzaingó y Luján.

Este patrón de localización nos permite afirmar que estaríamos ante un proceso de descentralización, “extendida” hacia el suburbio norte, a lo largo de las principales vías de comunicación (siguiendo los principios de alta accesibilidad, menor valor del suelo, consolidación y buen nivel de servicios), con algunos nodos de mayor densidad donde estas actividades conviven con otras ligadas al ocio y el consumo, los servicios hoteleros, y los grandes equipamientos de salud y educativos. Una “concentración discontinua” de la actividad terciaria, que reúne en emplazamientos de localización estratégica y acceso directo desde la autopista, parques y “paseos” comerciales, junto a complejos de edificios inteligentes, en recintos parqueizados con perímetro controlado, ofreciendo la posibilidad de “comprar y trabajar en el verde”.

Sin embargo, si hacia principios de los años dos mil podíamos afirmar que la incipiente red de distritos de comando de la RMBA no tendía a competir, sino a complementarse con la centralidad tradicional expandida, ya a fines de esa década se abre el interrogante sobre la existencia de un freno o “techo” a la oferta de espacio y equipamientos para el terciario avanzado en el área central tradicional y una arrolladora dinámica de producción de suelo y proyectos para alojar o relocalizar esas

funciones, especialmente en el Eje Norte de la RMBA, aunque ya se perfilan también otras alternativas, como el Eje Oeste.

5. TENDENCIAS DE VALORIZACIÓN DEL SUELO Y DEL DESARROLLO INMOBILIARIO RESIDENCIAL

Uno de los principales motores de la reciente expansión de la economía en los grandes centros urbanos fue el sector de la construcción. Los proyectos inmobiliarios se convirtieron en la RMBA en una alternativa de inversión sumamente atractiva y los desarrolladores inmobiliarios identificaron en la producción y comercialización de un determinado tipo de vivienda actividades sumamente rentables y de bajo riesgo. La superficie residencial autorizada para construir se expandió así a un ritmo no registrado en los últimos 25 años, y los precios de los inmuebles treparon por encima de los valores máximos que habían alcanzado en la década del noventa cuando existía crédito hipotecario y una paridad cambiaria 1 a 1 entre el peso y el dólar (mayor poder de compra de bienes que cotizan en dólares).

La crisis de principios de milenio afectó de manera notable al mercado inmobiliario. La contracción de la demanda inmobiliaria fue tan marcada que el precio promedio del suelo por m^2 en la CBA disminuyó de 558 a 214 dólares estadounidenses el m^2 entre diciembre de 2001 y junio de 2002. Desde entonces el precio del suelo aumentó a un ritmo insospechado. En junio de 2005 trepó a 590 dólares (es decir, por encima del valor registrado antes del estallido de la crisis), y en diciembre de 2008 alcanzó los 1 148 dólares el m^2 . El incremento del precio del suelo experimentado durante este proceso de valorización inmobiliaria fue de más de cinco veces. Esta dinámica inflacionaria también afectó al resto del territorio metropolitano. No existen relevamientos previos a 2004 para el CB, pero los informes de valores de suelo existentes para

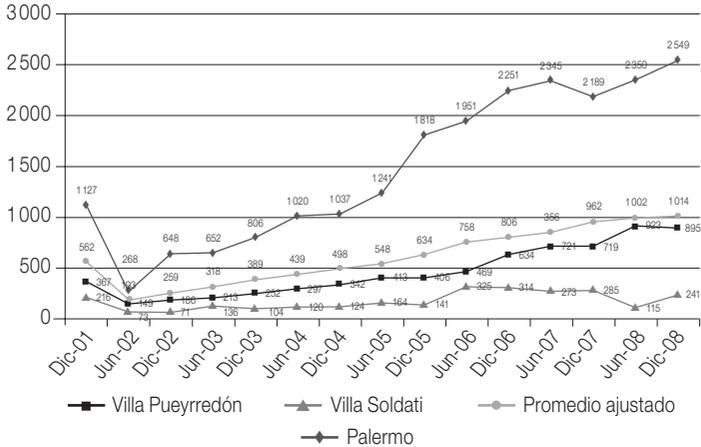
los años posteriores permiten aventurar esta hipótesis. En los municipios cercanos a la CBA la apreciación del suelo fue, entre junio de 2004 y 2008, aproximadamente de 117%; mientras que en los municipios más alejados se registró una valorización de 147% para el mismo período.

Las diferentes intensidades de valorización se repiten en unidades territoriales más pequeñas. En la CBA, las brechas de las curvas de valorización de los diferentes barrios porteños tendieron a ensancharse de manera notable (gráfica 5.2). La brecha correspondiente a la evolución de precios del suelo de casos extremos no paró de crecer entre 2003 y 2008. La diferencia del precio promedio del suelo entre Palermo y Villa Soldati a mediados de 2002 se aproximaba 3.7 veces; a finales de 2008 esa brecha se había ampliado a poco más de 10 veces. Los barrios escogidos para este ejercicio son casos extremos en cuanto al contraste de la dinámica inmobiliaria y la valorización del suelo. Sin embargo, si se replica el mismo ejercicio con los cinco barrios de mayores y menores incrementos del precio promedio del suelo, prevalece el contraste de los diferenciales de valorización. La evolución diferenciada de las curvas de valorización pone en evidencia que el mercado de suelo porteño experimentó durante la valorización inmobiliaria de los años dos mil un marcado proceso de segmentación.

La extraordinaria valorización del suelo que experimentó la metrópoli porteña luego de la crisis coexistió con un fuerte dinamismo del desarrollo inmobiliario. En el período 2003-2006 se autorizaron en el GBA casi 15 millones de m² para construir, de los cuales la CBA concentró aproximadamente la mitad de esta superficie autorizada¹². De manera similar a lo ocurrido con los precios del suelo al interior de la CBA, la dinámica territorial del espacio proyectado para construir sobresa-

¹² Para el caso de los municipios que conforman el CB solo se dispone de esta información hasta el año 2006. Para la CBA contamos con los registros de la superficie autorizada para construir hasta el año 2008.

Gráfica 5.2. Evolución de precios del suelo promedio (en dólares) por m² en barrios seleccionados de la CBA. Diciembre de 2001-diciembre de 2008



Fuente: Baer (2010) sobre datos del CEDEM, DGSIG y USIT.

Nota: La evolución de precios promedio del suelo de la CBA no incorpora, en este gráfico, los valores extremos (*outliers*) correspondientes a los barrios de Retiro y Puerto Madero.

lió por sus fuertes disparidades, pues sólo 5 de los 48 barrios porteños dieron cuenta de aproximadamente la mitad de la superficie autorizada para construir para el periodo considerado. Este “desequilibrio territorial” también se manifestó en el conurbano bonaerense donde sólo tres municipios explicaron casi 40% de la superficie autorizada¹³.

El uso residencial fue el protagonista de este “boom de la construcción”. Este uso no es tan significativo en el CB como en el caso del distrito central de la urbe. Sin embargo, la incidencia de la “superficie autorizada” para construir vivienda

¹³ Los cinco barrios de la CBA más solicitados para construir son Puerto Madero, Palermo, Caballito, Villa Urquiza y Belgrano. Por su parte, los tres municipios del CB pertenecen al eje norte de la metrópoli; ellos son Tigre, Vicente López y San Isidro.

en los 24 municipios del conurbano aumentó de 53 a 61% comparando los periodos 1992-2001 y 2003-2006. Esta tendencia es aún mayor en la CBA donde, la incidencia del uso residencial aumentó de 66 a 82% entre los periodos 1992-2001 y 2003-2008 (Baer, 2010). Como se observa en el cuadro 5.3, el uso residencial de mayor categoría representó más del 40% de la superficie autorizada para construir vivienda en el periodo 2003-2008 en la CBA. Esta incidencia de la vivienda suntuaria contrasta con la registrada en los noventa cuando explicaba 19% del total de vivienda autorizada para construir. Las demás categorías de vivienda han experimentado, con diferentes proporciones, una tendencia contraria a la categoría residencial de mayor estándar.

Puede decirse entonces que la expansión del espacio residencial que solventó el mercado inmobiliario formal en los 2000 se orientó fundamentalmente hacia los sectores de ingresos altos y medio-altos. Existe una clara correspondencia entre las preferencias de localización de los desarrollos inmobiliarios y los enclaves territoriales de mayor valorización del suelo. Es decir, existe evidencia empírica para considerar que el aumento del precio del suelo no sólo se debió al mejoramiento integral de las actividades económicas que aumentan la demanda de espacio en la ciudad, sino a una lógica de concentración (en términos territoriales y de categoría de vivienda) del desarrollo inmobiliario (Baer, 2008).

El proceso de valorización inmobiliaria que se produjo en relación a esta lógica del desarrollo inmobiliario fomentó un encarecimiento general de la vivienda y, por lo tanto, una presión inédita del consumo habitacional en la estructura de ingresos de la población. El alza del precio del suelo no sólo ha contribuido a restringir el acceso a la vivienda por medio del mercado inmobiliario formal, también ha sido un verdadero obstáculo para poner en práctica los ambiciosos planes estatales de vivienda destinados para el CB a partir del año 2003 (Del Río, 2009).

Cuadro 5.3. Superficie (m²) autorizada para construir vivienda nueva según categoría. CBA, 1991-2008

Años	Viviendas									
	Total		Sencilla		Confortable		Lujosa		Suntuaria	
	(m ²)	(m ²)	%	(m ²)	%	(m ²)	%	(m ²)	%	
2002	190 479	54 864	29	79 772	42	21 235	11	34 608	18	
2003	1 067 251	191 351	18	453 184	42	88 855	8	333 861	31	
2004	1 116 853	188 814	17	390 149	35	119 460	11	418 430	37	
2005	1 716 698	319 369	19	370 522	22	161 443	9	865 364	50	
2006	2 572 295	537 753	21	585 229	23	295 435	11	1 153 878	45	
2007	2 350 684	546 060	23	590 117	25	285 311	12	929 196	40	
2008	1 836 955	433 357	24	430 927	23	184 692	10	787 979	43	
1991-2001	11 486 802	3 002 103	26	3 933 304	34	2 362 017	21	2 189 378	19	
2003-2008	10 660 736	2 216 704	21	2 820 128	26	1 135 196	11	4 488 708	42	

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Fiscalización de Obra y Catastro (GCBA).

Nota: el cuadro no incluye la "vivienda de interés social".

6. CONSIDERACIONES FINALES

Los procesos recientes de crecimiento económico en la Argentina y en la RMBA muestran diferencias sustanciales en el comportamiento de los indicadores socioeconómicos si se consideran las décadas de los años noventa y la de los dos mil, separadas por la crisis de 2001-2002. Sin embargo, gran parte de las dinámicas territoriales que afectaron al principal aglomerado urbano del país muestran una relativa continuidad en ambos periodos. La concentración de factores y “artefactos” urbanos modernos y de relativa calidad en los años noventa y los años dos mil, favoreció a los mismos segmentos territoriales y, *grosso modo*, a los mismos sectores sociales. La selectividad territorial del capital ha repetido los patrones de localización y concentración territorial de la pobreza y la riqueza, más allá de las particularidades de la crisis y ambos procesos de crecimiento económico.

La construcción de un *proyecto hegemónico* y la estructuración de un modelo de *ciudad neoliberal, dispersa y excluyente* ha continuado. Podría decirse, que el proceso metropolitano residual del modelo neoliberal de los años noventa se hizo más lento, pero las líneas maestras de tales dinámicas de estructuración metropolitana continuaron vigentes en los años dos mil. Los lugares que eran ricos siguen siendo ricos y los lugares que eran pobres continúan siendo pobres. Y quizá con mayor riqueza y pobreza aún, tal desigualdad socioterritorial se derrama sobre los bordes del territorio de la ciudad, pero también sobre ciertas porciones del tejido urbano más consolidado. De todos modos, parece ser la periferia la que atestigüa los mayores contrastes, las menores transiciones socioterritoriales y donde la utopía de una ciudad más democrática se va diluyendo.

Al cabo de dos décadas de transformaciones morfológicas y estructurales en la RMBA y particularmente en lo referente a la evolución de los nuevos espacios del terciario, es posible

afirmar que se observan procesos heterogéneos y complejos tanto en las áreas de localización tradicional de dichas actividades como en aquellas que, precisamente, han ido surgiendo desde principios de los años noventa.

Las tensiones y dinámicas que se verifican en el conjunto de la región permiten afirmar, que continúan observándose tendencias tanto hacia la continuidad de viejas dinámicas, morfologías y localizaciones, vinculadas a cierta tradición monocéntrica de Buenos Aires, como a la aparición y consolidación de nuevas tendencias hacia la construcción de una red de distritos de localización del terciario más compatible con los nuevos conceptos y tendencias metropolitanas mundiales, hacia la ciudad dispersa, la ciudad región, ciudad-red, etcétera.

La CBA, aparece como el lugar más pujante de la actividad económica mostrando un vigoroso y sostenido dinamismo inmobiliario apenas interrumpido por la crisis. Es allí donde los estratos más elevados de la pirámide social aparecen como los mayores beneficiarios de la nueva infraestructura, equipamiento y políticas de embellecimiento urbano. Es allí donde se profundizaron los contrastes, pero que, comparado con el resto de la región, aún existen vestigios de una ciudad que supo ser relativamente democrática en términos socioterritoriales, al menos en el contexto de las grandes metrópolis latinoamericanas. Es allí también donde se observa la amenaza de un horizonte urbano exclusivo para los ricos locales y globales, y donde el mercado inmobiliario empuja el precio del suelo hacia cotas inalcanzables, no ya solamente para los sectores populares, sino también, para ciertos segmentos relativamente desahogados de la clase media. Paradojalmente, la ciudad de Buenos Aires a la vez atrae y expulsa pobres, y expulsa especialmente ciudadanos de sectores sociales medios frágiles. Allí, ni el Estado ni el mercado asignan un lugar en la ciudad para las clases medias trabajadoras, siendo estas las principales víctimas de la grave distorsión de los precios del suelo y de la vivienda en la ciudad. En cualquier caso, el derecho a la vivienda digna

y en términos más genéricos el “derecho a la ciudad”, está gravemente cuestionado en Buenos Aires Metropolitano.

No es casualidad entonces que sean precisamente esos sectores de la ciudad quienes están motorizando desde 2001 cambios drásticos en la agenda de los problemas de la ciudad y de la metrópolis, y no es extraño tampoco que hayan comenzado a ensayar alternativas autogestionarias para encontrar solución a los problemas que más los afectan y que no tienen respuesta oficial. En cualquier caso, hoy en Buenos Aires se debate sobre el modelo de ciudad, tópico que no se planteaba por estas latitudes desde hacía varias décadas, durante las cuales han predominado visiones fragmentarias de la ciudad y de las formas de intervención sobre la misma.

BIBLIOGRAFÍA

- Baer, Luis. (2008). “Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: el caso de la Ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002”, en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XL, núm. 156, Madrid.
- Baer, Luis. (2010). *Mercados de suelo, desarrollo inmobiliario y dificultades de acceso residencial. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el proceso de valorización inmobiliaria de 2003-2008*. Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Ciccolella, Pablo. (1999). “Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa”. *Revista Latinoamericana de Estudios urbanos y Regionales, EURE*, núm. 76.
- Ciccolella, Pablo. (2003). “La Metrópolis postsocial: Buenos Aires, ciudad-rehén de la economía global”, en A. Orellana (coord.), *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado*, Institut d’Estudis Territorials, Barcelona.

- Ciccolella, P., y Baer, L. (2008). “Buenos Aires tras la crisis: ¿hacia una metrópolis más integradora o más excluyente?”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XL, núm. 157.
- Ciccolella, P., y Lucioni, N. (2005). “La ciudad corporativa. Nueva arquitectura empresarial, redefinición de la centralidad y surgimiento de una red de distritos de comando en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en C. de Mattos *et al.* (eds.), *Gobernanza, competitividad y redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Colección RIDEAL-EURE libros).
- Cravino, María Cristina, Duarte, Juan, y Río, Juan P. del. (2008). “Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires”, en María Cristina Cravino (org.), *Los mil barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mignaqui, Iliana, y Szajnberg, Daniela. (2003). “Tendencias en la organización del espacio residencial en la región metropolitana de Buenos Aires en los noventa”, en Rodolfo Bertonecello, Carlos Alessandri y Ana Fani (comps.), *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, pp. 91-115.
- Río, Juan Pablo del. (2009). “Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos en el conurbano bonaerense”, en *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Universidad de Buenos Aires.
- Szajnberg, Daniela. (2005). *La suburbanización. Partidarios y detractores del crecimiento urbano por derrame*. Ed. FADU, Buenos Aires.
- Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2006). *Lineamientos Estratégicos para la Región metropolitana de Buenos Aires*. La Plata.

Vecslir, L., y Ciccolella, P. (2009). “Nuevos territorios del ocio y el comercio en la Región metropolitana de Buenos Aires (1990-2008)”. *Revista Proyección*, núm. 7.

6. GOBERNAR LA METRÓPOLI: EL CASO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL VALLE DE MÉXICO

*José Luis Lezama**

INTRODUCCIÓN

La gestión de los problemas ambientales pone en cuestionamiento los arreglos institucionales vigentes, lo mismo que algunos de los instrumentos de gobierno que se han creado para hacerle frente. Los problemas de la Zona Metropolitana no son privativos del medio ambiente; al contrario, están presentes en el gobierno de todos aquellos problemas cuyos radios de influencia, cuyas manifestaciones y expresiones territoriales se salen del marco acotado por las estructuras político-administrativas definidas por las localidades, los municipios, las entidades federativas y cualquier otro de los recortes espaciales en los que se fraccionan los Estados-Nación para organizar la administración de sus problemas de convivencia. El objetivo de este trabajo es contribuir al análisis del fenómeno ambiental desde el punto de vista de su gestión en esos ámbitos territoriales de coincidencia de distintos niveles de gobierno, como es el caso de las zonas metropolitanas. La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), es un caso paradigmático que permite poner a prueba las posibilidades y las limitaciones de distintas figuras de autoridad que se han puesto en práctica o que pudieran instrumentarse a futuro y para las cuales no existe una respuesta dentro de los arreglos administrativos convencionales.

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

A partir de ello se busca analizar, por un lado, los mecanismos de coordinación ya existentes, basados en acuerdos de cooperación voluntaria, es decir, el sistema de relaciones intergubernamentales desarrollado entre las distintas instancias de gobierno involucradas; por otro, el análisis jurídico de nuevos y más efectivos mecanismos de articulación basados en la incorporación del paradigma de autoridad metropolitana como principio rector en la toma de decisiones de la ZMVM y otras aglomeraciones urbanas similares.

Este ensayo consta de cuatro apartados. En el primero se abordan aspectos relacionados con el reto de gobernar una metrópolis. Se discuten los problemas relacionados con la administración de un espacio en el que coinciden distintas unidades político-administrativas. En el segundo se analizan diversas experiencias internacionales para gobernar la metrópoli y se subrayan aquellos aspectos distintivos de las experiencias de gobierno metropolitano en distintas partes del mundo, particularmente en su relación con la gestión ambiental. Este apartado explora así los marcos político-administrativos con los cuales se ha llevado a cabo la administración metropolitana, especialmente con problemas ambientales como el del aire en México. La tercera sección revisa diversos mecanismos de coordinación metropolitana en el tiempo y la última parte se encarga particularmente del estudio de la Coordinación Ambiental Metropolitana para el Valle de México y su gestión de la calidad del aire. Finalmente se presenta un conjunto de conclusiones mediante las cuales se pretende invitar a una reflexión más amplia para situar la experiencia mexicana en el Valle de México en el contexto de la experiencia internacional sobre la gestión ambiental, y de la calidad del aire en particular.

I. GOBERNAR LA METRÓPOLI

CARACTERIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SOCIOPOLÍTICA DEL OBJETO DE ESTUDIO

Conformada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca en el estado de Hidalgo, la Zona Metropolitana del Valle de México constituye un mosaico político y administrativo cuya diversidad obliga al desarrollo de múltiples y cada vez más sofisticados mecanismos de coordinación, capaces de "...organizar, administrar y gobernar este territorio" (Eibenschutz y Rébora, 2000: 46).

Todos los fenómenos que se dimensionan en la zona tienen una especie de "efecto de resonancia" que se extiende e influye en procesos regionales más amplios. La problemática que se presenta no es inherente a un municipio en particular de los que conforman la zona, sino que se extiende al resto de ellos haciendo de sus problemas un lugar común.

Dada la preeminencia de la ZMVM con respecto al resto de las regiones del país la coordinación metropolitana en el ámbito intergubernamental es un problema que alcanza dimensiones nacionales, puesto que representa el núcleo nacional más importante que cumple con todas las características necesarias para fungir como polo de atracción de inversiones en la prestación de servicios especializados. Esto se evidencia en el conjunto de actividades financieras de punta, telecomunicaciones, investigación científica, ocio recreativo, turismo, y otros que en ella se dimensionan.

Por su parte, el fenómeno de autoridad con alcances metropolitanos no puede abordarse sin hacer explícito el factor político, que realmente define el tipo de intervenciones que se dan y la manera en que éstas se encuadran. Para elaborar una propuesta alternativa de coordinación en la gestión de la metrópoli, es necesario reconocer que es dicho factor, que

por cierto nunca se menciona en la planeación del territorio, el que determina la estructura y forma de funcionamiento de una buena parte del sistema político-administrativo en México.

La Ciudad de México como enclave urbano tiene quizá el mayor peso político del país, mismo que la convierte en centro de atracción y disputa. Este fenómeno complica de manera considerable cualquier planteamiento de autoridad compartida que viniera a fraccionar este coto de poder tan importante.

Aunado a este escenario, el proceso de consolidación democrática que vive el país, cuyo efecto resonante trastoca las formas comunes de hacer política en la zona, demanda el acercamiento de la gestión pública a los ciudadanos, así como la apertura de los procesos de toma de decisión hacia ejercicios más consensuados con una participación más equitativa de todos los actores, dado el conjunto de demandas crecientes de los habitantes. Vemos pues que, aunque el fenómeno de alternancia en el gobierno es importante, por sí misma no hace la democracia.

Desde esta perspectiva, la creación de instituciones con alcance metropolitano parecería más bien un retroceso hacia formas centralizadas de gobierno; no obstante, es importante tomar en cuenta todo el espectro de posibilidades para lograr una verdadera articulación entre los distintos niveles de gobierno, lo cual en determinado momento puede precisar no ya ceder espacios de poder, sino crear espacios para la negociación y el intercambio. En términos electorales, la representación metropolitana resulta difusa dado el incipiente estado del arte de los argumentos a favor de la creación de un nuevo ente de gobierno con alcances regionales, e incluso puede considerarse como algo yuxtapuesto a la ola descentralizadora que atraviesa la república, cuyos principios de representatividad y elección pública se contraponen a la idea de plantear una autoridad para el centro del país, lo cual, podría argumentarse, otorga ventajas comparativas a la zona con respecto al resto de los estados.

No obstante, mayores y más extensas reflexiones son necesarias en la elaboración de un esquema que compare beneficios (eficacia y eficiencia en el logro de objetivos) frente a costos sociales (fragmentación o segregación social, desequilibrio de fuerzas entre la zona central y el interior) o de gobernabilidad. Esto trae a colación la importancia de desarrollar sistemas de relaciones intergubernamentales encaminadas a la asignación de funciones públicas para la prestación de servicios metropolitanos compatibles con las formas de gestión de los niveles locales de gobierno.

Funciones como la planeación del desarrollo urbano, la prestación del servicio de agua potable y su tratamiento para el reuso, el tratamiento de residuos sólidos, la regulación y eficientación de los sistemas de transporte, los asuntos de regulación ambiental y aquellos aspectos que tienen que ver con cuestiones de gobernabilidad como la seguridad pública o la rendición de cuentas, se encuentran estructurados de manera no jerárquica en las ciudades, teniendo cada uno de ellos “fases” o atribuciones que los llevan de un nivel a otro en los gobiernos convergentes en las ciudades. En este sentido, el panorama de una autoridad metropolitana en función de los servicios públicos es también confuso, producto en parte del proceso descentralizador en expansión.

MÚLTIPLES DIMENSIONES DEL ESPACIO METROPOLITANO

En una metrópolis, la gestión urbana se compone, de manera general, por “la suma o acumulación de la gestión de los distintos niveles de gobierno sin que existan instancias claras de gestión referidas al territorio metropolitano” (Paiva, 1999: 13). En consecuencia, lo que tenemos es un entramado de figuras de autoridad coexistiendo y tratando de ejercer poder en el mismo corte de espacio y tiempo, basando el desarrollo de sus acciones en sistemas particulares de leyes, estrategias, planes

y esquemas fiscales desarticulados unos con otros. La descoordinación es clara y sus resultados han sido el desgobierno y la incapacidad para llevar a cabo programas y acciones que enfrenten con eficacia los problemas que afectan a los conglomerados localizados en territorios sujetos a distintas instancias administrativas.

Autoridad metropolitana

La potencial existencia de una figura de autoridad con alcances metropolitanos ha sido objeto de importantes discusiones con argumentos que se hacen más complejos con el paso del tiempo. Hoy en día, esta discusión se ha vuelto ya un tema obligado en la agenda de debate de los estudios urbanos, pues el conjunto de demandas sociales que caracterizan al mundo urbanizado interrelaciona y engarza a las ciudades en distintas dimensiones, no sólo espaciales, sino sociales, económicas, ambientales y administrativas, haciendo de los modelos de coordinación metropolitana una alternativa recurrente de desarrollo urbano.

Este hecho conlleva la obligada articulación de las problemáticas y carencias particulares, entrelazando fenómenos de segregación, pobreza, contaminación, inseguridad, ineficacia de las políticas de gobierno, pérdida de identidades culturales, necesidad de medios de transporte, déficit en la cobertura de servicios públicos, etcétera.

Los procesos de gestión de un espacio tan complicado como el metropolitano, superan pues cualquier esfuerzo aislado que pretenda influir en la realidad metropolitana, puesto que ésta supera las dimensiones territoriales y precisa para su entendimiento del análisis de las demás dimensiones que la caracterizan.

La dimensión ambiental

Si bien la dimensión geográfica de los sistemas metropolitanos está directamente relacionada a la extensión del espacio físico, existen otros aspectos que dotan de atributos especiales al espacio común en una zona metropolitana; uno de ellos es el medio ambiente, pues los problemas ambientales que enfrentan las ciudades alcanzan escalas imposibles de constreñir a una jurisdicción político administrativa, dado que sus efectos rebasan las fronteras de lo local insertándose en una lógica regional más amplia, imprimiendo a las entidades que conforman una metrópoli una característica común, que las enfrenta a problemáticas compartidas cuya solución va más allá de los alcances locales y que precisa tanto de la organización como de la coordinación para el diseño de acciones relevantes que coadyuven a construir soluciones eficaces.

La degradación del suelo, la acumulación de desechos sólidos, la contaminación del aire, el agotamiento de los mantos acuíferos, el déficit en el tratamiento y reuso de las aguas que se utilizan, los problemas de tránsito, el ruido, el tratamiento inadecuado de los residuos sólidos y la mala calidad del servicio público de transporte, son parte del conjunto de problemas que caracterizan a las metrópolis, pero hasta la fecha, en nuestro país no existe ningún mecanismo efectivo para ejercer actos de autoridad que reconozcan en el espacio metropolitano su campo de acción e impacto.

La dimensión administrativa del espacio metropolitano

Un componente importante de la dimensión administrativa de una metrópolis es el plano institucional, entendiendo a las instituciones como “aquellas reglas del juego que sirven para regular el comportamiento humano” (Vergara, 2001) debido a que el entramado de reglas que rige en una zona metropolitana

es resultado de la combinación de un conjunto de leyes generales contenidas en una Constitución que aplica para todo el territorio nacional, pero representa, a la par, un mosaico articulado de leyes orgánicas municipales y constituciones estatales que dejan cierto margen para la existencia de vacíos o traslapes, al ir “bajando” y particularizándose en forma de planes y programas que se materializan en forma de políticas públicas¹.

En este sentido, una zona territorial, social y económicamente articulada, pero fragmentada administrativamente, corre el riesgo de generar patrones de segregación social, pues el acceso desigual a los servicios públicos y las diferencias en infraestructura, crean realidades distintas al interior; si se contara con mecanismos de gestión que partieran de criterios homogéneos, probablemente se revertiría esta tendencia a generar patrones de ciudad diferenciados al interior del territorio metropolitano.

Este fenómeno de fragmentación se reproduce a todos los niveles, por lo que habrá figuras de gobierno locales con un grado mayor de desarrollo económico cuya capacidad de recaudación será mayor, otorgándoles un mayor peso político. En contraparte, aquellos municipios o delegaciones con niveles de marginación mayores al interior, tendrán un efecto resonante en el desenvolvimiento económico y social de la zona metropolitana como un todo, generando externalidades negativas al sistema en su conjunto.

¹ Según los términos puntuales del artículo 120 Constitucional, los ejecutivos locales están capacitados para aplicar disposiciones jurídicas de la Federación. Esta norma orilla a confundir los ámbitos materiales de acción ejecutiva entre la Federación y los Estados, porque según el sentido del precepto, los gobernadores actuarían como agentes de la Federación dentro de su propio territorio.

La dimensión económica y poblacional del espacio metropolitano

El crecimiento urbano en América Latina se ha hecho cada vez más metropolitano en el aspecto demográfico, debido principalmente a que la población de las grandes ciudades² ha tendido a descentralizarse en un sistema de subcentros urbanos (Ingram, 1998; Sobrino, 1996; Berghäll, 1995; citados en Paiva, 1999: 12).

En el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), este patrón de poblamiento metropolitano imprime a las ciudades que la conforman un gran potencial y atractivo económico, que funge como polo de atracción tanto de individuos como de firmas comerciales debido al importante porcentaje del producto interno bruto del país que aún se concentra en esta zona, aún cuando internamente concentran gran parte de la población viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema (Garza, 1989).

Esta concentración poblacional convierte a las ciudades en el espacio dinámico de la oferta y demanda de trabajo, aunado a esto, las condiciones infraestructurales de las ciudades otorgan a las firmas y a los individuos mayores incentivos de localización (Connolly, 2001:12). No obstante, muchas de estas ventajas de localización son subutilizadas debido, entre otras cosas, al limitado alcance con el que se diseñan las políticas públicas de los gobiernos, pasando por alto que todas las acciones u omisiones que se implementen precisan concebir al territorio metropolitano como su propio campo de acción, lo cual implicaría contemplar en la etapa del diseño de las políticas los distintos efectos de resonancia que las acciones u omisiones aisladas pudieran ocasionar al resto del sistema metropolitano.

² El autor refiere como grandes ciudades a “aquellas con poblaciones cercanas o mayores de un millón de personas” (1999: 12)

El reto del gobierno metropolitano

Así pues, vemos que ante un fenómeno de tal complejidad, el alcance de cualquier esfuerzo de gestión y coordinación aislado será fácilmente rebasado por una desbordante colección de necesidades, enfrentando la capacidad de los gobiernos de cada una de las localidades que conforman una zona metropolitana a la inherente insuficiencia de recursos para el logro de objetivos pero, principalmente, a la incapacidad para tomar decisiones eficaces en materia de gestión y planeación urbana en tanto sus políticas públicas no contemplan el reconocimiento de su entorno como un espacio compartido, en el que confluyen otros niveles e instancias de gobierno, tratando de realizar labores de gestión para una población que vive, se asienta y desenvuelve más allá de las fronteras político administrativas, desdibujándolas y haciendo de la zona metropolitana un territorio común.

Este hecho complejiza indudablemente la función del gobierno como agente articulador de las acciones encaminadas al tratamiento de aquellos problemas que la sociedad ha construido como públicos, producto de su percepción acerca de los fenómenos sociales, políticos y territoriales que caracterizan su entorno cotidiano en el que el logro de políticas eficaces sólo es asequible a través de la coordinación entre las distintas figuras de gobierno que operan en un espacio compartido.

En este sentido, cada vez son más los argumentos a favor del impulso de instituciones de gobierno con alcances metropolitanos, que destacan las ventajas y desventajas de establecer autoridades metropolitanas y que desarrollan opciones para el desarrollo de arreglos de gestión metropolitana.

En aras de comprobar la eficacia o inoperancia de arreglos de este tipo, se han desarrollado distintas fórmulas de gestión que van desde la modificación de las circunscripciones político-administrativas, el diseño de mecanismos de coordinación intergubernamental para la gestión regional y la creación de

entidades responsables de la prestación de servicios a nivel regional, hasta la conformación de nuevos ámbitos de gobierno (gobiernos regionales, surgidos de la redefinición de las circunscripciones político administrativas), con atribuciones específicas en el ámbito de la gestión y la planeación de la zona metropolitana y que cuenten además con representantes populares, fuentes de ingreso propias y órganos ejecutivos para construir y dotar de infraestructura y servicios básicos.

LA GESTIÓN METROPOLITANA Y LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Una figura de gobernabilidad con alcances metropolitanos es un engarce entre los gobiernos locales, estatales e incluso de escala federal, al brindar un esquema de gestión más acabado que responda mejor a las dinámicas urbanas articuladas al interior de una zona metropolitana. En este sentido, “la gestión metropolitana desplaza en ciertas funciones y escalas a la gestión local o regional. Incluso puede ser contraparte de la gestión del gobierno central” (Paiva 1999:14).

Esta forma, llamémosle “coordinadora” de gobierno no sólo representa una ventana de oportunidad para eficientar aspectos como la prestación de servicios, sino que además representa un instrumento adecuado para hacer de las metrópolis sistemas funcionales.

Para ello es necesario potenciar el desarrollo y ampliación de mejoras en la calidad de vida de los habitantes, así como ampliar la cobertura de servicios a través del diseño de estrategias integrales que contemplen todas las externalidades, positivas y negativas, de cada una de las acciones u omisiones de los mecanismos de gestión propios y externos (de las localidades aledañas). Esto implica que las distintas organizaciones gubernamentales que operan en una ciudad busquen mecanismos

de intercambio de información para crear una red de gestión urbana con dimensiones metropolitanas.

Así, diseño y construcción de arreglos para una gestión metropolitana dependen, por un lado, del grado de coordinación entre los actores involucrados, y por otro, también del contexto urbano e institucional definido en cada caso, por lo que no es posible plantear modelos a seguir, obligándonos a diseñar alternativas de solución particulares para cada caso de estudio específico; no obstante, es plausible realizar ejercicios analíticos de revisión de aquellos ejes paradigmáticos que nutren la experiencia en diversos contextos; algunos de estos paradigmas son los que se tratará de esbozar inmediatamente.

La experiencia internacional registra algunas evidencias de mecanismos de gestión para el gobierno de una metrópoli; algunas de estas estrategias, que podemos tomar como base en el desarrollo de nuevos modelos de gestión aplicados a contextos particulares, son las que se enuncian a continuación:

a) Gobierno consolidado (Barlow, 1991 y Hamilton, 1999)

Este modelo consiste en la creación de una sola unidad de gobierno para un Área Metropolitana determinada; los autores señalan que una de sus ventajas consiste en eliminar completamente la fragmentación política; sin embargo, este modelo es muy difícil de poner en práctica ya que enfrenta la oposición masiva de los gobiernos locales a los que se pretende reemplazar.

Una forma exitosa de implementación consiste en la completa asimilación territorial de las conurbaciones o expansión de los límites, absorbiendo los territorios adyacentes. La crítica más grande respecto a la utilización de este tipo de estrategias de gobierno metropolitano consiste en que la cobertura proyectada es tan amplia, que dificulta su eficacia para dar respuesta a las necesidades de pequeña escala y los nexos de comunicación democrática en las localidades.

b) Gobierno de dos engranes (Barlow, 1991 y Hamilton, 1999)

Este modelo sugiere una estructura de gobierno que opera con las ventajas de un gobierno con visión regional, funcionando a grandes escalas para eficientar ciertos servicios, al tiempo que dota de una estructura para la democracia local y el intercambio directo con la comunidad en un engrane más bajo de gobierno. Un ejemplo típico de la implantación de este modelo es el de la ciudad de Tokio.

Tokio tiene una Prefectura con características particulares; se encuentra estructurada en 23 entidades llamadas wards, que pueden verse como el equivalente a una especie de municipio metropolitano, coordinadas por una figura denominada Gobierno Metropolitano de Tokio (GMT). Entre el GMT y las 23 wards existe un sistema administrativo especial único en el país, ya que el GMT, bajo la lógica de economías de escala, provee varios servicios a los municipios como agua, drenaje, bomberos, etc. El GMT también cuenta con un sistema de ajuste y promoción municipal para distribuir fondos buscando la equidad entre los municipios. Destaca también la completa autonomía del gobierno de Tokio y el hecho de que cuenta con un poder ejecutivo y un legislativo (asamblea legislativa de 127 miembros) electos por votación popular cada cuatro años.

La implementación de este modelo es complicada ya que precisa distribuir de forma muy clara las funciones que serán ejecutadas por los dos engranes de gobierno; además, se trata de un sistema que una vez creado es poco flexible. Finalmente, es fundamental garantizar la buena relación entre los dos engranes. El diagnóstico general de la implantación de este modelo de gestión en la ciudad de Tokio arroja un saldo positivo, a pesar de que el país se encuentra en una severa crisis económica y el GMT tiene un alto déficit fiscal.

c) Regímenes especiales o de excepción

Se basan en el nombramiento o designación de funcionarios para la zona metropolitana realizados por el gobernador de la

ciudad o el presidente del país. Son frecuentes en metrópolis capitalinas en materia de seguridad pública. Ejemplos de este modelo son: el Alcalde-Comisionado de Washington, el Intendente municipal del Departamento Ejecutivo de Buenos Aires y los Ministros del Interior y de Transporte de Londres. Las medidas de excepción contravienen el poder y la autonomía de las entidades afectadas, por lo que no son percibidas como formas óptimas para lograr la colaboración regional (Paiva, 1999; Lezama, 2006; Barlow, 1991; Hamilton, 1999).

d) Concurrencia y coordinación entre niveles de gobierno (Ramírez, 2002)

Para ser efectiva, la concurrencia exige el establecimiento de procedimientos claros y obligatorios que precisen las acciones a realizar, esclareciendo periodos de tiempo y los responsables implicados, incluyendo la forma y nivel de su participación en el financiamiento de los proyectos metropolitanos. Esta estrategia puede darse bajo la forma de un federalismo de tipo legal, como en el caso de Canadá, o a través de un federalismo administrativo, como en el caso de Alemania. El primero enfatiza las atribuciones de cada nivel de gobierno para garantizar, como meta, la autosuficiencia y la autonomía respectivas, aunque este tipo de federalismo tiende a hacer más rígidas las relaciones y crear competencia entre los niveles de gobierno implicados. Por el contrario, el modelo alemán se basa en organismos operativos flexibles que permitan sumar esfuerzos y crear instancias de cooperación, negociación y deliberación para enfrentar eficazmente problemas comunes.

De las experiencias internacionales de concurrencia y coordinación destaca además el caso inglés, que contó con una figura de administración metropolitana desde 1955 hasta 1986, y una Ley Local del Gran Londres que dotaba a dicha figura de una autoridad única para el territorio metropolitano, llamado el Gran Consejo de Londres, el cual operaba con un importante grado de eficacia; no obstante, durante el gobierno de

Margaret Thatcher el consejo fue suprimido y el Gran Londres opera actualmente como un gobierno fragmentado, a través de organismos designados o electos de forma indirecta, mostrando con esta acción un retroceso considerable en el logro de una gestión coordinada en la metrópoli.

Toronto es otro caso en donde se ha retrocedido en la implementación de un gobierno metropolitano. En esta urbe el gobierno de la provincia de Ontario había tenido gran injerencia como agente regionalizador. Actualmente existen dos niveles, la “Ciudad de Toronto” (el centro y otras proximidades) y el territorio abarcado por el “Gran Área de Toronto”. Bajo la actual situación la región es tratada por separado como la Ciudad de Toronto, el centro más antiguo de la ciudad, y cuatro gobiernos independientes regionales. Juntas todas estas entidades forman la Gran Región de Toronto pero en la práctica esa visión integral no se aprecia. Para algunos académicos, esta descentralización del gobierno de la región representa “un retroceso de la planeación y el desarrollo regional” (Stren, 2001 y Bourne, 2001) y deja una estructura metropolitana débil, con pocos poderes coordinadores.

Otro caso ilustrativo es el de Barcelona, en donde existe una Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes para la ciudad y municipios conurbados, estructurada en forma de una corporación metropolitana de derecho público. Barcelona además ha creado una Autoridad de Transporte Metropolitana para promover la cooperación entre las distintas administraciones que intervienen en el transporte público. Entre sus tareas, esta autoridad regula las cuotas del transporte público, vigila los subsidios a los transportes públicos y lleva a cabo planes para transporte público integral.

e) Planeación metropolitana

La elaboración de planes y programas es una función primordial de las autoridades o instancias metropolitanas; esta función planificadora puede cobrar carácter indicativo, normativo o

ejecutivo-operativo. Este modelo sugiere la existencia de consejos metropolitanos a los que se les faculta para elaborar dichos planes y programas. Al ser una función que articula cada una de las dimensiones de los espacios metropolitanos, la labor de los planificadores se torna sumamente compleja, pues su campo de acción precisa del reconocimiento de distintas áreas críticas de la planeación, en las que la definición de usos de suelo conlleva la inherente consideración del medio ambiente, la vialidad y el transporte, vivienda, educación, salud, etcétera.

No sólo es crítico elaborar planes y programas de uso del suelo regionalmente, sino que también se argumenta que estos planes deben tener autoridad suficiente como para hacer que las municipalidades se supediten a ellos. Una estrategia para otorgarles poder a estos programas fue la provista por el Gobierno Federal de Estados Unidos, en la sección 204 del Acta de Demostración de Ciudades y Desarrollo Metropolitano, bajo la cual ningún gobierno local de una ciudad puede aplicar para préstamos o subsidios en infraestructura y servicios públicos de no ser sometidos a la revisión de una agencia metropolitana o regional (Caraley, 1977). Por último, el control de los usos del suelo regional es una forma de reducir su manipulación y/o alteración, dándole ventajas e incrementando la dinámica competitiva entre las municipalidades (Hamilton, 1999).

f) Autoridad en la gestión de servicios metropolitanos (Hamilton, 1999)

La gestión metropolitana en materia de servicios suele ser de carácter sectorial o parcial. Los principales servicios concertados a través de organismos sectoriales supramunicipales son: agua potable, drenaje, recolección de basura, policía o seguridad pública, transporte terrestre y bomberos.

El traspaso de algunas funciones a una entidad de gobierno regional tiene dos efectos positivos: por un lado, la región se beneficia implementando economías de escala al prestar ciertos servicios en un territorio más amplio; por el otro, permite

a los municipios concentrarse en la prestación de menos, pero mejores servicios.

En una estrategia de servicios metropolitanos de múltiples propósitos, se busca que una autoridad tenga injerencia en una multiplicidad de sectores. El cruce de funciones logra que esta figura ejerza una forma de autoridad con mayor efectividad y eficiencia. Si bien esta estrategia tiende a un mayor centralismo, provee la permanencia de una estructura legal tangible, superior en varias formas a la cooperación y colaboración voluntaria; sin embargo, estas transferencias de poder “de abajo hacia arriba” debilitan a los gobiernos locales.

Finalmente, se debe tener precaución para que las funciones transferidas a una autoridad regional sean administradas cumpliendo las necesidades y reflejando los intereses de la comunidad metropolitana. Un ejemplo de este tipo de estrategia se ha ido dando en algunas metrópolis americanas como en Portland, Oregon, y en el Área de Minneapolis y St Paul donde se han desarrollado Distritos de planeación y servicios múltiples en respuesta a las presiones del crecimiento regional (Hamilton, 1999). En Buenos Aires, desde la década de 1990, existen instancias metropolitanas para el otorgamiento de varios servicios, por ejemplo la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado.

En la prestación de servicios metropolitanos, es cada vez más frecuente ver concertaciones público-privadas. Son ejemplos, la concesión de la recolección de basura en Buenos Aires y en Guadalajara, la administración del servicio de agua potable en Aguascalientes o el suministro eléctrico y de gas en Buenos Aires. La concertación público-privada implica una creciente colaboración y articulación entre los sectores de gobierno y los privados, llevando a cabo acciones conjuntas.

Estas concertaciones implican tener una tasa de ganancia para los intereses del inversionista sin olvidar el compromiso que tiene el municipio de impartir un servicio público mitigando la segregación de algunos grupos. Un esbozo de la

aplicabilidad de esta estrategia en el contexto de la ZMVM, es el que se ofrece en la tercera parte de este trabajo.

g) Retribuciones económicas o administrativas

Este modelo sugiere el establecimiento de una entidad metropolitana que cuente con atribuciones para pedir préstamos o fideicomisos para la región. Las retribuciones económicas pueden presentarse como un incentivo para lograr mayor autoridad metropolitana y coordinación entre las localidades. Una estrategia que fomentó considerablemente la creación de Consejos de Gobierno Metropolitano en Estados Unidos fue la provista por el Gobierno Federal, que en 1965 les otorgó el derecho a pedir subsidios vía la Ley de Vivienda y Desarrollo Urbano (Caraley, 1977).

En el caso del Gobierno Metropolitano de Tokio, se han emitido bonos al mercado, que constituyen una importante fuente financiera para proyectos, especialmente de regeneración urbana, pero por otro lado son una deuda que contrae la región y debe de ser administrada responsablemente. Un Gobierno Metropolitano como el de Tokio tiene también facultades para distribuir y buscar un desarrollo más equitativo entre las localidades que forman la región, por medio de sus programas y fondos para ajuste y promoción municipal.

h) Cooperación intermunicipal

Estos acuerdos pueden lograr resolver detalles entre localidades o incrementar la escala espacial de la provisión de servicios. Este tipo de mecanismo es una alternativa para gobiernos locales que se oponen completamente a cierto grado de consolidación de una figura de autoridad con alcances metropolitanos, ya que la autonomía de los municipios —o la figura equivalente— es del todo conservada; sin embargo, el carácter voluntario de los acuerdos hace débil este mecanismo. Asimismo, se observa que las localidades que están dispuestas a cooperar lo hacen en asuntos muy seleccionados y frecuentemente sólo se

agrupan entre localidades con características socio-económicas homogéneas (Hamilton, 1999).

i) Relación urbano-rural

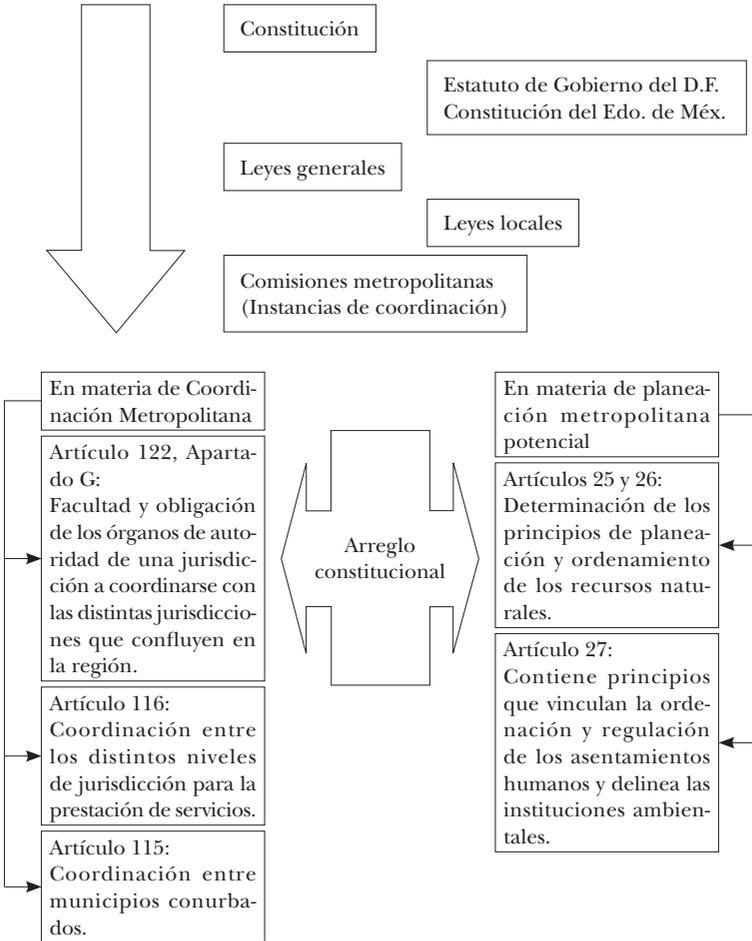
Este modelo da cuenta mayoritariamente de experiencias en países asiáticos y africanos, donde los municipios son 'islas urbanas' en medio de una difusa estructura territorial, en la que las fronteras entre comunidades urbanas y rurales se encuentran difuminadas (tal es el caso de Nigeria y Filipinas).

Como podemos observar, la experiencia internacional está llena de modelos que articulan, con diversos grados de eficacia, mecanismos de gestión metropolitana; en los que el ejercicio de autoridad se encuentra en parte condicionado por las características particulares de cada país. A la luz de estos modelos, es posible analizar aquellos rasgos aplicables al contexto mexicano, considerando a la par una necesaria revisión de conceptos que permitan elaborar una propuesta coherente con la realidad, pero que dé a su vez cuenta de los nuevos paradigmas que rigen la relación gobierno-sociedad en las ciudades.

II. MARCO LEGAL PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA ACTUAL EN MÉXICO

El estudio de la estructura jurídica que enmarca y posibilita la existencia de las comisiones como mecanismo de coordinación, implica un ejercicio deductivo que nos lleve de lo general a lo particular, comenzando por la revisión de aquellos artículos constitucionales que constituyen el marco legal de la coordinación entre distintos niveles y órganos de gobierno. Una vez delimitado este marco general, se señalan aquellos artículos concernientes a la coordinación metropolitana contenidos tanto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como en la Constitución Política del Estado de México (figura 6.1).

Figura 6.1. Arreglo constitucional vinculado a la Coordinación Metropolitana



La esquematización del marco jurídico al que responde la coordinación metropolitana tiene como objeto explorar las ventanas de oportunidad que la legislación ofrece en su estado actual, así como dar cuenta de las limitaciones con las que se enfrenta cualquier iniciativa de coordinación que implique cambios trascendentales en la estructura del sistema político. Tales potencialidades y limitaciones serán analizadas con mayor detalle en la tercera parte de este trabajo, en donde se desarrolla una propuesta alternativa de coordinación.

La instauración de las comisiones tiene como sustento jurídico el apartado G del artículo 122 constitucional³, que posibilita su instalación para el análisis de temas específicos como un esfuerzo coordinado de acción entre el Estado de México y el Distrito Federal. A su vez, los artículos 115, fracción VI y 116 fracción VII posibilitan la celebración de convenios intermunicipales. Los artículos 25, 26 y 27 se consideran relevantes dado que delinear el paradigma de la actual planeación nacional, mismo que podría evolucionar hacia uno más acabado y acorde con la dimensión metropolitana. En seguida se detallan con más profundidad estos arreglos constitucionales.

El fundamento jurídico en materia de coordinación en cuanto a la planeación y ejecución de acciones en las zonas limítrofes del Distrito Federal, es el artículo 122. De aquí se desprende la facultad y obligación de los órganos de autoridad tanto de la federación, como del Distrito Federal y del Estado

³ El cual enuncia que "...para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, así como de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal [...] en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas, en las que concurran y participen de acuerdo a sus leyes".

de México, para coordinarse con las distintas jurisdicciones y los distintos niveles de gobierno que confluyen en la región⁴.

La Reforma Constitucional de 1996 que dio vigencia a la base quinta-G del citado artículo, fue un avance contundente en materia de coordinación, ya que un mes después de su aparición, se publicó el acuerdo por el que se abrogó la Comisión para la Prevención de la Contaminación y Control de la Contaminación Ambiental en la ZMVM, dando paso a la creación de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), la cual, hasta ahora, ha representado el caso más exitoso de esta forma de coordinación.

El artículo 115 constitucional regula las bases sobre las cuales deberá organizarse el municipio libre. En materia de coordinación, este artículo importa al introducir al municipio como sujeto activo en la celebración de convenios con la federación y los gobiernos estatales; esto de alguna manera homogeniza la estructura de relaciones intergubernamentales entre los distintos órdenes de gobierno, dando así la posibilidad de que las iniciativas de coordinación que no impliquen reformas sustanciales al marco legal, no tengan que supeditarse a los esporádicos intentos del gobierno federal por regular las acciones concertadas en una zona de confluencia geográfica de distintos gobiernos locales. El fundamento de esta afirmación se encuentra en la fracción VI, que a la letra dice:

[...] Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos [en la ZMVM confluyen 58 municipios del Estado de México y uno más del estado de Hidalgo], en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de

⁴ En el caso concreto de la ZMVM, inciden 58 municipios, y los ámbitos local y federal

manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

El artículo no determina cuál será la ley reglamentaria de tal disposición.

El artículo 116 determina que el poder público se dividirá para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, y establece en su fracción VII, que: “La federación y los estados en los términos de las leyes reglamentarias, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”. Lo anterior pone de manifiesto la posibilidad de que tanto la federación como los gobiernos locales de la zona metropolitana puedan coordinarse de forma más operativa para prestar aquellos servicios públicos que por su nivel de sofisticación o amplia demanda, requieran de un mecanismo intermunicipal para ampliar la cobertura a toda la zona.

De manera accesoria, aunque no directamente ligados a la coordinación metropolitana, tienen relevancia los artículos 25, 26 y 27 ya que fundamentan la planeación nacional. En su conjunto, estos artículos son el fundamento constitucional de la planeación nacional, sectorial y en última instancia regional. Son estos fundamentos los que motivan el actuar entre los distintos órdenes de gobierno, establecen competencias y jurisdicciones, y administran el ambiente construido al delinear leyes que regulan la conurbación y el medio ambiente (LGEEPA, LGAH, LGDU).

De estos artículos derivaría la posibilidad de ofrecer a los mecanismos de planeación (entre ellos los trabajos que se desarrollan en el seno de las comisiones) un cumplimiento más acabado de sus objetivos, al cambiar el paradigma sectorial que nos rige por uno transversal que integre, por medio del concepto ambiental, todas las dimensiones del sistema metropolitano, buscando con ello mecanismos conjuntos de planeación y

ejecución de acciones (vía sistema de concurrencia y competencia). Los artículos 25 y 26 además de establecer la rectoría económica del Estado, determinan los principios de planeación y ordenamiento de los recursos naturales en función de impulsar y fomentar el desarrollo productivo, con la consigna de proteger y conservar el medio ambiente y la incorporación de sus demandas en el plan y los programas de desarrollo.

El artículo 27 contiene principios que vinculan la ordenación y regulación de los asentamientos humanos con las provisiones, usos y destinos de tierras a efecto de planear y ejecutar obras públicas. De manera alterna, este artículo posibilita la existencia de las comisiones, al concederle facultades a las autoridades competentes para procurar el orden ecológico o ambiental del territorio, bajo el marco de la política ambiental existente. En este sentido, recordemos que la materia de trabajo de la mayoría de las comisiones⁵ se encuentra íntimamente relacionada con la problemática ambiental, por lo que la preservación del orden ecológico o ambiental del territorio es competencia de todas las autoridades de la zona.

III. LA EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

La descoordinación gubernamental en los distintos procesos de gestión del espacio urbano dificulta la consecución de objetivos en el desarrollo de la zona metropolitana. Esta descoordinación responde, al menos parcialmente, a la organización de la administración pública por sectores y dependencias aisladas con un muy bajo grado de interdependencia y escaso manejo de herramientas que les permitan articular territorialmente sus acciones, magnificándose además por las luchas de poder que se suscitan en el ámbito gubernamental.

⁵ Con excepción de la de Procuración de Justicia y la de Protección Civil.

La magnitud de dicha descoordinación entre las políticas de los distintos sectores y niveles de gobierno llega a tal grado, que muchas veces nulifican las acciones unas con otras en lugar de potenciarlas mediante la toma de decisiones coordinadas. Es preocupante constatar que el asunto generador de fondo de la mayoría de los problemas que obstaculizan un ejercicio efectivo de coordinación a escala metropolitana, no es precisamente un vacío legal, sino que tiene su origen en la esfera de la lucha de poder entre grupos locales de interés, lo que nos remite a una cuestión de falta de voluntades más que a la falta de lineamientos jurídicos o imaginación para el diseño de instrumentos eficaces.

Cuando a esta desarticulación se le agregan las complejidades políticas y administrativas inherentes a la composición de jurisdicciones y autonomías de los distintos gobiernos que confluyen en la Zona Metropolitana del Valle de México, el problema de la desarticulación se magnifica, sumándosele entonces la falta de mecanismos de gestión urbana efectivos.

Ante la imposibilidad de permanecer al margen de la complejidad aparejada al proceso de crecimiento, tanto de la población como de la ocupación del territorio en la zona metropolitana, los gobiernos involucrados se han visto en la necesidad de diseñar diversas instancias de coordinación como mecanismo para darle un tratamiento conjunto a las problemáticas que emergen como resultado de la complejidad de la zona.

Sin embargo, a pesar de los tímidos intentos en materia de coordinación, podemos afirmar que existe aun una amplia desatención tanto del Estado de México, como del Distrito Federal, e incluso del gobierno federal, acerca del mutuo efecto de resonancia que las acciones de uno generan en el espacio de actuación del otro. Las formas vigentes de coordinación metropolitana son inadecuadas e insuficientes; requieren, en primer lugar, de que la coordinación en la materia no se supedite sólo al acuerdo de voluntades, y en segundo, de que dichas formas

den cuenta de la incorporación del interés público por sobre las inercias burocráticas y de luchas de poder.

Para ello, es necesario partir de un cambio en nuestra idea de planeación urbana, trasladando la visión que la concibe como un asunto meramente físico, a un enfoque integral de la planeación, situándonos en una dimensión que articule a través del territorio las acciones encaminadas a la consecución de un desarrollo sostenido, incluyente y sustentable en la zona.

Esto implica dotar a la gestión urbana de un conjunto de instituciones claras, eficaces y suficientes, que funjan como facilitadoras en la concertación de las acciones de las distintas organizaciones del gobierno que confluyen en un territorio interrelacionado.

La Constitución de 1824 promulgaba la figura de una República organizada en entidades federativas, cuyos poderes centrales se asentarían en la Ciudad de México, "...en un Distrito Federal con límites cambiantes hasta 1898, cuando fueron convalidados en forma definitiva por la Constitución de 1917" (Rébora Togno, 2001: 25).

Cada una de las entidades federativas que componen esta República, cuenta con una Constitución local derivada de la federal, a cuyo contenido no puede contraponerse, a su vez, el poder ejecutivo en cada una de ellas

Hacia la década de 1970, los procesos de metropolización pusieron de manifiesto la necesidad de la existencia de mecanismos de coordinación en la zona, lo cual se tradujo en la creación de una Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País en 1976, cuya finalidad era coordinar las acciones en materia de desarrollo urbano que los tres órdenes de gobierno llevaban a cabo en la zona centro del país. Posteriormente esta comisión se transformó en un consejo del Área Metropolitana (Eibenschutz, 2000).

En 1988 fueron modificados los fundamentos legales que posibilitan la coordinación intergubernamental en zonas conurbadas, a través de las reformas a los artículos 115 y 122 de

la Constitución; con ello, el asunto de la coordinación metropolitana se remitió al simple acuerdo de voluntades, formalizados en la firma de convenios en los que estados y municipios se comprometían al desarrollo de proyectos conjuntos e incluso, prestación de servicios.

A partir de entonces se establecen los primeros intentos de coordinación, siendo el primero de ellos la Comisión Sectorial Metropolitana de Transporte y Vialidad. Una década después, se crearon más comisiones metropolitanas para analizar sectorialmente las agendas en materia de asentamientos humanos, medio ambiente, agua y drenaje, protección civil y seguridad pública, registrándose como tales:

- La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM)
- La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah)
- La Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)
- La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi)
- La Comisión Metropolitana de Protección Civil (Comeproc)
- La Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPPJ)
- La Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM)

Para el 2003, se agregó al esquema de mecanismos de coordinación una nueva comisión, diseñada en el seno de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) como un órgano de consulta y diseño de estrategias en materia de disposición de desechos sólidos (Comedes). Con la integración de dicha comisión, se da cabal cumplimiento a la instalación de comisiones en cada uno de los temas señalados constitucionalmente.

La naturaleza jurídica de las comisiones no responde a figuras administrativas comunes, como las que representan los órganos desconcentrados y descentralizados. Por el contrario, para entender la fundamentación y motivación que originó la existencia (vigencia) de las comisiones metropolitanas debemos preguntarnos qué es lo que hacen y cómo lo hacen.

La dimensión espacial donde incide la planeación y programación de las comisiones metropolitanas (de acuerdo a la distribución de competencias por medio de la coordinación y concertación) es la Zona Conurbada limítrofe a la Ciudad de México, entendida aquí como “Zona Metropolitana del Valle de México”, que comprende 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo.

Las comisiones metropolitanas se entienden como entes colegiados de coordinación y administración que, por medio de la planeación sectorial, procuran la solución de conflictos derivados de la prestación de servicios en los asentamientos humanos, delimitados espacialmente en la ZMVM y que se traducen (por medio de la planeación y su instrumentación) en última instancia en desarrollo urbano sostenido para los asentamientos humanos.

La eficacia de las comisiones está condicionada a cumplir los planes y programas y proveer los recursos necesarios para los diversos cometidos del servicio público⁶ en materia ambiental, de agua, tratamiento de residuos sólidos, transporte, o seguridad pública. Como se ha expuesto en la sección de arreglos constitucionales, la reforma de 1996 le dio vigencia al artículo 122 base quinta-G, y con esto se dio continuidad a la figura de la “coordinación” en el área de influencia de las comisiones. De tal forma se facultó y sujetó a los órganos de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado de México (Edomex) y del Distrito Federal, a convenir

⁶ Vía aprobación en la ley de ingresos y presupuesto de egresos.

en materias concurrentes (transporte, drenaje, agua, seguridad pública, etc.) tratándose de los asentamientos humanos que formaban una continuidad demográfica limítrofe a la metrópoli.

El fundamento legal dentro del estatuto de gobierno del Distrito Federal, para la constitución e integración de las comisiones metropolitanas entendidas como instancias de organización y coordinación en las materias a que nos referimos en el párrafo anterior, es el artículo 70, fracciones I y II, que en conjunto facultan al jefe de Gobierno o a su representante, para suscribir convenios con la federación, con los estados y con los municipios limítrofes, guardando la coherencia planteada por la distribución de competencias dispuestas en las leyes federales (LGEEPA, LGAH, LGDU).

Estas comisiones metropolitanas fungen como órganos propositivos y de consulta, pero no cuentan con ningún tipo de función ejecutiva y sus recursos son muy limitados⁷, insuficientes para garantizar la efectividad de un sistema de gestión con alcances regionales, sustentados en mecanismos innovadores de coordinación y concertación entre los distintos niveles de gobierno y los sectores de la administración.

Aunado a lo anterior, no se ha avanzado en acciones como el seguimiento, la evaluación y la sanción de las acciones que estas comisiones realizan, puesto que no cuentan con ningún tipo de atribución que les permita realizar funciones fundamentales como ésta.

⁷ Ejemplo de ello es la constitución del llamado Fondo Metropolitano, que es un fideicomiso público constituido por aportaciones de la federación, el GDF y el gobierno del Estado de México, con la participación de las delegaciones y los municipios. Su limitación consiste en lo acotado de los asuntos en los que se puede aplicar (Eibenschutz y Rébora, 2000: 256).

IV. LA COMISIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA

En 1996, y para darle marco legal e institucional a una nueva estrategia programática para enfrentar la contaminación del aire, los llamados a partir de entonces Proaires, se creó la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM). Ésta es la única de las comisiones que cuenta con una estructura y definición más acabada. El diseño de sus proyectos le ha permitido revestirse de cierto grado de autoridad, y garantizar la continuidad de sus acciones⁸.

Ella sustituyó a la hasta entonces Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México creada en 1992. El “Convenio de coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental Metropolitana” fue firmado por 17 organismos federales, el ahora gobierno del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México. El Convenio fue publicado, como se indicó, el 17 de septiembre de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*.

La Comisión Ambiental Metropolitana es un órgano de coordinación en la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. El área de acción en la que actúa comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal y 18 municipios conurbados: Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chimalhuacán, Chicoloapan, Ecatepec, Ixtapaluca, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad. Su competencia se refiere al establecimiento de los criterios y lineamientos para la integración de los programas, proyectos

⁸ Tales como el Programa Forestal Metropolitano, el Programa Metropolitano de Recursos Naturales, el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México y la definición del nuevo esquema de contingencias ambientales.

y acciones especiales para prevenir y controlar la contaminación ambiental y para proteger y restaurar los recursos naturales en la zona conurbada y su área de influencia ecológica.

La CAM⁹ “es un órgano de coordinación para la planeación de la política ambiental y la ejecución de acciones en la ZMVM, sus principales funciones son:

- Definir, coordinar y dar seguimiento de las políticas, programas, planes y proyectos ambientales.
- Proponer acciones tendientes a prevenir y controlar la contaminación ambiental y el equilibrio ecológico.
- Realizar acuerdos y convenios para la instrumentación de acciones y programas ambientales.
- Propiciar la participación ciudadana académica e interinstitucional.
- Establecer mecanismos de coordinación de acciones entre diferentes órdenes de gobierno y;
- Evaluar el cumplimiento de los diversos acuerdos y determinaciones de la Comisión.”

ESTRUCTURA

El convenio de coordinación por el que se crea la CAM, está compuesto por dos niveles o secciones, a saber: la primera sección está destinada a pormenorizar los antecedentes en cuanto a instrumentos jurídicos se refiere, esto es, dentro de esta sección se insertan de manera cronológica los acuerdos y convenios que dieron vida a su antecesora y a la actual comisión, así como el fideicomiso creado para otorgarle presupuesto¹⁰.

⁹ <<http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/se/>> Gobierno del Estado de México, Secretaría de Ecología. *Gestión Ambiental Gubernamental*. México, octubre 2001.

¹⁰ El estudio de este fideicomiso se reserva para el diagnóstico.

En la misma sección se fundamenta y motiva (en distintos ordenamientos jurídicos, partiendo de la Constitución, leyes generales y locales), la figura de la coordinación en los niveles de gobierno, en materias concurrentes (véase artículo 73, parte primera), para la ZMVM.

La segunda sección está compuesta por las “DECLARACIONES”, dentro de éstas, los agentes u órganos de autoridad de la administración pública¹¹, ya sean del Estado de México (Edomex) o del D.F., declaran:

Ser dependencias de la Administración Pública Centralizada del Edomex y del D.F.

Acorde a los artículos citados (artículos 115, fracción VI, 116, fracción VII, 122, base quinta-g, 73, fracción XXIX, ver parte primera) y las atribuciones que les otorga la LGEEPA; son competentes para celebrar convenios de coordinación (17/09/96 *Diario Oficial de la Federación* en materia ambiental).

Dentro de esta sección, el Edomex, acredita su personalidad acorde a lo dispuesto en los artículos 1 y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, declarando que:

Es parte de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y;

Para la eficaz coordinación con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conturbadas limítrofes con el Distrito Federal, puede suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

¹¹ Que pueden ser permanentes o eventuales. Dentro de los primeros están la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobierno del Estado de México y el Gobierno del Distrito Federal. Dentro de los segundos se encuentran: SHCP, Sedesol, SCT, Ssa, SEP, Segob, SE, Seconomía, Sagarpa, Secodam, Pemex, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica, CFE, LFC, IMP.

Por su parte, dentro de esta sección, el gobierno del D.F., de igual forma, acredita su personalidad jurídica¹² de conformidad con lo dispuesto en la base quinta-G del artículo 122 Constitucional. Asimismo, declara que conforme al artículo 70, fracción II del Estatuto de Gobierno y el 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, su titular (Jefe de Gobierno), está facultado para celebrar convenios de coordinación con la federación, estados y municipios.

Conjuntamente, dentro de esta sección declaran que los directores generales de cada organismo, son representantes legales y se encuentran debidamente facultados para la celebración del presente convenio de conformidad con los instrumentos jurídicos que dispusieron su creación y que regulan su funcionamiento¹³.

Es importante mencionar que en la sección de declaraciones conjuntas (décima declaración), con relación a los mecanismos de financiamiento, el convenio estipula: “las partes que suscriben el presente instrumento convendrán la asignación de recursos y apoyos técnicos, financieros y administrativos necesarios para el funcionamiento de la Comisión, los cuales serán aportados de manera proporcional y equitativa en el ámbito de sus funciones y en los términos que para tal efecto se acuerden”¹⁴. Lo anterior guarda estrecha relación con las facultades del Jefe de gobierno y la Asamblea de Representantes local, para otorgar el presupuesto para tales fines (véase parte relativa al estatuto de gobierno). En este sentido, la cláusula

¹² Definida como Órganos de la Administración Pública Paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹³ Vg. Estos instrumentos jurídicos se asemejan al mandato simple en materia civil.

¹⁴ Convenio de coordinación por el cual se crea la Comisión Ambiental Metropolitana (17-09-96, *Diario Oficial de la Federación*).

décimo primera¹⁵ estipula que: “los titulares de las dependencias y entidades integrantes de la comisión proveerán en la esfera de sus respectivas competencias, “lo necesario” para que ésta cumpla eficazmente con sus funciones”.

COMPETENCIA

El acuerdo de coordinación dentro de esta sección de declaraciones establece que “para estar en posibilidad de dar continuidad a las acciones que se han propuesto para atender y resolver los problemas relacionados con el medio ambiente en la zona metropolitana, de acuerdo con las disposiciones del artículo 122 apartado G, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, es conveniente crear un organismo de carácter permanente para estudiar analizar y proponer las alternativas de solución de aquellos aspectos en los que concurran las tres instancias de Gobierno Involucradas”¹⁶.

La CAM, será competente (cláusula tercera fracción II), para establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas, proyectos y acciones especiales para prevenir y controlar la contaminación ambiental y para proteger y restaurar los recursos naturales en la zona conurbada y su área de influencia ecológica, los cuales especificarán las acciones obligatorias para las Secretarías, el D.F. y los organismos, las que serán objeto de coordinación con otras dependencias y entidades del sector público, Federal, Estatal y Municipal, así como de inducción y concertación con los sectores social y privado o con los grupos y particulares interesados.

¹⁵ Decreto por el que se firma el acuerdo de coordinación que crea la Comisión Ambiental Metropolitana. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17-09-96.

¹⁶ *Op. cit.*

De la misma forma que un contrato civil, las partes, una vez acreditada su personalidad, se sujetan a condiciones impuestas vía consenso en este sentido: “Las Secretarías, el Estado, el D.F. convienen crear un órgano de coordinación en la planeación y ejecución de acciones en la Zona Conurbada limítrofe al Distrito Federal en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, objeto mismo de la Comisión Ambiental Metropolitana”.

ESTRUCTURA ORGÁNICA

Se entiende por estructura orgánica, a aquellos elementos regulados por el convenio o el reglamento que le dan cuerpo (estructura) a la comisión para el ejercicio de sus facultades. La presidencia colegiada, acorde a la cláusula primera del convenio de 17/09/96¹⁷, recae en una persona que tiene la facultad de presidir las secciones, designar o ratificar al titular del Secretariado Técnico de la Comisión, así como a los grupos de trabajo y designar a la persona que deba suplirlo en sus ausencias¹⁸.

“La CAM será presidida en el primer periodo de dos años por el Jefe de gobierno del Distrito Federal y en el siguiente periodo de dos años por el Gobernador del Estado de México, sucesivamente en forma alternada (cláusula séptima). Asimismo, contará con un consejo consultivo formado por representantes de la comunidad científica, especialistas de reconocido prestigio en materia ecológica y miembros de los sectores social y privado; este consejo formulará opiniones y propuestas

¹⁷ La Presidencia es colegiada y la forman: el gobernador del Edomex y el jefe de Gobierno del Distrito Federal o sus representantes, turnándose cada dos años.

¹⁸ Artículo décimo tercero, décimo cuarto fracciones I, II, III y IV, artículo décimo quinto del reglamento de la CAM. Publicado el 30 de junio de 1997 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

respecto de las políticas, programas y acciones ambientales a fin de coadyuvar a la toma de decisiones por parte de la Comisión (cláusula octava)¹⁹.

Para el desempeño de sus funciones, la CAM contará con un secretariado técnico²⁰ que tendrá entre otras funciones proponer los programas y proyectos que apoyen las estrategias para la instrumentación de acciones (fracción II). Es importante mencionar que la CAM funciona en el Pleno o por separado²¹. El Pleno es el órgano supremo de la Comisión, estará integrado por sus miembros permanentes y por los eventuales en los asuntos de su competencia, los cuales tendrán voz y voto (capítulo tercero. Del Pleno de la comisión, artículo sexto, del reglamento). Los acuerdos del Pleno se tomarán por mayoría de votos de sus miembros “presentes”. En caso de empate tendrá voto de calidad el presidente o suplente (artículo undécimo del reglamento).

Del contenido del Decreto por el que se firma el Acuerdo de Coordinación publicado en el *Diario Oficial de la Federación*

¹⁹ Investigadores, expertos, representantes de las cámaras, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, legisladores, etcétera.

²⁰ Dentro del reglamento de la CAM publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* es El Capítulo Quinto. “Del Secretariado Técnico”, Artículo décimo séptimo; y estipula que el secretariado técnico estará formado por:

I. Un titular

II. Un representante de cada uno de los miembros permanentes de la comisión, así como de la secretaría de salud y

III. Los asesores especialistas y personal de apoyo que acuerde el Pleno de conformidad con las disposiciones legales aplicables, cuya contratación deberá contar con las autorizaciones que éstas señalen y efectuarse con los recursos asignados a la Comisión.

²¹ Cada órgano que la integra (miembros permanentes o eventuales, el consejo consultivo o los grupos de trabajo) pueden funcionar de manera aislada, no así cuando se encuentran formando el pleno que “celebra sus sesiones ordinarias cada cuatro meses, para atender los asuntos relacionados con sus funciones y sesiones extraordinarias cuando la importancia o urgencia del asunto así lo requiera.” (el reglamento artículo octavo).

el 17 de septiembre de 1996, la CAM no cuenta con facultades ni estructura jurídica, para vincular la planeación con su evaluación o seguimientos, es decir, con su ejecución. Lo anterior es así toda vez que si bien es cierto que el sistema jurídico legitima²² la competencia y facultades²³ de las unidades que la integran,²⁴ y que a nivel local existen las facultades expresas para que los órganos de autoridad competentes asignen presupuesto para tales fines, no se puede hablar de que esta comisión, pese a la vigencia y legitimidad jurídica que le otorgan los actores que la componen lleve a cabo su función.

Del análisis que se desprende del convenio y del reglamento, no se encontró fundamento legal que establezca tiempos ni formas de evaluación y seguimiento de los programas que establece; asimismo, no se encontró ningún elemento coercitivo que vincule a los agentes u órganos de la administración que la integran con un sistema de responsabilidades, salvo lo dispuesto por las causales de “separación de cualquier integrante del Consejo Consultivo” transcritas en lo relativo a la estructura orgánica de la CAM²⁵ (artículo trigésimo quinto). Del estudio no se desprende ningún tipo de responsabilidad por daño ambiental, así como tampoco ninguna sanción de tipo administrativo o penal.

Por lo anterior, se puede concluir que la comisión (véase la parte relativa a las declaraciones conjuntas en el convenio de 17/09/1996 *DOF*), no cuenta con los elementos funcionales (jurídicos) necesarios para la evaluación y seguimiento de los

²² Por medio de sus procesos formales para crear la norma.

²³ Facultades para planear, programar y proyectar acciones en materia de *asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública*

²⁴ El Pleno, la Presidencia, el Secretariado Técnico, el Consejo Consultivo y los grupos de trabajo.

²⁵ Reglamento de 30 de junio de 1997 publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

planes y programas que establece, toda vez que su estructura orgánica no incluye un elemento coercitivo que perfeccione el derecho. De este elemento se desprenden responsabilidades en materia administrativa, penal, ambiental o civil. Pese a que existen facultades expresas (véase la parte relativa al estatuto de gobierno que trata de las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea de Representantes con relación a la coordinación en materias concurrentes), los órganos de autoridad encargados de dicha coordinación no cuentan con un presupuesto determinado en la ley, ni tampoco con un fideicomiso, o fondo que supla la deficiencia en cuanto a la ejecución (evaluación y seguimiento) de los programas.

CONCLUSIONES

En México, ante el reconocimiento de los problemas de gestión de los asuntos de carácter metropolitano, se han desarrollado una serie de mecanismos institucionales tendientes a la articulación de una figura de autoridad metropolitana, tales como las modificaciones al artículo 122 constitucional realizadas en 1996, o al artículo 12 de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como las disposiciones que prevén el estatuto de gobierno del D.F. y la Ley de Desarrollo Urbano, en donde se establecen las bases para la creación de la Comisión Inter gubernamental para la Coordinación Metropolitana (CICM).

A la par, se han desarrollado algunas instancias de coordinación interinstitucional en materia de medio ambiente, como es el caso de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), de transporte, con la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi), de desarrollo urbano como es el caso de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah). Todas estas instituciones, que trabajan con distintos niveles de eficacia, tienen como objetivo consolidar mecanismos de coordinación permanente entre las distintas organizaciones

gubernamentales encaminadas al desarrollo de soluciones efectivas para los problemas que se dimensionan en el Valle de México. Algunas de ellas han tenido mayor éxito en la consecución de sus fines, no obstante todas carecen de la autoridad y recursos necesarios para llevar a cabo sus complejas tareas.

Persisten, por lo tanto, entre otras, insuficiencias en el marco legal e institucional que limitan una visión integradora de la figura de autoridad. Ante estos vacíos, la exploración de fenómenos de intercambio de información, compromiso de recursos e involucramiento de varias instancias públicas, privadas o sociales que las definiciones jurídicas no contemplan, constituyen un área de estudio en sí mismas, en el entendido de que en la ejecución de cualquier tipo de gobierno existen compromisos de operación y gestión que las definiciones técnicas o normativas no contemplan.

Al analizar la integración de las distintas dinámicas urbanas y rurales que confluyen en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), se hace evidente que esta función articuladora del gobierno se torna compleja y difícil de efectuar con los esquemas de gobierno tradicionales a los cuales responden las divisiones político-administrativas, pues el fenómeno de integración entre los municipios metropolitanos trae aparejado un traslape obligado de jurisdicciones de distinta índole, cuyo resultado es la presencia de los tres órdenes de gobierno y un mayor número de organizaciones gubernamentales compitiendo por el ejercicio de autoridad en un mismo corte de espacio y tiempo.

Este hecho pone de manifiesto la necesidad de nuevos esquemas de coordinación e incluso de gobernabilidad, cuyo principio de autoridad contemple en su diseño una visión obligada de conjunto, misma que precisa del desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucional para concebir el ejercicio del poder como una práctica compartida entre los gobiernos de los distintos espacios que confluyen en la ZMVM, creando un nuevo tipo de alianzas que se adapten mejor al

proceso de globalización que acompaña a nuestro tiempo, el cual trae consigo el inminente reacomodo de los modelos de organización espacial en el mundo.

La concentración urbana a nivel mundial, acompañada de fenómenos como el cambio tecnológico, la complejización de la problemática ambiental, las grandes cantidades de información disponible para el hombre común, el aumento poblacional en los países en vías de desarrollo, así como el aumento en tamaño y número de regiones metropolitanas, son comúnmente factores de presión que detonan cambios en las formas de gobierno.

Lo anterior implica que las definiciones tradicionales que describían al gobierno como el administrador y organizador por excelencia tanto de la población como de los territorios, ya no dan cuenta de los nuevos procesos por los que atraviesa la vida pública²⁶, en los cuales la sociedad organizada resuelve sus propios problemas creando y gestionando los satisfactores a sus distintas necesidades, utilizando al gobierno como un instrumento y trasladando con esto su campo de acción a un ámbito de gestión más que de regulación.

Las reformas inherentes a todos estos cambios, implican la celebración de un nuevo tipo de alianzas espaciales y participaciones concertadas entre los gobiernos centrales y todas aquellas autoridades gubernamentales asociadas a un territorio específico (como pueden ser los gobiernos estatales, pero también los ayuntamientos o las jefaturas delegacionales, así como comisiones producto de arreglos intergubernamentales), contando con el involucramiento de la iniciativa privada y la sociedad civil.

Este tipo de pactos contribuye a incrementar la capacidad de respuesta de los gobiernos, sobre todo en contextos como el mexicano, en el que las estructuras de gobierno tradicional

²⁶ Algunos de los cuales pueden constatarse al observar la ola de descentralización, desconcentración, devolución y privatización de ciertas funciones tradicionalmente gubernamentales.

se encuentran regidas por un marco jurídico muy complejo, permeado por prácticas de corrupción que obstaculizan la transformación estructural de nuestro sistema de gobierno, cuyo esquema vertical muchas veces supedita la acción de los gobiernos locales al gobierno central, debido al grado de dependencia de la federación que aquéllos aún guardan en términos ya sea de recursos financieros, como tecnológicos, legales o humanos.

En este sentido, es válido afirmar que las estructuras actuales de gobierno en las zonas metropolitanas no cuentan con los elementos necesarios para posicionarse como piezas clave del desarrollo económico y sustentable del país. El crecimiento exponencial de problemas como la inseguridad, el desempleo, la fragmentación y exclusión social, la falta de servicios, los asentamientos irregulares, la contaminación ambiental, etcétera, impiden que regiones urbanas como la ZMVM ofrezca a un tiempo la competitividad y condiciones infraestructurales necesarias para ser un buen lugar para vivir, concediendo que la calidad de vida de una ciudad es un factor clave de la competitividad.

Al respecto, las políticas conciliatorias diseñadas para posicionar esta zona metropolitana como actor internacional, enfrentan el reto de seguir respetando los intereses y necesidades del electorado local. La habilidad para la consecución de este objetivo depende sustancialmente de la existencia y efectividad de un sistema de gobernabilidad metropolitana.

Dicha estructura de gobernabilidad en su estado actual, da cuenta de su incapacidad para celebrar nuevas alianzas espaciales que se adapten mejor a las necesidades interrelacionadas de la población que habita en la región metropolitana. La fragmentación administrativa de las distintas jurisdicciones se traduce en una falta de correspondencia entre territorios administrativos y territorios funcionales (OCDE, 2000); pues el traslape de figuras de autoridad en un mismo corte de espacio y tiempo, es uno de los factores que merman la efectividad de

las políticas de articulación de una zona administrativamente dividida pero interrelacionada en todos los demás aspectos de la vida de sus pobladores.

Esta fragmentación jurisdiccional, que genera rutas de acción aisladas por parte de cada uno de los gobiernos involucrados²⁷, conduce no ya al desarrollo de alternativas de solución para los principales problemas urbanos de la zona, sino al detrimento de la calidad de vida y las oportunidades económicas de la región en su conjunto. A la par, el desarrollo de esquemas efectivos de coordinación entre los distintos niveles, ha sido lento dada la magnitud de las reformas económicas e institucionales requeridas, así como la dificultad para construir mecanismos efectivos de rendición de cuentas que brinden a los ciudadanos la confianza indispensable en sus gobiernos como para permitirles celebrar las reformas y el tipo de alianzas necesarias.

Ante este escenario, conceptos como gobernabilidad o gobernanza resultan de mayor utilidad para describir este nuevo conjunto de procesos en los que los ciudadanos resuelven sus problemas por sí mismos y decantan aquellos asuntos que consideran problemas públicos. No es posible afirmar que exista un modelo de gobernabilidad o gobernanza ideal, susceptible de ser implementado en cualquier contexto; por el contrario, la estructura de gobierno y el esquema de gobernabilidad adecuado, será aquél cuyo diseño responda a las particularidades de su contexto y permita optimizar el potencial de la región urbana. De manera simultánea, es necesario que dicha estructura sea lo suficientemente flexible como para adaptarse a la vorágine de cambios económicos y a las distintas dinámicas sociales que se susciten en su entorno.

²⁷ Recordemos que en la zona confluyen no sólo los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, sino distintas instancias federales, así como presidencias municipales y jefaturas delegacionales que no es posible mantener al margen en la celebración de pactos y convenios de colaboración.

Finalmente, es importante señalar que las diversas comisiones metropolitanas que operan en la ZMVM, que trabajan con grados dispares de eficacia, eficiencia, efectividad y continuidad, fueron creadas con el propósito de consolidar mecanismos de coordinación permanente entre las distintas organizaciones gubernamentales encaminadas al desarrollo de soluciones efectivas para los problemas que se dimensionan en el Valle de México. Algunas de ellas (como la CAM) han tenido mayor éxito en la consecución de sus fines; no obstante, todas carecen de la autoridad y recursos necesarios para ejecutar sus complejas tareas.

Tal vez sea la magnitud del problema ambiental, y del aire en particular, así como por la voluntad gubernamental de enfrentar de manera coordinada un asunto que en la práctica se ha mostrado renuente a su tratamiento unilateral por cada una de las instancias de gobierno que concurren en la metrópoli, las comisiones metropolitanas para el medio ambiente parecen las más exitosas. Esto, sin embargo, no lleva a suponer que su funcionamiento actual sea el más adecuado. Por el contrario, la actual Comisión Ambiental Metropolitana carece de la autoridad requerida para ejercer sus funciones a plenitud. Los órdenes de gobierno que la integran no llevan a cabo una labor conjunta como parte de la CAM, sino que actúan conforme a la lógica de sus propias entidades o jerarquías de gobierno. La organización interna de la CAM no la habilita para ejecutar las tareas de planeación que le corresponden, y su estatuto jurídico no le confiere un carácter de obligatoriedad a sus acuerdos y resoluciones, por lo que en términos reales esta comisión carece de autoridad para establecer sanciones y estímulos a los agentes contaminantes. Otra debilidad que presenta ésta, y el resto de las comisiones metropolitanas conformadas hasta la fecha, es la ausencia de mecanismos de evaluación y seguimiento.

Los escasos resultados de los sistemas de coordinación existentes, así como el crecimiento exponencial de las demandas

de la población que habita este territorio, han vuelto impostergable el diseño de mecanismos efectivos de coordinación, y es muy probable que éstos conlleven la transformación de las estructuras de gestión metropolitana. Todo ello implica la conversión de la lógica contractual de operación —que apela a la buena voluntad de los actores para suscribir convenios de colaboración y acciones conjuntas— hacia un derecho público de carácter obligatorio para los órdenes de gobierno que confluyen en la zona metropolitana. Esta sería una forma activa de garantizar una planificación integral de la gestión del desarrollo metropolitano, la cual implicaría la redistribución de las atribuciones de los gobiernos estatales y locales, así como la delegación de cierto tipo de funciones a alguna figura creada para diseñar, coordinar y ejecutar acciones estratégicas para el desarrollo de la metrópoli.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. (1992). *Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales*. España: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Agranoff, R. (1995). “Gestión de procesos intergubernamentales”, *Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Año III, núm. 5, 2º semestre.
- Agranoff, R. (1997). “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza, 1997, pp. 125-170.
- Aguilar, L. (1996). *La hechura de las políticas*. México: M.A. Porrúa.
- Barlow, I.M. (1991). *Metropolitan Government*. Nueva York, Routledge.
- Borja, Jordi. (2001). “The Metropolitan Project: The Management of Variable Geometry”, en Mila Freire y Richard Stren

- (coords.), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington D.C.: The World Bank Institute.
- Bourne, L. (2001). "Designing a Metropolitan Region: The Lessons and Lost Opportunities of the Toronto Experience", en Mila Freire y Richard Stren (coords.), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington D.C.: The World Bank Institute.
- Caraley, D. (1977). *City Governments and Urban Problems: A new introduction to urban politics*. New Jersey: Prentice May.
- Cohen, Blair, Ruble, Tulchin y Garland (eds.). (1996). *Preparing for the urban future, global pressures and local forces*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Special Studies.
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (1998). *Proyecciones de la población de México, 1996-2050*.
- Connolly, P. (2001). "La nueva geografía de la inversión extranjera en México", en E. Duhau (coord.), *Espacios Metropolitanos*. México, D.F.: Red Nacional de Investigación Urbana/UAM-Azcapotzalco.
- Duhau, E. (coord.). (2001). *Espacios Metropolitanos*. México: Red Nacional de Investigación Urbana/UAM-Azcapotzalco.
- Eibenschutz, Roberto, y Rébora, Alberto (coords.). (2000). *El Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el año 2000*. México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobierno del Distrito Federal, pp. 17-75 y 239-281.
- Freire, Mila. (2001). "The Challenges of Urban Government", en Mila Freire y Richard Stren (coords.), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington D.C.: The World Bank Institute.
- Friedman, Thomas. (1999). *The Lexis and the Olive Tree: Understanding Globalization*. Nueva York: Farrar, Strauss, Giroux.
- García Ortega, R. (comp.). (2001). *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México: una revisión a la luz de la globalización*. Estado de México, Zinacantepec: El Colegio Mexiquense/El Colegio de la Frontera Norte.

- García, R., y Hernández, M. (1994). *Formas clave para la prestación de servicios públicos municipales*. México: CIDE (Documento de trabajo, núm. 16).
- Garza, Gustavo. (comp.). (1989). *Una década de planeación urbana regional en México*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Garza, Gustavo. (1990). "The metropolitan character of urbanization in México, 1900-1988", en Mutsuo Yamada *et al.*, *Urbanization in Latin America: Its Characteristics and Issues*. University of Tsukuba. Japan: Tsukuba-shi.
- Garza, Gustavo. (2003). "Prólogo", en Gustavo Garza, Pierre Filion y Gary Sands, *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México: El Colegio de México.
- Garza, Gustavo. (coord.). (2000). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano/Gobierno del Distrito Federal.
- Hamilton, D. (1999). *Governing metropolitan areas: Response to growth and change*. New York: Garland.
- Iracheta, Alfonso. (2001). "Hacia una planeación de la Zona Metropolitana del Valle de México en el contexto de la globalización", en R. García (comp.), *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México: una revisión a la luz de la globalización*. Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense/ El Colegio de la Frontera Norte.
- Klijn, E., Koppenjan, J., y Katrien, T. (1996). *Gerencia de redes en el sector público: Estudio teórico de estrategias para gerenciar redes políticas*. BID-INDES.
- Kübler, Daniel, y Wälti, Sonja. (2001). "Drug Policy - Making in Metropolitan Areas: Urban Conflicts and Governance" (pp. 35-54). *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 25, núm. 1. Oxford, UK.: Blackwell Publishers.
- Le Galés, P. (1998). "Regulations and Governance in European Cities" (pp. 482-506). *International Journal of Urban*

- and Regional Research*, vol. 22 (3), Oxford, UK. Blackwell Publishers.
- Lezama, José Luis. (2006). *Medio Ambiente Sociedad y Gobierno: La Cuestión Institucional*. México: El Colegio de México.
- Méndez, J.L. (1997). “Estudio Introductorio”, en D. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: FCE, pp. 7-46.
- Molina, M., y Molina, L. (2002). *Air quality in the México Megacity, An integrated Assessment*. Cambridge, MA, USA: Massachusetts Institute of Technology.
- OCDE. (1987). *Administración y financiamiento de los servicios urbanos*. París: OCDE.
- OCDE. (2000). *The Reform of Metropolitan Governance*. Washington: OCDE.
- Paiva, A. (1999). “Argumentos para la gestión metropolitana en Latinoamérica” (pp. 12-18), *Ciudades, Planeación Urbana y Metropolitana*, núm. 42.
- Peters, G., y Pierre, G. (2000). *Governance, Politics and State*. New York: St. Martin’s Press.
- Ramírez, Juan Manuel. (2002). “Experiencias internacionales de administración y gobierno metropolitano”, *Ciudades: Procesos de Metropolización. Red Internacional de investigación Urbana*. Vol. 53, p. 3.
- Rose, R. (1987). “From Government at the Centre of Nation wide Government”, en Yves Mény y Vincent Wright (eds.), *Centre Periphery Relations in Western Europe*. Londres: George Allen y Unwin.
- Sassen, Saskia. (1994). *Cities in a World Economy*. California, United States of America: Pine Force Press.
- Savich, H.V., y Voguel, Ronald (coords.). (1996). *Regional Politics: America in a Post-city Age*. CA.: Thousand Oaks. Sage Publications.
- Sivaramakrishnan, K.C. (1996). “Urban Governance: Changing Realities”, en M.A. Cohen, B.A. Ruble *et al.* (eds.), *Preparing*

- for the Urban Future*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press/ Habitat II.
- Sobрино, L.J. (1999). *Una mirada a los gobiernos municipales en México*. México: El Colegio Mexiquense (Cuadernos Municipales, núm.13).
- Stren, Richard. (2001). "Metropolitan Issues", en Mila Freire y Richard Stren (coords.), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington D.C.: The World Bank Institute.
- Vergara, Rodolfo. (1997). "El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. Estudio introductorio", en J.G. March y P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*. México: FCE (pp. 9-40).
- Vergara, Rodolfo. (2003). *Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza*. [En prensa].
- Wright, Deil. (1997). *El Estudio de las Relaciones Intergubernamentales*. México: FCE.
- Ziccardi, A. (1996). *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: M.A. Porrúa.

HEMEROGRAFÍA

- Álvarez-Icaza Longoria, Pedro. (1999). *El ordenamiento ecológico del territorio nacional. Desarrollo sustentable, año I, vol. I. núm. 5. Agosto*.
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (1993). Nueva Serie, Año XXVI. Núm. 78, Sep.-Dic. México: IJ/UNAM.
- Ordenación del Territorio: la Perspectiva Nacional*, Acuerdo Nacional para la Ordenación del Territorio, México: Secretaría de Desarrollo Social, noviembre 2002.
- Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de agosto de 2000.

Programa de Protección Ambiental del D. F. 2002-2006.

Revista, *Desarrollo Sustentable*, Áreas naturales protegidas. Editorial Semarnap. Año 2. Vol. 2, núm. 14. Edición especial Día Mundial del Medio Ambiente.

LEYES

Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa Hnos. 57^a edición. México 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Sista. México 1998.

Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Abril de 2001.

Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (LGEEPA). Editorial Porrúa Hnos. 13^a edición. México 1998.

Ley Ambiental del Distrito Federal. Editorial Porrúa Hnos. 13^a edición. México 1998.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Editorial Porrúa Hnos. México 1998.

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Editorial Porrúa Hnos. México 1998.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 27^a edición, México 1999.

PÁGINAS WEB

<http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/english/index.htm>
Visitada por última vez el 20/12/03.

www.semarnat.gob.mx; www.semarnat.gobierno.mx/portal/antecedentes.shtml.

www.paot.gob.df.mx; www.ine.gob.mx; www.unam.mx; www.sedesol.gob.mx

7. LA CUESTIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA EN LA ARENA JUDICIAL: EL CONFLICTO POR EL SANEAMIENTO DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO

*María Gabriela Merlinsky**

INTRODUCCIÓN: LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN BUENOS AIRES

Desde finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, las cuencas del río Matanza Riachuelo, del río Reconquista y la franja costera del Río de La Plata han sido el principal territorio de asentamiento de la población urbana de la Argentina. La ocupación del espacio no ha seguido criterios de planificación en el uso del suelo urbano y tampoco ha considerado la protección de los recursos hídricos, lo que ha tenido consecuencias en términos de un proceso de constante degradación ambiental de las cuencas. (Clichevsky, 2002; Herzer y Gurevich, 1996; Di Pace, *et al.*, 1992). Durante muchos años, este deterioro persistente no ha sido reconocido como problema social. Recién a inicios del presente milenio, la contaminación hídrica ha comenzado a formar parte de la agenda pública, en tanto objeto de cuestionamiento social y de problematización política.

Históricamente, el Riachuelo representó el límite que separaba la ciudad capital de un espacio ajeno y olvidado. Salvo en su desembocadura, constituyó un espacio marginal de la ciudad metropolitana y quizás esto explique las dificultades históricas para integrarlo en el desarrollo urbano (Silvestri, 2003). Todavía hoy existen áreas lindantes al Riachuelo que son prácticamente

* Investigadora del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

inaccesibles por calles o senderos y donde no hay instituciones que representen la presencia del Estado en el territorio.

Es que la cuenca Matanza Riachuelo expresa buena parte de las contradicciones del proceso de expansión metropolitana: la continuidad de la cuenca —como unidad de gestión pública— sólo puede ser plausible si se supera la incompatibilidad existente entre el territorio jurisdiccional formal y el territorio funcional metropolitano. La intersección entre ambos da lugar a contradicciones políticas, técnicas sectoriales y financieras.

Tal como se muestra en el mapa 1, en el cd, la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) cubre 17 jurisdicciones: el Gobierno Federal, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios metropolitanos. En el territorio intervienen diversos organismos descentralizados con competencias sectoriales sobre la CMR, dos entes interjurisdiccionales (Coordinación Ecológica Área Metropolitana y Corporación Mercado Central), y empresas de servicios públicos junto a sus respectivos organismos reguladores. Las distintas agencias gubernamentales (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, entre otras) con competencia urbano-ambiental deben aplicar más de 50 leyes y decretos que, de acuerdo al criterio que se adopte, en distintas ocasiones colisionan entre sí y se vuelven inaplicables.

La degradación ambiental de los ríos se relaciona con un modelo de sociedad reconocible en diferentes dimensiones sociales: una cierta estructura de poder, una peculiar forma de las relaciones internacionales y una estructura productiva acorde con lo anterior, que genera o adopta tecnologías coherentes con ese modelo. Y, obviamente, una peculiar manera de hacer ciudades y de relacionarse con la naturaleza. Esto último tiene que ver con las tecnologías prevalecientes, pero también con las ideas y prejuicios que condicionan tanto la invención como la aplicación de esas tecnologías (Brailovsky y Foguelman, 1991).

Son precisamente estas dimensiones sociales y políticas de la degradación ambiental las que permanecieron invisibilizadas en la agenda de la política urbana metropolitana durante

los últimos cincuenta años. Recientemente, un proceso judicial inédito, que inició en 2004, ha permitido que la cuestión se volviera objeto de problematización pública. El conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo ganó una enorme repercusión pública a partir de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un caso judicial de gran resonancia mediática: la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.

Un grupo de vecinos, encabezados por Beatriz Silvia Mendoza, interpusieron una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación del río Matanza Riachuelo. En su demanda colectiva responsabilizaron al Estado Nacional al producirse la situación denunciada sobre una vía navegable e interjurisdiccional, respecto de la cual éste tiene facultades de regulación y control y a la Provincia de Buenos Aires por tener el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio. También responsabilizaron a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su carácter de corribereña del Riachuelo, el que constituye, en el área de su jurisdicción, un bien de su dominio público. Finalmente, los vecinos demandaron a las empresas aledañas por volcar directamente al río los residuos peligrosos, por no construir plantas de tratamiento, por no adoptar nuevas tecnologías y por no minimizar los riesgos de su actividad productiva. (CSJN. Causa M. 1569. XL, 2006).

Al accionar en forma articulada reclamando medidas urgentes a todos los gobiernos con competencia en la Cuenca, esta demanda generó un proceso de movilización al poner en evidencia las contradicciones del crecimiento metropolitano.

El 20 de junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, declaró su competencia originaria en relación a este reclamo y conminó a los demandados a que —de manera

coordinada— presentaran un plan de saneamiento de la cuenca. La Corte también intimó a las empresas para que informen sobre los recaudos a tomar para detener y revertir la contaminación de la zona. Asimismo aceptó incluir a la Defensoría del Pueblo de la Nación y a un conjunto de organizaciones no gubernamentales de defensa del ambiente¹ como “terceros en la causa” (*amicus curiae*), en ese sentido, estos actores se transformaron en monitores sociales del proceso judicial.

La Corte Suprema de Justicia dictó sentencia el 8 de julio de 2008, en esta oportunidad “dividió” la causa en dos partes, declarando sentencia final en referencia a la recomposición y prevención de daños futuros, dejando pendiente la definición de la reparación del daño ambiental colectivo. Esta decisión estuvo sustentada en la búsqueda de eficacia política, estableciendo así un parámetro temporal para abordar primero lo más urgente, que era la recomposición del orden público ambiental (Cafferatta, 2008: 3).

El máximo tribunal definió un esquema de ejecución de la sentencia que involucra a varias instituciones: la Auditoría General de la Nación tiene a su cargo el control de la ejecución presupuestaria del plan integral de saneamiento ambiental (PISA) de la CMR, el Poder Judicial Federal (el juzgado de Primera Instancia de Quilmes) tiene a su cargo el control de la ejecución de la sentencia y las organizaciones no gubernamentales que habían sido designadas “terceros en la causa” forman parte de un “cuerpo colegiado” coordinado por el defensor del Pueblo de la Nación. En las audiencias que, hasta el presente, convoca el juez de Primera Instancia, se hacen presentes las autoridades de las diferentes jurisdicciones con competencia

¹ Las organizaciones no gubernamentales en defensa del ambiente que fueron aceptadas como terceros en la causa fueron: Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH), Asociación de Vecinos La Boca (AVLB), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Greenpeace Argentina.

en la CMR, quienes deben informar sobre el grado de avance del plan integral de saneamiento de la Cuenca; en ese marco, el Cuerpo Colegiado lleva adelante un monitoreo del proceso y publica informes periódicos de seguimiento de la causa.

Desde 2006 hasta el presente, la causa “Beatriz Mendoza” ha generado un inédito proceso de movilización de los actores sociales en la arena judicial y es un caso testigo de final abierto que toma el pulso de las políticas ambientales metropolitanas.

En este artículo nos proponemos analizar este proceso controversial de construcción de las demandas ambientales en la arena judicial. Nos interesa identificar los puntos de tensión social, política e institucional abiertos por la causa “Beatriz Mendoza”. Nuestro punto de partida se organiza en torno a dos hipótesis de trabajo.

En primer lugar, desde que el tema se ha vuelto objeto de problematización pública, se han hecho visibles los déficits en las políticas de gestión de cuencas hídricas en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Durante los últimos veinte años, distintos organismos —con escaso poder político— han tenido a su cargo el saneamiento de la CMR, su inacción, su ineficiencia y la falta de herramientas políticas para el control de la contaminación, son sometidos a una profunda revisión, tomando en consideración un marco temporal de mayor alcance. En la arena judicial, la gestión de cuencas comienza a ser vista desde una perspectiva político institucional que considera la gestión integrada de los recursos hídricos a escala metropolitana. Esto último abre una serie de preguntas en relación a los problemas políticos para la coordinación interjurisdiccional de los diferentes gobiernos con competencia en la Cuenca y en torno a los déficits en materia de política de suelo y ordenamiento ambiental del territorio.

En segundo lugar, la significación pública de la “causa Beatriz Mendoza” puede ser analizada como el emergente más claro del proceso de juridificación de la cuestión ambiental en Argentina. La juridificación da cuenta del proceso social

mediante el cual los conflictos ambientales son re-significados cuando son llevados a la esfera del derecho. Engloba el análisis de la forma en que los actores utilizan el repertorio jurídico a su disposición, la participación diferencial de los operadores del derecho en el conflicto y el ajuste de las expectativas de los actores sobre la ley y la justicia en general (Azuela y Mussetta, 2008: 17; Azuela, 2006: 95).

El “caso Riachuelo” (es decir el *affaire* público abierto por la causa Beatriz Mendoza) forma parte de un proceso de movilización de recursos legales y repertorios jurídicos disponibles desde hace poco más de una década en nuestro país y cuya aplicación había sido prácticamente nula en años recientes. La dinámica conflictiva abierta por el caso, permitió asignar existencia social a esas leyes y, en ese punto, la Corte Suprema de Justicia jugó un papel central como organizador de todo el proceso de enrolamiento de actores; esto generó un proceso de movilización social y de cambio en las expectativas de la sociedad con respecto a la cuestión ambiental en Argentina.

Nos proponemos examinar estas hipótesis buscando recorrer un camino que nos permita analizar el conflicto por el saneamiento de la CMR en términos de su productividad jurídica (ampliación de los repertorios legales disponibles en defensa del ambiente, capacidad de estos actores jurídicos para incidir en el campo ambiental) y en referencia a los puntos de inflexión en relación a la agenda de gobernabilidad metropolitana.

Dos son las preguntas centrales que intentaremos responder. La primera: ¿cuáles son las tensiones y movimientos que produce el conflicto en la escala metropolitana, en términos de los cambios en la distribución de poder territorial entre el gobierno federal, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gobierno de la provincia de Buenos Aires y los gobiernos municipales? ; la segunda: ¿qué consecuencias trae la juridificación del conflicto ambiental en términos de la distribución de poder relativo entre los actores sociales que participan en la controversia y cuál es la capacidad de influencia que

tiene este singular proceso judicial en la agenda de la política pública ambiental?

La secuencia expositiva que seguiremos buscará en primer lugar describir los principales factores de estructuración del problema del saneamiento del Riachuelo y cómo este ha sido construido en el marco de la causa judicial. Seguidamente analizaremos los hiatos abiertos por el caso en relación a las tensiones y conflictos de las diferentes jurisdicciones de gobierno con competencia en el territorio. En tercer lugar, buscaremos hacer visible la articulación de intereses conflictivos en la arena judicial, buscando mostrar el papel diferencial que ocupan los expertos y la figura del juez en el proceso de movilización de argumentos y en la generación de tensiones para asignar fuerza normativa a las leyes ambientales. Finalmente, marcaremos algunos puntos de inflexión institucional abiertos por el conflicto.

LA DEGRADACIÓN URBANO-AMBIENTAL DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO

La situación ambiental en la Argentina evidencia procesos de deterioro más graves de lo esperable para un país de desarrollo mediano, que en algunos casos determinan condiciones críticas en la calidad de vida de la población. Gran parte de estos problemas son el resultado, principalmente, de una forma de ocupación del territorio que no tuvo en cuenta sus restricciones y potencialidades, junto con un marco de reglamentación inadecuado y un déficit de décadas en materia de infraestructura sanitaria y de tratamiento de excretas. (Clichevsky, 2002).

En lo que se refiere a la política urbano-ambiental, es de destacar que las ciudades argentinas se han expandido físicamente según el funcionamiento del mercado de tierras, con muy escasas regulaciones estatales. Ello ha dado por resultado fuertes problemas urbano-ambientales, aunque se haya realizado un esfuerzo en la última década para mejorar la situación,

a partir de inversiones realizadas, en su mayoría, con créditos externos. Pero las soluciones fueron mucho menores que las demandas existentes. (Clichevsky, 2002: 3).

La degradación ambiental de la CMR es un exponente de la falta de gestión integrada del territorio metropolitano de Buenos Aires, la que está marcada por un localismo estrecho en la gestión municipal y por la falta de instancias de coordinación de las políticas metropolitanas. (Pérez, 1994; Pérez, 2008).

En las últimas tres décadas, diferentes organismos han tendido a su cargo la ejecución de acciones para el saneamiento de la CMR, sin embargo, las marchas y contramarchas en aspectos tales como la planificación del uso del suelo, la expansión de la infraestructura de saneamiento, la gestión de los residuos sólidos urbanos y el control de la contaminación industrial, no han generado un contexto de políticas favorable a la preservación de la base de recursos naturales en el territorio.

Las principales fuentes de contaminación de la CMR son las aguas cloacales, las aguas pluviales contaminadas por el aporte de residuos sólidos urbanos y las conexiones clandestinas industriales y residenciales. La cuenca recibe el aporte de un gran número de cursos de agua a cielo abierto y entubados, y desagües pluviales. De las descargas que llegan al Río de la Plata por pluviales, arroyos y ríos, el Matanza Riachuelo es el que aporta el mayor volumen de contaminantes (véase, en el CD, mapa 7.1).

La cuenca ocupa una superficie de 2 240 km², en cuyas jurisdicciones completas habita un total de 8 212 953 habitantes, que se concentran principalmente en los municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora (los tres forman parte de la provincia de Buenos Aires) y el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ACUMAR, 2014)². Existen zonas críticas desde el punto de vista ambiental por la localización de industrias

² Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/626/cantidad-de-poblacion-de-la-cuenca-matanza-riachuelo-segun-sexo-y-edad>

sobre los márgenes del río, por la existencia de asentamientos en sitios contaminados y por la presencia de basurales a cielo abierto. Alrededor de 55% de la población de la Cuenca no dispone de cloacas y descarga directamente a pozos negros o cámaras sépticas y la cobertura de agua potable alcanza 65% de la población total de la misma.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) de Avellaneda (2008: 11) han señalado que las industrias son la principal causa de contaminación por sustancias tóxicas y constituyen casi 75% del total de las descargas de la demanda bioquímica de oxígeno (DBO) que se vierten en la cuenca. La autoridad de la CMR ha empadronado a 23 523 empresas en toda la cuenca, de las cuales la mitad son establecimientos industriales (ACUMAR, 2014)³. Se calcula que unas 3 000 industrias (aún no se ha completado el registro de los agentes contaminantes) generan efluentes líquidos que son volcados al curso de agua. De ellas, hay 70% que no posee plantas de tratamiento ni gestión ambiental interna de manejo de residuos industriales (ACUMAR, 2009; SAYDS-UTN Avellaneda, 2008).

Es importante decir que, en ese contexto de alta degradación ambiental, la vulnerabilidad social de la población alcanza niveles muy alarmantes: de un total de un millón de personas viviendo en villas y asentamientos en el AMBA, 50% se localiza en la CMR. El hecho de que la población en villas y asentamientos de la Cuenca representen 20% del total de los barrios informales del AMBA, indica una alta densidad poblacional. A medida que se desciende hacia la Cuenca Baja, es decir la zona más urbanizada, aumenta la concentración de población residente en villas y asentamientos localizada en los márgenes del curso de agua. En lo que se refiere a la situación de vulnerabilidad

³ Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/566/cantidad-de-establecimientos-existentes-en-la-cuenca-matanza-riachuelo-cmr-por-tipo-de-produccion-y-cantidad-de-empleados>

de la población, un estudio reciente muestra que 53% de la población de la CMR se encuentra expuesta a elevados niveles de riesgo sanitario, de los cuales 14% merecen especial atención por habitar áreas de alta densidad poblacional. (Aysa; 2009)⁴.

EL CAMBIO EN LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL A PARTIR DE LA CAUSA “BEATRIZ MENDOZA”

En la arena judicial el diagnóstico anterior fue objeto de deliberación. En el periodo de instrucción de sumario, la Corte convocó a un total de cuatro audiencias públicas donde el gobierno nacional (representado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) el gobierno provincial, los gobiernos municipales, las empresas acusadas de contaminar el curso de agua, las ONG en defensa del ambiente y el Defensor del Pueblo de la Nación, pudieron presentar sus acusaciones y alegatos. Al final del proceso, como ya fue señalado, la corte dictó sentencia por recomposición y prevención del daño ambiental y estableció un programa de cumplimiento obligatorio definiendo medidas de política pública a ser implementadas bajo pena de aplicar multas a los funcionarios.

Mientras duraron las audiencias públicas los puntos de controversia giraron en torno a: a) la cuestión institucional, donde el tema central de discusión fue la definición de una autoridad con capacidad política para controlar la contaminación y con

⁴ El riesgo sanitario se mide a partir de tres indicadores: la cobertura de servicios de agua potable y cloacas, la presencia de menores de 5 años y la probabilidad de inundación. El riesgo sanitario, como condición inmanente, afecta directamente a la población a través de las condiciones materiales específicas de existencia, del conjunto de conocimientos y experiencias como capital cultural, que la población posee. Por ello, se entiende que a partir de una determinada situación de riesgo y de diversos factores socio-ambientales, políticos y económicos, una población determinada se encuentra en situación de vulnerabilidad sanitaria.

presupuesto y funciones claramente delimitadas *b*) La cuestión de las obras más importantes de saneamiento: limpieza de márgenes, erradicación de basurales a cielo abierto, control de la contaminación industrial *c*) La extensión de las redes de agua potable y saneamiento como una medida virtuosa en un doble sentido: para cubrir el déficit existente y para evitar los vuelcos clandestinos que someten al río a una situación de anoxia crónica.

La resultante institucional de este proceso fue la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Legalmente constituida en 2006, está compuesta por ocho integrantes: el titular de la SAYDS, que ejerce la presidencia, tres representantes del poder ejecutivo nacional, tres de la provincia de Buenos Aires y dos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La misma tiene competencia en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y catorce municipios (partidos) de la provincia de Buenos Aires (Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, General Las Heras, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente). La autoridad de Cuenca posee facultades de regulación, control y fomento de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. Tiene a su cargo la gestión y administración, con carácter de unidad ejecutora central, de los fondos necesarios para llevar a cabo el Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la cuenca hídrica Matanza Riachuelo.

Las facultades, poderes y competencias de la Autoridad en materia ambiental prevalecen por sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la Cuenca, debiendo establecer su

articulación y armonización con las competencias locales. Puede asimismo disponer de medidas preventivas cuando tomare conocimiento en forma directa, indirecta o por denuncia, de una situación de peligro para el ambiente o la integridad física de los habitantes en el ámbito de la cuenca.

A partir de su creación, la ACUMAR asumió el papel de organismo público articulador de las políticas para la Cuenca y se transformó en la interlocutora fundamental del proceso judicial. Cuando la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia final por la recomposición y prevención del daño ambiental, estableció que la responsabilidad primaria por el daño ambiental generado sobre la cuenca corresponde a las tres jurisdicciones (gobierno federal, gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y gobierno de la Provincia de Buenos Aires) pero definió que la ejecución de las medidas recaería sobre la máxima autoridad de la ACUMAR, cargo que está ocupado por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

A partir de allí las acciones de saneamiento de la cuenca fueron impulsadas por este organismo, pero en un proceso monitoreado desde el poder judicial. Como veremos en el próximo apartado, la existencia de una autoridad de Cuenca, no garantiza por sí la implantación del plan de saneamiento de la misma, pues la gestión de los recursos hídricos no es otra cosa que la gestión de múltiples usos e intereses en conflicto.

LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LA CMR, EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO Y LOS CONFLICTOS INTERJURISDICCIONALES

El proceso de gestión de cuencas hidrográficas se define generalmente como aquel que permite formular, gestionar y ejecutar un conjunto integrado de acciones sobre el medio natural, la estructura social, económica y legal, con participación de la población y usuarios de la cuenca, para alcanzar objetivos

específicos requeridos por la sociedad. Eso significa que una cuenca es al mismo tiempo una región ambiental y una región de planificación, y quienes tienen a su cargo el proceso de gestión deben reconocer tanto los condicionantes del medio natural como la integridad de los procesos ambientales, estos últimos fuertemente condicionados por procesos sociales. Este enfoque permite establecer herramientas de política para la intervención en el territorio en el corto y mediano plazo (el saneamiento y la mitigación de daños) como para la planificación de las estrategias de desarrollo que consideren el largo plazo (desarrollo sustentable).

Los procesos que explican la degradación de la Cuenca operan en diferentes escalas y están multideterminados por factores económicos, sociales y políticos. De las múltiples escalas de análisis, es el ámbito metropolitano el que desempeña (como ya hemos podido ver) un peso fundamental. Es decir que para intervenir en la región de la Cuenca será necesario tener en cuenta diferentes procesos territoriales en los que intervienen una gran variedad de actores sociales y gubernamentales. En la Región Metropolitana de Buenos Aires la dinámica histórica de expansión urbana ha generado varios condicionantes para el proceso de gestión de las cuencas hidrográficas.

En primer lugar, el proceso de ocupación del territorio en la Región Metropolitana de Buenos Aires siguió un eje transversal a las grandes cuencas, sin respetar áreas de vacancia necesarias para la protección de los recursos naturales. Varios trabajos han señalado que la expansión de la mancha urbana ha seguido una estructura de ocupación del suelo de forma radial en torno al ferrocarril primero y al sistema vial después. Esto ha ido acompañado de una diferencia marcada en la mayor calidad urbana del norte a expensas del sur, una preeminencia del centro sobre la periferia y una prevalencia de los ejes principales sobre los intersticiales, estos últimos de baja accesibilidad y con carencia de servicios urbanos (Torres,

1999). Por lo tanto, el proceso histórico de expansión urbana, no respetó las condiciones ambientales y topográficas de las cuencas. La coexistencia de dos geometrías diferentes (en tanto las cuencas y la costa del Río de la Plata definen una matriz ortogonal y la estructura vial, el sistema de transportes y los ejes de crecimiento de la mancha urbana responden a una matriz radial), impone la necesidad de establecer criterios de ordenamiento territorial para preservar la integridad de los procesos ambientales. (Garay, 1995).

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, una mirada multiescalar requiere tomar en cuenta las diferentes dinámicas socio-económicas que impulsaron la urbanización de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esto implica diferenciar situaciones en cuanto a densidad poblacional (en la cuenca baja hay altas densidades poblacionales, en la cuenca media hay una densidad media con un patrón difuso de ocupación del suelo y en la cuenca alta existe una importante porción de territorio rural); en cuanto a las diferentes formas de ocupación del territorio (asentamientos, villas, barrios consolidados, nuevas urbanizaciones cerradas) y en cuanto a la convivencia de diferentes usos (usos industriales, usos residenciales, áreas de riesgo tecnológico). Por lo tanto, no se pueden planificar intervenciones en la Cuenca como si se tratara de un territorio homogéneo, pues los diferentes patrones predominantes en los usos del suelo, son un condicionante importante para cualquier política de ordenamiento ambiental.

En tercer lugar, las grandes reservas de espacios abiertos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, tienen una indisoluble relación con el sistema hidrográfico. Esto implica que las cuencas tienen grandes espacios vacantes que, con diferentes niveles de calidad ambiental, representan un marco vital de oportunidades para generar espacio público con mejores condiciones ambientales y también para producir suelo urbano para los sectores populares. Si esto no se considera objeto de política, es decir si no se problematiza su uso y valor público,

muchas de las mejoras que puedan hacerse en la Cuenca pueden transformarse (como la literatura sobre renovación urbana ha documentado con tanta elocuencia) en ámbitos de valorización del suelo que sean aprovechados exclusivamente en forma privada.

Las tres cuestiones mencionadas tienen una especial relevancia para el saneamiento de la CMR, pues los dispositivos de planeación urbana y ordenamiento territorial son extremadamente débiles en los municipios del conurbano bonaerense, alcanzan una preponderancia formal mayor en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y no logran superar un carácter meramente orientativo en la Provincia de Buenos Aires. Una de las consecuencias más importantes de esta debilidad en las regulaciones del uso del suelo, es que deja subordinada la producción de suelo urbano a los actores privados que están orientados por una lógica especulativa, lo que refuerza la dinámica segregación socio-espacial.

Una tensión importante que enfrenta en la actualidad la política de saneamiento de la Cuenca se refiere a las dificultades que encuentra la ACUMAR para establecer acuerdos con otros actores con competencias concurrentes en el territorio o con incidencia directa en la gestión del agua (por ejemplo, no ha podido establecer acuerdos clave de gestión coordinada con AYSA, la empresa de agua y saneamiento). El esquema institucional adoptado, incorpora débilmente o deja afuera a actores claves en la gestión de los recursos hídricos (municipios y usuarios públicos y privados del agua), lo que no permite fortalecer un esquema de autoridad para establecer acuerdos que vigoricen su capacidad de intervención. Para el caso de los municipios metropolitanos debe recurrir a acuerdos ad hoc, este fue precisamente un tema cuestionado durante las audiencias públicas del caso Beatriz Mendoza.

A partir de la sentencia y desde que la ejecución quedó en manos del juez de Primera Instancia, se ha pasado a un

sistema institucional de control mixto⁵, donde se han hecho visibles de manera aumentada numerosas tensiones y conflictos abiertos por la ocupación del territorio metropolitano. Por un lado, actores poderosos, como son las industrias, se niegan a relocalizar sus actividades o a pagar multas por contaminar, desconociendo el poder de policía que le ha sido legalmente concedido a ACUMAR. Por el otro, son varios los municipios que promueven una política de uso del suelo que entra en contradicción con el saneamiento y recuperación de espacio público (promoviendo nuevas instalaciones en sitios ribereños o de reserva para infraestructura de saneamiento). Finalmente, hay actores económicos informales de gran peso político, que hacen uso del territorio sin respetar los usos legales establecidos por la zonificación urbana.

Dos ejemplos paradigmáticos pueden ser mencionados. El conflicto en torno a la utilización de un predio que, desde hace más de veinte años, está destinado a la construcción de una planta de tratamiento de los efluentes industriales de las curtiembres del municipio de Lanús y el conflicto por la localización de una feria a cielo abierto en el municipio de Lomas de Zamora en los márgenes del Riachuelo: la feria de “La Salada”. En ambos casos, el juez dictaminó que se llevaran adelante medidas tendientes al ordenamiento del uso del suelo. En el primer caso, conminó a ACUBA (la Asociación de Curtidores de la Provincia de Buenos Aires) a llevar adelante una obra denominada “Polo de Curtiembres” (que permitiría relocalizar a las industrias en un área específica y volcar sus efluentes a una planta de tratamiento centralizada); en el caso de la Feria exigió que se llegara a un acuerdo con los feriantes

⁵ Nos referimos al esquema de ejecución de la sentencia que ha pasado a manos del juez de Primera Instancia de Quilmes y donde varias instituciones (Auditoría General de la Nación, Cuerpo Colegiado) tienen a su cargo el monitoreo del proceso que se focaliza en la implementación de la política pública de saneamiento, la definición de estrategias y el cumplimiento de los plazos de ejecución.

para la relocalización de los puestos instalados sobre la ribera, los que impiden la libre circulación por la traza del camino de sirga. En el primer caso, se logró un avance en las obras luego de episodios de enorme conflictividad suscitados a partir de la ocupación del predio por parte de pobladores sin vivienda que reclamaban soluciones habitacionales (en la actualidad hay un acuerdo de subdivisión del predio: una parte será para el polo curtiembre y la otra para construcción de vivienda social). En el segundo caso, si bien se llegó a un acuerdo para la relocalización de algunos puestos en el año 2008, estos acuerdos han vuelto a fojas cero por los cambios de autoridades a nivel municipal (el Intendente renunció luego que el juez lo conminara a pagar una multa por incumplimiento del compromiso asumido ante el fuero judicial) y por la discontinuidad de la gestión de la ACUMAR que, en los últimos tres años de existencia ha modificado cuatro veces su estructura orgánica, lo cual ha repercutido en su funcionamiento, generando cambios de rumbo en las acciones emprendidas⁶.

La gobernabilidad ambiental implica “la articulación compleja y contradictoria entre múltiples prácticas y representaciones a través de la cual diferentes actores políticos, actuantes en distintas escalas se hacen presentes con efectos pertinentes y con diferentes grados de legitimidad, colaboración y/o conflicto, en la constitución de un territorio y en la gestión de su dotación de recursos naturales” (Alimonda, 2006: 51). El “caso Riachuelo” expresa y muestra en forma aumentada el conflicto de poderes entre niveles jurisdiccionales que se relaciona con un problema histórico de ausencia de planificación

⁶ En el último año y medio ACUMAR ha cambiado cuatro veces de director ejecutivo y dos veces de presidente. A ello se suma el hecho de que aún no fueron designados los funcionarios responsables de cada una de las áreas temáticas de gestión ni se han dispuesto los mecanismos para regularizar la situación laboral de quienes desempeñan tareas para el ente interjurisdiccional (Nápoli, A y García Espil, J, 2010: 11).

metropolitana, superposición de competencias y legislaciones. La novedad en el periodo más reciente es que la gobernabilidad ambiental se ha transformado en un asunto político.

La controversia judicial por el saneamiento del Riachuelo pone en cuestión el sentido mismo de la expansión productiva en la región, apuntando a la consideración de la cuestión ambiental como un factor que, a partir de la intervención de la Corte Suprema de Justicia, no puede en modo alguno ser la variable de ajuste para el esquema económico individual de las empresas.

La gran tensión política está dada en el hecho de que la Corte exige medidas coordinadas y progresivas y buena parte de los actores sociales y políticos con capacidad de intervención en el territorio metropolitano representan intereses favorables al sostenimiento del *statu quo* existente.

La articulación de acciones viene de la mano de la vía judicial, a partir de las mandas del juez de Primera Instancia, sin embargo, no se observa un proceso convergente de integración de las competencias concurrentes de las diferentes autoridades en el territorio. De este modo, la acción de la justicia pone en evidencia conflictos territoriales y distributivos que hasta hace poco no tenían visibilidad pública y ahora ganan un alto grado de repercusión política. El caso judicial es un prisma aumentado que muestra con elocuencia los conflictos por la apropiación del territorio metropolitano. La pregunta que cabe formularse entonces es: ¿a qué se debe esta influencia inusual del poder judicial en la definición de la cuestión ambiental?

LA JURIDIFICACIÓN DEL CONFLICTO AMBIENTAL POR EL SANEAMIENTO DE LA CMR

En Argentina, la estabilización del campo jurídico ambiental, se organiza a partir de las enmiendas de la Constitución de la Nación Argentina en 1994. La reforma de la Carta Magna

estableció el derecho al ambiente sano con rango de derecho constitucional (artículo 41), se institucionalizaron mecanismos de participación ambiental —tales como la iniciativa popular (artículo 39), la consulta popular (artículo 40) y las audiencias públicas (artículo 42)— y, fundamentalmente, se consagraron los derechos de incidencia colectiva. Estos últimos están definidos en el artículo 43 de la Constitución Nacional en referencia a la “acción de amparo colectivo”, que garantiza “contra cualquier forma de discriminación, los derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor y a los derechos de incidencia colectiva en general” (Sabsay, 1996: 30).

Esto último dio lugar a un nuevo campo para la tutela de los derechos definido en términos colectivos: se trata de derechos de naturaleza transindividual, que pertenecen a un grupo indeterminado de personas y permiten que cualquier ciudadano afectado por la violación del derecho (directa o indirectamente) pueda actuar colectivamente en su defensa. Del mismo modo, se otorgó la potestad de legitimación activa amplia al “...afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley...” (artículo 85 de la Constitución Nacional) para interponer acciones de amparo en defensa de los derechos de incidencia colectiva, entre los cuales se encuentra el derecho a un ambiente sano. Esto implicó dar un nuevo rol a las organizaciones ambientales, reconociéndoles legitimidad jurídica para —comprobadas ciertas condiciones— representar el interés general de la población. Al mismo tiempo, al extenderse esta potestad al defensor del pueblo, se amplió el campo de acción de éste, incorporando centralmente la vía de acción judicial en el espectro de sus facultades.

A estos cambios se sumó la creación de un Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y toda una serie de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental que habilitan un sistema de poderes concurrentes, de manera tal que la nación debe emitir normas que garanticen bases mínimas de

protección ambiental y le toca a las provincias complementar y aplicar esas normas, en virtud del dominio originario sobre los recursos naturales que les corresponde. Esto llevó a la creación de nuevas regulaciones (ley de protección ambiental de los bosques nativos, ley de gestión de las aguas, ley general del ambiente, ley de acceso a la información pública, etc.). Muchas de estas leyes (como la de protección de los bosques nativos) han sido la resultante de importantes procesos de movilización social mediante la utilización del recurso jurídico de la iniciativa popular.

Todo este proceso de cambio jurídico ha implicado asignar un nuevo rango constitucional a los derechos ambientales, generar nuevos ámbitos de protección de la naturaleza, reforzar las competencias legales de las ONG de defensa del ambiente, y dar mayor legitimidad a un organismo público de control de gestión: la Defensoría del Pueblo de la Nación.

Pero sobre todo, este conjunto de cambios legales ha permitido que los especialistas en derecho ambiental ganaran protagonismo como litigantes en la arena judicial.

Cuando la Corte Suprema de Justicia dictó competencia originaria y aceptó a un grupo de organizaciones de defensa del ambiente, lideradas por la Defensoría del Pueblo de la Nación, como terceros en la causa, lo hizo buscando dar mayor visibilidad al debate por el saneamiento del Riachuelo, facilitando que estos actores sociales (en su mayoría expertos en derecho) pudieran hacer uso de un novedoso repertorio jurídico disponible para plantear sus demandas. Las audiencias fueron, de algún modo, un escenario público para la presentación de argumentos en torno a la defensa del ambiente.

En su sentencia de competencia originaria, la Corte Suprema de Justicia se apoyó en la letra de la Ley General del Ambiente de la República (una ley de presupuestos mínimos que no estaba reglamentada y, por lo tanto no tenía existencia social) como una herramienta válida para dar instrucciones al poder ejecutivo en relación a la recomposición y reparación

del daño colectivo. Los procedimientos para llevar adelante el juicio, se encararon como un experimento institucional en relación a la aplicabilidad de esta ley. La exigencia del plan de saneamiento se apoyó en los principales mandatos de esta norma jurídica (recomponer, prevenir, resarcir) al tiempo que se definió un sistema de monitores cruzados, buscando ampliar los mecanismos para la participación ciudadana en materia ambiental. En la actualidad, el plan integral de saneamiento ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo está siendo monitoreado a través del proceso judicial.

Es importante tener en cuenta que, en tanto el derecho es un conjunto de enunciados que muchas veces tienen carácter indeterminado, lo que sucede cuando esas normas empiezan a operar en la práctica es que los actores disputan el sentido de su aplicación. Cuando la cuestión ambiental es crecientemente abordada mediante regulaciones y existe un debate en torno a las mismas, podemos constatar que se ha juridificado. (Azuela, 2006).

¿Cuáles son las huellas de la juridificación de la cuestión ambiental en el campo de las políticas públicas metropolitanas? Los signos son aún incipientes y contradictorios, pero podemos mencionar los dos más importantes.

En primer lugar, ha aumentado la influencia de los especialistas en derecho ambiental, quienes se presentan como fuentes de autoridad reconocida en torno a la definición de las cuestiones relevantes para el saneamiento de la cuenca. Este fenómeno muestra que ciertos actores sociales (no todos, notablemente los que tienen las competencias legales) hacen uso de los recursos jurídicos como forma de procesar los conflictos.

Estos actores, en su mayoría expertos en materia de derecho ambiental y activistas en organizaciones no gubernamentales en defensa del ambiente, han logrado inscribir sus reclamos históricos en el marco del proceso judicial y actualmente son los que llevan adelante el proceso de inscripción de las

demandas sociales en tanto asunto público (Latour, 1990)⁷. Esto ha generado un inventario de acciones de seguimiento que funciona como un repertorio de recursos disponible en manos de los actores sociales para reclamar la ejecución del plan de saneamiento. Una de las consecuencias más visibles de todo el proceso es la generación de un stock disponible de información para el seguimiento de las políticas de gestión de la cuenca.

El proceso, sin embargo, deja abierta una tensión irresuelta que refiere a la imposibilidad de implementar políticas públicas desde el campo judicial y abre interrogantes sobre la capacidad de movilización de los especialistas y activistas de las organizaciones no gubernamentales en defensa del ambiente, pues se trata de un grupo muy reducido de actores quienes juegan el rol de monitores en la causa, asumiendo la representación del interés de la sociedad en su conjunto. En algún sentido, la causa “Riachuelo”, constituye una ventana de oportunidades para que estas ONG puedan ampliar su influencia en ámbitos como el acceso a la información pública, mecanismos de legitimación judicial por medio de la defensa de los intereses colectivos o la participación en el control de las políticas públicas.

Aquí es importante decir que los actores demandantes no se han podido expresar, si bien son parte de un “caso colectivo”, no se han constituido en “actor colectivo”. Jenkins y Eckert (1986) argumentan que la acción colectiva de éxito, es decir aquella que logra influenciar el sistema político en el sentido de su transformación, requiere de una alianza entre movimientos de masa nativos (basados en asociaciones autónomas y locales) y grupos de interés profesional u ONG profesionales; esto es

⁷ La inscripción de un problema, no se agota en las posibles interpretaciones sobre lo que constituye el/los puntos de pasaje obligatorios; la misma debe vehiculizarse por medio de un “dispositivo”, es decir cuando una entidad se materializa en un signo, en un archivo, en un documento, en un trozo de papel, en una huella y este último colectiviza un tipo particular de visión, en la medida en que “escenifica” aquello que representa. (Latour, 1990:19).

lo que permite —en muchos casos—, la introducción de un grupo excluido en el sistema de organización política. Los estudios más prominentes sobre sociedad civil sostienen que “las asociaciones autónomas, voluntarias y nativas, dentro de la sociedad civil, que usan y amplían el discurso público y los espacios públicos para el discurso, son la ‘diferencia específica’ de los movimientos sociales contemporáneos” (Cohen y Arato, 2000: 570). En el caso que estamos analizando, tal movimiento no se ha conformado, posiblemente —y entre otras razones— porque no existe tal alianza constitutiva entre movimientos territoriales y grupos de interés profesional. Los demandantes en la causa, en su mayoría vecinos de la localidad de Avellaneda (un municipio afectado por múltiples amenazas ambientales), no han formado parte de la estrategia elaborada por la Defensoría y tampoco han podido constituirse en actores políticos a partir de su presentación como querellantes en la causa.

En segundo lugar, se ha reforzado el papel del juez de Primera Instancia como un actor político relevante, en tanto tiene un papel central como organizador del proceso, cumple la función de traductor de las demandas sociales, es en definitiva el último experto que dictamina sobre la evidencia científica y, notablemente, funciona como máxima autoridad para la definición de las políticas públicas en la Cuenca.

Si bien la Corte ha insistido en que no es quien fija los objetivos de la política y que, por el contrario, manda a hacer de acuerdo a los contenidos mínimos que fija la ley, lo cierto es que, a partir de que el caso pasó al juez de Primera Instancia, es en el ámbito judicial donde se discute, se toma el pulso y muchas veces se definen las decisiones de política pública para la gestión de la Cuenca. En tanto la causa tiene metas y plazos de ejecución, es posible ver que la ACUMAR va presentando los avances del plan en entregas sucesivas cuyos vencimientos no son otros que los que fija el proceso judicial.

Como lo ha señalado Boltanski (1996), en situaciones donde el *affaire* judicial se transforma en un alerta (es decir el llamado

de atención sobre un peligro), se requiere la intervención del saber experto para alimentar los mecanismos de prueba, lo que implica su contrastación a través de centros de cálculo (será necesario establecer cuántas personas han sido afectadas o serán afectadas y medir su exposición). Aquí es donde el juez tiene que responder en tanto juez, pero también en tanto experto, y no existen mecanismos democráticos para una *contra-expertise* en el campo judicial.

En el último tiempo el rol del juez de la causa ha virado hacia un rol más activo aún, imponiendo la ejecución de multas a ser costeadas por los funcionarios que incumplen con las medidas impuestas por la Corte. Sin embargo, ante la imposibilidad de continuar por la vía del recambio permanente de autoridades, el juez ha debido retroceder y posponer las sanciones. Esto muestra la existencia de un conflicto importante entre el poder ejecutivo y el judicial y que la causa Riachuelo es una apuesta abierta en términos de generar tensiones institucionales.

La Corte ha avanzando en todo el proceso con medidas preparatorias y luego con medidas más directas, con miras a supervisarlas activamente, aunque el resultado final, y las vías de acción para la satisfacción de los derechos, aún están indefinidos. Las audiencias, las presentaciones de informes, las revisiones de expertos en un primer momento y la instancia de controles cruzados en un segundo momento (cuando la causa pasa el Juzgado de Primera Instancia de Quilmes), tienen el propósito de generar mecanismos de deliberación interna y transparencia externa. Todo ello apunta a mantener el caso abierto, pues este ejercicio de experimentalista sólo tiene sentido si apuesta a la larga duración. Como ha señalado el actual presidente de la Corte Suprema de Justicia “en el proceso colectivo ambiental la sentencia no es una, sino varias; no es típica, sino atípica; el proceso no se extingue, sino que continúa. Podríamos decir que son procesos de larga duración en la medida en que el tiempo es inherente a su ejecución, ya

que es imposible o hasta inconveniente resolver la situación con una medida inmediata y drástica” (Lorenzetti, 2008:113).

En ese sentido, el juez es un actor político que tiene a su cargo mantener abierta la tensión y, de ese modo inaugurar un ejercicio experimentalista donde el plan de saneamiento se formula y se revisa con participación de las diferentes partes involucradas en el juicio.

CONCLUSIONES

La causa judicial por el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo es un “caso testigo” que genera movimientos en las formas en que se procesan las políticas públicas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En tanto la Corte ha declarado su competencia originaria, indicando que los ecosistemas dañados deben ser restituidos a su situación original y, sólo en caso de que esto no sea posible, deben ser reparados, esto permite instalar un “orden ambiental” que reclama para sí una consideración equivalente a y en relación con los derechos de las personas, en referencia al derecho a disfrutar un ambiente sano. Esta declaración de competencia representa un momento inicial que establece un piso y un marco de derechos para discutir la cuestión ambiental. Una vez iniciado el proceso judicial, y en ejercicio de facultades que ha denominado “ordenatorias e instructorias” la Corte emprendió una tarea destinada a generar tensiones y movimientos entre los diferentes actores sociales que participan en el proceso, y una vez dictada la sentencia, se propone avanzar en su continuidad, pues no considera que su objeto esté garantizado.

Este ejercicio experimentalista, tiene que enfrentar dos grandes desafíos: en primer lugar lograr que la sentencia movilice a quienes tienen “el poder de actuar” y en segundo lugar requiere encontrar caminos institucionales sostenibles en el

tiempo, que vayan más allá de la periodicidad de los mandatos y que logren establecer acuerdos para las competencias concurrentes de los diferentes gobiernos que intervienen en el ámbito metropolitano.

Hemos podido constatar que el proceso judicial no alcanzó a desestabilizar los obstáculos que impiden la coordinación interjurisdiccional y en tiempos recientes, a partir del proceso micro-institucional diseñado para controlar la ejecución de la sentencia, las jurisdicciones debieron asumir un rol más activo de coordinación, incluso si se trata de dar cuenta de los incumplimientos en las metas y plazos de ejecución.

El principal saldo del proceso ha sido la creación de una nueva autoridad para la CMR, la que tiene (a diferencia de los experimentos institucionales anteriores) capacidad legal para intervenir en el territorio. Hemos visto que esto no ha sido suficiente para garantizar la implementación del plan de saneamiento cumpliendo las metas y plazos fijadas por la CSJN. Sin embargo, la emergencia de la ACUMAR como nuevo actor institucional, representa una ventana de oportunidades para la acción colectiva de las organizaciones en defensa del ambiente, en ese sentido, el proceso judicial, que continúa abierto, define una arena de conflicto en la que estos actores pueden referenciar y articular sus demandas.

Una segunda derivación importante es la formación de un incipiente campo ambiental definido como un ámbito específico en donde ciertos actores sociales deliberan a partir de posiciones y disposiciones en torno al significado de los problemas ambientales, logrando cierta influencia en el espacio público. Este campo ha ganado significación política a partir de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pero además, tiene como antecedente importante el trabajo coordinado de un conjunto de ONG en defensa del ambiente quienes han formado una red coordinada por la Defensoría del Pueblo de la Nación. Que estas organizaciones hayan podido expresarse en la arena judicial es lo que ha permitido que se constituyeran

en actores políticos con influencia en la opinión pública. Sin embargo, pareciera que este proceso de judicialización del conflicto ambiental es insuficiente para impulsar movimientos de cambio institucional más duraderos. Por un lado, los movimientos de base tienen poca capacidad de influencia, por el otro, no hay mecanismos de participación institucionalizada en la que estos actores puedan intervenir en el monitoreo de las políticas que lleva adelante el poder ejecutivo (en este caso la autoridad de Cuenca).

El conflicto por el saneamiento de la CMR deja al desnudo una situación estructural, donde la causa de la violación de derechos refiere a prácticas o políticas sistémicas. La exigencia de sanear el Riachuelo, presupone modificar esquemas de funcionamiento institucional, sistemas de reparto de poder jurisdiccional y el ejercicio de un papel activo por parte del Estado en el control y regulación de las actividades económicas. En suma, para que ese derecho al ambiente sano se pueda ejercer, es necesario desestabilizar una forma de intervención estatal que es funcional al status quo existente.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUMAR. (2007a). *Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo*. Presentado ante la CSJN; 9 de noviembre. Disponible en: <http://espacioriachuelo.org.ar/documentos/infpicolotti.pdf>
- ACUMAR. (2007b). Informe correspondiente al Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo conforme requerimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Informe CSJN 9-11-07, 150 pp.
- ACUMAR. (2009). ACUMAR (2009u). Programa de Reconversión Industrial para la Cuenca. Presentado el 26-02-09 ante el Juzgado de Primera Instancia de Quilmes. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/Default.aspx>

- ACUMAR (2014). Indicadores. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/566/cantidad-de-establecimientos-existentes-en-la-cuenca-matanza-riachuelo-cmr-por-tipo-de-produccion-y-cantidad-de-empleados>
- Alimonda, H. (2006). "Paisajes del Volcán de Agua. Aproximación a la Ecología Política latinoamericana" (pp. 45-54), *Gestión y Ambiente*, vol. 9, núm. 3, diciembre, 2006, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- AySA (2009). *Estudio Socioeconómico y Ambiental en la Cuenca Matanza-Riachuelo*, vols. I, II, III y IV. Buenos Aires.
- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México D.F.: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Fontamara.
- Azuela, A., y Mussetta, P. (2008). "Quelque chose de plus" que l'environnement, Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique" (pp. 13-40). *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 70. Paris.
- Brailovsky A. y Foguelman, D. (1991). *Memoria Verde*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Boltanski, L. (1996). "Affaires, alertes et catastrophes", en *Actes de la cinquieme séance du Seminaire du programme "Risques collectives et situations de crise"*. Grenoble: CNRS.
- Cafferatta, N. (2006). "Un fallo ejemplar de la Corte Argentina que constituye un punto de inflexión el proceso de consolidación positiva del derecho ambiental", *Revista de Derecho Ambiental*. Instituto El Derecho por un Planeta Verde Argentina. *Lexis Nexis*, 22 de junio.
- Cafferatta, N. (2008). "Sentencia colectiva ambiental en el Caso Riachuelo". *Jurisprudencia Argentina*. Vol. III, núm. 8.
- Clichevsky, N. (2002). *Pobreza y políticas urbano-ambientales en la Argentina*. Santiago de Chile; CEPAL-ECLAC. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos (Documento núm. 49).
- Cohen, J., y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.

- CSJN (2006). M 1569. XL. Originario autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo). Disponible en: http://www.joseesain.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=117&Itemid=2
- Di Pace, María, Federovisky, Sergio, Hardoy, Jorge, y Mazzucchelli, Sergio. (1992). *Medio ambiente urbano en la Argentina*. Buenos Aires: CEAL, Centro Editor de América Latina. 101 pp. (Colección los fundamentos de las Ciencias del Hombre).
- Garay, A. (1995). “Estructura Urbana”, en *CONAMBA: El conurbano bonaerense. Relevamiento y análisis*. Buenos Aires: Ministerio del Interior de la República Argentina.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Clarendon Press.
- Hannigan, J. (1995). *Environmental Sociology. A social constructionist perspective*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Herzer, H., y Gurevich, R. (1996). “Construyendo el riesgo ambiental en la ciudad”, *Desastres y Sociedad*, Buenos Aires: Bogotá; Año 4; núm. 7.
- Jenkins J.C., y Eckert C.M. (1986). “Channelling Black Insurgency: Elite Patronage and Professional Social Movements in the Development of the Black Movement” (pp. 812-829), *American Sociological Review*, 51.
- Latour, B. (1990). “Drawing Things Together”, en M. Lynch y S. Woolgar (eds.), *Representation in Scientific Practice*. Cambridge: The MIT Press, pp. 19-68.
- Lorenzetti, Ricardo L. (2008). *Teoría del derecho ambiental*. Buenos Aires: La Ley.
- Napolí, A., y García Espil, J. (2010). “Recomposición Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Una oportunidad histórica que aún reclama un fuerte compromiso político y más eficiencia en la gestión”, en *Informe Anual de FARN*. Disponi-

- ble en: http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/informe_riachuelo_abr2010.pdf
- Pérez, P. (1994). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina – CENTRO.
- Pérez, P. (2008). “Gobernabilidad metropolitana en la Argentina”, en G. Badía y R. Carmona (comps.), *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Sabsay, D. A. (1996). “La protección del medio ambiente a través del llamado amparo colectivo, a propósito de un fallo de la justicia entrerriana”, *El Derecho*. Tomo 167, Buenos Aires, p. 61.
- Silvestri, G. (2003). *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, UTN-Avellaneda (2008). *Modelación matemática de la Cuenca Matanza-Riachuelo para el Estudio de Alternativas de Saneamiento*. Disponible en: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/ACUMARSiSaClo/File/borrador/anexoA10_Modelacion_Matanza.pdf.
- Torres. (1999). *Diagnóstico Socio territorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano. Consejo del Plan Urbano Ambiental*. Buenos Aires: FADU-UBA, PROHAB.

8. AGUA Y CIUDAD: EL ABASTO DE AGUA POTABLE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*María Perevochtchikova**

1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo pasado ha venido reconociéndose el complejo problema que representa el abastecimiento de agua potable para la creciente población mundial (ONU y WWAP, 2003). La disponibilidad del agua, distribuida en forma natural heterogéneamente a escala planetaria, se ha agravado por la intervención humana y su uso irracional (WWAP, 2006). Esto se ha reflejado en las modificaciones irreversibles de la distribución temporal y espacial del ciclo hídrico y ha afectado en forma directa (inundaciones, sequías, subsidencia del suelo) e indirecta (enfermedades por la contaminación del agua, daños de infraestructura, problemas sociales) a la sociedad misma.

En virtud del reconocido impacto ambiental y del hecho de que la disponibilidad del agua y el servicio de abastecimiento predeterminan el proceso de desarrollo económico de los países y su seguridad nacional, es necesario cambiar el enfoque de la gestión del agua actual hacia los principios de la sustentabilidad y la gestión integral (UNDP, 2005). Esto tiene que ver con la incorporación de factores sociales y económicos en conjunto con el funcionamiento físico de los ecosistemas, buscando el balance y considerando al agua como un sustento fundamental (UNEP, CBD, 2000; UN, 2003; Andrade, 2004). Sin duda, para diseñar e implementar las estrategias dentro del

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

nuevo enfoque de gestión integral del agua (Tortajada, 1999; Tortajada *et al.*, 2004; Mitchell, 2006), hay que conocer el recurso, en su cantidad y calidad (UNESCO-IMTA, 2009).

En el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), una de las 20 megalópolis a nivel mundial y de las cuatro ubicadas en América Latina, con una población cercana a los 20 millones de habitantes, el suministro de agua potable para el uso urbano (con 80% de consumo doméstico) ha representado un reto histórico de gran magnitud, dada la combinación compleja de las condiciones geográficas, socio-políticas y económicas que se dan en este territorio.

Según datos de la Comisión Nacional del Agua (Conagua, 2008), la región central del país, donde se ubica la ZMCM, dispone de 1 734 m³ de agua por habitante al año, catalogado como de disponibilidad baja por la Organización de las Naciones Unidas (ONU y WWAP, 2003). Además, la Región Hidrológica Administrativa XIII que alberga a la ZMCM cuenta con menos de 500 m³/hab/año (Conagua, 2011). Cabe mencionar que el volumen del agua potable necesario para el abastecimiento de la zona metropolitana ha crecido sustancialmente, con tendencia exponencial desde 1950 requiriendo en la actualidad cerca de 81.9 m³/s para los usos doméstico, industrial y agrícola (Conagua, 2007a), con un déficit preexistente de 51 m³/s que se satisface con la sobreexplotación de los acuíferos ubicados en la Cuenca del Valle de México y con los volúmenes importados de los Sistemas Lerma y Cutzamala. Si la presente dinámica del aumento de la aportación del agua continuara en los próximos años, se puede pronosticar una situación sumamente crítica al respecto. Por lo tanto es urgente cambiar las estrategias de la administración del sistema de abastecimiento de la ciudad, hacia los principios de disponibilidad natural y conservación del recurso.

En cuanto al estado y gestión del agua en la Cuenca del Valle de México se han realizado múltiples estudios (Tiburcio, 2013). Sin embargo, estos se han abordado en su mayoría desde

una sola perspectiva o bajo la óptica de la caracterización sectorial, ya que prevalecen los análisis disciplinarios sobre algunos componentes, sean estos físicos o sociales, y por lo tanto se desconoce con frecuencia la interrelación de las variables involucradas en el proceso de gestión del agua y la naturaleza de las respuestas observadas. Desde los años de 1970, dentro de la literatura científica, se reconoce la importancia de contar con un conocimiento sistémico para la comprensión adecuada de la problemática ambiental y el manejo de recursos naturales. Este enfoque asume como eje central al ecosistema y al mismo tiempo articula de forma armónica las tres dimensiones del desarrollo sostenible: medio ambiente, sociedad y economía. Con esta visión el ecosistema es entendido dentro de una perspectiva amplia de sistemas complejos y abiertos (García, 2006; Guerrero *et al.*, 2006).

La adopción del concepto metodológico de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos, GIRH, ha suscitado una discusión importante a nivel internacional que finalmente se consolidó hacia principios de la década de 1990 a través de la firma de varios pactos internacionales¹ (Andrade, 2004). Derivado de la GIRH para los territorios que albergan a las zonas urbanas se ha fundamentado el enfoque de la Gestión Integrada del Agua Urbana (GIAU) que integra otros componentes atribuidos a la ciudad, como suministro de agua potable, saneamiento y alcantarillado, dentro del balance hídrico de una cuenca hidrográfica (GWP y TAC, 2000; Mitchell, 2006; Perevochtchikova y Martínez, 2009). El paradigma de la GIAU se centra básicamente

¹ Con este concepto el agua es considerada como nexo fundamental entre el desarrollo humano y la naturaleza, que incluye la compleja interrelación entre los factores físicos que forman parte del ciclo hidrológico (aire-agua-suelo) con toda la biodiversidad que ésta soporta (flora-fauna), incorporando los factores antrópicos que influyen en su cambio. Este concepto considera las *cuencas y sub-cuencas de captación como unidades de planificación* que integran desde las partes altas hasta bajas todos los ecosistemas que regulan el ciclo hidrológico.

en el manejo del agua por disponibilidad natural, utilización de recursos hídricos alternativos y descentralización del proceso de administración. Según Niemczynowicz (1999), la gestión integrada del agua en las zonas urbanas involucra políticas de uso del suelo, planeación urbana, ordenamiento territorial, procesos de desarrollo económico, regulación y legislación, educación, conciencia ambiental e integración de la sociedad en el manejo participativo del agua.

Considerando el enfoque teórico de la GIAU, en el presente trabajo se realiza una revisión de la situación actual del sistema de abastecimiento de agua potable de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, con el fin de detectar sus principales avances y limitaciones que este enfrenta y así contribuir a una crítica constructiva y el mejoramiento del proceso de gestión del agua.

2. LA ZONA DE ESTUDIO

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) se encuentra ubicada en la parte centro-sur de la cuenca endorreica denominada Valle de México, que ocupa una superficie de 9 600 ha a una altura promedio de 2 240 msnm (véase mapa 8.1, en el CD). En esta cuenca en los tiempos pre-hispánicos se contaba con un sistema natural de lagos someros de distinta calidad físico-química y nivel del agua, además de ríos, canales y múltiples obras hidráulicas para el control del flujo y abastecimiento de agua potable (*Arqueología Mexicana*, 2004). Sin embargo, a través de los siglos los lagos han sido desecados y las obras destruidas, transformando radicalmente el paisaje lacustre antiguo (Legorreta, 2006, 2009). Esto se ha reflejado en el impacto ambiental que sigue afectando en forma directa e indirecta a la población misma de todo el valle (INEGI, 2005), debido a los efectos de: *i*) la contaminación del agua; *ii*) la compactación del suelo; *iii*) las

inundaciones en el área urbana; *iv*) la falta del recurso en calidad adecuada.

La ZMCM con un total de 19.2 millones de habitantes, incluye al Distrito Federal (con 16 delegaciones), la capital del país, 59 municipios del Estado de México, donde vive 54.4%, y uno más del estado de Hidalgo, considerados por Sedesol, Conapo, INEGI (2004). En la metrópoli vive cerca de 20% de la población total del país, ocupando sólo 0.3% del territorio nacional y generando 33% del Producto Interno Bruto (PIB). Además concentra 64% de los servicios y 46% de las operaciones comerciales a nivel nacional; 53% de las oficinas centrales de cerca de las 500 industrias más grandes de México siendo la sede de los gobiernos federal y del Distrito Federal (INEGI, 2005).

Debido a la gran concentración poblacional, el alto índice de desarrollo económico y las condiciones geográficas específicas de la ZMCM, se forma la compleja problemática de carácter social, económico, tecnológico y ambiental. En particular, el deterioro ambiental está relacionado con la contaminación del aire, el agua y el suelo, la pérdida de biodiversidad, las modificaciones en los ciclos de vida (eólico, hídrico y de carbono), y la degradación de los ecosistemas. Todo esto tiene consecuencias negativas para la sociedad en forma de afectación a la salud e infraestructura y representa aspectos importantes para el análisis de la problemática del agua.

3. METODOLOGÍA Y RESULTADOS DE ESTUDIO

Para llevar a cabo el estudio se combinaron trabajos de gabinete y de campo. Así se revisaron diversas fuentes bibliográficas sobre el tema y el territorio (artículos científicos, tesis de grado, informes técnicos, bases de datos, mapas, estadísticas publicadas, etc.), tomando en cuenta los siguientes criterios: *i*) la disponibilidad y uso del agua, *ii*) sus fuentes de abastecimiento, *iii*) la cobertura del agua potable, *iv*) el sistema de

gestión, y *v*) la eficiencia del servicio. En el trabajo de campo se realizaron visitas a algunas de las obras de infraestructura del sistema de abastecimiento y consultas con especialistas en el tema.

3.1. DISPONIBILIDAD Y USO DEL AGUA

Si la disponibilidad del agua a nivel nacional, de 4 312 m³/habitante/año ya es declarada por la UNESCO como *baja* al presentar un valor menor a 5 000 m³/habitante/año, la ZMCM que forma parte de la Región Hidrológica Administrativa XIII del Valle de México, está reportada como la región con el nivel inferior de disponibilidad de agua del país, con 143 m³/habitante/año (Conagua, 2008). Además, sus acuíferos, fuente principal de abastecimiento, se encuentran en estado muy alto de sobreexplotación por sobrepasar en 132.6% a la recarga natural (Conagua, 2011). A escala local, la Cuenca del Valle de México cuenta con sólo 89 m³/habitante/año, condiciones de disponibilidad *extremadamente baja*, que incluso se clasifican como la situación de *escasez de agua*, con suministros de menos de 1 000 m³/habitante/año (OMS, 2008).

El uso del agua dentro de la ZMCM (que incluye el D.F. y el Estado de México) se distribuye de la siguiente manera (cuadro 8.1).

Se observa en el cuadro 1 que el uso del agua en términos volumétricos está distribuido de forma bastante equitativa entre el Distrito Federal (D.F.) y el Estado de México (EM). Sin embargo, en el D.F. el uso mayoritario es público, con un pequeño porcentaje dedicado al uso industrial. En el EM el uso público y el agrícola son similares, mientras el porcentaje del uso industrial es dos veces mayor que el del D.F. En ambas entidades el origen del agua potable como fuente subterránea predomina sobre la superficial, aunque con una proporción mayor en el D.F.

Cuadro 8.1. Usos del agua en la ZMCM.

<i>Estado</i>	<i>Población, mil habitantes</i>		<i>Precipitación, mm</i>	<i>Usos de agua, %</i>				<i>Origen del agua utilizada</i>	
	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>		<i>Agrícola</i>	<i>Público*</i>	<i>Industria</i>	<i>Térmica eléctrica</i>	<i>Superficial</i>	<i>Subterránea</i>
D.F.	8690	30.4	716.2	0.1	97.0	2.9	0	27.6	72.4
EM	12200	1807	892.1	48.6	45.2	5.9	0.3	41.4	58.6

Fuente: Con base en Conagua (2008: 187).

* Uso para abastecimiento público incluye la totalidad del agua entregada a través de redes de agua potable, tanto a usuarios domésticos como a industrias y servicios conectados a dichas redes (www.conagua.gob.mx).

3.2. FUENTES DE ABASTECIMIENTO DEL AGUA POTABLE

En este trabajo se entiende por fuentes de abastecimiento al conjunto formado por las áreas de captación y la infraestructura, hasta el punto de entrega (IGG-UNAM, 2009). El área de captación corresponde a las cuencas y sub-cuencas hidrológicas en el caso de fuentes superficiales y a los acuíferos en el caso de agua subterránea. La infraestructura se compone de presas, pozos, líneas de conducción, plantas de bombeo, etc. De esta manera las fuentes consideradas son: *i*) el Sistema Cutzamala (siete presas de almacenamiento de agua fluvial, con su sistema de potabilizado y distribución en la Cuenca Cutzamala), *ii*) el Sistema Lerma (pozos de extracción de agua subterránea en la Cuenca Alto Lerma), *iii*) el Sistema de Pozos Plan de Acción Inmediata (PAI)², *iv*) los Pozos SACM (Sistema de Agua de la

² Pozos PAI El Plan de Acción Inmediata (PAI) se elaboró en 1970 por la entonces Comisión de Aguas del Valle de México (CAVM), para satisfacer la creciente demanda de agua potable del Valle de México. La primera etapa del plan contempló el aprovechamiento transitorio de los acuíferos del valle por medio de 9 baterías de pozos, así como la captación de agua superficial en la cuenca a través de la presa Guadalupe en el norte, y de 3 presas en la parte alta del Río Pánuco. La segunda fase que inició en 1982 consideraba la importación de agua de la cuenca del Balsas; en total el plan preveía la aportación de

Ciudad de México) y Batería Chiconautla (pozos de extracción y sus sistema de distribución), y *v*) los Manantiales de la cuenca. Su ubicación se presenta en el mapa 8.2, en el CD, donde se marca la posición de las presas del Sistema Cutzamala, los pozos de extracción del Sistema Lerma, del PAI, del SACM, y los manantiales.

Las fuentes mencionadas incluyen una compleja estructura de administración en la que actúan organismos de diferentes niveles de gobierno: federal, regional, estatal y local. La Comisión Nacional del Agua (Conagua) es la instancia responsable de gestionar el recurso a nivel federal, ejecutando sus acciones a nivel regional a través del Organismo de Cuenca Región XIII, Aguas del Valle de México (OCAVM). Éste opera la fuente externa del Sistema Cutzamala, así como la presa y la planta potabilizadora Madín en la cuenca de Valle de México, y los 217 pozos del Sistema PAI (Programa de Acción Inmediata), 84 de los cuales fueron transferidos al Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM) es el organismo operador que abastece de agua potable al Distrito Federal. Se conformó en 2003 al fusionarse la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) y la Comisión de Aguas del Distrito Federal (CADF). El SACM opera 549 pozos en el D.F., 39 en el Estado de México (Sistema Chiconautla), y fuentes superficiales, entre ellos 68 manantiales (cuadro 8.2). Adicionalmente, es responsable de la operación del Sistema Lerma, que corresponde a baterías de pozos en los acuíferos del Valle de Toluca e Iztlahuaca-Atlacomulco de donde el agua se entrega tanto al D.F. como a zonas peri-urbanas del Estado de México, que cuenta con

31.83 m³/s al Valle de México. Actualmente el sistema de pozos PAI se integra por 7 ramales de 217 pozos, que extraen agua de los acuíferos Cuautitlán-Pachuca, Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y Texcoco. El sistema, operado por el Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México (OCAVM), además incluye 8 acueductos de más de 200 km en total, 5 plantas de bombeo, la presa y planta potabilizadora Madín (IGG-UNAM, 2009:63).

Cuadro 8.2. Fuentes de abastecimiento de agua potable

<i>Sistema</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Área de captación</i>
Sistema Lerma (SACM)	274 pozos, línea de conducción, P.B.	2 Acuíferos: 30% Ixtlahuaca-Atlahcomulco, 70% Valle de Toluca
Sistema Cutzamala (OCAVM)	7 presas, líneas de conducción, P.B., Los Berros	Subcuencas correspondientes dentro de la Cuenca Cutzamala
Pozos (OCAVM)	7 ramales (217 pozos) – Tizayuca-Pachuca – Teoloyucan – Los Reyes-Ferrocarril – Reyes-Ecatepec – Tláhuac-Nezahualcóyotl – Mixquic-Santa Catarina – Texcoco-Peñón	5 Acuíferos del Valle (Chalco-Amecameca, Cuautitlán-Pachuca, Apan, Texcoco, Cd. de México)
Pozos SACM	5 sistemas en el D.F. – Sur (5 subsistemas) (254) – Centro (57) – Oriente (92) – Poniente (26) – Norte (72) y batería Chiconautla (40)	
Manantiales Zona Sur (SACM)	68 manantiales	Subcuencas correspondientes (Río Magdalena, etc.)

Fuente: IGG-UNAM (2009).

la Comisión del Agua de esa entidad (CAEM) y 22 organismos operadores (Conagua, 2007).

Hay que mencionar que el agua extraída del acuífero de la Ciudad de México aporta 65.1% de todo el volumen que necesita la metrópoli para su abastecimiento. El sistema Lerma proporciona aproximadamente otro 8.4%, sumando así 73.5% del agua de origen subterráneo. Las aguas superficiales aportan

26.5%, de los cuales 2% corresponde a los ríos y los manantiales de la Cuenca del Valle de México ($1.1 \text{ m}^3/\text{c}$) y 24.5% al Sistema Cutzamala con sus siete presas ($14.7 \text{ m}^3/\text{c}$). De aquí se desprende la importancia de las fuentes internas para el abastecimiento del agua potable, con las zonas de recarga ubicadas dentro de la misma cuenca (IGG-UNAM, 2009). Sin embargo, el balance hídrico actual presenta números negativos, lo que significa que la extracción del agua es superior a su recarga. Incluso el déficit reconocido por las autoridades en 2007 era de 10% (Lueguez, 2007), aun mayor en el informe de la Conagua (2007a).

La intervención de dependencias federales, estatales y municipales en la gestión del agua, ha contribuido a la falta de planeación que ha conducido a la explotación intensiva del recurso y al déficit hídrico regional. Es evidente que los sistemas de abastecimiento operan al límite y no llegan a satisfacer la demanda de agua que presenta la ZMCM (IGG-UNAM, 2009). Al mismo tiempo, la práctica de satisfacer en primer instancia la demanda de grandes centros urbanos está generando e incrementando conflictos y tensiones sociales, por lo que estos factores se deben considerar en el análisis de la vulnerabilidad de las fuentes (Silva, 1999).

3.3. COBERTURA DE AGUA POTABLE

Dentro de la infraestructura de agua potable para la ZMCM se cuenta con 514 km de acueductos y líneas de distribución, 7 plantas purificadoras, 248 estaciones de bombeo, 910 km de red primaria de distribución, 10 608 km de red secundaria, 357 dispositivos de desinfección, 25 medidores para entrega de agua en bloque en tiempo real, 297 tanques de almacenamiento y regulación con una capacidad de 1 750 millones de m^3 (Conagua, 2008).

La población beneficiada con la cobertura en la ZMCM en promedio es alta, sin embargo existe una gran diferencia

entre la población rural y urbana; prácticamente es dos veces menor para la parte rural (véase cuadro 8.3), lo que indica la inequidad social en el acceso al servicio de agua potable.

Cuadro 8.3. Cobertura de agua potable

<i>Estado</i>	<i>Cobertura agua potable y alcantarillado, %</i>			
	<i>Agua potable</i>		<i>Alcantarillado</i>	
	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
D.F.	97.8	41.7	98.6	86.6
EM	95.6	77.4	96.0	59.9

Fuente: Con base en Conagua (2008).

Analizando estos números, hay que tener en cuenta que dentro de la cobertura de agua potable se encuentran diferentes tipos de servicio: *i*) dentro de la vivienda (con tendencia creciente en los últimos 20 años); *ii*) de la llave pública (descendiente); *iii*) y que no tienen acceso a la red pública de agua potable (con tendencia a su disminución, y 2% del total, según datos oficiales), Conagua (2009).

Hay que agregar también, que sólo 20% del agua que se consume en la Ciudad de México obtiene algún tipo de tratamiento adicional a la agregación de cloruro, beneficiando con esto a cerca de 1426 mil personas (17% de la población del D.F.). Por el otro lado se encuentran en función 31 plantas de potabilización del agua (26 en el D.F., 3 en el EM y una en el Estado de Hidalgo), con un caudal promedio de 18.7 m³/s, que comparado con el volumen de agua consumida de 83 m³/s (Luege, 2007) o 81.9 m³/s (Conagua, 2007a) daría sólo una cuarta parte del total. Además, de todo el volumen del agua residual que se produce en la ZMCM sólo se trata 6-8%, cifra insignificante en términos del tamaño de la ciudad y del impacto ambiental que produce el agua contaminada y no-tratada en las cuencas vecinas donde ésta se descarga.

La infraestructura de agua potable en la ZMCM presenta preocupantes señales de ineficiencia física, por las fugas dentro de la red de distribución. En algunos casos, como los municipios de Naucalpan y Atizapán, del Estado de México, puede llegar hasta 40-60% respectivamente (Perló y González, 2005). Adicionalmente, sólo 64% de las tomas de agua están registradas y de éstas sólo 49% cuenta con medidor del flujo. De este modo resulta que los usuarios del servicio de agua potable pagan sólo 24% del gasto realizado.

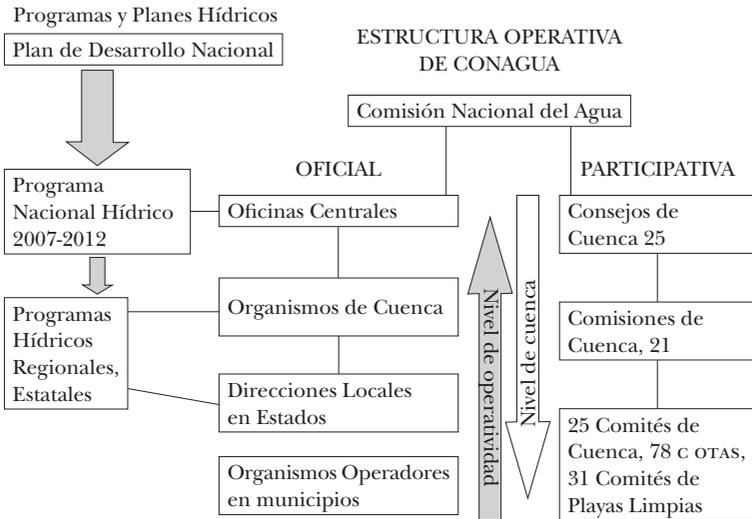
3.4 SISTEMA DE GESTIÓN DEL AGUA

Como ya se había mencionado el organismo responsable de administrar el recurso hídrico a nivel federal es la Conagua, descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que tiene funciones normativas, técnicas y consultivas. El 85% de su personal labora en los Organismos de Cuenca, en las regiones hidrológicas administrativas y las Direcciones Locales en los estados, y 15% en las oficinas centrales del Distrito Federal (Conagua, 2008).

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Mexicana, la responsabilidad operativa de prestar los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales recae en el nivel municipal. Por ello en los municipios se han formado los Organismos Operadores descentralizados de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), denominados Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; estos atienden cerca de 90% de la población total del país, y en realidad quedan sin el apoyo necesario por parte de las oficinas centrales y regionales frente a toda la problemática local, resolviendo problemas en la medida de sus posibilidades físicas y económicas. La primera evaluación de su desempeño se realizó en 2009 por el Consejo Consultivo del Agua y ha demostrado múltiples limitantes en el proceso de la gestión (CCA, 2009).

De esta forma, la estructura de la gestión del agua en el país es deficiente ya que se cruzan las funciones de diferentes organizaciones a nivel federal, estatal y local, con ausencia de principios de compatibilidad de tareas y comunicación (figura 8.1).

Figura 8.1. El esquema de la gestión del agua en México



Fuente: elaboración propia, con base en Perevochtchikova, 2010.

Los organismos que actúan son:

- 1) A nivel federal: Semarnat, Conagua, Gerencia Regional XIII de Conagua, Programas Regionales
- 2) A nivel estatal: Gerencias Estatales de Conagua, Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM) del Gobierno del Distrito Federal (GDF), DGOH, Comisión del Agua del Estado de México (CAEM).
- 3) A nivel municipal: organismos operadores del Sistema del Agua Potable y Saneamiento (SAPAS), comités muni-

cipales, organizaciones no-gubernamentales (ONG), patronatos, etcétera.

El principal instrumento jurídico de la Conagua para el desarrollo de las tareas de la gestión del agua se basa en la Constitución Política (artículos 27 y 115), y en la Ley de Aguas Nacionales de 1994, reformada en 2004, aunque aún sin reglamento actualizado. También existen Acuerdos y Declaratorias Internacionales y Nacionales, así como los instrumentos de apoyo como las normas oficiales mexicanas (cuadro 8.4).

Cuadro 8.4. Normas oficiales mexicanas emitidas en materia del agua

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	1996-2003 7 Normas relativas a los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas en aguas nacionales, sistemas municipales, aguas residuales y para el aprovechamiento de lodos y biosólidos. Especificaciones de protección ambiental, preservación, conservación de los humedales costeros. Procedimientos para caracterizar los jales.
Comisión Nacional del Agua (Conagua)	1995-2003 12 Normas relativas a la conservación del agua, sistemas de alcantarillado, toma domiciliaria, requisitos de construcción de pozos de extracción de agua, para la protección de acuíferos. Especificaciones de fluxómetros, fosas sépticas prefabricadas, tanques de agua, regaderas, válvula de admisión y de descarga para inodoro, redes de distribución de agua potable.
Secretaría de Salud	1993-2006 6 Normas en salud ambiental. Agua para uso y consumo humano: límites permisibles de calidad, tratamiento, requisitos de transporte, muestreo, vigilancia y evaluación del control de calidad, requisitos de los sistemas de abastecimiento público y privado.

Fuente: Con base en Conagua (2008).

Los instrumentos económicos de base son: *i*) el cobro de derechos por explotación, uso y aprovechamiento del agua, en función de su disponibilidad; *ii*) el cobro por descargas de aguas residuales; *iii*) y la recaudación por suministro de agua en bloque, servicio de riego, etc. (Conagua, 2008, 2011). Sin embargo, al sistema actual de administración del recurso hídrico en México y en la ZMCM en particular, le hace falta aceptar los conceptos y principios de la Gestión Integrada del Agua y todos los aspectos que esto implica. Hace falta modificar las estrategias hacia la política pública de largo plazo, asegurando el financiamiento y la visión única en términos legales y sociales de sus programas. Además, se debe profesionalizar el personal técnico, disminuir la cantidad del personal administrativo, establecer interrelaciones con otras instituciones e incentivar a la población para promover los principios de la nueva cultura del agua y la concientización socio-ambiental (Perevochtchikova, 2010, 2012).

3.5. EFICIENCIA DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE

En términos generales se puede constatar que la eficiencia del servicio de agua potable en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es baja. En particular, es necesario aclarar las causas de este problema tanto en relación al aspecto físico, como al social y ambiental.

En cuanto al aspecto físico, debido a las pérdidas de agua por fugas en la tubería y tomas clandestinas, que suman unos 109 l/habitante/día (de 262 l/habitante/día asignados oficialmente), la eficiencia del sistema de abastecimiento es equivalente al 60%. Ello es consecuencia de la falta de mantenimiento de la infraestructura en la red de distribución (Sánchez, 2000) y de un sistema eficaz de medición local y control del agua consumida en los hogares (Perló y González, 2005).

Debido a los altos costos de la construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura que no recupera la inversión financiera en este sector, la eficiencia económica es considerada sólo de 30%. Por ejemplo, el costo de las tres primeras etapas del Sistema Cutzamala ha sido estimado en US\$ 1 300 millones (al cambio en 1996), inversión semejante al gasto asignado a los sectores de educación, salud, seguridad social, agricultura, desarrollo rural, turismo y marina (Castelán, 2000). El costo de operación del sistema de abastecimiento es de US\$ 250 millones/año, incluyendo el costo de operación del Sistema Cutzamala de US\$ 128.5 millones/año, y la energía eléctrica de 4000 millones KWh/año, lo que representa un costo aproximado de US\$ 62.54 millones/año. Además, a esto se adicionan los costos que el gobierno del Distrito Federal invierte en electricidad para distribuir el agua dentro de la Ciudad de México, equivalente a unos US\$ 30 millones por año (CTMMA, 2002:4). De este modo por los altos costos del servicio y por el problema de no recuperación de las inversiones, se estima que el costo por metro cúbico de agua debería de ser US\$ 1.34, lo que representa US\$ 7.2 millones al día, lo que en realidad no se paga debido a los subsidios existentes y a la falta de una cultura general de pago por el servicio dentro de la sociedad (CTMMA, 2002:5; Soto, 2007).

A lo anterior hay que agregar la cuestión de la inequidad social relacionada a los altos índices de desperdicio de agua y la falta de conciencia por parte de los sectores de la sociedad de mayores recursos. Es necesario implementar los principios de una nueva cultura del agua (Arrojo, 2006) y de pago por los servicios, pero también hacer frente a la inequidad social en el acceso al servicio que puede provocar los conflictos sociales por la falta y/o mala calidad del servicio (Castro, 2006); entre otros efectos secundarios debido a la extracción excesiva y contaminación del líquido (Perevochtchikova, 2010).

En lo que toca a lo ambiental la problemática está relacionada con el impacto provocado en la calidad y cantidad del agua

(contaminación, distribución espacial y temporal del recurso), cambios en la densidad de los eventos hidrometeorológicos, el uso ineficiente y el desvío del agua de los territorios originarios, y asimismo por el deterioro y la pérdida de los ecosistemas que se sostienen a través del funcionamiento del ciclo hídrico.

4. CONCLUSIONES

Como se ha señalado, la eficiencia del sistema de abastecimiento de agua potable en la Ciudad de México es baja ya que las fuentes de abastecimiento representan altos grados de vulnerabilidad tanto de infraestructura (edad y estado), como ambiental (por la degradación de ecosistemas). Desde el punto de vista socio-político la problemática está relacionada con la exposición del sistema a los conflictos, la inequidad social y problemas políticos en la repartición de los volúmenes del agua (IGG-UNAM, 2009). Desde la perspectiva económica la no recuperación de los gastos invertidos en la construcción y operación de la infraestructura también inciden de manera negativa en este problema.

Esta situación crítica del sistema de abastecimiento de agua potable es consecuencia y reflejo directo del sistema general de la gestión del agua en todo el país; un sistema centralizado, con acciones de política pública de corto plazo, no integrales, y de visión puramente técnica, que no involucran a la sociedad en la toma de decisiones (Perevochtchikova, 2010). En virtud de este panorama se requiere una reestructuración radical del sistema actual, empezando por el proceso de revalorización del agua antes considerado como recurso ilimitado, siempre disponible en su calidad y cantidad para satisfacer las necesidades productivas hacia un enfoque de la gestión ecosistémica (Andrade, 2004; Tortajada *et al.*, 2004).

En el futuro inmediato, los cambios necesarios deben pasar por la adopción del enfoque conceptual de la Gestión

Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) y una mayor voluntad en la implementación de la gestión del agua por unidades naturales, como las cuencas hidrográficas. Esto va incorporándose en la práctica del manejo de recursos hídricos en México, pero funciona con demasiada lentitud, enfrentando múltiples limitaciones de tipo político-administrativo, financiero y de corrupción, entre otros (Rosegrant *et al.*, 2002). En este caso, para las zonas urbanas es de gran importancia el desarrollo y aplicación de nuevas herramientas dentro del concepto metodológico de la Gestión Integrada del Agua Urbana y adaptación de técnicas para el desarrollo limpio (Bertrand-Krajewski *et al.*, 2000; Mitchell, 2006).

En México, como a nivel mundial, existe una amplia gama de experiencias en proyectos ecológicos aplicados y de otros métodos alternativos dedicados a la conservación, rehabilitación y preservación de la naturaleza (Adler, 2005; Burns, 2009), que pueden ser aprovechados no sólo dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sino a escala nacional, en caso de ser aceptados por la población y fortalecidos en términos político-administrativos por el gobierno. Se destaca la necesidad de apoyar un mayor desarrollo de sistemas de medición y control, la educación ambiental en el país, con la formación de una conciencia ecológica y hábitos del uso eficiente y racional de los recursos naturales y, en particular, de este recurso vital que es el agua; sobre todo dentro de los sectores de la sociedad de mayores recursos que desperdician más el agua. Para esto se requiere el esfuerzo de todos y cada uno de los ciudadanos para aprender, colaborar y aplicar en la vida cotidiana prácticas del consumo sustentable del agua, además de la aplicación de las estrategias integradoras de política pública con el objetivo de preservar su cantidad y calidad a largo plazo (Perevochtchikova, 2012).

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, I. (2005). *El agua y la ciudad de México: una propuesta ecológica*. Agrupación Política Nacional. Alternativa Ciudadana 21.
- Andrade Pérez, A. (2004). *Lineamientos para la aplicación del enfoque ecosistémico a la gestión integral del recurso hídrico*. México: PNUMA.
- Arrojo, P. (2006). *El reto ético de la nueva cultura del agua: funciones, valores y derechos en juego*. España: Paidós, Ibérica.
- Bertrand-Krajewski, J.L, Barraud, S., y Chocat, B. (2000). "Need for improved methodologies and measurements for sustainable management of urban water system". *Environmental Impact Assessment Review*, 20, pp. 323-331.
- Burns, E. (coord.), (2009). *Repensar la cuenca. La gestión de ciclos del agua en el Valle de México*. México: CENTLI, UNAM.
- Castelán, E. (2000). *Análisis y perspectiva del recurso hídrico en México*. México: Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua.
- Castro, J.E., (2006). "Urban conflicts over water in Mexico: A theoretical and empirical exploration", en *Urban Water Conflicts*, Paris, France: UNESCO/IHP, pp. 71-90.
- Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua (CTMMA). (2002). *El manejo del agua en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: la forma difícil de aprender*. México: CTMMA.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua). (2007a). *Equilibrio hidrológico en la Cuenca del Valle de México*. México: Dirección General de la Comisión Nacional del Agua.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua). (2007b). *Estadísticas del agua 2007 de la Región XIII*. Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua). (2008). *Estadísticas del agua en México. Edición 2008*. México: Conagua.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua). (2009). *Cubos portátiles de información*. México: Comisión Nacional del Agua, CD.

- Comisión Nacional del Agua (Conagua). (2011). *Estadísticas del agua en México. Edición 2011*. México: Semarnat.
- Consejo Consultivo del Agua (CCA). (2009). *La gestión del agua en las ciudades de México. Indicadores de desempeño de organismos operadores. Primer reporte*. México: Consejo Consultivo del Agua A.C.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos: Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona, España: Gedisa.
- Guerrero, E., Keizer, O. de, y Córdoba, R. (2006). *La aplicación del enfoque ecosistémico en la gestión de los recursos hídricos*. Quito, Ecuador: UICN.
- Global Water Partnership, y Technical Advisory Committee (GWP y TAC). (2000). *Manejo integrado de recursos hídricos*. Estocolmo, Suecia: Global Water Partnership.
- IGG-UNAM. (2009). *Vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento de agua potable de la Ciudad de México en el contexto del cambio climático. Informe final*. México: UNAM, Instituto de Geografía.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2005). *Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y zona metropolitana 2002*. México: INEGI, SMA-GDF.
- “Lagos de México”. (2004). *Revista Arqueología Mexicana*, XII, núm. 68, pp. 1-90.
- Legorreta, J. (2006). *El agua y la ciudad de México. De Tenochtitlan a la megalópolis del siglo XXI*. México: UAM.
- Legorreta, J. (2009). *Ríos, lagos y manantiales del Valle de México*. México: UAM, SMA-GDF.
- Luegue Tamargo, J.L. (2007). *El balance hídrico de la Cuenca del Valle de México*. Conferencia magistral, México: Colegio de Ingenieros Civiles.
- Mitchell, V.G. (2006). “Applying Integrated Urban Water Management Concepts: A Review of Australian Experience”, *Environmental Management*, 37, núm. 5, pp. 589-605.

- Niemczynowicz, J. (1999). "Urban hydrology and water management: present and future challenges". *Urban Water*, núm. 1, pp. 1-14.
- ONU, y WWAP. (2003). "1^{er} Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos", en *El mundo: agua para todos, agua para la vida*. París, Nueva York y Oxford: UNESCO/Berghahn Books.
- Perevochtchikova, M. (2010). "La problemática del agua en México: revisión de la situación actual en una perspectiva ambiental", en J.L. Lezama y B. Graizbord (coords.), *Medio ambiente*, México: El Colegio de México (Colección "Los grandes problemas de México", vol. IV), pp. 61-105.
- Perevochtchikova M., y Martínez, Sandra E. (2009). "Integrated urban water management: concepts, tools and applications", en L.N. Karlin y V.A. Shelutko (eds.), *Ecology and hydrometeorology in the big cities and industrial zones (Russia-Mexico)*, vol. III, pp. 98-118. Russia: RSHU.
- Perevochtchikova, M. (coord.). (2012). *Cultura del agua en México. Conceptualización y vulnerabilidad social*. México: Ed. M.A. Porrúa/UNAM.
- Perló Cohen, Manuel, y González Reynoso, Arsenio E. (2005). *¿Guerra por el agua en El Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*. México: UNAM/PUEC/Fundación Friedrich Ebert.
- Rosegrant, Mark W., Cai, Ximing, y Cline, Sarah A. (2002). *Panorama global del agua hasta el año 2025*. Colombo, Sri Lanka: IIMA.
- Sánchez, M. (2000). *El servicio de agua en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. México. (Cuadernos de Investigación, vol. 1).
- Sedesol, Conapo, INEGI. (2004). *Delimitación de las zonas metropolitanas en México*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

- Silva, R. (1999). *Agua y subordinación en la cuenca del Río Lerma*. (Tesis Facultad de Arquitectura y Diseño). Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Soto Montes de Oca, G. (2007). *Tarifas, escasez y sustentabilidad en las mega ciudades. ¿Cuánto están dispuestos a pagar los habitantes de la Ciudad de México?* México: SACM, UIA, CEJA, PAOT.
- Tiburcio Sánchez, A. (2013). *Desarrollo de un marco de indicadores para la gestión del agua urbana. El caso de la Ciudad de México*. (Tesis de doctorado en Geografía) México: FFL-UNAM.
- Tortajada, C. (1999). *Environmental sustainability of water management in Mexico*. México: Third World Centre for Water Management with the Support of the Ford Foundation.
- Tortajada, C., Guerrero, V., y Sandoval, R. (2004). *Hacia una gestión integral del agua en México: retos y alternativas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- United Nations (UN). (2003). *World Water Assessment Programme, Water for People Water for Life*. The United Nations World Water Development Report. Barcelona: UNESCO/Berghahn Books.
- UNEP, CBD. (2000). "Decision V/6. Ecosystem approach", en *Fifth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties*. Nairobi.
- UNESCO-IMTA (2009). "Información y conocimiento del agua: Prioridad mundial", en Seminario anual de la Cátedra UNESCO-IMTA "El Agua en la Sociedad del Conocimiento". Acceso en web: www.atl.org.mx/seminario
- UNDP (2005). *Integrated Water Resources Management Plans: Training Manual and Operational Guide*. Cap-Nat, Global Water Partnership.
- WWAP (2006). *Agua: Los desafíos*. Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, UNESCO: www.unesco.org/water/wwap/case_studies/index_es.shtml

9. HACER CIUDAD. NOTAS SOBRE GESTIÓN URBANA A PARTIR DE LA CONCESIÓN DEL AGUA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

*Andrea C. Catenazzi**

LA CONCESIÓN DEL AGUA COMO LABORATORIO DE LA GESTIÓN URBANA

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) comparte con las grandes ciudades de América Latina un paisaje común, resultado de largos procesos de auto urbanización y caracterizado por la desigualdad en el acceso a los servicios urbanos, en particular al agua y al saneamiento. Otro rasgo común es la amplia difusión de las reformas orientadas a introducir la dinámica del mercado en el sector, una política aplicada —con diferentes ritmos e intensidad— en toda América Latina, de modo tal que constituye un tema recurrente al momento de caracterizar los cambios en la región durante los años noventa.

La concesión del servicio de agua y saneamiento a un consorcio internacional liderado por Lyonnaise des Eaux —Aguas Argentinas S. A.— fue una referencia clave de esa política, por ser una de las primeras experiencias en la región y la mayor concesión de este tipo a nivel mundial. El área concesionada contaba con una población de 9 millones de habitantes al inicio de la concesión, de los cuales dos tercios accedía a la red de agua y sólo un tercio al desagüe cloacal.

En este contexto de cambios en la institucionalidad de los servicios urbanos, la implementación de la concesión en el AMBA ofrece una posibilidad de análisis para ciertos problemas

* Investigadora del Instituto del Conurbano – Universidad Nacional de General Sarmiento.

urbanos, que como tales no tuvieron lugar en la agenda pública de esos años. A poco más de veinte años de iniciado este proceso (1993-2006), estamos en condiciones de reflexionar sobre lo realizado y preguntarnos qué revela la concesión del agua acerca de los cambios en los modos de pensar e intervenir en gestión urbana.

Si bien el discurso privatizador fue el promotor de las reformas en los servicios urbanos durante los años 90, su alcance fue diferente según los sectores. La gestión privada de los servicios de agua y saneamiento fue una de las más resistidas en América Latina. Argentina junto con Chile fueron los países más vinculados a este tipo de reformas. Los ejemplos contrapuestos fueron las guerras del agua en Cochabamba (Bolivia) o el plebiscito constitucional de Uruguay.

La agenda de las investigaciones urbanas en Latinoamérica comenzó a incluir la relación entre gobiernos locales y crisis de los servicios públicos hacia finales de los años 80. En medio de una creciente descentralización e instalación pública de los principios ambientales del desarrollo sustentable, los trabajos señalaban la relevancia de revisar la gestión de los servicios urbanos, en especial para responder a la demandas de la población pobre. Schteingart y d'Andrea (1991) desarrollaron tempranamente la creciente incorporación de la temática ambiental al análisis y la gestión de los servicios básicos en México, y dieron cuenta del surgimiento de una pluralidad de grupos y formas de movilización social vinculados a los problemas ambientales. Más centrados en los gobiernos locales, una serie de trabajos desarrollados en ciudades intermedias de América Latina, examinaron la cuestión de los servicios públicos como un campo privilegiado para la comprensión de las relaciones sociopolíticas que daban forma y significado a la gestión local mediante el análisis de las decisiones (técnicas, administrativas y financieras) relacionadas con el bienestar colectivo local (Herzer y Pérez, 1993; Rodríguez y Velázquez, 1994).

El debate en planificación urbana también incluyó los cambios derivados de los procesos de descentralización, participación y la consideración de lo ambiental (Kulloock, *et al*, 2001; Novick, A. 2004) aunque la cuestión de los servicios públicos no fue especialmente abordada. Más bien se reflejaba la preocupación por manifestarse contra un modo de planificación jerárquico y tecnocrático expresado en la generación de los planes urbanos tradicionales. La revalorización del patrimonio construido, la ciudad real vs la ciudad ideal, fueron una nueva entrada a la gestión de la ciudad. Este panorama sin ser exhaustivo permite inscribir la práctica de la planificación urbana durante esos años, alrededor de los planes estratégicos asociados al desarrollo local, de un urbanismo más centrado en grandes proyectos que en planes urbanos y de planes urbanos más preocupados por actualizar normativas para acompañar las inversiones privadas que por orientar un crecimiento inclusivo y sustentable de las ciudades. En este marco, los problemas de la falta de servicios urbanos se encontraban en los márgenes de la agenda de planificación, más cerca de las políticas sociales o en todo caso restringido al problema de la vivienda.

Desde sus trabajos iniciales Pérez (1994) planteó la tensión entre la gestión local de los procesos metropolitanos y la gestión sectorial de las redes técnicas, al tiempo que alertaba sobre una situación cercana a la “crisis urbana” en la ciudad metropolitana de Buenos Aires, una ciudad con muchos gobiernos pero a la vez, sin gobierno. En estudios posteriores, el autor desarrolló, basado en diferentes casos latinoamericanos, la relación entre gestión urbana y la capacidad de los modelos de gestión de los servicios para intervenir de manera integradora (Pérez, 2000), combinando dos dimensiones: el nivel gubernamental implicado y la relación entre sector estatal y sector privado.

Las investigaciones sobre las privatizaciones de servicios urbanos más difundidas en Argentina giran en torno a los impactos en la concentración y extranjerización de la economía (Azpiazu y Forcinito, 2004) y en los cambios institucionales en

la regulación de los servicios públicos a partir de la reforma estatal (Lentini, 2003, 2009; Oszlak y Felder, 1998; Thwaites Rey, 2003). En esas investigaciones, la dimensión territorial ha estado poco presente. Sin embargo, las áreas metropolitanas son territorios que permiten examinar el modelo de desarrollo mundial y la implementación de la concesión del agua se constituye en un laboratorio para analizar las implicancias en la gestión urbana, en la línea de los estudios ampliamente desarrollados por Schneier-Madanés (2001, 2003, 2005, 2010).

A partir de estos trabajos, es posible construir una perspectiva de análisis complementaria examinando la implementación de la concesión de los servicios de agua y saneamiento a través del prisma de la gestión urbana, considerada como el dispositivo político mediante el cual, se piensa e interviene con una visión de conjunto de la ciudad. El presente trabajo reconstruye la constelación de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por el conjunto de actores de la concesión y de la gestión urbana en tres municipios del AMBA; con un primer objetivo, analizar los procesos que organizaron la dinámica y las reglas de juego (informales y formales) que definieron el sentido de las acciones públicas (Subirats, 1989, 2008; Gaudin, 1999, 2002) en torno al acceso a los servicios de agua y saneamiento.

¿Cuáles son los valores que legitimaron el debate de la concesión en gestión urbana?, ¿Qué cuestiones requirieron de la interacción entre los actores de la concesión y los actores del territorio? Estos interrogantes permiten estudiar cómo contribuyó la concesión a calificar diferencialmente el territorio metropolitano y al mismo tiempo, cómo los conflictos por el acceso al agua modelaron la implementación de la concesión. Este doble proceso implica considerar al territorio como testimonio de una forma de apropiación intencional (Brunet, 1992; Lévy y Lussault, 2003) que pone en juego relaciones de poder. Al aplicar esta noción al territorio de las redes (Dupuy, 1991; Offner, 2000, Amin, 2005), se discute aquella noción que restringe el territorio a lo próximo, a lo acotado; y en cambio

apunta a combinarla con las relaciones de flujos y nodos más apropiado para el análisis de las redes de infraestructura. Finalmente, la escala, más allá de los límites de las jurisdicciones, es entendida como una estrategia de asociación territorial, y es el componente central del segundo objetivo que se propone analizar cómo el proceso de toma de decisiones tradujo el papel de las redes de agua y saneamiento a través de las diferentes escalas, consideradas no como dato sino como un proceso en construcción. En ese proceso, los actores y los valores asignados a las redes técnicas cambian, al mismo tiempo que cambia la visión de conjunto de la ciudad¹.

El área concesionada está atravesada por las aguas superficiales de las cuencas de los ríos Matanza-Riachuelo, Luján y Reconquista que desembocan en el Río de La Plata. Las aguas subterráneas se encuentran integradas por el acuífero Puelche y la napa freática. Ambas fuentes de agua se interrelacionan mediante el funcionamiento de un único sistema de redes técnicas para todo el AMBA, dado que son los mismos cuerpos, los que proveen del recurso para su potabilización, posibilitan parte de la recarga de los acuíferos subterráneos y ofician de cuerpo receptor de los efluentes cloacales e industriales. El Río de La Plata provee una fuente aparentemente inagotable de agua susceptible de ser extraída y potabilizada a bajo costo.

El área de estudio seleccionada forma parte de la cuenca baja del Río Reconquista, uno de los ríos más contaminados y está delimitada por tres municipios del sector norte de la concesión: General San Martín, San Fernando y Tigre (véanse mapas 9.1 y 9.2 en el CD) que presentaban similares situaciones

¹ Las fuentes consultadas fueron el conjunto de normas legislativas y reglamentarias derivadas de la concesión y una serie de entrevistas realizadas a funcionarios de la empresa concesionaria, del ente regulador, de la Provincia de Buenos Aires y de los municipios seleccionados, y entrevistas realizadas a referentes de organizaciones sociales barriales y asociaciones de consumidores.

deficitarias en cuanto a la cobertura de los servicios de agua y saneamiento al momento de la concesión.

El trabajo se organiza en tres partes y unas consideraciones finales. En una primera parte, la dinámica de urbanización del AMBA² es el telón de fondo para presentar los nuevos arreglos institucionales definidos por la concesión y en ese contexto, se identifican aquellas cuestiones que se pusieron en juego durante la implementación y condicionaron la gestión urbana de los municipios. En una segunda parte, esas mismas cuestiones se restituyen desde las decisiones tomadas en cada municipio según el entramado de intereses de la gestión urbana y la visión de ciudad que las redes permitieron o impidieron materializar. En una tercera parte, se distinguen tres estrategias de asociación territorial: ambiental, municipal y barrial que configuran nuevas escalas en las que se procesaron y reorientaron los modos de pensar e intervenir en la gestión de las redes desde la gestión urbana. Por último, las consideraciones finales, intentan contribuir a desentrañar “lo metropolitano” a través del análisis de la concesión del agua.

LA CONCESIÓN DEL AGUA, UN NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL

En Argentina a principios del siglo xx, el “modelo de red” (Petitet y Schneier-Madanes, 2005), es decir la respuesta técnica

² El AMBA comprende la Ciudad de Buenos Aires y 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires (11 460 575 habitantes). El área regulada de la Concesión comprendió la Ciudad de Buenos Aires y los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López, todos ellos en la Provincia de Buenos Aires. Con posterioridad a la concesión se produjeron diversas modificaciones en la división jurisdiccional de los partidos del AMBA. En síntesis, los 13 partidos originales se convirtieron en 17 partidos

para una prestación estatal y universal de los servicios de agua, fue un elemento clave en la formación del Estado Nación. La garantía del acceso a determinados servicios públicos formaba parte de un conjunto de dispositivos de integración social y representaba sobre todo el valor de un programa político, más allá de su efectiva prestación. La historia de las redes de agua y cloaca tiene como protagonista a la empresa Obras Sanitarias de la Nación (1912) que instituyó una lógica de provisión técnicamente estandarizada en un territorio tempranamente urbanizado desde principios del siglo xx. El modelo social del agua —canilla libre y gestión centralizada— mantuvo su vigencia, aún cuando en el AMBA había mostrado serias dificultades en alcanzar sus objetivos desde los años cincuenta.

Durante la década del noventa, la culminación del proceso de reforma y ajuste del Estado impulsó la privatización de las empresas de servicios públicos, apuntando a las últimas expresiones de lo que se entendía como el Estado Social, que habían sido señaladas como la causa principal de la crisis de los servicios. Sin embargo, para el caso del agua, el contrato de concesión mantuvo un diseño fundamentado en el carácter de servicio universal, privilegiando la cobertura por encima de la obtención de recursos económicos. En efecto, algunas particularidades derivadas de pertenecer al último ciclo de privatizaciones³ marcaron su origen y en este caso, la concesión fue otorgada en forma gratuita para la empresa concesionaria con el compromiso de alcanzar una cobertura universal.

Como telón de fondo, la dinámica de crecimiento metropolitano profundizaba la desigualdad social y espacial ya existente,

³ El proceso de privatizaciones en la Argentina tiene una relación cambiante con la política de estabilidad económica y las políticas de reformas del Estado. Al iniciarse el proceso (1989-1992), las privatizaciones fueron una herramienta macroeconómica para estabilizar la economía. En la última etapa (1992-1993), al cobrar fuerza la estabilidad, las autoridades pudieron atender a objetivos diferentes a los puramente macroeconómicos (Gerchunoff, P. y Canovas, G., 1995).

adoptando la forma de una fragmentación más visible y a la vez, menos cuestionada. El AMBA se compone de una ciudad central —la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— que concentra la mayor calidad urbana del área y el conurbano bonaerense en el que predomina un desarrollo extendido de baja densidad donde las redes técnicas se extienden mucho más lentamente que el resto de la urbanización. De este modo, la ausencia de la red de agua es un atributo de la periferia precaria e inacabada. Sobre esa periferia, durante la década del noventa se mostraron los efectos de la acción selectiva de la inversión privada que definió áreas de oportunidad dando lugar a la incorporación de nuevos residentes en urbanizaciones cerradas, organizadas como verdaderas situaciones de enclave, cerradas al exterior por accesos custodiados, proceso que algunos autores denominan de “sub urbanización de las elites” (Torres, 1993, 2001). La contracara de este proceso fueron las villas y los asentamientos, principal forma de crecimiento poblacional⁴ (Cravino *et al*, 2008) localizados predominantemente en zonas de riesgo ambiental, al borde de ríos y arroyos.

La situación sanitaria⁵ presentaba los patrones característicos de la estructura socioespacial que pueden ser resumidos en tres aspectos básicos (Torres, 2001): una preeminencia del norte sobre el sur; una preeminencia del centro sobre la periferia y una clara dominancia de los ejes principales sobre

⁴ En los cinco años que van desde el censo 2001 hasta 2006, por cada 100 nuevos habitantes en los 24 partidos del conurbano bonaerense, 60 se ubicaron en asentamientos informales y 40 en la ciudad “formal”. Esa cifra era de 10 cada 100 en el periodo 1981-1991 y pasó a ser de 26 cada 100 entre 1991 y 2001.

⁵ Al momento de la concesión, según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del año 1991, el porcentaje de población del área provista por OSN a través de la red pública de agua corriente era del 73.01 y por red pública de desagües cloacales era de 55.72 (porcentaje que disminuye considerablemente si excluimos la Ciudad de Buenos Aires que tiene una provisión casi total).

los espacios intersticiales, poco accesibles y mal servidos. La cobertura de las redes de agua y cloaca expresaba una intensa heterogeneidad entre los diferentes municipios y también hacia el interior de cada uno de ellos.

La decisión de concesionar los servicios de agua y saneamiento dio lugar a un nuevo arreglo institucional resultado de la separación entre las funciones de regulación y las operativas de suministro. El programa de actuación político y administrativo de la concesión (marco regulatorio, contrato de concesión) definió la creación de dos organizaciones diferentes para operar las redes. Por un lado, la *empresa concesionaria* Aguas Argentinas S. A. (AASA), un conglomerado económico de capital extranjero (Suez-Lyonnaise des Eaux) y local. Por otro, el *ente regulador* Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) que incluyó en su directorio, un lugar para las tres jurisdicciones que operaban en la concesión: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires. Aun cuando la red concesionada tenía sólo alcance metropolitano, la herencia de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación tuvo su expresión en la intervención activa y directa del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) durante todo el proceso. El uso reiterado de decretos del PEN y la acción continua y privilegiada de la *autoridad de aplicación* (una agencia de nivel nacional que fue variando durante la concesión) marcaron una continuidad en la centralización del proceso de toma de decisiones del sector. Las categorías de *usuario* y *cliente* del servicio formaron parte de este nuevo arreglo institucional, sus organizaciones incipientes comenzaron a nuclearse alrededor de la Comisión de Usuarios del ETOSS.

El contrato de concesión obligaba a completar 100% de cobertura de agua potable y 95% de cobertura de desagüe cloacal al finalizar el plazo de 30 años. La concesión definió las prioridades de extensión de las redes desde un abordaje sectorial y centralizado. Cada plan quinquenal seleccionó ciertas partes de los territorios municipales y las puso en relación con

la totalidad reticular de la infraestructura técnica metropolitana. De este modo, la tecnología del sistema de redes de agua y saneamiento tuvo un peso determinante en el proceso de toma de decisiones. La ubicación de ciertas obras de potabilización o depuración de efluentes se convirtieron en componentes centrales de la negociación sobre la extensión de las redes.

Si bien, la relación entre concesión de las redes de agua y gestión urbana local estuvo ausente al momento de la puesta en marcha, la reforma institucional del sector no fue un fenómeno aislado. Por el contrario, estuvo acompañada por un tipo de intervención estatal, focalizada y asistencialista que caracterizó las políticas sociales de los años noventa. La implementación de la concesión expresa estos cambios y la capacidad de la empresa concesionaria para gestionar este nuevo arreglo institucional⁶, en particular en torno a dos cuestiones “en términos de entramados de intereses y de lo que está en juego” que tuvieron implicancias en la gestión urbana:

(a) La centralización de las decisiones en las sucesivas revisiones contractuales. Los incumplimientos respecto de las metas de incorporación de usuarios establecidas en el contrato de concesión se manifestaron en una pluralidad de conflictos que tuvieron como principal referente el municipio. Frente a ello, la respuesta fue una concentración de las decisiones en las recurrentes revisiones contractuales de las que participó AASA y segmentos del PEN, con expreso desplazamiento del ente regulador y de los municipios.

(b) La segmentación de la cobertura. La empresa concesionaria puso en marcha dos modalidades de extensión de las redes. Por un lado, la construcción mediante el financiamiento de las obras por cuenta de terceros (OPCT) para quienes pudieran hacerlo. Por el otro, creó tempranamente, el Área de Desarrollo de la Comunidad (1999) que diseñó un Modelo Participativo de Gestión (MPG) en el marco del Programa de

⁶ Ver Catenazzi, A. (2004) y Catenazzi, A. y Da Representacao, N. (2004).

Barrios Carenciados, con una estructura tripartita entre la empresa, el municipio y las organizaciones sociales. Así, AASA incorporó la extensión de las redes en las áreas de oportunidad; y a la vez, interpeló al Estado aislando la condición urbana de los pobres sin redes como un problema de la agenda social⁷.

Durante, los 13 años de la concesión (1993-2006) ambas cuestiones concentraron las estrategias de los actores del territorio por cambiar las reglas de juego en momentos claves de la implementación —la renegociación del contrato original (1997-1999), la aprobación del segundo plan quinquenal (2002) y la re estatización finalizada en 2006— condicionados por el complejo emergente de una crisis política que atravesaba la Argentina desde fines del 2001, combinada con la agudización de un proceso económico recesivo.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONCESIÓN DEL AGUA EN TRES MUNICIPIOS

El territorio de los municipios General San Martín, San Fernando y Tigre pertenecen a la cuenca baja del Río Reconquista⁸, donde se localizan las zonas más densamente pobladas. El efecto combinado de la escasa pendiente, los vientos y las lluvias crean las condiciones para las peores inundaciones y ascenso de las napas⁹. Esta situación se agrava debido a que la mayor

⁷ De igual modo, la evolución tarifaria por encima de los incrementos generales de precios del periodo, en especial para los usuarios residenciales, tuvo como paliativo la propuesta de una tarifa social.

⁸ La cuenca se extiende más allá del AMBA e incide en 18 municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. La cuenca baja (Malvinas Argentinas, Tigre, San Fernando, General San Martín, San Isidro y Vicente López) forman parte de los municipios del Conurbano Bonaerense. El área de concesión AASA no incluye a Malvinas Argentinas.

⁹ La napa freática es el primer acuífero, posee un techo (nivel freático) que fluctúa con el régimen de lluvias. En el AMBA existen 6 (seis) acuíferos

parte de la población ubicada en las áreas bajas o inundables vive en asentamientos precarios.

Los tres municipios forman parte del eje Norte del conurbano bonaerense alrededor del cual se estructuran los distintos ciclos de conurbación (primera y segunda corona). La dinámica urbana tuvo un diferente comportamiento en cuanto al crecimiento demográfico durante el último periodo intercensal (2001-2010), en coincidencia con los ciclos mencionados. Mientras el municipio de General San Martín perteneciente a la primera corona aumentó levemente en 2.8%, San Fernando creció un 8.8% y Tigre lo hizo en 25%. En cuanto a la pobreza, los municipios seleccionados presentan situaciones de creciente criticidad: General San Martín se encuentra en mejores condiciones relativas como todos los partidos de la primera corona, le sigue San Fernando y Tigre supera el promedio de los municipios del AMBA respecto del porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas.

La concesión configura un nuevo entramado de intereses y actores estatales y privados que durante la implementación se entrelazan con los actores territoriales existentes que no tuvieron competencias asignadas. Los *gobiernos municipales*, desafiados por el desempleo¹⁰, fueron al mismo tiempo el lugar de la condensación de la crisis de representación política y el receptor directo de la protesta social. En ese contexto, los municipios intentaron articular una arena política propia que les permitiera amortiguar las consecuencias sociales y económicas de los procesos de reforma y ajuste del Estado. Las *organizaciones sociales de base territorial* que habían motorizado

que están conectados entre sí y con el ciclo hidrológico formando parte de un sistema hidráulico.

¹⁰ Entre 1994-1996 el incremento de la desocupación es un elemento fundamental para explicar las características de la pobreza en el Gran Buenos Aires (Altimir, O. y Beccaria, L., 1998). La declaración de emergencia laboral en la Provincia de Buenos Aires (1997) da cuenta la relevancia y magnitud del problema.

la auto urbanización de la periferia desde los años cuarenta, volvieron a la escena pública en un contexto de inestabilidad de las referencias clásicas en torno al trabajo, y el barrio reapareció como el territorio natural de acción y organización (Merklen, 2000; Svampa y Pereyra, 2003).

Los tres municipios tienen en común la estabilidad de sus poderes ejecutivos municipales. El declive de los partidos políticos nacionales y la personalización de la política, reforzaron un escenario político más localista expresado en la continuidad de los intendentes en ejercicio: una alianza de centro izquierda en el municipio de General San Martín (1999-actualidad), la continuidad del Partido Justicialista en San Fernando (1999-actualidad) y un partido vecinalista —Acción Comunal— en el municipio de Tigre (1987-2007).

Cada municipio prioriza la cuestión de las redes en su agenda de gobierno, según un proyecto de ciudad en buena medida condicionado por la dinámica de la urbanización metropolitana y los acuerdos políticos y administrativos definidos en el nivel central. La idea de ciudad combina estrategias diferenciadas entre la ciudad formal (barrios y urbanizaciones cerradas) y la ciudad informal (villas y asentamientos), estrategias de integración entre ambas o la administración de las diferencias existentes. Las redes son “igualadores” urbanos y por lo tanto un recurso activo para llevar adelante alguna de esas estrategias de gestión urbana.

EL MUNICIPIO GENERAL SAN MARTÍN: ENTRE LAS SOLUCIONES PALIATIVAS Y LA EMERGENCIA AMBIENTAL

El municipio de General San Martín, que había sido parte del poderoso “cordón industrial” del conurbano bonaerense hasta fines de los años 70, sufrió los impactos de un fuerte deterioro de su base productiva, el de mayor importancia —en términos absolutos y relativos— de la región durante la década del 90.

Los “barrios del desempleo” pasaron a dominar el paisaje del municipio. También lo hicieron, la micro ocupación de terrenos o edificios en el área central junto con la densificación de las antiguas villas miseria y asentamientos ubicados en la franja linder a al río Reconquista. El “área del Reconquista”, así lo designan distintos funcionarios, constituye un sector ambientalmente degradado con proliferación de basurales clandestinos, aislado y socialmente empobrecido¹¹.

Según datos censales, en 1991 la población con provisión de servicios de agua por red era de 69.5%, y en 2010, había alcanzado a 98.0%. La población con desagües cloacales era 35.9% en 1991, y en 2010, el porcentaje solo había alcanzado 52.9%. Si bien hubo un crecimiento en ambas redes (menor al previsto en el contrato de concesión), aumentó el desequilibrio entre ambas.

Al momento de la concesión, la cuestión de las redes era procesada en unidades administrativas diferentes, según se tratara de la ciudad formal o de las villas y asentamientos. En el primer caso, se procesaba en la Secretaría de Obras Públicas y en el segundo en la Secretaría de Desarrollo Social. Las redes técnicas de agua formaron parte de la agenda municipal a partir de esta distinción, y las demandas se dirimieron entre el cumplimiento de criterios técnicos bajo las normas de ejecución de las obras públicas para la ciudad formal, y la distribución de “planes sociales” para el resto.

Desde la Secretaría de Obras Públicas, el ascenso de las napas fue el problema organizador de las prioridades en la gestión urbana, por esta razón se planteó extender las redes de desagüe cloacal para equilibrar la extensión de ambos servicios en el municipio. Los planes de la concesión indicaban que una provisión equilibrada sólo se alcanzaría al finalizar la concesión. Por lo tanto, el municipio se encontraba obligado

¹¹ Véase Suárez, F. (2005). El informe presenta los resultados de 300 encuestas realizadas en el “Área Reconquista”

a plantear la modificación del plan de inversiones original pero los resultados casi nulos de los intentos de modificar las metas de extensión de las redes de saneamiento, derivaron en la ausencia de interacción con la empresa AASA. La consecuencia fue desautorizar todas aquellas propuestas de extensión vía la modalidad de obras por cuenta de terceros (OPCT) que promovía la empresa dado que reforzaba *el punto de vista netamente comercial* con que AASA actuaba en el municipio.

El fenómeno de elevación de napas, que atravesaba el territorio municipal, indicaba que existía un cambio marcado en el balance hídrico. Si bien los factores eran múltiples, en algunos aspectos la responsabilidad recaía directamente en el accionar de la empresa. En particular, el acelerado abandono de una gran cantidad de pozos de explotación para la provisión de agua subterránea y el cambio de la fuente de provisión por agua superficial del Río de la Plata, sin el acompañamiento de la ampliación de las redes cloacales.

El ascenso de las napas fue un conflicto que potenció la articulación con otros actores, en tanto su impacto abarcaba un territorio que no reconocía las divisiones jurisdiccionales, ni las diferencias entre ciudad formal-ciudad informal. El Foro de Municipios del Conurbano¹² fue corolario de este proceso y tuvo en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el principal articulador de sus intereses.

En el “área Reconquista”, el municipio distribuía agua potable por camiones cisterna y proveían los camiones atmosféricos para la recolección de las aguas servidas. Allí intervino la Secretaría de Desarrollo Social procesando las demandas como parte de las acciones de asistencia. Las organizaciones barriales,

¹² El Foro de Municipios del Conurbano fue una asociación entre los municipios integrantes de la concesión coordinada por la Subsecretaría de Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires con la intervención del EROSS. El propósito del Foro fue articular los intereses municipales ante la empresa concesionaria.

ante un estilo “*poco negociador*” del municipio con la empresa AASA, desarrollaron una alianza con la empresa y la Provincia de Buenos Aires. En el proceso, AASA las reconoció como mediadoras, por su conocimiento particularizado de las villas y asentamientos y por su capacidad de gestionar la demanda.

La demanda combinaba la urgencia por acceder a las redes y la imposibilidad de sostener económicamente el servicio. Las alternativas de solución articularon los planes sociales con financiamiento provincial o nacional, y buena parte de la mano de obra aportada por los vecinos con el acompañamiento del municipio para los materiales. En este punto, las políticas sociales focalizadas convergieron con la incorporación de nuevos usuarios a la concesión, en una línea de trabajo que progresó bajo la modalidad del Modelo Participativo de Gestión (MPG) propuesta por la empresa y que más tarde incorpora el gobierno nacional mediante los programas de empleo, Agua + Trabajo y Cloacas + Trabajo.

EL MUNICIPIO SAN FERNANDO: UN PROYECTO PROPIO PARA NEGOCIAR CON LA EMPRESA

San Fernando es el “municipio obrero” del eje Norte metropolitano. La localización del municipio a orillas del río Luján y una buena accesibilidad regional atrajeron población en búsqueda de oportunidades laborales. La caracterización se completa con las inundaciones, un fenómeno de recurrencia periódica, asociadas a las sudestadas aunque también, al desborde del río Reconquista y las crecidas extraordinarias del río Paraná. El problema de anegabilidad y una escasa cobertura de los desagües cloacales aparecen fuertemente relacionados al ascenso de la napa freática. Las condiciones ambientales ya deterioradas en la franja costera del Río Reconquista, se ven aun más comprometidas por la ocupación y la densificación de

las zonas de la terraza baja donde se asienta en gran medida, la población de menos recursos.

Según datos censales, en 1991 la población con provisión de servicios de agua por red era de 60.1%, y en 2010, había alcanzado a 97.0%. La población con desagües cloacales era 24.6% en 1991, y en 2010, el porcentaje había alcanzado 77.7%. Igual que en el caso anterior, hubo un crecimiento en ambas redes, en este caso mayor al previsto en los planes originales aunque aumentó el desequilibrio entre ambas.

Al momento de implementar la concesión, San Fernando contaba con un plan estratégico (1996), definido en el marco de una política urbano-ambiental. Junto con ello, una larga tradición de gestión social en villas y asentamientos. Estas experiencias sumadas a la localización de uno de los nudos de la red —la Planta Depuradora Norte— en su territorio, fueron las puertas de entrada de la concesión en la agenda del municipio.

La Secretaría de Gestión Territorial y Medio Ambiente llevaba adelante la gestión de las redes. La misma denominación de esta Secretaría desafiaba la forma tradicional de organizar la administración municipal, al evitar la clásica separación entre obra pública y desarrollo social, y tuvo correlato con las capacidades políticas y de gestión desplegadas en las cuestiones relativas al territorio.

El municipio incluye entre los lineamientos del plan estratégico, la propuesta de abrir en la franja costera del Río Reconquista, un nuevo frente para el desarrollo urbano. Se trata de una estrategia para mejorar las condiciones de vida de los sectores populares, en el marco de una política urbana y ambiental para todo el territorio municipal. La negociación en torno a la localización de la planta depuradora perteneciente al sistema colector norte fue considerada la *“llave de la cuestión”*. Al tratarse de una pieza necesaria para la extensión de la red cloacal, le permitió al municipio plantear una estrategia de negociación por fuera de los planes originales.

La experiencia en gestión social del hábitat fue usada para dar solución a sectores que no estaban incluidos en los planes originales. Estos sectores que según un funcionario municipal, “*míticamente la empresa AASA los llamaba barrios carenciados*”, pero que básicamente eran sectores no contemplados por la concesión. Este modelo de asociación público-privado convirtió al municipio en el principal actor de una experiencia piloto, que luego la empresa concesionaria institucionalizaría en el Modelo Participativo de Gestión y replicaría en otros municipios (y en otros países como operador global).

La elección del barrio o la organización social en la prioridad de la extensión de las redes es una instancia reveladora de los modos de “*hacer política*” en el barrio. Las prioridades se activan con las demandas sociales que llegan al municipio “*por la propia línea política*”. Dicho de otro modo, son procesos que incluyen aquellos líderes barriales con posibilidades de acceder a determinadas áreas de gobierno para influir por soluciones inmediatas. Cuando esa demanda forma parte de la agenda del municipio se logra un acuerdo de cooperación entre los dirigentes barriales y los funcionarios municipales para gestionar la red ante la empresa concesionaria. En este caso la demanda se entrelaza en un entramado de intereses donde se mezclan la experiencia de la organización y la representación, en tanto procesos que facilitan la posibilidad de ser “elegidos” y en consecuencia, establecer una relación prioritaria con la empresa avalada por el municipio.

EL MUNICIPIO DE TIGRE: LOS LÍMITES DE LA PERECUACIÓN URBANA

Tigre es el municipio de las urbanizaciones cerradas (UC). Las características del paisaje del delta, la disponibilidad de áreas vacantes y una buena accesibilidad desde la ciudad de Buenos Aires lo constituyeron en la opción elegida por familias de

altos ingresos para su residencia. Ahora bien, ese proceso se realizó sobre un territorio ocupado por sectores populares. La otra cara del municipio son los barrios pobres entre muros de hormigón y garitas de seguridad. La nueva distribución urbana muestra un aumento de sectores altos y bajos que se concentran y contrastan en espacios cada vez más acotados, con situaciones bien diferenciadas frente al riesgo ambiental.

En efecto, fruto de las características de anegabilidad de las áreas vacantes, la construcción de las UC se ha caracterizado por el despliegue de enormes superficies polderizadas que permiten sobre elevar el nivel del terreno y así, amortiguar el resultado ocasionado por las inundaciones recurrentes (Natenzon, 2000)¹³. La consecuencia es el escurrimiento del agua en las zonas contiguas en barrios que coinciden con los bolsones de pobreza. El municipio presenta situaciones duales en espacios colindantes. La franja costera del río Reconquista es al mismo tiempo, la “zona del Camino del Buen Ayre” con amplios sectores de pobreza, pero también la localización privilegiada de estas UC.

Según datos censales, en 1991 la población con provisión de servicios de agua por red era de 29.0%, y en 2010, había alcanzado 63.7% de la población. La población con desagües cloacales era 7.0% en 1991, y en 2010, el porcentaje había alcanzado 17.2%. Si bien hubo un crecimiento en ambas redes (menor al previsto en el contrato de concesión), fue mucho menor en la red cloacal, por lo que se duplicó el desequilibrio entre ambas.

En la administración municipal no existía un organismo con incumbencias específicas sobre planificación urbana que incluyera la cuestión de las redes en la agenda local. Los problemas de la gestión urbana se dirimieron en el marco de la “Comisión de Análisis e Interpretación del Código de

¹³ Natenzon, C. (2000) analiza la relación entre vulnerabilidad, urbanizaciones cerradas e inundaciones en el partido de Tigre.

Zonificación de Tigre” (1996) integrada por el Secretario de Gobierno, el Secretario de Hacienda y Obras Públicas, el Subsecretario de Obras Públicas y el Director de Obras Particulares. La aplicación del código de zonificación resumía la gestión urbana. El propósito principal era dar respuesta a un requerimiento de “*seguridad jurídica*” por parte de los desarrolladores urbanos, evitando la incorporación de hechos consumados por fuera del código. Sin embargo, el cumplimiento de la norma cubría sólo una parte del municipio. La gran mayoría no escritura sus lotes, ni solicita autorización para la construcción.

La concesión fue evaluada muy favorablemente, como una fuerte mejora en la gestión de las redes, una consideración que especialmente no incluye al ETOS. En particular, el funcionario señalaba la importancia del diálogo directo, marcado por la “*previsibilidad*” y la “*razonabilidad*”, rasgos convergentes con el estilo de gestión local. En efecto, la estrategia del municipio partió de clasificar la demanda según la capacidad de pago, descartando a quienes no podían hacerlo al momento de relacionarse con la empresa.

En ese sentido, la concesión se constituyó en una ventana de oportunidad para el municipio. Los criterios de eficiencia enmarcados en la lógica del mercado, contribuyeron a promover un desarrollo urbano basado en la atracción de emprendimientos como las mencionadas UC, donde “*la gente sola trae sus servicios*”. Una estrategia que se combinó con planteos de perecuación urbana, en la que el municipio logró coordinar las inversiones de la empresa AASA, los desarrolladores de las UC y las familias frentistas para ampliar la cobertura de las redes.

Cuando el asentamiento no se encontraba próximo a la UC, el municipio intervino con soluciones de emergencia. No obstante, la Secretaría de Obras Públicas no tenía contacto con las demandas sociales “*nosotros no recibimos gente*”, el funcionario se desligaba de cualquier intervención en el proceso. En este contexto, el municipio incorpora tardíamente la experiencia del MPG en los barrios de la cuenca del Reconquista.

A modo de primeras consideraciones, la implementación de la concesión en los tres municipios coloca en común dos cuestiones sustantivas que no estuvieron incluidas en los planes originales: el acceso a las redes en las villas y asentamientos precarios y el ascenso de las napas; ambas pusieron en juego la capacidad diferencial de los actores territoriales de modificar las reglas instituidas por la decisión de concesionar los servicios de agua y saneamiento.

LAS ESTRATEGIAS DE ASOCIACIÓN TERRITORIAL ACTIVADAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONCESIÓN

El proceso de toma de decisiones alrededor de la extensión de las redes en los tres municipios permite restituir las interacciones entre los actores de la concesión y la gestión urbana. Las reglas institucionales que delimitaron el programa de actuación de la concesión dieron lugar por un lado, a la concentración de las decisiones en las renegociaciones contractuales y por el otro, a la segmentación de las soluciones técnicas y tarifarias. Un fuerte desequilibrio en el acceso de los actores del territorio al proceso político-decisional marcó los intentos por modificar estas normas durante la implementación de los planes quinquenales, y para ello recurrieron a múltiples (combinaciones de) recursos, en los que la visión de ciudad y el papel de las redes de agua y saneamiento estuvieron en disputa.

La concentración de las decisiones ante cada revisión contractual sin la presencia de los intereses de los actores del territorio adquirió cada vez más relevancia como problema en las agendas locales. La agregación de intereses entre los municipios del conurbano se hizo presente mediante una propuesta donde las prioridades ante situaciones críticas de riesgo sanitario intentaron ser un instrumento de negociación frente al predominio de los criterios de eficiencia técnica y económica presentados por la empresa concesionaria. En este aspecto,

la propuesta coincidió con la iniciativa de la Comisión de Usuarios del ETOSS, aunque se procesaron sin relación entre sí.

En términos generales, la fragmentación de los conflictos derivados de la concesión no estuvo problematizada por la gestión urbana, por el contrario esta situación era considerada como una “ventana de oportunidad” para negociar directamente con la empresa. La empresa tuvo una estrategia diferenciada y la segmentación de la demanda estuvo en línea con la división tradicional —entre ciudad formal y ciudad informal— de intervenir en la gestión urbana y el tipo de intervención focalizada y asistencialista de las políticas sociales.

Durante la implementación se activaron nuevas estrategias de asociación a partir de la territorialización del conflicto por el acceso al agua¹⁴, entre las que se señalan tres de ellas. En primer lugar, las asociaciones en torno al ascenso de las napas. En ellas, los conflictos derivados de la relación entre la concesión y la ausencia de una gestión integral del recurso hídrico, definieron el territorio de la napa y la cuenca del Río Reconquista como el ámbito de referencia de las interacciones. En segundo lugar, las asociaciones en torno a la dimensión política en municipios que incluyeron la relación entre concesión y acceso a las redes de manera diferenciada, tanto en sus prioridades de gestión urbana como en sus agendas de gobierno. En tercer lugar, las asociaciones en torno a la cotidianeidad de los habitantes, en tanto sus organizaciones y estrategias atraviesan los modos de articulación de la demanda de red.

El ascenso de las napas definió un territorio con problemas comunes y planteó la oportunidad de asociarse entre municipios que enfrentaban situaciones similares, en tanto no existía la posibilidad de una solución parcial. En efecto, la implementación de la concesión puso en evidencia las consecuencias

¹⁴ Los trabajos de Schneier-Madanes, G. (2001; 2004) centrados en los conflictos del agua en Buenos Aires, dan cuenta del reconocimiento progresivo de una territorialidad del agua.

ambientales de no considerar el tratamiento integral del recurso hídrico. De modo tal, que el ciclo del agua se impuso como problema público, delimitando nuevos problemas y una institucionalidad propia. En ese sentido, un nuevo territorio —las napas— se convirtió en objeto de demanda y definió la asociación entre todos los municipios del área concesionada en el Foro de Municipios del Conurbano, que permitió procesar junto con el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, los conflictos ambientales derivados de la concesión. Esta propuesta estuvo presente en el proceso de discusión del segundo plan quinquenal, tanto en la audiencia pública como en el acta acuerdo que definió el plan de inversiones, y fue recogida por la unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos en el marco de la emergencia institucional y económica de fines del 2001. La propuesta incluía un plan de expansión de las redes secundarias de agua y cloaca basado en los niveles de riesgo sanitario en las diferentes zonas de la concesión y la constitución de un fideicomiso para el financiamiento de las obras primarias cuyo control de ejecución estaría a cargo del ETOS.

El municipio es el territorio de la política donde la red de agua es indispensable como recurso de legitimidad. En cada municipio la concesión activó alianzas y conflictos, según la visión de la ciudad y el lugar de la red de agua en cada agenda municipal. Las administraciones municipales organizan los problemas de falta de red según se refieran al desarrollo urbano (ciudad formal) o a la pobreza (ciudad informal). Cada municipio combina o separa esos modos de gestionar la ciudad y estructura opciones de modificación de los planes del contrato de concesión. Si bien la premisa de los municipios se resume en aumentar el porcentaje de inversión en su propio territorio, cada municipio desarrolla estrategias de asociación bien diferentes. El municipio de General San Martín no puede modificar las condiciones en su territorio pero valoriza su capacidad de asociación con otros municipios y el gobierno

provincial. Para el municipio de San Fernando, el territorio es la política y la concesión se procesa en el marco de un proyecto político propio. El municipio de Tigre converge con los modos y criterios de operar de la empresa. La heterogeneidad de las estrategias da cuenta de la relevancia de los gobiernos locales como actores de la interacción entre gestión urbana y gestión sectorial del agua¹⁵.

El barrio es un territorio donde la red de agua define la supervivencia cotidiana y el acceso al agua de red es un recurso de poder en la periferia. Las situaciones de pobreza inscriben la demanda de red en los discursos y prácticas de la política social, en tanto se trata de una necesidad básica y urgente. En un contexto de focalización de las políticas sociales como estrategia compensatoria, el rol de las organizaciones barriales como mediadoras son componentes de este mecanismo de asociación. Cuando la lucha contra la pobreza se volvió una estrategia priorizada en el conurbano bonaerense, la focalización territorial fue el instrumento utilizado para superarla. La trama de la política social “bajó” al territorio con una serie de programas de ayuda económica no remunerativa destinados a paliar la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria. En este contexto, los barrios (villas y asentamientos) ubicados en las tierras bajas de la cuenca del río Reconquista, fueron objeto de este tipo de intervenciones que contribuyeron a definir el problema fragmentariamente. El Modelo Participativo de Gestión sigue la matriz de los planes de asistencia focalizados y las nuevas modalidades de participación que caracterizaron la década de los noventa. El MPG disociado del conjunto de la concesión y bajo el lema de la “responsabilidad social empresaria” se inscribe en esa misma trama, liderado por la concesionaria y basado en la solidaridad entre vecinos pobres junto con un Estado socio, en la figura del ente regulador.

¹⁵ La presencia de los municipios en la Agencia de Planificación creada a partir de la re estatización del servicio parecería recoger este recurso.

CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de toma de decisiones desplegado alrededor de la implementación de la concesión de las redes de agua y saneamiento en el AMBA, expresa la inercia institucional de un modelo sectorial y centralizado pero simultáneamente, la versatilidad de la empresa Aguas Argentinas S.A. en tanto fue el único actor con capacidad de articular decisiones, tanto con el Poder Ejecutivo Nacional como con los municipios y las organizaciones barriales, incluyendo y procesando sus demandas. El protagonismo de la empresa concesionaria se fortaleció frente a la debilidad del ETOS que debía regular sus resultados.

En ese contexto, las demandas en torno al acceso a la red se articularon en diferentes escalas (crearon nuevas escalas) y en consecuencia, redefinieron lo que estaba en juego en cada una de ellas y las reglas a través de las cuales se procesaban los conflictos derivados de la concesión. Si las demandas de escala barrial, fueron definidas en espacios acotados y/o atravesadas por matrices de políticas sociales focalizadas, por el contrario, el conflicto por las napas estuvo vinculado a las protestas regionales en torno a la cuestión ambiental. Por último, la presencia de diferentes prácticas de gestión urbana entre municipios activa la visión de “ciudades municipales” en un Área Metropolitana sin institucionalidad propia.

Al mismo tiempo, la concesión concitó una visibilidad política propia que situó las redes de agua en un debate más amplio. Las incipientes preocupaciones ambientales, las políticas de descentralización y la focalización de las políticas sociales establecieron al territorio como ámbito privilegiado de la acción estatal con implicancias en la gestión urbana. Por un lado, se produjo la llamada “retirada” del Estado nacional, al concesionar los servicios públicos; por otro, la penetración del Estado, mediante la descentralización y la focalización de las políticas asistenciales, dio lugar a un creciente proceso de territorialización de la acción pública. Son situaciones en

las que los actores construyeron nuevas estrategias de asociación territorial que disputaron a través del acceso a las redes de agua, diferentes visiones de ciudad. La implementación de la concesión muestra que esas visiones relacionan diferentes escalas: la región-ambiental, la ciudad-política, el barrio-social con capacidad de generar asociaciones entre actores para hacer visibles sus intereses. En suma, si la gestión urbana es el dispositivo político mediante el cual se piensa e interviene con una visión de conjunto de la ciudad, esta visión relacional de la ciudad intenta ser un aporte para contribuir a desentrañar “lo metropolitano” en la inasible complejidad del Área Metropolitana de Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, O., y Beccaria, L. (1998). *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*. Buenos Aires (Colección Investigación. Serie Informes de Investigación, 4). UNGS.
- Amin, A. (2005). “Regiones sin fronteras: hacia una nueva política de lugar”. *Revista Ekonomiaz*, núm. 58. San Sebastián.
- Azpiazu, D., y Forcinito, K. (2004). “Historia de un fracaso. La privatización del sistema de agua y saneamiento en el AMBA”, en *Recursos públicos, negocios privados*. Edit. UNGS.
- Brunet, R. et al. (1992). *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Paris: Edit. GIP Reclus la Documentation Française.
- Catenazzi, A. (2004). “Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de privatización de Obras Sanitarias de la Nación. 1993-2003”, en *Recursos públicos, negocios privados*. Buenos Aires: Edit. UNGS.
- Catenazzi, A., y Da Representação, N. (2004). “La territorialidad de la acción pública: Nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios de saneamiento”, en H. Herzer, B. Cuenya y C. Fidel (comps.), *Fragmentos sociales*.

- Problemas urbanos en la Argentina*. Buenos Aires: Edit. Siglo XXI.
- Cravino, C. *et al.* (2008). “Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años”, ponencia presentada *XIV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda*. Universidad de Buenos Aires-Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, 1 al 4 de octubre.
- Dupuy, G. (1991). *L'urbanisme des réseaux*. Paris: Edit. Collin.
- Gerchunoff, P., y Canovas, G. (1995). “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”, *Rev. Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 136. Buenos Aires.
- Herzer, H., y Pérez, P. (1993). “II. Las municipalidades y la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina”, en *Gestión Urbana en ciudades intermedias de América Latina*. CNUAH (Hábitat)
- Kullock, D., Catenazzi, A., y Guzzo, A. (1996). “La privatización de los servicios de saneamiento y sus probables efectos sobre la población de bajos recursos del Área Metropolitana de Buenos Aires”, en O. Oszlak (comp.), *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: Edit. Colección CBC-CEA.
- Kullock, D., Catenazzi, A., y Pierro, N. (2001). *Nuevas corrientes de pensamiento en planificación urbana*. Buenos Aires: Edit. FADU. UBA.
- Lentini, E. (2003). “La Régulation de la Concession de Buenos Aires: Diagnostic et Propositions”, en Schneier-Madanés y De Gouvello. *Eaux et Réseaux : Les défis de la Mondialisation*. Paris: IHEAL.
- Lentini, E. (2009). “La contabilidad regulatoria de los servicios de agua potable y alcantarillado: la experiencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”, en *Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento*. Santiago de

- Chile (Serie CEPAL Recursos Naturales e Infraestructura, 146).
- Levy, J., y Lussault, M. (2003). *Dictionnaire de la Géographie. Et de l'espace des sociétés*. Paris: Edit. Belin.
- Merklen, D. (2000). "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90", en M. Svampa (ed.), *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*. Buenos Aires: UNGS-Biblos.
- Natenzon, C. (2000). *Conservación del territorio en Argentina: situaciones de riesgo en el estuario del río de la Plata*. Buenos Aires: UBACYT.
- Novick, A. (2004). Voz "Plan", en Jorge Liernur y Fernando Aliata (dirs.), *Diccionario Histórico de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: Edit. AGEA.
- Offner, J.M. (2000). "Pour une géographie des interdépendances", en Levy y Lussault (dirs.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux*. Paris: Edit. Belin.
- Oszlak, O., y Felder, R. (1998). "La capacidad de regulación estatal en Argentina: Quis custodiet custodes?", en Isuani, A. y Filmus, D. (comps.), *La Argentina que viene*. Buenos Aires: FLACSO/EUDEBA.
- Petit, S., y Schneier-Madanes, G. (2005). "Le «modèle du réseau» face aux enjeux du développement durable", *Revista Economie & Humanisme*, núm. 372. Lyon.
- Pírez, P. (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: CEAL.
- Pírez, P. (2000). "Servicios Urbanos y equidad en América Latina. Un panorama en base a algunos casos". Santiago de Chile (Serie CEPAL Recursos Naturales e Infraestructura, 26).
- Rodríguez, A., y Velázquez, F. (1994). *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones Sur.

- Schneier-Madanes, G. (2001). "La construction des catégories du service public dans un pays émergent: les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires", *Revista Flux Dérégulation, état des lieux*, núm. 44-45. Paris
- Schneier-Madanes, G. (2003). «Conflits de l'eau à Buenos Aires: les enjeux urbains», en Schneier-Madanes y De Goubello, *Eaux et Réseaux. Les défis de la mondialisation*. Paris: IHEAL.
- Schneier-Madanes, G. (2005). "Conflicts and the rise of users' participation in the Buenos Aires water supply concession, 1993-2003", en O. Coutard, R. Hanley y R. Zimmerman. *Sustaining Urban Networks: The Social Diffusion of Large Technical Systems*. London/New York: Routledge.
- Schneier-Madanes, G. (2010). *L'eau mondialisée: la gouvernance en question*. Paris: Decouverte.
- Schteingart, M., y D'Andrea (comps.) (1991). *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México: El Colegio de México.
- Suarez, F. (2005). *Informe social del área entorno del ceamse Norte III*. Buenos Aires: UNGS.
- Subirats, J. (1989). "Articulación de intereses en la esfera local", *Revista Política y Sociedad*, núm. 3, pp. 73-79. Madrid.
- Svampa, M., y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Edit. Biblos.
- Torres, H. A. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. UBA (Serie Difusión).
- Torres, H. A. (2001). "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990", *EURE (Santiago)* [online]. 2001. vol.27, núm. 80 [citado 2010-11-10], pp. 33-56. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008000003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. doi: 10.4067/S0250-71612001008000003.
- Thwaites Rey, M. (2003). *La (des)ilusión privatista*. Buenos Aires: Eudeba.

10. VIALIDADES Y TRANSPORTE EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

*Martha Scheingart** y *Valentín Ibarra***

En esta presentación nos referiremos primero a la construcción de vialidades en la metrópoli, relacionada con la evolución histórica de la estructura urbana, para luego hacer referencia al tema del transporte y cómo él ha ido cambiando a lo largo de varias décadas.

Hemos tratado de mostrar las relaciones entre el crecimiento poblacional y la expansión física de la ciudad con el desarrollo de la vialidades, y más específicamente entre este último con la creación de nuevos desarrollos habitacionales, grandes equipamientos de salud, educación y actividades culturales, poniendo énfasis en la descentralización de los mismos dentro de la metrópoli. Para ello, ilustramos las descripciones acerca de estos temas con una serie de mapas que hemos elaborado a partir de investigaciones llevadas a cabo para una serie de cortes temporales, desde 1950 al año 2000, abarcando así medio siglo de desarrollo urbano de la ciudad. Consideramos que estas relaciones entre el desarrollo urbano y la manera como se han desplegado los diferentes tipos de vialidades, constituye en general un tema bastante poco estudiado dentro de la investigación urbana. Por otra parte, la cuestión de las vialidades y su desarrollo en distintos momentos, está también ligado a la distribución de los grupos sociales en el espacio y a la mayor o menor accesibilidad de los mismos a sus lugares de residencia, lo cual de alguna manera se verá reflejado en

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

** Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

los diferentes temas referidos al transporte y la movilidad de la población en la ZMCM.

Este trabajo es una síntesis de una investigación más extensa en la que los distintos temas y aspectos aquí presentados (así como otros que no han tenido posibilidad de ser incluidos) tienen un desarrollo y un grado de detalle mucho mayores (Schteingart e Ibarra, en proceso de edición).

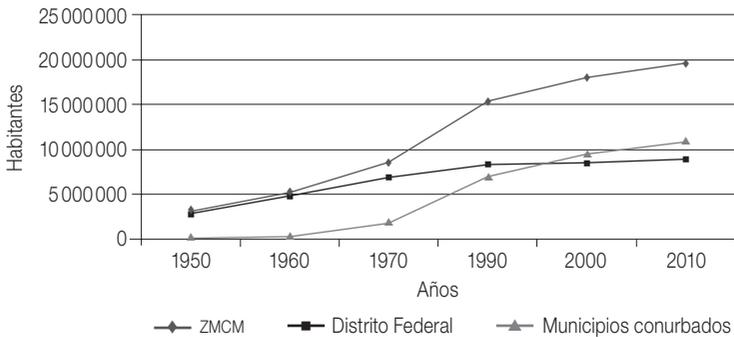
1. EXPANSIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Junto a un rápido aumento de la población, la expansión urbana ha constituido uno de los rasgos más destacados del desarrollo espacial de la Ciudad de México. De esta manera, mientras la Ciudad Central ha perdido población, sobre todo a partir de los años sesenta y setenta, la expansión de las zonas periféricas ha seguido siendo acelerada, particularmente en los municipios conurbados del Estado de México. Así, las tasas de crecimiento de la población para el conjunto de la Zona Metropolitana han ido descendiendo desde la década de los años cincuenta y particularmente a partir de los años ochenta. Ese descenso se debe sobre todo a la fuerte caída de las tasas en el Distrito Federal, que son negativas o casi nulas desde 1980. En el Estado de México, donde se ha ido incorporando un número cada vez mayor de municipios conurbados (se pasó de 1 en 1950 a 40 en el año 2010) también las tasas de crecimiento han caído fuertemente ya que han pasado de alrededor de 20% a 3% en las últimas décadas. Sin embargo esas tasas son todavía bastante mayores que las del D.F., donde las más altas (en Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco) alcanzan valores superiores a 3 en la última década, mientras que entre los municipios conurbados, las más altas (en Ixtapaluca, Chimalhuacán, Tultepec y Nextlalpan) son mayores a 7%. Vale la pena aclarar que en los años ochenta todavía se encontraba entre los

municipios conurbados del Estado de México algunos, como Chimalhuacán y Chalco, con tasas de crecimiento superiores a 15%. Con relación a las delegaciones del D.F. que presentan tasas negativas, hay que destacar que Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo ya las tenían desde los años sesenta, mientras que Benito Juárez y Venustiano Carranza comenzaron a presentarlas en los años setenta, y Azcapotzalco, Gustavo Madero e Iztacalco en los años ochenta. Es decir que, como ha ocurrido también en otras grandes metrópolis del mundo, *en la Ciudad de México la zona central de la metrópoli se ha comenzado a despoblar desde los años sesenta, proceso que se ha ampliado en las siguientes décadas, para abarcar no sólo las cuatro delegaciones centrales sino también algunas de antiguo poblamiento* (véanse gráfica 10.1 y cuadro 10.1).

En lo que concierne a la expansión de la mancha urbana, en 1950 ella cubría alrededor de 206 kilómetros cuadrados, 371 en 1960, 708 en 1970, 928 en 1980, 1 278 en 1990 y 1 482 en el 2000, es decir que el ritmo de la expansión urbana ha declinado en las últimas décadas, ya que entre 1950 y 1970, en 20 años, el área urbana aumentó alrededor de 240% mientras

Gráfica 10.1. Crecimiento de la población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por entidad 1950-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 1.

Cuadro 10.1. Población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por unidad político administrativa 1950-2010

<i>Localidad</i>	<i>Población</i>						<i>Tasa de Crecimiento</i>				
	1950	1960	1970	1990	2000	2010	1950-60	1960-70	1970-90	1990-00	2000-10
Z.M.C.M.	3079447	4993871	8623157	14942677	18396677	19622630	5.67	5.46	2.75	2.08	0.65
Distrito Federal	3050442	4685041	6840471	8235744	8605239	8851080	5.12	3.78	0.93	0.44	0.28
Cuauhtémoc	1053722	1072530	927242	604303	516255	531831	0.18	-1.50	-2.11	-1.57	0.29
Miguel Hidalgo	454868	650497	648236	412564	352640	372889	3.64	-0.04	-2.23	-1.56	0.54
Benito Juárez	356923	537015	605962	413520	360478	385439	4.17	1.26	-1.89	-1.37	0.65
Venustiano Carranza	369282	572091	721529	526903	462806	430978	4.47	2.44	-1.56	-1.29	-0.69
Azcapotzalco	187864	370724	534554	481334	441008	414711	7.03	3.87	-0.52	-0.87	-0.60
Coyoacán	70005	169811	339446	649027	640423	620416	9.26	7.45	3.29	-0.13	-0.31
Gustavo A. Madero	204833	579180	1186107	1285821	1235542	1185772	10.94	7.72	0.40	-0.40	-0.40
Iztacalco	33945	198904	477331	454599	411321	384326	19.32	9.51	-0.24	-1.00	-0.66
Álvaro Obregón	93176	220011	456709	651752	687020	727034	8.96	7.87	1.79	0.53	0.55
Magdalena Contreras	21955	40724	75429	197772	222050	239086	6.37	6.60	4.93	1.17	0.72
Iztapalapa	76621	254355	522095	1511366	1773343	1815786	12.73	7.75	5.44	1.62	0.23
Cuajimalpa de Morelos	9676	19199	36200	121344	151222	186391	7.08	6.80	6.22	2.23	2.05
Tlalpan	32767	61195	130719	491654	581781	650567	6.44	8.19	6.83	1.70	1.09
Xochimilco	47082	70381	116493	274497	369787	415007	4.10	5.37	4.37	3.04	1.13
Tláhuac	19511	29880	62419	209594	302790	360265	4.35	7.94	6.23	3.76	1.70
Milpa alta	18212	24379	33649	64545	96773	130582	2.96	3.40	3.30	4.15	2.95

Municipios Conurbados	29005	308830	1782686	6706885	9791438	10771550	26.65	17.53	6.63	3.78	0.95
Tlalnepantla	29005	105447	366935	716963	721415	664225	13.76	13.81	3.40	0.06	-0.80
Ecatepec		40815	216408	1242498	1622697	1656107		18.89	9.11	2.72	0.20
Naucalpan		85828	382184	802282	858711	833779		16.76	3.77	0.69	-0.29
Chimalhuacán		76740	19946	247163	490772	614453		-13.04	13.38	<u>7.15</u>	2.21
Atizapán de Zaragoza			44322	321469	467886	489937			10.39	3.85	0.45
Cuautitlán			41156	49835	75836	140059			0.96	4.32	6.14
Paz, La			32156	137478	212694	253845			7.52	4.49	1.73
Tultitlán			52317	251393	432141	524074			8.14	<u>5.60</u>	1.89
Coacalco			13197	155124	252555	278064			13.08	<u>5.03</u>	0.94
Huixquilucan			33527	134565	193468	242167			7.18	3.72	2.21
Nezahualcóyotl			580436	1281237	1225972	1110565			4.03	-0.44	-0.96
Cuautitlán Izcalli				333285	453298	511675				3.14	1.18
Chicoloapan				58452	77579	175053				2.89	<u>8.23</u>
Chalco				288599	217972	310130				-2.79	3.49
Ixtapaluca				140104	297570	467361				<u>7.88</u>	4.48
Nicolás Romero				187817	269546	366602				3.70	3.03
Tecámac				125682	172813	364579				3.26	<u>7.52</u>
Texcoco				143175	204102	235151				3.63	1.39
Atenco				21643	34435	56243				4.79	4.88
Acolman				44142	61250	136558				3.35	<u>8.10</u>
Melchor Ocampo				26677	37716	50240				3.55	2.83
Teoloyucan				42803	66556	77965				4.54	1.55

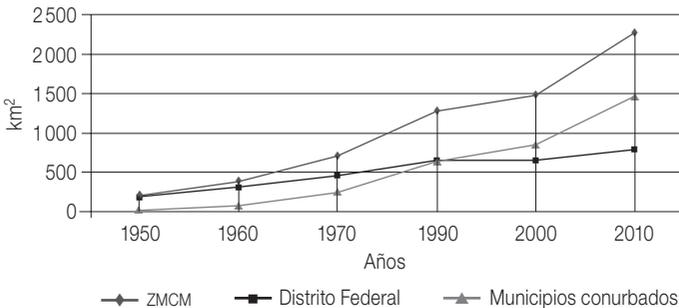
<i>Localidad</i>	<i>Población</i>						<i>Tasa de Crecimiento</i>				
	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>1950-60</i>	<i>1960-70</i>	<i>1970-90</i>	<i>1990-00</i>	<i>2000-10</i>
Tepozotlán				40440	62280	88559				4.44	3.48
Tultepec				48269	93277	91808				<u>6.86</u>	-0.15
Jaltenco				22803	31629	26328				3.35	-1.77
Nextlalpan				10840	19532	34374				<u>6.11</u>	5.65
Zumpango				71413	99774	159647				3.42	4.67
Chiautla				15059	19620	26191				2.70	2.85
Chinconcucac				14453	17972	22819				2.21	2.35
Tezoyuca				12664	18852	35199				1.21	6.26
Valle de Chalco solidaridad				287073	323461	357645				4.09	0.98
Isidro Fabela				5190	8168	10308				4.57	2.29
Jilotzingo				9011	15086	17970				<u>5.32</u>	1.71
Teotihuacán				30486	44653	53010				3.92	1.68
Cocotitlán				8068	10205	12142				2.39	1.70
Coyotepec				24451	35358	39030				3.78	0.96
Huehuetoca				25529	38458	100023				4.21	<u>9.73</u>
Papalotla				2387	3469	4147				3.83	1.75
San Martín de las P.				13563	19694	24851				3.83	2.29
Temamatla				5366	8840	11206				<u>5.15</u>	2.33
Tizayuca (Hgo.)				30293	46344	97461				4.37	7.49

Fuente: Datos y tasa de crecimiento desde 1950 a 1990. *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, Gustavo Garza, coordinador. Gobierno del Distrito Federal: El Colegio de México. 2.- Datos de 2000 y 2010 INEGI

que en los últimos 20 años, entre 1980 y el 2000, ese incremento ha sido de 160%. En los municipios conurbados del Estado de México, entre 1950 y 1970 la mancha urbana creció 2 237% (ya que partió de una base muy pequeña) mientras que entre 1980 y el 2000 se incrementó 245%. Es decir, que si bien ha continuado el patrón extensivo de crecimiento periférico de la metrópoli, la caída en el aumento de la población, incluso en el Estado de México, ha traído aparejado también una baja importante en el ritmo de la expansión territorial en esa parte de la metrópoli (véase gráfica 10.2).

La expansión física y demográfica de la Zona Metropolitana se mueve en la misma dirección, aunque con un ritmo diferente, pero cada vez más lento en ambos casos; de esto podría dar cuenta la densidad demográfica, información que no se incluyó en este trabajo. También, como ya se destacó, el crecimiento de la población difiere internamente si consideramos sus unidades político-administrativas (delegaciones del D.F. y municipios conurbados del Estado de México). Pero, tal vez, el aspecto que mejor refleja el desarrollo urbano de la Zona Metropolitana es la construcción de sus vialidades, pues esta se

Gráfica 10.2. Crecimiento de la mancha urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por entidad 1950-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 2.

encuentra estrechamente ligada a los grandes equipamientos urbanos y a la actividad económica de la ciudad. Esta cuestión es la que se trata a continuación.

2. DESARROLLO URBANO Y VIALIDADES

Hemos elaborado una serie de mapas en los que podemos apreciar cómo la expansión de la ciudad y de una serie importante de actividades urbanas se han acompañado de la construcción de vialidades que por cierto tienen una gran relevancia dentro de ese proceso. Por ejemplo, en el mapa de 1950, la Ciudad de México que sólo tenía entonces un poco menos de tres millones de habitantes y una extensión de su mancha urbana de 206 km², incluyendo un solo municipio conurbado, el de Tlanepantla, presentaba todavía una gran concentración de la población en la zona central de la ciudad (alrededor de 76% de la población habitaba las cuatro delegaciones centrales). Asimismo, del total de 22 poblados prehispánicos que se encontraban alrededor de la Ciudad de México, seis ya habían quedado absorbidos por la mancha urbana de 1950, entre los que destacaban, Tacubaya, Tacuba, Azcapotzalco, Mixcoac, Coyoacán e Iztapalapa. El resto de los poblados se constituyeron más tarde en focos de atracción para el crecimiento periférico de la zona. Los equipamientos más importantes (educativos, culturales, de salud, financieros y de la administración federal) se concentraban en las delegaciones centrales y áreas cercanas, así como el comercio, y particularmente las grandes tiendas. La gran industria se instalaba al norte, en la zona de Vallejo, creada en 1929 y lo mismo la refinería de Azcapotzalco. Las vialidades más importantes de la época eran las Av. Reforma, Insurgentes, San Juan de Letrán, Fray Servando Teresa de Mier, estas últimas formando parte de lo que se consideraba como el primer anillo vial. Las terminales de transporte más destacadas eran las estaciones de ferrocarril de San Lázaro y Buenavista

y en transporte aéreo el entonces Aeropuerto Civil, ubicado en la misma zona que el actual. Vale la pena aclarar que estas terminales, así como las mencionadas concentraciones industriales en el norte estaban entonces en la periferia pero con la gran expansión urbana actualmente corresponden a zonas intermedias (véase mapa 10.1 en el cd).

Fue a partir de la década de los cincuenta que comenzó la desconcentración de las actividades del centro hacia áreas hoy intermedias como la Zona Rosa; se iniciaron los primeros grandes conjuntos habitacionales promovidos por el Estado, se fueron desarrollando fraccionamientos como el Pedregal de San Angel y Ciudad Satélite para las clases medias y altas y también algunos asentamientos irregulares como Nezahualcóyotl, que comenzó en esta década pero tuvo su mayor crecimiento en los años sesenta, como consecuencia de la prohibición de fraccionamientos en el D.F. (proveniente de la política implementada por el Regente Uruchurtu entre 1952 y 1964.) Si bien los asentamientos irregulares comenzaron a tener un peso importante en la estructura urbana, sobre todo a partir de los años setenta, ya en los cincuenta ellos habían hecho su aparición en la escena urbana.

Industrialmente se siguió desarrollando Industrial Vallejo y otras áreas en el Estado de México (Tlalnepantla y Naucalpan,) y se produjo la desconcentración de servicios educativos y de salud, con la construcción de la Ciudad Universitaria, el Hospital de la Raza y el hospital de enfermedades pulmonares; toda esta expansión de actividades se acompañó de la construcción de nuevas vialidades importantes: el Viaducto Miguel Alemán (cuyo primer tramo fue inaugurado en 1952), la carretera México-Puebla, iniciada en 1956 (uno de los soportes de la expansión de la ciudad hacia el oriente) y en 1958 la autopista México-Querétaro, que apoyó el desarrollo urbano hacia el norte. En el interior de la ciudad se ampliaron varias avenidas como Pino Suárez, San Juan de Letrán y Tlalpan en el centro, y avenida Revolución y Patriotismo en el Poniente; además

se construyó la Calzada de la Viga en 1958, que comunica el sur con el centro de la ciudad.

En los años sesenta continuó el proceso de desconcentración de la población y las actividades económicas, y fue justamente en esta década que las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo comenzaron a perder población; se intensificó la promoción de fraccionamientos y conjuntos habitacionales del Estado, y la desconcentración de algunos equipamientos, como sucedió con el Politécnico (que se trasladó a Zacatenco en el norte del D.F.), y también de equipamientos deportivos como el Estadio Azteca y los correspondientes a los juegos Olímpicos de 1968. Justamente con la celebración de las Olimpiadas se realizaron varias obras importantes: el anillo periférico, que comenzó en 1962 con el tramo de San Jerónimo hasta Av. Conscripto en el Norte, se continuó hacia 1968 hasta Viaducto Tlalpan y Cuemanco, para comunicar las instalaciones de los Juegos Olímpicos, prolongación que se completó con vialidades como Viaducto Tlalpan, Acoxta y Prolongación División del Norte en el sur-poniente de la Ciudad. A fines de los años sesenta continuó el Anillo Periférico hasta el límite con el Estado de México en el Norte y también se abrieron enlaces a los municipios conurbados (que llegaban a 11 en 1970), como Insurgentes Norte, Av. Ceylán y de los Cien Metros.

Podemos comprobar que el mapa de 1970 (mapa 10.2 en el CD) cambió drásticamente con respecto al de 1950, no sólo porque en este año la Zona Metropolitana tenía ya unos 8 millones 600 mil habitantes y un área urbana de 708 km² (cuadro 10.1 y gráfica 10.2) sino además por todas las nuevas actividades desconcentradas y nuevas vialidades importantes que se encontraban en la misma. Sin embargo, es importante destacar los desequilibrios existentes entre la zona poniente y oriente de la metrópoli, donde predominaban los sectores de menores ingresos, muchos de ellos ubicados en asentamientos irregulares. Las vialidades principales como el Periférico y las complementarias realizadas para las Olimpiadas, las vías

radiales, etc. se encontraban hacia el poniente donde se ubicaban preferentemente los sectores de mayores ingresos que utilizaban el automóvil.

En los años setenta, por otra parte, se generalizaron las grandes unidades habitacionales como consecuencia de la creación en esta década de importantes organismos promotores de vivienda, como Infonavit y Fovissste, entre otros. Estos conjuntos no se diseñaron tomando en cuenta los planes urbanos, ni el desarrollo de las vialidades y los servicios básicos. En este sentido cabe destacar que en general ha existido una falta muy grande de coordinación entre los organismos productores de vivienda y el gobierno local. Algunos de los mayores conjuntos se ubicaron en el oriente de la ciudad (Vicente Guerrero, Iztacalco y Ermita Zaragoza) así como en la periferia norte (el Rosario, Vallejo Patera, etc.). En esta década crecieron además muchos de los asentamientos irregulares ya que la respuesta estatal fue muy insuficiente, sobre todo para los sectores de menores ingresos, y se crearon por primera vez organismos para la regularización de estos asentamientos ilegales. En el D.F. los asentamientos irregulares en suelo ejidal y comunal se presentaron en Iztapalapa, Azcapotzalco, Coyoacán y Gustavo Madero mientras que en el Estado de México la ocupación ilegal fue sobre todo en Ecatepec y Nezahualcóyotl.

Equipamientos educativos y de salud se desconcentraron hacia la nueva periferia sur, como el hospital Psiquiátrico, el Instituto Nacional de Cardiología y el Hospital de Nutrición en Tlalpan, tres unidades de la UAM y El Colegio de México. También hubo una descentralización hacia la periferia oriente y norte con la construcción del hospital IMAN en el Periférico e Insurgentes, y los reclusorios norte y oriente. Se comenzaron a desarrollar, asimismo, grandes centros comerciales como el de Plaza Satélite y Universidad, los que constituirán la forma predilecta de agrupamiento comercial y de servicios de los ochenta y particularmente de los noventa sobre todo en las áreas donde habitan las clases medias y altas. Así, en lo que se refiere a la

distribución de actividades comerciales y de servicios la Zona Metropolitana se va orientando hacia una organización multicéntrica.

Estos procesos se acompañaron, en lo que se refiere a las vías rápidas, de la construcción del Circuito Interior (entre la Raza y el Aeropuerto), de las vías radiales Aquiles Serdán y Río San Joaquín en el nor-poniente de la ciudad, y más de 80% de los ejes viales que se realizaron a fines de los setenta. En cuanto al metro, hacia comienzos y fines de esta década, se concluyó la ampliación de las líneas 1 y 3. La cifras oficiales de la época indicaban que en 1976 circulaban alrededor de 1 millón 555 mil vehículos (sólo 350 mil en los municipios conurbados). El transporte foráneo de pasajeros se organizó con la construcción de cuatro terminales: las del Norte, Sur, Oriente y Poniente realizadas entre 1971 y 1979.

En los años ochenta los conjuntos habitacionales promovidos por los organismos del Estado disminuyeron en importancia como grandes áreas concentradoras de población, y comenzaron a construirse en una escala mucho menor, con un mínimo de equipamientos, aunque no dejaron de tener importancia como centros generadores de viajes. En estas décadas los conjuntos y fraccionamientos se llevaron a cabo en mayor medida en los municipios conurbados y sobre todo en aquellos cada vez más alejados. Por otra parte, los asentamientos irregulares siguieron aumentando sobre todo en el oriente de la Zona Metropolitana, destacando el caso de Chalco, cuyo crecimiento fue impresionante en esa década. En el Distrito Federal, se han dado particularmente en Iztapalapa, Tláhuac y Tlalpan y es importante hacer mención de que muchos de estos asentamientos se encuentran en zonas de alto riesgo, o bien en áreas de interés ambiental.

En los ochenta aparecieron grandes centros comerciales como Perisur en 1980 y Plaza Polanco, en 1981, mientras que el Centro Comercial Galerías, el Centro Coyoacán, así como el gran complejo urbano Santa Fe, Plaza Interlomas,

Plaza Lindavista, Mundo E, Perinorte, Pabellón Altavista, Plaza Cuicuilco y Plaza Loreto aparecieron en los años noventa. También se construyeron grandes concentraciones de servicios comerciales, financieros y de actividades estatales, como la Central de Abastos, el Centro Médico siglo XXI, la Cámara de Diputados en San Lázaro, etcétera.

Durante la década de los ochenta se construyeron en general pocas vialidades principales; entre 1981 y 1984 destacó la conclusión del Circuito Interior y la continuación de aproximadamente 15% de los ejes viales. En cambio el metro se fue completando con la ampliación de las líneas 1, 2 y 3 y la construcción de las nuevas líneas 4, 5, 6, 7 y 9, además del tren ligero de Taxqueña a Xochimilco. Todas estas nuevas líneas representaron un aumento de 99 km en la red del Sistema de Transporte Colectivo.

En los años noventa, por otra parte, se completó el Arco Oriente del Periférico, de Cuemanco a la carretera a Querétaro (1990 a 1994); se amplió el Eje 5 sur hacia el oriente y el Eje 2 Oriente, Calzada de la Viga, hacia el Sur, con el fin de dar continuidad a la circulación que se truncaba sin llegar a la periferia. Hay que agregar que se construyeron 18 pasos a desnivel en cruces conflictivos en diferentes partes de la ciudad, y en cuanto al metro se construyó la Línea 8 y las líneas A y B que penetran al Estado de México, agregando unos 49 km a la red (véase mapa 10.3 en el CD).

Como consecuencia de todos estos procesos en el año 2000 la ZMCM, con una población de casi 18 millones de habitantes y una superficie de 1483 km², mostraba una gran descentralización de su población (sólo 9.4% de la misma habitaba las delegaciones centrales), aunque aún 33% del personal ocupado en actividades económicas se concentraba en esas unidades centrales. No obstante, la metrópoli presentaba un número muy importante de subcentros, que se fueron multiplicando en las últimas dos décadas (véase mapa 10.4 en el CD).

Si bien las vialidades se fueron completando, ellas resultan insuficientes, particularmente en la zona oriente, donde

el Periférico se continuó con bajas especificaciones y sin las características de acceso controlado de los tramos realizados anteriormente; todavía quedan ejes viales y en general obras que no se han llevado a cabo y las conexiones con el Estado de México son bastante problemáticas.

Para terminar con el análisis de las vialidades y su relación con el desarrollo urbano de la ZMCM, presentaremos el siguiente cuadro que nos permite sintetizar el ritmo de construcción de los diferentes tipos de vialidades así como del sistema de transporte colectivo metro.

Cuadro 10.2. Cronología de construcción/
ampliación de vías rápidas, ejes viales y STC-metro

	1950- 1960	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2000	2000- 2010	Longitud (km)
Vías rápidas	14.7 9.83	42.13 28.17	14.8 9.90	8.5 5.68	26.2 17.52	43.2 28.89	149.53 %
Ejes viales			366.4 75.77	69.95 14.47	14.5 3.00	32.72 6.77	483.57 %
STC-Metro		40.16 17.66	13.41 5.90	99.4 43.72	49.3 21.68	25.1* 11.04	227.37 %
Metrobús		—	—	—	—	95**	95

* Línea 12 del metro.

** Se contemplan las líneas 1, 2, 3 y 4 del metrobús.

Nota: La clasificación de las vías rápidas corresponde con la ley de transporte del D.F., que incluye a las vías periféricas, radiales y viaductos.

Fuente: Anuarios Estadísticos. Coordinación de transporte-DDF Secretaría de Transporte y vialidad. Gob. D.F 1980-2000 Ley de Transporte del D.F. Gaceta oficial del Distrito Federal publicada en 1995. Reformada en 1997, 1998 y 1999. Anuarios del transporte y la vialidad 2000, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

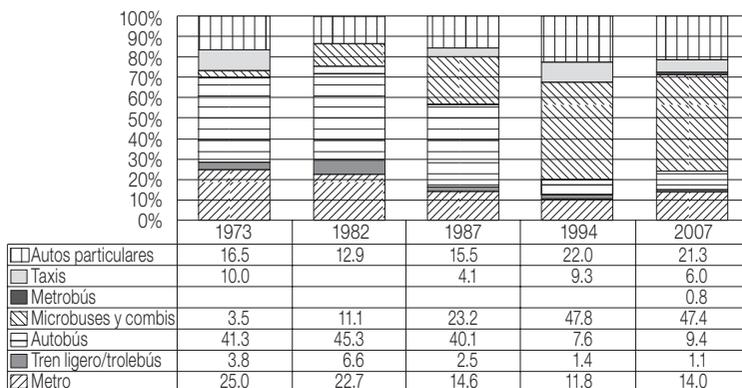
Efectivamente, en el cuadro 10.2 se puede observar un balance de la construcción de las vías rápidas, los ejes viales y las líneas del metro que ya mencionamos y que fueron apareciendo

en las diferentes décadas analizadas. Se puede comprobar que la construcción de vías rápidas se concentra sobre todo en los años sesenta, y en menor medida en la década de los noventa, mientras que los ejes viales se abren en los setenta, mientras el metro se desarrolló sobre todo en los años ochenta (a pesar de la crisis económica, casi la mitad de los km de líneas construidas fueron en esa última década). El metrobús es un nuevo medio de transporte en la ciudad que existe desde el año 2005 y que se ha ido ampliando a varias líneas en el Distrito Federal.

3. EL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La existencia de vialidades de todo orden no garantiza un flujo eficiente de bienes y de personas. Independientemente de que su diseño enlace adecuadamente los puntos de origen y destino de esos flujos, hace falta un número suficiente y variado de medios de transporte en la ciudad; es decir podrá existir la vialidad (infraestructura de transporte, en general), que conecte los lugares de residencia y de trabajo, por ejemplo, pero si son insuficientes los medios físicos para realizar los traslados de personas, entonces el desarrollo urbano se verá obstaculizado. Con el propósito, entonces, de incorporar al análisis esta condición del desarrollo de la Zona Metropolitana en seguida se abordan las características del sistema de transporte, restringiéndonos solo al transporte de personas. Su distribución modal en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se ha ido modificando a lo largo de las últimas cuatro décadas. En algunas ocasiones el cambio ha sido muy brusco debido a las acciones gubernamentales, principalmente las del gobierno de la Ciudad de México, y en otras se ha mostrado muy lento pues ha sido resultado de la evolución de las variables socioeconómicas, sobre todo la que se refiere al nivel de ingreso familiar.

Gráfica 10.3. Participación modal en el Distrito Federal



Fuentes: Anuarios de Transporte y Vialidad y Encuestas de Origen y Destino, 1994, 2007.

El examen minucioso de los factores que han incidido en la distribución modal no fue considerado dentro de los objetivos del presente artículo, pero indudablemente es una tarea impostergable que arrojaría elementos valiosos para diseñar una política de transporte más previsor que la que actualmente se instrumenta. En su lugar, lo que a continuación se presenta es una comparación en dos momentos de la distribución modal, lo cual es también de gran utilidad en la medida en que se puede señalar si el sistema de transporte que se está gestando contribuye a la formación de una ciudad más sustentable. Para tal efecto, además de indicar el cambio cuantitativo en la participación de cada modo de transporte en el total de viajes, entre 1973 y 2007, se mencionarán algunos factores asociados a tal cambio.

Los autos particulares aumentaron su participación en el total de viajes al pasar de 16.5% a 21.3%, es decir un aumento de casi 5 puntos porcentuales, lo cual no es despreciable. Sin duda, esto se debió al mayor número de autos en circulación aunado al hecho de que el número de pasajeros por vehículo no sólo es el más bajo en la categoría de vehículos de combustión interna (excepto las motocicletas), sino que tiende a

disminuir en la medida que el número de autos por familia ha aumentado y que el tamaño medio de la familia es cada vez más pequeño. Se puede afirmar también que el auto muestra que cuando el ingreso familiar aumenta el crecimiento de la compra de autos es más que proporcional; este hecho puede verificarse en los años en que al mejorar la situación económica general, se registró una tasa de crecimiento anual en las ventas de autos superior a la tasa anual de crecimiento demográfico. Igualmente la elasticidad precio de la demanda es también positiva, pues ante una disminución del precio del auto el aumento en la compra es mayor proporcionalmente; precisamente, esto ocurrió cuando el crédito para financiar la adquisición de vehículos se abarató considerablemente. En esta reacción en la demanda por automóviles mucho tienen que ver la falta de eficiencia en el transporte público y factores culturales: para la mayoría de la población la mejor opción para trasladarse no es el transporte público sino el auto particular por sus ventajas (rapidez, velocidad, seguridad) que más que compensan las desventajas (costo). Igualmente, la posesión del auto le da a su propietario otro estatus social.

Después de la desaparición de la Ruta 100 (1995), la empresa de autobuses que absorbía una fracción importante de los viajes diarios, los microbuses y combis ocuparon su lugar y se convirtieron en el modo más importante del sistema de transporte de personas en el Distrito Federal, pues de representar apenas 3.5% de viajes pasaron a 47.4%. Cabe señalar que ya existía una inercia previa pues progresivamente acaparaban una creciente participación en el mercado de transporte de personas. Es cierto que las combis y peseros, desde que forman parte de la flota vehicular destinada al transporte público, han recibido críticas por su escasa calidad en el servicio, pero, por otro lado, también han desempeñado una función que los autobuses de mayor tamaño no pueden llevar a cabo con la misma facilidad: han sido lo suficientemente flexibles como para captar pasajeros de las zonas de la ciudad con menor densidad

demográfica, es decir, la población de menores ingresos que habita las zonas periféricas. Debe agregarse también que algunas rutas que antes ofrecían el servicio en microbuses ahora utilizan autobuses de mayor capacidad lo cual también ha implicado una reorganización interna, pues se han convertido en sociedades anónimas.

La mayor participación de microbuses ocurrió a expensas de los autobuses y del metro. Los autobuses redujeron drásticamente su presencia, pues de captar 41.3% de los viajes en 1973, alcanzaron apenas 7.6% en el año 1994, incrementándose ligeramente su participación a 9.4% en 2007. La tendencia que se observa en los autobuses, además de lo señalado en el párrafo anterior, obedece a una política expresa del gobierno de la ciudad que está dirigida a sustituir el microbús por vehículos de mayor capacidad. También es pertinente mencionar que existe un organismo público a cargo de operar una red (Red de Transporte de Pasajeros) con 1 266 autobuses que transporta diariamente a 640 000 pasajeros, una cifra similar a la que en el presente corresponde al metrobús. Es posible que en el mediano y largo plazos el autobús adquiera mayor importancia relativa, pero sin alcanzar la que tenía en los años setenta del siglo pasado debido a que el automóvil y otros modos de transporte, como el metrobús y el taxi, están también mostrando una tendencia ascendente en la distribución modal.

El metro, por su parte, aunque sigue teniendo una presencia destacada en cuanto al número absoluto de personas que lo utilizan para viajar, redujo su importancia relativa de 25% a 14.0% durante el periodo analizado. Cabe destacar que en determinados años se han observado algunos repuntes que aparecen cuando se construyen nuevas líneas. Esto es así porque el metro no puede mantener una continuidad en su proceso de ampliación dados los elevados costos que significa no sólo su construcción sino su mantenimiento. Por otra parte, aun cuando no se ha evaluado de manera exhaustiva, hay dos aspectos relevantes en la operación del metro: primero una elevada

cantidad de viajes en los que se utiliza más de un modo de transporte, el metro constituye un enlace insustituible; segundo, al estar altamente subsidiado contribuye a paliar el costo total en transporte en que incurren sus usuarios.

Según las fuentes oficiales, la participación de los taxis ha variado a lo largo del tiempo (entre 10% y 4.1%). Esta falta de precisión obedece a que la información publicada correspondiente a los viajes en taxi se basa en estimaciones, pues aunque existe un control estricto sobre la operación de los taxis (revisiones periódicas a los vehículos, exámenes médicos y cursos de actualización para los taxistas, etc.) no se recaban datos relacionados con la cantidad de usuarios de este modo. Cabe agregar que cada uno de los controles a que está sujeto el taxi y su conductor significa un pago de derechos y la suspensión de la actividad por uno o varios días dependiendo del trámite a realizar. También, las descomposturas mecánicas de los vehículos los dejan fuera de la circulación por un tiempo que es difícil estimar, pues todo parece indicar que sólo en pocos casos existe un mantenimiento preventivo. Finalmente, hay que agregar que operan taxis irregulares los cuales al ser sorprendidos por la autoridad ocasionalmente son confiscados. A pesar de estos obstáculos para determinar la participación del taxi, se tiene la percepción de que se trata de un modo de transporte que cobra cada vez más importancia.

El tren ligero y el trolebús (administrados por el organismo oficial Servicios de Transporte Eléctrico del Distrito Federal) acusan claramente una tendencia a la baja, pues su participación para el mismo periodo ha descendido de 3.8% a 1.1%. Esto es consecuencia de que las respectivas redes han permanecido casi inalteradas en los últimos decenios. El tren ligero inaugurado entre 1986 y 1988 (la primera etapa en 1986 en el tramo Tasqueña-Estadio Azteca, y la segunda en 1988 con la ampliación hasta el centro de Xochimilco) continúa manteniendo la misma línea. Incluso, un ramal que empezó a operar en 1986, de Huipulco a San Fernando, quedó cancelado en 1990.

El trolebús, en la actualidad (2011), tiene en operación 10 líneas de las 12 que existían en 2009, pues se suspendieron provisionalmente dos de ellas debido a la realización de otras obras (metrobús y “corredor cero emisiones”); dispone de un limitado número de vehículos (casi 300), por lo que su cobertura se restringe a pocos sectores de la ciudad. No obstante, se le ha conferido una importancia ambiental que ha sido destacada por el gobierno de la ciudad al integrar dos líneas del trolebús denominadas “Corredores Cero Emisiones”. La última de éstas acaba de ser inaugurada apenas en diciembre de 2010. Al mantener, entonces, un papel estratégico desde el punto de vista ambiental, más que estar diseñado para atender la demanda por viajes, su participación relativa ha disminuido sensiblemente.

Según el último registro oficial (2007), la participación del Metrobús en la distribución modal fue 0.8%, cuando solamente contaba con la primera etapa de la Línea 1 (el Corredor Insurgentes, que va de norte a sur, inaugurado el 19 de junio de 2005). Posteriormente, en marzo de 2008 se le dio continuidad con 8.5 km más hasta completar los 28.1 km con los que ahora cuenta. La Línea 2 segunda línea (Corredor sobre el Eje 4 Sur) inició operaciones en diciembre de 2008 y corre de oriente a poniente. Finalmente, la Línea 3 es la más reciente. Las tres líneas han permitido transportar diariamente, aproximadamente a 620 000 personas, por lo que su participación en la distribución modal puede ser de alrededor de 2%.

En síntesis, los modos de alta capacidad de transportación (metro, trolebús, autobús y tren ligero) y bajo impacto ambiental han perdido peso frente a otros de muy baja capacidad (autos particulares, taxis, microbuses) y muy alto impacto ambiental, principalmente por su limitación en cuanto a la cobertura geográfica. Sin embargo, es posible que en el largo plazo el metro, el metrobús y el autobús recuperen un poco su participación: en el caso del metro seguramente tendrá una ligera recuperación una vez concluida la Línea 12; el metrobús, siempre y cuando se cumpla el programa diseñado para

ampliar la red; y en cuanto al autobús, si se siguen sustituyendo microbuses por autobuses y se fortalece el organismo Red de Transporte de Pasajeros. De cualquier manera todo indica que es difícil que superen el dinamismo que se observa en el auto particular y el taxi.

Lo antes mencionado está estrechamente relacionado con el aumento acelerado del índice de motorización registrado (automóviles por 100 habitantes): entre 1950 y 1980, el índice se duplica al menos cada decenio. Ello significa que el ritmo de crecimiento de los automóviles fue mucho mayor que el de la población para el mismo decenio. Luego, entre 1980 y 1990, hay un estancamiento en el crecimiento del índice de motorización, a consecuencia de la grave crisis que vivió el país en ese decenio que mermó dramáticamente el ingreso familiar. Pero a partir del año 2000, nuevamente se observa una tendencia creciente que se mantuvo hasta 2005. De todos modos, si se considera todo el periodo de 50 años (1950-2000), el índice ha aumentado cerca de 14 veces.

Este índice podría ofrecer una imagen de la prosperidad del país y de la metrópoli que se generó en la segunda parte del siglo pasado, pero los beneficios que trajo la prosperidad no se distribuyeron equitativamente. La desigualdad que se observa en la distribución del ingreso familiar también se refleja en la distribución de los automóviles por familia, aunque, como veremos, progresivamente los grupos sociales con niveles de ingreso más bajos se incorporan a los privilegiados que poseen uno o más autos. Sin duda, esta tendencia se relaciona con lo mencionado en páginas anteriores, es decir, el auto es considerado socialmente como un bien necesario, porque no hay mejor alternativa para viajar que el auto, con el ingreso como la única limitante.

Del cuadro 10.4 se infiere que las familias que ganan más de 3 salarios mínimos tienden a comprar un auto, y que una gran parte de las familias con niveles de ingresos superiores poseen dos y tres automóviles: cerca de 40% de los hogares con ingresos de 10 a 20 salarios mínimos tienen dos autos o

Cuadro 10.3. Vehículos registrados e índice de motorización en el D.F.

	<i>Población</i> <i>(millones de</i>									
	<i>habitantes</i>	<i>Total</i>	<i>Autos</i>	<i>Autobuses</i>	<i>Camiones</i>	<i>Motos</i>	<i>Total</i>	<i>Autos</i>		
1930	1 229 576	31 994	22 487	2 071	7 068	368	26	18		
1940	1 757 530	48 134	35 520	2 255	8 616	1 743	27	20		
1950	2 923 194	74 327	55 014	4 280	12 895	2 138	25	19		
1960	4 816 617	248 048	192 557	6 910	35 161	13 410	51	40		
1970	6 840 471	717 692	589 615	9 890	76 500	41 667	105	86		
1980	8 362 711	1 869 808	1 601 867	14 487	187 205	66 249	224	192		
1990	8 350 695	1 977 554	1 768 683	11 106	178 205	19 560	237	212		
2000	8 605 239	2 511 543	2 308 255	11 611	136 321	53 356	292	268		
2005	8 720 916	2 890 714	2 699 384	29 917	74 974	86 439	331	310		

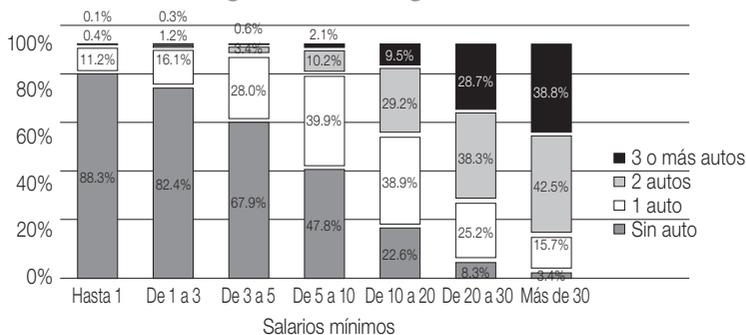
Fuente: Estimaciones con base en datos censales y de vehículos registrados por el INEGI.

Cuadro 10.4. Número de autos por familia, según su ingreso mensual: 1994 y 2007

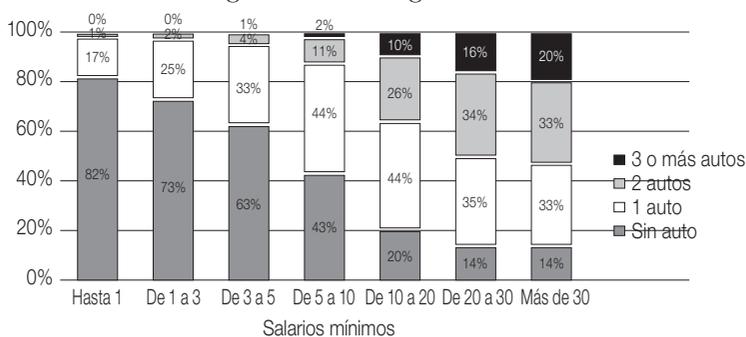
Rango de ingreso (salarios mínimos	Encuesta origen y destino 1994				Encuesta origen y destino 2007					
	Total de hogares	Vehículos disponibles por hogar			Total de hogares	Vehículos motorizados disponibles				
		0	1	2	3 o más	0	1	2	3 o más	
Total	3 482 478	2 199 078	928 784	263 586	91 030	4 946 102	2 712 272	1 675 818	429 833	128 179
Hasta 1 sm	148 674	131 292	16 587	608	93	222 246	181 467	36 786	3 249	743
Más de 1										
hasta 3 sm	1 241 215	1 023 094	199 628	14 670	3 111	1 445 112	1 051 271	356 083	34 975	3 484
Más de 3										
hasta 5 sm	843 695	573 064	236 480	28 431	5 372	1 271 548	795 058	415 896	52 253	8 341
Más de 5										
hasta 10 sm	820 595	391 869	327 776	83 608	17 439	1 285 962	550 070	571 752	136 820	27 319
Más de 10										
hasta 20 sm	322 575	72 942	125 487	94 096	30 648	524 026	106 443	228 148	136 567	52 867
Más de 20										
hasta 30 sm	65 610	5 441	16 520	25 107	18 800	103 414	14 499	36 649	35 327	16 939
Más de 30										
sm	40 115	1 376	6 306	17 066	15 568	93 795	13 463	30 504	31 342	18 486

Fuente: Elaboración propia. Datos de Encuestas Origen-Destino 1994 y 2007. DDE, INEGI y ScraVi.

Gráfica 10.4. Vehículos disponibles por hogar según nivel de ingresos 1994



Gráfica 10.5. Vehículos disponibles por hogar según nivel de ingresos 2007



Fuentes: Encuesta de Origen y Destino, 1994, 2007.

más. Además, atendiendo a otra fuente de información (las encuestas de origen y destino de 1994 y de 2007), se observa que comparativamente en 2007 hay una menor proporción de hogares sin vehículo que en 1994, sobre todo para los hogares de menores ingresos; mientras que, en general, se incrementó la importancia relativa de los hogares con un auto para todos

los niveles de ingreso. Curiosamente, también hay una reducción en la proporción de hogares de más altos ingresos que tienen dos o más autos, lo que se explica por el hecho de que cada vez más familias con niveles de ingreso inferiores adquieren más de un vehículo. Es decir, que se manifiesta una tendencia al uso más generalizado del automóvil.

La zona metropolitana no sólo es la más poblada, sino que dentro de ella el Distrito Federal tiene el ingreso medio más alto del país y, además, muestra la mayor complejidad urbana (difícilmente, por ejemplo, un jefe o jefa de familia puede encontrar cerca del lugar de residencia su centro de trabajo, el centro educativo, de salud o de diversión y esparcimiento al que acuden los miembros de su familia), por lo que no sorprende que registre el mayor porcentaje de familias con automóvil en el país. Así lo muestra el cuadro 10.5 en donde todas las entidades, salvo el caso de Baja California, tienen menos de la mitad de las familias con automóvil; también muestra claramente las distancias entre los estados, así como la baja proporción de familias con automóvil en los estados más pobres.

Cuadro 10.5. Familias Propietarias de Automóvil en México

México (País)	44.17%
Distrito Federal	46.52%
Estado de México	40.25%
Baja California	68.31%
Chiapas	19.16%
Oaxaca	21.85%

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010 (tabulados básicos).

4. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos tratado de vincular la gran expansión y crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y su desarrollo urbano durante más de medio siglo, con el tema

de la aparición de las vialidades, mostrando cómo la localización de actividades tanto habitacionales como industriales y de servicios han marcado la pauta con respecto a la distribución de las vialidades más importantes que se han ido produciendo a lo largo de varias décadas.

Nos ha parecido relevante hacer esa vinculación porque son dos aspectos que no pueden verse de manera separada, como frecuentemente ocurre en la realidad; las políticas de usos de suelo, o de desarrollo urbano en general, no se relacionan de manera adecuada con la planeación de las vialidades y el transporte, tema que no hemos podido incorporar en esta presentación pero que se encuentra desarrollado en el estudio más amplio citado al comienzo de este trabajo.

En cuanto a las modalidades de transporte, a las que se alude en la tercera parte de este trabajo, ellas también están conectadas al tipo de desarrollo urbano extensivo que predomina en esta metrópoli, y que mostramos en las dos primeras partes del artículo, a la existencia de una gran periferia habitada por grupos pobres y a la falta de conexión entre las dos entidades que forman parte de la Zona Metropolitana. Los cambios que se pudieron observar en la gráficas presentadas en la última parte tienen que ver justamente con el gran desarrollo de medios de transporte colectivo privados de baja densidad pero muy flexibles para permitir el acceso de grandes masas de habitantes de escasos recursos a sus barrios alejados del centro de la ciudad, gran aumento del peso en las últimas décadas que no ha sido compensado por el desarrollo muy reciente de medios de transporte nuevos como el metrobús.

Se ha insistido mucho en la necesidad de cambiar un esquema de transporte basado en gran medida en el uso de automóvil, y en la necesidad de aumentar el transporte colectivo, sin embargo, esto que es ciertamente verdadero debe acompañarse con el cambio de un proceso de urbanización expansivo que no ha logrado controlarse.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Población (Conapo). (1998). *Escenarios Demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la ciudad de México, 1990-2000*.
- Delgado, Javier. (1988). "El patrón de ocupación territorial de la ciudad de México al año 2000" en Terrazas, Óscar y Eduardo Preciat (comps.). *Estructura territorial de la ciudad de México*, DDF y Plaza y Valdés, México.
- Garza, Gustavo (coord.). (2000). *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México, México, Gobierno del Distrito Federal.
- Gobierno del Distrito Federal. (1996). *Programa General de Desarrollo Urbano del DF*, México.
- Gobierno del Distrito Federal. (1980 y 1990). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*.
- Gobierno del Distrito Federal, *Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, DDF, 1980, 1990 y 2000, México. Para el Distrito Federal.
- Gobierno del Distrito Federal. *Anuarios Estadísticos 1995, 1997, 1998 y 1999*. Coordinación de transporte – DDF, Secretaría de Transporte y Vialidad.
- Gobierno del Distrito Federal. (1980-2000). *Ley de Transporte del D.F.* Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Gobierno del Distrito Federal. *Anuarios del transporte y la vialidad*. 2000, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010
- Gobierno del Distrito Federal. *Metrobús, movilidad de vanguardia*, en <http://www.metrobus.df.gob.mx/docs/prontuario.pdf>.
- Gobierno del Distrito Federal. *Metrobús, ciudad de México*, <http://www.metrobus.df.gob.mx/07/03/2014>.
- Gobierno del Estado de México. *Planes de Desarrollo Municipal, 1997-2000*, México.
- INEGI, *Censos de Población y Vivienda*, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010, México.

INEGI, *Censos de Población y Vivienda, 1994 y 2007. Encuestas de Origen y Destino.*

INEGI, *Censos de Población y Vivienda, 1999. Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana, México.*

Schteingart M., y V. Ibarra, *Desarrollo urbano y transporte en la Ciudad de México* (en proceso de edición).

11. LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE METROPOLITANO EN BUENOS AIRES: DESAFÍOS PARA UNA AGENDA SOBRE MOVILIDAD URBANA

*Andrea Gutiérrez**

INTRODUCCIÓN

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) tiene 14.7 millones de habitantes y es la principal urbe de Argentina. Reúne la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 43 municipios aglomerados de la Provincia de Buenos Aires (Ley 25031 Ente Coordinador del Transporte del Área Metropolitana, 1998). Totaliza 19680 km² y concentra 50% del Producto Bruto Interno nacional (Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda, 2012).

En sólo dos décadas el transporte metropolitano recorre un abanico de políticas públicas, que va de la gestión estatal directa (de trenes y metro) a la gestión privada de todos los servicios en los noventa, volviendo hoy a recuperar protagonismo el rol estatal en la gestión a través de operadores privados. Estos vaivenes en la política pública conviven con un panorama de cierta estabilidad respecto a los años setenta, visto a partir de los datos agregados, usados convencionalmente para diagnósticos de situación. Según la última Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2009-2010 (ENMODO), éste sigue estando articulado con base en una extensa red ferroviaria de 814 km, en una densa red de autotransporte de 342 líneas, y en una modesta pero crucial red de 54 km de metro. Sostiene un volumen de 20 millones de viajes diarios (el mayor de Argentina y el tercero de América

* Investigadora del Programa de Transporte y Territorio del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

Latina luego de México y São Paulo), de los cuales 10 millones son por transporte público masivo (trenes, buses y metro). El 57% de los viajes hogar-trabajo es por estos medios, y la ciudad central (CABA) el principal núcleo de atracción de viajes. El 80% de los viajes en transporte público es por bus (13% en metro y 7% en tren)¹. Estos grandes rasgos del reparto modal y del sentido de los viajes en la RMBA, concurren con los de la encuesta anterior, hecha en los años setenta (Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana —EPTRM—, 1972).

Cuadro 11.1. Reparto modal de viajes.
Transporte metropolitano de Buenos Aires, 1970 y 2010

<i>Transporte</i>	<i>1970</i>	<i>2010</i>	<i>1970-2010</i>
Tren, metro, bus	66.5%	49%	-26%
Taxi	7%	1%	-86%
Auto	15.5%	18%	+16%
A pie	8% (5 cuadras o más)	24% (3 cuadras o más)	+200%
Otros	3%	8% (remis 2% chárter 1%)	+167%

Fuente: EPTRM, 1972; ENMODO, 2012. Elaboración propia.

Pero ¿qué cambios muestra la gestión del transporte metropolitano de Buenos Aires al comparar ambos momentos? Entre aquellos más contundentes se destacan los siguientes:

- Crecimiento del transporte individual (sobre el colectivo).
- Subsidios generalizados al transporte público.
- Posiciones empresarias dominantes en el transporte público.

¹ La participación del metro y el tren en el reparto de viajes por transporte público es inversa en los setenta (7 y 13% respectivamente).

- Cambios dispares en la calidad del servicio ferroviario y de autotransporte.
- Crecimiento del servicio de remis (nuevo servicio colectivo, no masivo ni público).
- Instalación del servicio de *charter* (nuevo servicio colectivo, no masivo ni público).

A continuación se revisan estos cambios a través de un diagnóstico de la situación actual de los distintos medios y servicios de transporte (con excepción del servicio público de bicicletas de la CABA, inaugurado *a posteriori* de la confección del trabajo).

1. TRANSPORTE INDIVIDUAL: LA MOTORIZACIÓN CRECIENTE

La motorización es una tendencia indiscutible del transporte metropolitano de Buenos Aires, compartida a su vez por las grandes metrópolis del mundo.

Las encuestas de movilidad domiciliaria de la RMBA de 1970 y 2010 muestran una participación creciente del automóvil en la repartición modal de viajes, sostenida a través de periodos económicos recesivos y expansivos. Los viajes en auto entre 1970 y 2010 aumentaron 47%. Según los últimos datos de la Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor, hay unos 5.5 millones de automóviles en la RMBA en 2008, de los cuales 211 mil son autos nuevos correspondientes sólo al Gran Buenos Aires (CABA más 24 municipios), cifra que constituye un récord histórico y en vistas a ser superado por las proyecciones de 2010 (Asociación de Concesionarios Automotores de la República Argentina, 2010). Esto da una tasa de motorización de 367 vehículos cada 1 000 habitantes². Así,

² La tasa de motorización de la RMBA es de 270 vehículos cada 1 000 habitantes en 1980, y la tasa de crecimiento del parque de automóviles de 4.5% en el último quinquenio de los setenta. Datos de población según el Instituto

mientras la población de la RMBA crece 36% entre 1980 y 2008, el parque vehicular crece 89% (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2012; Dirección Nacional del Registro de la Propiedad del Automotor, 2010).

El incremento del parque automotor tiene correlato en las infraestructuras. Durante los años noventa la red de autopistas crece con 150 km de autopistas nuevas y también recibe inversiones para ampliaciones y mejoras que en conjunto definieron un nuevo rol del transporte en la configuración metropolitana: la red de transporte colectivo (ferroviaria y de autotransporte) que estructura la expansión suburbana en los años setenta, ahora lo hace la red de autopistas.

No obstante, la distribución territorial de la motorización presenta diferencias notorias al interior de la RMBA. La tasa de motorización varía entre aquella de la CABA, la más alta con 650 vehículos cada 1 000 habitantes y la del Municipio de Florencio Varela, la más baja con 140 vehículos cada 1 000 habitantes. Florencio Varela, junto con Moreno, José C. Paz, Merlo, Malvinas Argentinas, Pilar, Escobar y Marcos Paz son los municipios con tasas de motorización más bajas, inferiores a los 200 vehículos cada 1 000 habitantes. Aún en este subgrupo, las cifras agregadas ocultan diferencias apreciables por municipio, tal como es de suponer entre Florencio Varela y Pilar, extremos opuestos del gradiente socioeconómico.

El tránsito medio diario anual muestra flujos transversales importantes en la RMBA (mapa 11.1, en el CD). La distribución territorial de la congestión es dispar, evidente en los accesos a la CABA y de su área central, pero también en las áreas centrales de localidades de la periferia y ciertos ejes transversales, como los que recorren la zona norte de este a oeste, donde se concentran las nuevas urbanizaciones residenciales, comerciales e industriales.

Nacional de Estadísticas y Censos (10 787 620 habitantes) y datos del parque (2914612 automóviles) según Argentina-Plan Nacional de Transporte, 1979.

1.1 MOTOCICLETAS: LA MOTORIZACIÓN “INVISIBLE”

No hay datos sobre motocicletas para la RMBA. Sólo se disponen agregados a nivel de la Provincia de Buenos Aires y la CABA, pero las cifras indican una enorme y creciente demanda, extendida a todo el país. Según la Asociación de Concesionarios Automotores de la República Argentina (2010) el aumento es de 526% entre 2003 y 2008, superando las 700 mil unidades. A partir de 2008, la fabricación local es incentivada fiscalmente por la Secretaría de Industria, decisión vinculada con la exorbitante suba en 6090% de la importación, proveniente en 93% de China.

Una combinación de aspectos interviene en esta dinámica, entre ellos: económicos (de coyuntura macroeconómica y de precios relativos), culturales (deseo de autonomía, de “salir” del transporte público), de transporte (déficit de servicios públicos en cantidad y calidad), y de flexibilidad y diversidad de usos. Entre los aspectos económicos, se destaca la brecha de precios frente a los automotores. Desde 2003, el valor de una moto tipo cae 43% en términos de salarios, representando 1.7 salarios en promedio (oscilando entre 5 salarios para la franja de menores ingresos y 0.6 para la de mayores ingresos), hecho que indica un criterio de mercado para la “base de la pirámide”. Asimismo, la suba del empleo registrado y la mejora salarial tras la crisis económica de 2001³, recupera el poder de compra de los hogares y también el acceso al crédito, forma de venta que se generaliza (80% de las ventas son con préstamos).

Según información de la Corporación Andina de Fomento (2010) (cuadro 11.2), el viaje en moto es más barato que en transporte público, esto comparando un mismo viaje de 9 km, tanto para la RMBA como para las principales metrópolis de

³ Crisis económica en la que culmina un proceso recesivo, por empobrecimiento y desocupación, y que marca la salida de la convertibilidad (o paridad) cambiaria entre el peso y el dólar, sostenida durante los años noventa.

Cuadro 11.2. Costo personal* de viajes de 9 km en transporte colectivo, auto y moto (US\$)

	<i>Viaje en Transporte colectivo</i>	<i>Viaje en Auto</i>	<i>Viaje en Moto</i>
Bogotá	1.3	1	0.2
Buenos Aires	0.3	0.6	0.2
Caracas	1.4	0.2	0.1
Ciudad de México	0.4	0.6	0.2
Curitiba	0.8	1.2	0.5
Guadalajara	0.6	0.6	0.2
Lima	0.3	0.9	0.3
Montevideo	0.4	1.1	0.3
Río de Janeiro	1	1.1	0.5
San José	0.3	0.9	0.2
Santiago	0.4	0.8	0.4
Sao Paulo	1.1	1.1	0.5

Fuente: Corporación Andina de Fomento, 2010.

* Costo de combustible para automóviles y motos, tarifas para el transporte colectivo.

América Latina (con excepción de Lima y Santiago de Chile, donde es igual), y con independencia de subvenciones al transporte público.

El uso de la moto como medio de transporte personal o familiar, para el trabajo, las compras y la escuela, es notable particularmente a escala local o barrial, y en la periferia. No obstante la carencia de datos agregados para la RMBA, la visión comparada de la motorización entre autos y motos (así como de la CABA respecto a la Provincia), permite observaciones interesantes respecto a la movilidad y la posibilidad de inferencias sobre la distribución territorial de los medios de transporte. Los datos de la CABA indican para 2008, 114 mil autos nuevos en relación a 14 mil motos nuevas. En la Provincia de Buenos Aires, en cambio, esta relación es de 186 mil autos nuevos a 147 mil motos nuevas. Mientras el crecimiento de motos 2007-2008 es

de 20% en la CABA, y de 41.5% en la Provincia. En conclusión, la moto crece fundamentalmente en la Provincia, no en la CABA, y su peso es similar al de los autos (Asociación de Concesionarios Automotores de la República Argentina, 2010). El deseo de “salir” del transporte público, o el trabajar o estudiar en lugares donde no hay transporte o no alcanza, son hipótesis aplicables para interpretar este dinamismo.

También es notable el crecimiento de la moto como medio de trabajo, para servicios personalizados de *delivery* y mensajería, el primero difundido en toda la RMBA, el segundo particularmente en el área central de la CABA.

Las autopistas, la motorización creciente, y la congestión resultante, enfocan el “referencial” del transporte metropolitano, arrojando luz en la escala regional de la metrópolis, y también un manto de homogeneidad a la situación del transporte público.

De hecho, este foco genera una falsa dicotomía entre transporte privado y transporte público, que confunde el uso de los medios de transporte (individual o colectivo), con el carácter jurídico de la prestación (servicio público), pues hay transporte colectivo público (el tren, por ejemplo) y también privado (el remis o las bicicletas de alquiler).

2. TRANSPORTE PÚBLICO

La red de transporte público de la RMBA fue y continúa siendo importante. La metrópolis conserva una monocentralidad (Ciccolella y Vecslir, 2012) que tiene como correlato una movilidad de tipo radial, centro-periferia, corroborada por las estadísticas recientes. Según la última Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires 2006-2007 (INTRUPUBA), 56.5% de los viajes en transporte público de la RMBA (todos los modos) son desde y/o hacia la CABA, siendo su área central el principal destino. Este mismo valor se mantiene para cada eje de la RMBA,

ratificando el predominio de la movilidad radial, centro-periferia. Aun los viajes entre municipios (esto es, periferia-periferia), mantienen una fuerte orientación radial. Son viajes dentro del mismo eje, siendo muy poco significativos aquellos entre ejes o corredores. Los viajes en transporte público tienen como base el hogar (88%) y como motivo el trabajo (65 por ciento).

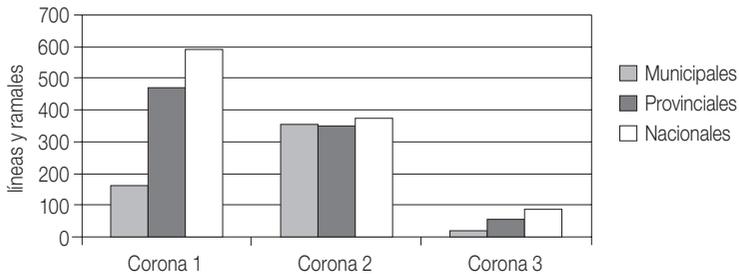
Puede decirse, pues, que la red de transporte público (buses, trenes y metro) satisfizo y sigue satisfaciendo el patrón básico, estructurador de la movilidad metropolitana de Buenos Aires. No obstante lo cual tanto el transporte público masivo como el transporte colectivo en general (incluyendo *charters* y remises), evidencian hoy una heterogeneidad interna en su gestión, y una tendencia a profundizar diferencias preexistentes y a producir nuevas.

2.1 TRANSPORTE PÚBLICO Y COBERTURA TERRITORIAL

Los mapas 11.2 y 11.3 (véanse en el CD) revisan la correlación entre la red de transporte público y la población de la RMBA. Las coronas 1 y 2 concentran 68% de la población y también 85% de la red de autotransporte (45 y 40% respectivamente). Entre ambas reúnen 10 millones de personas, y un incremento de 1624 mil habitantes entre 1991 y 2010, en tanto de 714 mil en la tercera. El transporte público acompaña, pues, la mancha urbana “compacta”, consolidada tanto en términos de densidad poblacional como de transporte.

El mapa 11.2 en el CD, muestra asimismo un correlato entre las densidades, tanto a nivel de coronas como de ejes. La densidad de la red es claramente diferencial hacia la periferia, acompañando la densidad poblacional. La corona 1 concentra 5 millones de habitantes y 45% de la red de autotransporte (total de líneas y ramales de las tres jurisdicciones, nacional, provincial y comunal), al igual que la corona 2. Pero en un caso el 5% del territorio de la RMBA, y en el otro el 20%. Entre las coronas

Gráfica 11.1. Cobertura territorial de la red de autotransporte metropolitano en cantidad de líneas y ramales por corona, según jurisdicción. Año 2006-2007



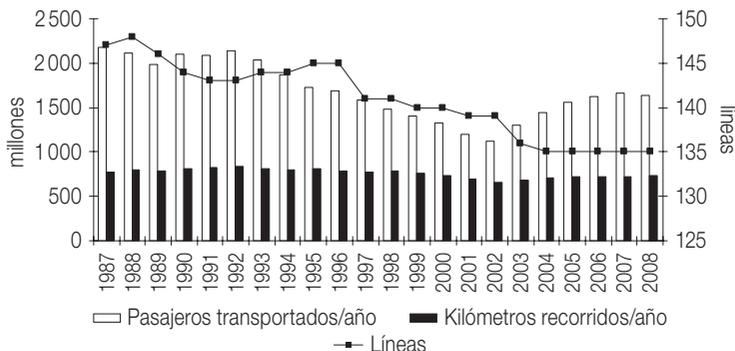
Fuente: INTRUPUBA, 2006-2007. Elaboración propia.

Nota: Se incluyen todos los recorridos (líneas y ramales) circulantes en la corona. Una línea nacional que atraviesa las tres, es considerada, pues, tres veces.

1 y 2 la densidad de población cae de 6 400 a 1 600 hab/km² y la del autotransporte de 1.6 a 0.4 líneas/km². La gráfica 11.1 evidencia el orden de magnitud descendente de la red por corona.

Hay, pues, una distribución desigual de la población y de la red de transporte público en el territorio, disminuyendo su densidad hacia el borde metropolitano. En el mapa 11.3 en el CD, se observa asimismo que en zonas de crecimiento demográfico, hay “vacíos” de servicios. La tasa de crecimiento demográfico de la RMBA aumenta hacia la periferia y es en la corona 3, la más externa, donde acontece la actual explosión demográfica. Entre 1991 y 2010 la población de la CABA crece a un ritmo de 3%, en la corona 1 a uno de 6%, en la corona 2 de 39% y en la corona 3 de 53%. Si bien la red de transporte público acompaña el crecimiento demográfico en volumen absoluto (esto es, sirve las zonas más pobladas), no lo hace en cuanto a la tasa de crecimiento. En tanto la metrópolis crece en población y superficie hacia la periferia, la red de transporte público no se amplía ni modifica, sino que disminuye. La red de trenes suburbanos con servicio disminuye tras su privatización

Gráfica 11.2. Autotransporte metropolitano de Buenos Aires.
Cobertura 1987-2008



Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte-CNRT, 2014. Elaboración propia.

en 1995 (mapa 11.3 en el CD), y también la red de autotransporte disminuye 8% en líneas entre 1990 y 2008 (Comisión Nacional de Regulación del Transporte, 2014)⁴ (gráfica 11.2).

Este gradiente en la cobertura territorial de servicios hacia la periferia y los intersticios se acompaña de una situación de rigidez en la configuración de la red de transporte público masivo, cuyo diseño no muestra cambios significativos en los últimos 40 años a pesar de variar las zonas y densidades de ocupación en la metrópolis, e incluso la localización de infraestructura básica. Ejemplifica este descompás el Municipio de Pilar, caso prototipo de nueva centralidad en la corona 3, con cambios radicales en la ocupación del territorio y la localización de infraestructura, como nuevos hospitales y universidades públicas y privadas. La red de autotransporte público (incluso la local), mantiene su configuración tradicional sin alteraciones significativas: radial hacia la localidad de Pilar (centro

⁴ Últimos datos oficiales disponibles, sólo para las líneas de jurisdicción nacional.

del Municipio). Esta rigidez en el diseño de la red ayuda a interpretar el aparente contraste planteado entre la debilidad de los viajes entre corredores por autotransporte público, y la importancia de los flujos transversales en el tránsito vehicular (mapa 11.1 en el CD).

En las coronas 2 y 3 el transporte público alcanza sólo algunos subcentros y alrededores, como Escobar, Pilar, Presidente Perón, José C. Paz, Merlo, Berazategui, Moreno, Ituzaingó (mapa 11.2 en el CD). En el borde metropolitano la red ferroviaria llega a las localidades principales y mediante ramales diesel, en tanto la de autotransporte reúne ocho líneas nacionales y cuatro provinciales (Macagno, 2010). Los barrios alejados son servidos por líneas municipales, la red más pequeña del autotransporte público metropolitano.

La gráfica 11.1 pone de manifiesto la magnitud del déficit en cuestión observando la composición jerárquica de la red de autotransporte por corona. La red principal de autotransporte público está constituida por las líneas de jurisdicción nacional, aquellas que llegan a la CABA y atienden los corredores troncales. Le siguen en jerarquía la red de jurisdicción provincial, constituida por líneas que atienden los viajes entre municipios de la periferia, y la de jurisdicción municipal, que atienden viajes locales, internos a los municipios. La gráfica 11.1 muestra la primacía de la red nacional incluso en la Corona 3, donde no obstante ser muy débil (mapas 11.2 y 11.3 en el CD), supera a la red provincial y a la municipal.

Notablemente, la pobreza de la red de autotransporte público municipal contrasta con la significativa presencia de los viajes locales verificada en los datos de la INTRUPUBA 2006-2007. La *performance* de la oferta y la demanda, no se conciben. Esto desmiente la interpretación convencional y aún dominante acerca de la baja oferta (en servicio, líneas o frecuencias), como demostrativa o consecuencia de una baja demanda (Macagno, 2010).

2.2 TRANSPORTE PÚBLICO: COBERTURA SOCIOECONÓMICA

El déficit mencionado hasta aquí es uno de cobertura territorial pero también lo hay en frecuencias de servicio. Ésta se acentúa los fines de semana y hay ausencia de servicios entre las 0 y las 4 horas en trenes, buses y metro. En servicios del autotransporte local y del metro la interrupción nocturna abarca de las 22 a las 6 horas del día siguiente.

La frecuencia y calidad del servicio disminuyen hacia la periferia, y son heterogéneas entre ejes. Se favorece la conexión radial por sobre la transversal y la conexión regional (centro periferia) por sobre la local. Esto se observa tanto en la antigüedad y estado del parque móvil como en la cantidad y calidad de los puntos de acceso a la red (estaciones y paradas) y en el estado de la infraestructura vial. Así, las vías principales hacia la CABA tienen vialidad pavimentada, vehículos más nuevos, mejores paradas y frecuencias de servicio. La distribución de la calidad en el territorio es diferencial también conforme a la jerarquía de la red: es mayor en el autotransporte de jurisdicción nacional que en el local. Dada la superposición en el territorio de redes de diferente jerarquía, estas desigualdades conviven a escala local y reproducen al interior de los municipios las diferencias del transporte público de una misma red (Gutiérrez, 2009).

La carencia de servicios aumenta en zonas de crecimiento demográfico y también en zonas de crecimiento de la pobreza (mapa 11.3 en el CD). El cuadro 11.3 muestra que la proporción de usuarios de nivel socioeconómico bajo crece conforme disminuye la cobertura territorial y el nivel de servicio de la red, y a la inversa. La red troncal, de mayor cobertura y nivel de servicio, atiende a población más favorecida en términos socioeconómicos. Del mismo modo, en el cuadro 11.4 se observa que los usuarios del autotransporte público provenientes de hogares sin auto aumentan conforme disminuye la cobertura de la red, en densidad y nivel de servicio. Hay un gradiente de cobertura

Cuadro 11.3. Usuarios del autotransporte público según nivel socioeconómico y tipo de viaje

<i>Índice de nivel socioeconómico</i>	<i>Líneas Nacionales (corredores troncales, centro-periferia)</i>	<i>Líneas Provinciales (viajes periferia-periferia)</i>	<i>Líneas Municipales (viajes locales)</i>
Bajo	23%	34%	37%
Medio	74.5%	65%	62.5%
Alto	2.5%	1%	0.5%
Total	100%	100%	100%

Fuente: INTRUPUBA, 2006-2007. Elaboración propia.

Cuadro 11.4. Usuarios del autotransporte público según autos por hogar

<i>Vehículos/Hogar</i>	<i>Líneas Nacionales (corredores troncales, centro periferia)</i>	<i>Líneas Provinciales (viajes periferia-periferia)</i>	<i>Líneas Municipales (viajes locales)</i>
Ninguno	75%	83%	86%
Un auto	23%	16%	14%
Dos o más autos	2%	1%	1%
Total	100%	100%	100%

Fuente: INTRUPUBA, 2006-2007. Elaboración propia.

de la red de autotransporte público en relación inversa a la disponibilidad de transporte particular de la población usuaria.

Según la INTRUPUBA 2006-2007 el transporte público es usado por adultos jóvenes de entre 20 y 39 años de edad (60%)⁵ (edad activa), con estudios secundarios o superiores (88% entre ambos grupos), de nivel socioeconómico medio (26.5%

⁵ Los usuarios menores de 20 años son 10% del total y los adultos mayores de 60 años 4%.

es de nivel bajo)⁶ (mapa 11.4 en el CD). Esto sugiere un interrogante: la población más vulnerable (en edad, educación, ingresos) no es usuaria del transporte público. Cabe referir, sin embargo, que 32% de los usuarios vive en hogares con ingresos menores a \$1 500, siendo la canasta de una familia tipo de unos \$1 000 (cifra que define la línea de pobreza conforme al salario mínimo del momento, el año 2007)⁷ (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2014). Asimismo, 77% de los usuarios no tiene auto, esto es, carece de opción motorizada de desplazamiento.

Estas tensiones y paradojas dejan un desafío en suspenso: el transporte público no está llegando a la ciudad en expansión (en términos demográficos y territoriales) ni a la “base de la pirámide” en términos de tarifa, aun estando fuertemente subsidiado.

La repartición modal de viajes entre 1970 y 2010 corrobora que el transporte público pierde participación y que el automóvil la gana, pero más aún lo hacen los viajes a pie: con la salvedad de la disminución en la cantidad mínima de cuadras caminadas empleada para su definición, el cuadro 11.1 muestra un incremento de 200% en los viajes a pie, así como uno de 167% en la participación de otros medios de transporte, entre los cuales están el remis y el *chárter* (con una participación respectiva de 2% y de 1% en el total de viajes en 2010).

⁶ El cálculo del Índice de Nivel Socioeconómico (INSE) se basó en las siguientes variables socioeconómicas del hogar del encuestado: ingresos del hogar, cantidad de vehículos en el hogar y modelo (año), cantidad de integrantes del hogar según cobertura de salud y máximo nivel de instrucción alcanzado por el principal sostén del hogar.

⁷ El salario mínimo tiene un efecto pleno sobre apenas 3.9% de los asalariados registrados, 2.5% de los asalariados totales, 1.9% del total de ocupados y 1.8% de la Población Económicamente Activa (PEA).

2.3 TRANSPORTE PÚBLICO: NUEVA ESTRUCTURA EMPRESARIAL

En la década de los noventa, las políticas de reforma del Estado destinadas a reducir el déficit fiscal, sanear las empresas públicas y modernizar los servicios, dieron lugar a la concesión de los trenes y el metro a operadores privados y a la revisión de la reglamentación aplicada al autotransporte, ambas con un efecto radical sobre la estructura empresarial del transporte público, que muestra un antes y un después de los noventa, caracterizado por: 1) la desaparición de la empresa pública, 2) la desaparición de empresas pequeñas, 3) el surgimiento de posiciones dominantes, 4) el surgimiento de capitales multimodales.

Entre 1990 y 2000 las empresas de autotransporte se reducen en número a la mitad (123 a 63), y duplican su tamaño medio, tanto en cantidad de líneas (1.17 a 2.2) como de parque (80 a 213 vehículos). Hasta los noventa predominan las empresas pequeñas, operadoras de una sola línea. A fines de la década 62% opera una red (de 2 a 15 líneas, sin ramales), y un solo grupo empresario (*Grupo Dota*) concentra 20% de un mercado de 1 781 millones de viajes y US\$ 2 056 millones en 2012⁸ (US\$ 540 millones por recaudación tarifaria y US\$ 1 516 millones por subsidios del Estado). Hay asimismo una expansión económica de los capitales del autotransporte hacia otros medios de transporte público (64% de las empresas participa en trenes y subtes) y metrópolis latinoamericanas (subte de Río Janeiro).

En síntesis, la red de transporte público no crece (con excepción de la del metro), pero sí el tamaño de las empresas prestadoras. El fenómeno de concentración empresarial y expansión de capitales del autotransporte hacia otros modos y/o ciudades, que nace en los noventa en la RMBA, se extiende en Argentina. Actualmente hay empresas expansivas provenientes de grandes ciudades (como Buenos Aires, Rosario y

⁸ Para las equivalencias en moneda extranjera el trabajo utiliza dólares corrientes del año en cuestión.

Posadas) y también de ciudades más pequeñas (como Pergamino, Tierra del Fuego, Río Gallegos y otras).

Aunque el proceso de concentración empresarial es reconocido incluso por informes de la Auditoría General de la Nación (2012), la Secretaría de Transporte y Comisión Nacional de Regulación del Transporte sostiene el registro de las empresas según sus razones sociales, y no según sus capitales, subvaluando la situación. La falta de correspondencia entre la estructura empresarial real del transporte público y la registrada, es significativa y persiste por más de una década a pesar de su intervención sobre el cálculo de costos y determinación de la tarifa, sobre la posibilidad de promover la transferencia social de beneficios de eventuales economías y de evitar los efectos negativos de posiciones dominantes, de mejorar la aplicación y distribución de los subsidios, entre otros aspectos.

En tanto actividad con fines de lucro, el mercado del transporte público es uno territorialmente determinado, por lo que dentro de la RMBA los hay de rentabilidad diferencial. Según la INTRUPUBA 2006-2007 entre la CABA y la Corona 1 se generan y atraen entre 77 y 78% de los viajes totales. En la Corona 2 cerca de 20% y en la Corona 3 cerca de 2%. Siendo que la rentabilidad de las empresas de transporte público se sostiene y que el mercado está cerrado al ingreso de nuevos operadores desde hace más de cinco décadas, ¿por qué éstas habrían de interesarse en expandir servicios hacia zonas de menor rentabilidad? La “invisibilidad” de este comportamiento por parte de la política de reglamentación y planificación es difícil de explicar, y no parece ser un desafío asumido por las acciones de gestión en desarrollo (como el boleto integrado, por ejemplo).

2.4 TRANSPORTE PÚBLICO: TARIFA Y SUBVENCIONES

Hasta la fecha no hay datos sobre tarifas pagas provenientes de la INTRUPUBA 2006-2007 ni tampoco del Sistema Único de

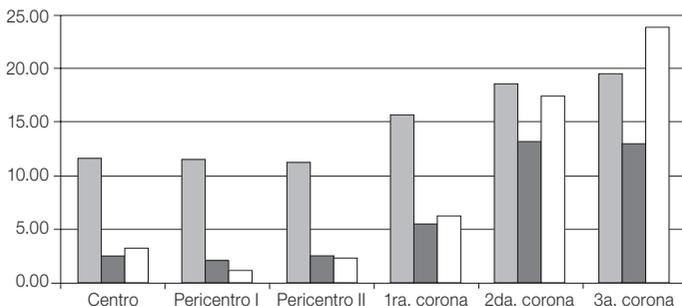
Boleto Electrónico (SUBE) implementado en 2012. Según las cifras de recaudación y de pasajeros transportados suministradas por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, la tarifa media paga en la RMBA en 2012 es de \$1.4 (US\$ 0.30) para el bus, de \$1.3 para el tren y \$2.5 para el metro. Para quienes no tienen el SUBE es de \$3.5, \$2.7 y \$2.5, respectivamente. Los subsidios al transporte público totalizan US\$ 2 596 millones en 2012, 827% más que en 2004. La tarifa sostiene aumentos leves entre 2002 (año en que se generalizan los subsidios al transporte público, alcanzando a buses, trenes y metro) y 2009, pero entre Diciembre de 2009 y Diciembre de 2013 la tarifa mínima del bus sube 178% (456% sin SUBE), 33% la del tren (167% sin SUBE), y 289% la del metro (gráfica 11.3)⁹.

El autotransporte recibe subsidios por primera vez en su historia a partir de 2002, tras una década de incrementos tarifarios con pérdida de pasajeros. La observación de una serie temporal larga muestra que la tarifa tiende a subir con independencia de los pasajeros transportados (en descenso durante los noventa y aumento tras la subvención)¹⁰ (gráficas 11.2 y 11.3). También la rentabilidad se sostiene a la suba e independiente del comportamiento de ambos. Entre 1995 y 2012, años con similar volumen de pasajeros de las últimas dos décadas, los ingresos totales crecen 113% en \$/km y 91% en \$/veh (cuadro 11.5).

⁹ Según la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares, el gasto medio mensual por hogar en transporte y comunicaciones en el Gran Buenos Aires es de 16.1% en 2005, siendo en la encuesta anterior de 1996/7 de 13.7% (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2012).

¹⁰ La suba de tarifas del transporte público es una tendencia sostenida e independiente de los subsidios, presente también en las ciudades del interior del país (como Salta, Mendoza, Rosario, Córdoba) y de América Latina: en los ochenta rondó los US\$ 0.10, a comienzos de los noventa los US\$ 0.30, y en 2007 los US\$ 0.70 en 2007 (Corporación Andina de Fomento, 2010).

Gráfica 11.3. Tarifa y subsidio por pasajero. Autotransporte metropolitano de Buenos Aires. Años 1992-2009



Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte - CNRT, 2014. Elaboración propia.

Cuadro 11.5. Indicadores económicos del autotransporte metropolitano de Buenos Aires (en US\$ corrientes). Años 1995 y 2012

<i>Autotransporte RMBA</i>	<i>1995</i>	<i>2012</i>	<i>Variación 1995 - 2012</i>
Pasajeros transportados (millones)	1 727	1 780	+3%
Vehículos	9 988	9 849	-1%
Kilómetros recorridos (millones)	808	720	-11%
Costo/kilómetro (US\$)	1.73	2.99	+73%
Recaudación (millones US\$)	1 083	540	-50%
Subsidios (millones US\$)	0	1 516	—
Ingreso total/pasajero (US\$)	0.63	1.15	+82.5%
Ingreso total/kilómetro (US\$)	1.34	2.85	+113%
Ingreso total/vehículo (US\$)	0.11	0.21	+91%

Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte-CNRT, 2014; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2014. Elaboración propia.

En síntesis, la gestión del transporte público metropolitano evidencia en las últimas dos décadas resultados “exitosos” en cuanto a lograr la sustentabilidad empresarial; y “frustrados” en cuanto a lograr la sustentabilidad social y territorial del servicio.

2.5 TAXIS: LOS “INVISIBLES” DEL TRANSPORTE PÚBLICO

El taxi es un servicio público y un medio de transporte colectivo “poco visibilizado” por el transporte metropolitano de Buenos Aires. La observación de su capacidad de transporte e importante papel en la movilidad cotidiana de la metrópolis, contrasta con su desconocimiento en los estudios de transporte y la ausencia de información oficial acerca de los resultados de la prestación (Borthagaray y otros, 2010).

No obstante ser un servicio público, el taxi no integra la INTRUPUBA 2006-2007, por lo que se carecen de datos a nivel de la RMBA¹¹. Se conoce que hay 38 mil licencias de taxi en la CABA (35 mil activas), y que se transportan 1.4 millones de pasajeros/día. Esto es, el doble de los pasajeros transportados por el subte (700 mil pasajeros/día, según la mencionada INTRUPUBA), red que se desarrolla por igual dentro de los límites de la CABA, y que se extiende en kilómetros desde los noventa a la fecha. Las 40 000 licencias, a su vez, representan una capacidad de 160 mil asientos ofrecidos, 60% de los ofrecidos por la flota del autotransporte colectivo de las líneas nacionales (266.5 mil asientos ofrecidos), la mayor de la RMBA y que incluye la red que se desarrolla dentro de la CABA.

El tipo de estadísticas existentes permite decir sobre la marca y modelo de los autos, la cantidad de choferes, el combustible consumido, pero no sobre el servicio. No obstante, las nuevas tecnologías en uso, como el reloj taxímetro digital, ofrecen registrar la cantidad de pasajeros por turno del chofer y los kilómetros recorridos (ocupados y sin pasajeros), entre otros datos que habilitan generar información sobre los

¹¹ Según INDEC-PRINEM (2002), la cantidad de taxis cada 10 000 habitantes es de 2.80 en el Gran Buenos Aires (CABA más 24 partidos), lo cual da 2 431 taxis considerando la población del Censo 2001 (8 684 437 habitantes). Estimaciones recientes, en cambio, consideran 45 500 licencias para la RMBA (Corporación Andina de Fomento, 2010).

resultados de la prestación, pero son inutilizados por las autoridades públicas.

El taxi es un medio de transporte revalorizado por la literatura internacional y por la gestión de algunas grandes metrópolis, principalmente europeas. Esto por su capacidad de responder a patrones culturales de la movilidad actual, como el ofrecer un servicio “a la demanda” y personalizando, con atributos de seguridad, por ejemplo, valiosos para grupos vulnerables como niños, jóvenes y adultos mayores. En la CABA se registran nuevas variantes del servicio orientadas en este sentido y vinculadas con las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías, como el radio taxi, el transporte de encomiendas o de escolares.

En tanto transporte público, el taxi está reglamentado en la CABA desde los años ochenta, y en los noventa es sujeto a una reforma reglamentaria. Al igual que sucede en el resto de los transportes públicos, la reforma conserva los lineamientos originales¹², con efectos sobre la estructura empresaria. Entre 1990 y 1992 se produjo el mayor incremento de licencias de las últimas décadas, momento en que se concesiona a la empresa SACTA, administradora del sistema, el Registro Único de Taxis, el control técnico y la renovación anual de las licencias. A partir de entonces la entrega de nuevas licencias está cerrada en la CABA.

También al igual que el resto del transporte público, el taxi registra una sostenida suba de tarifas. A lo largo de los noventa casi no tuvo variaciones y fue leve hasta 2003, acelerándose desde entonces. El cuadro 11.6 muestra que la bajada de bandera sube en pesos y en cantidad de fichas, siendo actualmente de 1.3 dólares en tanto que en los noventa era de un dólar. Cabe aclarar que el taxi no recibe subsidios, a diferencia del resto de los transportes públicos.

¹² Se regula la tarifa, la cantidad de licencias, la habilitación profesional de conductores y técnica de los vehículos, su tipo y antigüedad, la carga máxima de pasajeros y el equipamiento admitido, y las condiciones de trabajo.

Cuadro 11.6. Tarifas del taxi en la CABA.
Años 1993-2010 (en pesos)

<i>Fecha</i>	<i>Bajada de bandera (\$)</i>	<i>Ficha (\$)</i>	<i>Bajada de bandera / Ficha</i>
1993	0.96	0.12	8
1996	1.12	0.14	8
2003	1.28	0.16	8
2004	1.60	0.20	8
2005	1.98	0.22	9
2006	2.16	0.24	9
2007	3.10	0.31	10
2008	3.80	0.38	10
2009	4.60	0.46	10
2010	5.80	0.58	10

Fuente: Borthagaray y otros, 2010.

Aunque se carece de datos sobre tarifas de taxi para 1970, la suba actual puede contribuir a explicar la caída del taxi en la repartición modal de viajes, acompañada por el crecimiento de los restantes medios de transporte que permiten un viaje directo o “puerta a puerta”, como el auto, la motocicleta, el *charter* y el remis. El taxi registra una caída de 86% en la repartición modal, mayor aún que la de los transportes públicos masivos (cuadro 11.1).

El reconocimiento del taxi como medio de transporte público es un punto de partida para integrar el servicio a la política urbanística y de movilidad de la metrópolis.

Hay una falta de adecuación entre la reglamentación y los cambios acaecidos en la modalidad de gestión. Lo mencionado sobre la (no) utilización de la tecnología disponible para producir información oficial sobre los resultados del servicio prestado, es un ejemplo. Otro refiere a las relaciones de trabajo. La reglamentación admite la contratación de choferes asalariados y fija su remuneración en relación a un valor equivalente

de fichas, pero el alquiler de los vehículos o las licencias, difundido fuertemente a partir de la década de 1980, encubre una forma de remuneración explícitamente prohibida, aunque real y mayoritaria. Es usual además que los choferes paguen el combustible, el abono de la radio y las pinchaduras. Las nuevas modalidades de servicio mencionadas, como el transporte de encomiendas, escolares, etc., tampoco están contempladas en la reglamentación. Todos estos ejemplos ilustran debilidades sostenidas por la reglamentación, ya con larga data.

3. NUEVOS SERVICIOS DE TRANSPORTE COLECTIVO: *CHARTER* Y REMIS

El crecimiento y consolidación de servicios de transporte colectivo alternativos al autotransporte masivo (forma convencional y aún dominante de gestión), es un fenómeno destacable de las últimas dos décadas del transporte metropolitano de la RMBA, al que le dan vida el *charter* (servicio contratado para viajes directos con paradas reducidas en el origen y el destino) y el remis (automóvil de alquiler, sin taxímetro) como principales protagonistas. Es un fenómeno significativo asimismo por su generalidad, extendida a otras ciudades de Argentina y de América Latina.

Estas “novedades” del transporte metropolitano llevan sin embargo casi dos décadas de existencia sin que se supere aún la escasez de datos y estudios sobre ambos servicios. La información siguiente proviene de un estudio realizado en 2004¹³

¹³ El estudio se realizó en el Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires, con apoyo de Renault. Utiliza información estadística de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, información de entrevistas a funcionarios, técnicos, operadores, cámaras empresarias, consultores y representantes legales de operadores (15), y de cuestionarios a pasajeros y conductores (103) realizados en días hábiles, a bordo y en los principales puntos de ascenso y descenso de pasajeros en el área central de la CABA.

(Gutiérrez, 2005b), cuya vigencia se valida con estadísticas y artículos recientes (Comisión Nacional de Regulación del Transporte, 2014; Diario Perfil, 2010).

3.1 EL *CHARTER*

Es una modalidad de servicio para viajes directos (sin trasbordos) entre las principales localidades de la periferia y el área central de la CABA. Recorre distancias superiores a los 10 y de hasta 100 km, mediante autopistas o vías rápidas, con pocas paradas de ascenso y descenso de pasajeros, recorridos y horarios fijos. Aunque se expande a todos los corredores de la RMBA y a mayor distancia de la CABA, el grueso de servicios se concentra en la segunda corona, siendo el viaje medio de 30 km y 40 minutos de duración.

No obstante estos lineamientos generales, con el correr de los años se distinguen dos tipos de servicios diferentes, básicamente en términos de calidad y precio: uno de calidad superior o caro, otro de calidad inferior o económico.

Los *charter* de calidad superior o caros comparten: 1) un perfil socioeconómico de pasajeros (nivel de ingresos de medio a alto), 2) un perfil de precios (superiores al autotransporte masivo), 3) un perfil de flota (de buen estado a muy bueno), 4) un perfil de operadores (en condiciones de legalidad cercanas a las medias de la actividad), 5) un perfil operativo (trato personalizado y mayor nivel de servicio).

Combinan la reserva telefónica de viajes con el ascenso a demanda en el trayecto previo al tramo por autopista sujeto a disponibilidad de asientos, en paradas fijas o sobre un recorrido variable. También los puntos de descenso admiten la modalidad de parada fija o a demanda.

El pasaje puede comprarse por anticipado o a bordo. Se ofrecen paquetes prepagos con descuentos como mecanismos de fidelidad comercial, flexibles en cantidad y formas de uso.

El precio por un viaje eventual oscila entre diez y veinte pesos, según distancia y confort. Se paga hasta diecisiete pesos por un viaje que en tren cuesta \$ 2.20 (Diario Perfil, 2010). El pasajero tiene siempre relación con una empresa, no con un chofer, y las oficinas se localizan en zonas céntricas, pero distantes de las estaciones ferroviarias de la periferia, cuyo entorno se asocia con población con niveles socioeconómicos bajos y medios. El servicio se adapta a las particularidades socioeconómicas de la población atendida, por lo cual varía entre los corredores norte, oeste y sur (Gutiérrez, 2005b). En distancias superiores a los 50 kilómetros, el perfil de servicio se uniforma en todos los corredores, disminuyendo su cantidad y aumentando su precio y calidad, hecho asociable con la suburbanización lejana de sectores medios altos y altos a partir de los noventa.

Los pasajeros del *charter* hacen viajes de día hábil (65%) con un pico matutino (61% a CABA) y otro vespertino (72% desde CABA), son adultos jóvenes de entre 21 y 40 años de edad (60%), de ambos sexos (56% mujeres), de ingresos medios a altos (89%) que seleccionan el servicio como mejor alternativa, o como única alternativa para viaje directo, destacando entre sus ventajas la rapidez, la comodidad, la seguridad, el viaje directo, el trato personalizado, la puntualidad, y el precio (en ese orden).

El *charter* surge en los ochenta como transporte exclusivo para el personal de empresas que lo asumían a su cargo. Hoy hay nuevas modalidades de servicio que retoman esta exclusividad inicial pero no sólo para el trabajo, sino también para el consumo (servicios exclusivos para clientes de grandes centros comerciales) y la residencia (servicios exclusivos para residentes urbanizaciones cerradas, como Nordelta y Santa Bárbara).

Al igual que en los servicios públicos de autotransporte (masivos y taxi), el *charter* tiene una reforma reglamentaria en los noventa, con efectos sobre la estructura empresarial. La autorización de los servicios de “oferta libre” forma parte de la reforma del autotransporte metropolitano de 1994 y busca regularizar y reglamentar servicios surgidos en los ochenta y en

fuerte ascenso a comienzos de los noventa, como respuesta a la crisis de los servicios ferroviarios suburbanos previa a su concesión. A partir de entonces, la reglamentación es crecientemente restrictiva: se limita la cantidad de paradas, las frecuencias diarias, se vedan zonas de operación. La recepción de nuevas solicitudes y modificación de las existentes se suspende entre 2001 y 2006, y es luego autorizada sujeta a no exceder 10% de la oferta de servicios públicos de autotransporte en el mismo par de origen y destino y franja horaria.

Hoy la modalidad de gestión registra tres formas de organización de operadores individuales: compartiendo un servicio terciarizado de gestión de tráfico (recepción y distribución de reservas telefónicas de viaje), como subcontratistas de empresas más grandes (de *charter* o de turismo), o amparados por "mafias". Ya en 2004 se observa concentración empresaria. El 12% de los operadores (3 a 27 vehículos) tiene 53% de la flota. El resto es de cuentapropistas (1 a 2 vehículos), que representan 82% de los operadores. A posteriori de la nueva autorización en 2006, la cantidad de empresas y vehículos con permisos vigentes se mantiene en torno a la mitad del total registrado.

Hay dos aspectos destacables. Uno, que el servicio crece en los noventa a pesar de las crecientes restricciones impuestas por la reglamentación, y que en la década siguiente se consolida a pesar de la subvención al transporte público (y de no recibirlas). Dos, que el servicio crece y se consolida con cambios significativos en el perfil del servicio, fundamentalmente en términos de calidad y precio, aumentando las diferencias y su desigual distribución.

Los *charters* de calidad inferior o económicos también comparten: 1) un perfil socioeconómico de pasajeros (nivel de ingresos de medio bajo a bajo), 2) un perfil de precios (similares al autotransporte masivo), 3) un perfil de flota (de buen estado a regular), 4) un perfil de operadores (predominante ilegalidad), 5) un perfil operativo (menor nivel de servicio, no personalizado).

No hay reservas telefónicas sino esperas en puntos fijos ubicados en torno a las estaciones ferroviarias. El pasaje se paga únicamente a bordo y se admite viajar parado. El nivel de servicio y la ubicación de las paradas es, pues, similar al del auto-transporte público de gestión convencional. El precio del pasaje es superior pero por un viaje directo, quedando dentro del mismo rango tarifario de requerirse trasbordo. El viaje directo reduce tiempo y también la fatiga del trasbordo, sumando confiabilidad y comodidad como aspectos que intervienen compensando el gasto, aún de resultar mayor al del transporte público, masivo.

La distribución territorial de los *charter* económicos no es uniforme. Se concentran en dos corredores del sur de la RMBA: uno hacia el sudoeste, con dirección al municipio de La Matanza, y otro hacia el sudeste, con dirección al municipio de Florencio Varela. Ambos municipios con población de ingresos bajos (Florencio Varela tiene el porcentaje de hogares con NBI más alto de la RMBA) y déficit de servicios públicos directos hacia la CABA (los trasbordos encarecen hasta dos y tres veces el viaje). Estos servicios no siempre ingresan al área central. Hay asimismo servicios transversales que circunvalan la CABA y llegan a localidades del norte o noroeste de la periferia, como Pilar, que atraen trabajadores para la industria y la construcción (nuevas urbanizaciones residenciales, comerciales, etcétera).

Es interesante recuperar aspectos comunes o compartidos por ambos perfiles de servicio. La nueva modalidad que encarna el *charter* es una: 1) vinculada a las nuevas infraestructuras viales que estructuran la metrópolis, esto es, las autopistas; 2) que trabaja sobre la demanda, orientada a capturar requerimientos diferenciales; 3) que sirve áreas con pocas alternativas de servicios (sean alternativas al auto particular, o al transporte público).

Al igual que en los servicios públicos de transporte (masivos y taxis), se observa una falta de correspondencia entre la reglamentación y la modalidad de gestión del servicio, entre el “deber ser” y el “ser”. La ausencia de controles es la explicación

más unánime al crecimiento y consolidación del *charter*. De ella derivan conclusiones como la ganancia de pasajeros a costa del transporte público (Diario Perfil, 2010). Los resultados de una reciente encuesta a residentes de urbanizaciones cerradas, controvierten esta conclusión que pone en disputa al *charter* y al transporte público. Arroja que viajan a la CABA menos en *charter* (7.5%) que en transporte público (11%). Asimismo, el análisis anterior refleja un patrón de servicio propio y distinto del transporte público, y potencialmente alternativo al auto, capaz de desalentar viajes al área central de la CABA en días hábiles y horas pico.

3.2 MITOS METROPOLITANOS: EL *CHARTER* Y EL “COUNTRY”

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte realizó 781 encuestas a habitantes de urbanizaciones cerradas de las zonas norte, noroeste y noreste de la RMBA, donde se concentran la mayor parte de estas nuevas residencias (Pilar, Escobar, Malvinas Argentinas, J. C. Paz, Luján, San Isidro, San Miguel, Tigre, Vicente López). Los resultados indican que 92% de los encuestados viajan a la CABA (en 88% al área central), con frecuencia (56% cotidianamente) y por trabajo (68%). El peso del trabajo como motivo de viaje a la CABA es incluso mayor que en el caso de los usuarios del transporte público, y junto al motivo negocios, segundo en importancia, reúnen 83% de los viajes. El resto son por estudio (14%), visitas a familiares y ocio (3 por ciento).

Según Miralles (2010) el urbanismo actual alejó todo, y la proximidad es un bien de las clases altas. Este parecer, acertado en una primera intuición y particularmente en remisión a la distancia susceptible de ser recorrida en la movilidad cotidiana, contiene incertidumbres en el caso del transporte metropolitano de Buenos Aires, en particular respecto a los tiempos de viaje. Según la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, el viaje a la CABA de los residentes en urbanizaciones

cerradas (población de ingresos medios a altos y mayormente por automóvil), tiene una duración promedio de 1 hora, y de hasta 2 horas. Según la INTRUPUBA 2006-2007, el viaje promedio en transporte público (transporte colectivo masivo, trenes, auto-transporte y metro) entre la CABA y la periferia es de 65 minutos¹⁴. El gasto, en cambio, si es claramente diferencial. Mientras que los primeros gastan en su mayoría cincuenta pesos (viaje ida y vuelta incluyendo estacionamiento, peajes, etc.), los segundos gastan en su mayoría tres pesos (viaje ida y vuelta según tarifa media). No se sabe sobre la incidencia del gasto en el ingreso, que es lo que verdaderamente cuenta. La posibilidad de elegir cómo viajar también resulta claramente diferencial: sólo 1% de los habitantes de urbanizaciones cerradas declara no poder hacerlo, en tanto 77% de los pasajeros del transporte público no tiene auto, y de ellos 88% tampoco licencia de conducir.

3.3 EL REMIS

Al igual que el taxi, el remis es un medio de transporte colectivo “poco visibilizado” por el transporte metropolitano, con un enorme crecimiento y consolidación a partir de los noventa. Y también como sucede en el caso del taxi, se carece de datos a nivel de la RMBA. Esta carencia contrasta con la certeza unánime respecto a su magnitud e importancia para la movilidad cotidiana de la metrópolis.

El remis es un automóvil particular con chofer, contratado por viaje para prestar un servicio “puerta a puerta” (del domicilio al destino). Puede solicitarse en forma personal (en la

¹⁴ Los viajes entre la CABA y la periferia representan 21.5% del total; los viajes periferia-periferia 43.5%, y los internos a la CABA 35%. En estos dos últimos casos la duración promedio es de 38 minutos. En todos los casos se incluyen los tiempos de caminata, espera y a bordo, al inicio, en el trasbordo (de haberlo) y al final del viaje (INTRUPUBA, 2006-2007).

oficina o remisería), o telefónica (desde el domicilio del pasajero). El precio es proporcional a la distancia y libre, siendo muy superior al del transporte público (subsidiado).

Las remiserías se concentran en “áreas centrales” de la RMBA, en la CABA y en aquellas de las principales localidades de la periferia, en particular alrededor de las estaciones de tren o de hipermercados, no existiendo en zonas de baja densidad o periurbanas.

El surgimiento y crecimiento del remis acompaña al de la periferia, y llega a superar la oferta del autotransporte público local. Estudios realizados en Pilar y General Rodríguez, municipios de la Corona 3 o periferia lejana, arrojan que el servicio de remis duplica en asientos ofrecidos al autotransporte local (3 200 a 1 600 asientos, aproximadamente)¹⁵.

En la periferia las remiserías trabajan generalmente con “clientes”. Difícilmente aceptan viajes para desconocidos, para barrios considerados “peligrosos”, o con falta de alumbrado en viajes nocturnos. El mal estado de las calles o su falta de denominación y numeración dificulta la prestación en los restantes casos. También intervienen las relaciones personales (enemistades del remisero, situaciones de urgencia, parto, etc., son motivo de negación del servicio). Hay asimismo servicios exclusivos para empresas (de los parques industriales, por ejemplo) y urbanizaciones cerradas. La exclusividad o discrecionalidad en la prestación impide que el servicio de remis sustituya la ausencia o déficit de servicios públicos de transporte, con independencia de la cantidad ofrecida (en flota y asientos), pues su prestación no responde a criterios de generalidad, regularidad, uniformidad y universalidad.

Al igual que en los *charter*, la flota de remises habilitados suele ser de 50%, esto es, otro tanto opera en la clandestinidad.

¹⁵ Tomando en cuenta la población, la cobertura de la flota del autotransporte público local es de 1 vehículo cada 3 000 habitantes.

También al igual que en el *charter*, se distinguen perfiles de servicio diferentes según precio y calidad. Hay remises de calidad superior o caros, con precio mucho mayor al del transporte público (10 veces el precio por km), flota en buen estado y en situación de legalidad. Y hay remises de calidad inferior o económicos, con precio fijo, igual o inferior al autotransporte público (hasta 25%), flota antigua y/o en mal estado, y en situación de ilegalidad. Estos últimos, llamados “truchos”, no realizan viajes puerta a puerta y a pedido, sino recorridos prefijados que inician una vez completa la capacidad. Este perfil es exclusivo de la periferia, lo que traza un correlato claro con el déficit de transporte público.

El papel del remis en la movilidad cotidiana de la periferia es reconocido por las autoridades locales, y expresado en una tolerancia a los servicios “truchos” acompañada de iniciativas para promover su regularización (en Pilar, por ejemplo, se requiere una chapa especial de identificación para que el pasajero identifique la legalidad del servicio) y su distribución territorial (se reduce el número de vehículos exigido para la habilitación de remiserías en zonas periféricas o rurales, por ejemplo).

Bajo ambos perfiles, el remis es un servicio fuera del alcance para parte importante de la población, no sólo por barreras económicas, sino también urbanísticas y sociales, siendo un servicio discrecional en virtud de la seguridad, de la vialidad, de aspectos personales, etc.

4. ANÁLISIS DE RESULTADOS:

TRANSPORTE, TERRITORIO, PERIFERIA

¿Qué muestra la gestión del transporte metropolitano de Buenos Aires en las últimas décadas conforme al panorama descrito? Una observación básica es que muestra políticas ineficaces para combatir la desigualdad: hay desigualdad entre el transporte privado y colectivo, en los nuevos servicios de

transporte colectivo (*charters* y remises) y también al interior del transporte público.

Ahora bien, ¿cómo se acompañan estas desigualdades con la dinámica de la RMBA? El crecimiento metropolitano es también territorialmente desigual: crece en la periferia. El patrón de urbanización actual tiene dos rasgos característicos: el crecimiento territorial en superficie, discontinuo y de baja densidad, al que apunta la noción de ciudad difusa; y el surgimiento de nuevas centralidades que modifican la organización interna, al que apunta la noción de ciudad policéntrica. El primer proceso tiene lugar en la RMBA y hace la periferia cada vez más lejana. Es un patrón asociado a las formas de vida (que involucran preferencias de residencia y de movilidad, respecto al paisaje “natural” y a la autonomía del auto), al valor del suelo, y a las velocidades rápidas, entre otros aspectos. Vale destacar que la expansión de la RMBA no encuentra límites naturales por ubicarse en una planicie, pero tampoco urbanísticos, derivados de políticas públicas de uso del suelo o de transporte. Se vislumbra hoy un perímetro en torno a los 100 km del área central de la CABA. En cuanto al segundo proceso, se mantiene el peso relativo del área central tradicional, y con él su jerarquía. Hay cierto consenso en que Pilar reúne las características de “nueva centralidad” metropolitana, pero no está clara la jerarquía para éste u otros casos. A nivel municipal se observa que las mayores densidades están en torno a las estaciones ferroviarias, que son (y fueron) centros y subcentros urbanos (Ciccolella y Vecslir, 2012).

La configuración de las autopistas y ferrocarriles estructuran el crecimiento metropolitano, y por ello los flujos troncales de la región siguen definiendo una movilidad radio céntrica que mantiene desigualdades “viejas”. Existen gradientes decrecientes de servicio en cantidad y calidad del centro hacia la periferia, de los ejes troncales hacia intersticios, y entre los ejes norte, oeste y sur en sentido contrario a las agujas del reloj (mapas 11.2 y 11.3 en el CD). El crecimiento metropolitano actual no supera estas desigualdades, sino las refuerza y genera nuevas, particularmente en la periferia.

En los setenta las redes de transporte público masivo estructuraban el crecimiento de la RMBA, tanto territorial como económico y demográfico. Hoy la red de autopistas estructura su crecimiento territorial y económico, en términos de las nuevas centralidades de consumo (como hipermercados, centros comerciales o de entretenimientos) y de producción (parques industriales, centros de logística). Pero no su crecimiento demográfico.

Las zonas periféricas son un problema para el transporte público masivo, sean periféricas en relación al área consolidada del aglomerado (esto es, el borde externo de expansión), en relación a los ejes troncales de transporte (zonas intersticiales), o en relación al área central de las localidades que conforman la metrópolis. Un punto a considerar es el carácter protagónico que ahora tiene la periferia, en población, extensión y contrastes sociales. Otro es el impacto diferencial de las autopistas como estructuradoras del crecimiento metropolitano, pues en la periferia cercana (coronas 1 y 2) las redes de transporte público son una opción, aún con todas sus falencias. En la periferia lejana, en cambio, no lo son.

La rigidez de la red de transporte público en contraste con la dinámica de la metrópolis genera un déficit de cobertura territorial al que se suma una profundización de diferencias en cantidad, calidad y precio de servicio. Y los nuevos servicios colectivos no compensan estas desigualdades.

El *charter* es un nuevo transporte colectivo, asociado a la autopista, por lo que su alcance difiere entre quienes habitan próximos a ellas y en zonas intersticiales. Asimismo, presenta perfiles de servicio orientados a diferentes estratos socioeconómicos. En torno a los 50 km de distancia de la CABA sólo hay *charters* de calidad superior, que resultan una alternativa de transporte sólo para estratos medios altos. En la periferia más cercana, densa y servida, en cambio, los hay de calidad superior e inferior, al alcance de diferentes estratos bajos y altos. En resumen, en la periferia lejana el

charter no es una alternativa para pobres ni población de zonas intersticiales.

Asimismo, las remiserías se concentran en “áreas centrales”, en la CABA y en aquellas de las principales localidades de la periferia. Los remises de calidad superior predominan en áreas centrales o exclusivas (urbanizaciones cerradas, parques industriales), y los de calidad inferior en zonas periféricas (sea respecto a la CABA o a la propia periferia). En síntesis, más hacia la periferia y hacia los intersticios, menos opciones de transporte público, y también de los nuevos transportes colectivos. La metrópolis se expande y las redes de transporte reducen su cobertura y aumentan sus diferencias. Estas se distribuyen en el territorio en forma desigual.

El déficit de transporte de la periferia, en cantidad (de vialidad pavimentada y de vehículos aptos a la vialidad y a la densidad poblacional existente, de frecuencias, de servicios nocturnos y los fines de semana), en cobertura territorial y social, y en diversidad, es paleado por la clandestinidad: *charter*, remises y autotransporte colectivo “truchos”. La clandestinidad se generaliza en el transporte metropolitano, y también se distribuye desigualmente en el territorio. Lo clandestino puede leerse como irregularidad, como ilegalidad, y también como vulnerabilidad. La vulnerabilidad de los viajeros dejados “al margen” de las garantías que debe amparar la reglamentación, aquellas relacionadas con sus consecuencias pero también, y fundamentalmente, con sus causas. Esto es, las necesidades que sustentan la existencia del servicio y las normas que generan su clandestinidad, desamparo éste que la reglamentación invisibiliza por su mera existencia.

El crecimiento de motos y remises fundamentalmente en la periferia, evidencia un comportamiento diferencial de los medios de transporte respecto a los territorios. Diferenciar y apreciar los medios de transporte según sus aptitudes técnicas y según los territorios, es un elemento que la gestión del transporte metropolitano necesita incorporar.

El periurbano es un territorio especial para la urbanización y el transporte metropolitano. Especial en virtud de su crecimiento (en población, extensión y pobreza) y de su movilidad. Allí crece la importancia de una red “capilar” de transportes diversos: autotransportes comunales y remises (ambos tanto legales e ilegales), motos, bicicletas, a pie, carros tirados por caballos o incluso por personas. Un amplio *underground* de movilidad metropolitana.

La segregación es un proceso de diferenciación social asociado a la movilidad según las condiciones socioeconómicas y locacionales del barrio de residencia, pero estas condiciones hoy se complejizan. Las opciones varían conforme al grupo social, pero no pueden simplificarse a un plano meramente económico, esto es, pobres o ricos en virtud del poder adquisitivo. Hay otros aspectos como edad (niños, ancianos), posesión de licencia de conducir, conocimiento del espacio y autonomía, que influyen en esta aptitud diferencial.

5. CONCLUSIONES

La revisión de los principales cambios en la gestión del transporte metropolitano, permite recoger lecciones compartidas por los distintos transportes considerados: hay diversificación de servicios (con diferenciación social y espacial), hay restricciones de cobertura (con diferenciación social y espacial, incluso en el transporte público), hay falta de información, rigidez reglamentaria, ilegalidad y clandestinidad. El cuadro 11.6 intenta resumir lo reseñado.

El problema de la información es generalizado. Tras décadas de espera, Buenos Aires contará finalmente con información acerca de los viajes metropolitanos. Hoy dispone de una encuesta de orígenes y destinos de viajes por transporte público (la citada INTRUPUBA) y de una encuesta domiciliaria para todos los medios de transporte (ENMODO). Ambas cubren 27 de

los 43 municipios de la RMBA (Ley 25031, Ente Coordinador del Transporte del Área Metropolitana), esto es, el escenario de las transformaciones más profundas y menos comprendidas tanto por el urbanismo como por el transporte, está en una periferia no alcanzada por esta información.

La falta de correspondencia entre la reglamentación y la situación real de la gestión del transporte metropolitano, tanto a nivel de las modalidades de servicio, de la estructura empresarial, de la industria y las tecnologías, es una pauta consistente en todos los medios de transporte analizados. La rigidez de la reglamentación para acomodarse a cambios ya “viejos”, con décadas de acontecidos como los mencionados para taxis, *charter*, o el transporte masivo, sin hablar de cambios recientes o de anticiparse al porvenir, alerta sobre aspectos que no van a ser resueltos con los lineamientos del planeamiento estratégico¹⁶ ni con las acciones próximas a ejecutarse, como la Autoridad Metropolitana o el boleto integrado. Más que política de transporte hay intereses políticos. Desconocer o malinterpretar la información interfiere en la gestión, y lleva a reglamentaciones o instituciones que se constituyen en fuente de problemas más que en soluciones.

Considerando los resultados manifiestos por la gestión del transporte metropolitano, cabe formularse una pregunta: ¿se está haciendo un buen diagnóstico? En el caso del transporte esto involucra trabajar con numerosos y múltiples actores y tomadores de decisión, y también con límites borrosos entre el transporte y el urbanismo, abordados desde la planificación con visiones más o menos integradas desde lo sectorial, pero aplicadas de manera fragmentada. Traducir la visión en acción

¹⁶ El planeamiento estratégico plantea para la RMBA las limitaciones del puerto de Buenos Aires, la debilidad de la estructura vial y ferroviaria, la falta de inversión en redes de transporte público automotor y ferroviario, la degradación de los centros tradicionales de las Coronas 2 y 3, y la fragmentación socioespacial (Argentina, 2010).

integrada es un capítulo extra y específico del desafío de la equidad. Construir esa visión integrada es otro.

Se habla de que el campo del transporte, la movilidad y la ciudad, atraviesa una transformación epistemológica, que incumbe un nuevo paradigma de conceptos y metodologías. El sujeto de análisis son las personas y no los medios de transporte, y el territorio asume un papel activo. En este nuevo paradigma gestionar sistemas de transporte no es gestionar infraestructuras, sino demandas de transporte. Pero, ¿cómo se las captura? Al decir de Ignacy Sachs, hay que pasar del concepto a la conceptualización: especificar concretamente quienes, dónde, cuándo y cómo se desplazan en la ciudad. El crecimiento sostenido de la motorización a pesar de la saturación de la vialidad rápida, el del *charter* y el taxi a pesar de la restricción reglamentaria, el estancamiento del transporte público a pesar de la reactivación económica y la subvención tarifaria, evidencian la intervención de factores explicativos más amplios en el comportamiento de las demandas de transporte.

La periferia es dinámica. También las necesidades de las personas. Es posible reformular la política urbana desde la movilidad si se sabe repensarla. Habitualmente no se ve la ciudad tras el transporte. Pero el análisis territorial es importante, y hoy uno más complejo. La movilidad tiene sentido a partir de la territorialidad, y ésta es la del territorio existencial. Si el territorio existencial está resuelto, se puede no tener transporte pero sí movilidad. Sistematizar las actividades existenciales de la vida familiar, bajo miradas nuevas y complementarias, es necesario para esclarecer qué circuitos diseñar (Gutiérrez, 2010).

En lo metropolitano es posible diferenciar una accesibilidad macro, en las largas distancias, a escala regional y una accesibilidad micro, en las distancias cortas, a escala local. Según Jouflé (2010) es posible diferenciar una ciudad accesible y una ciudad cercana que varían en recursos, arraigo, integración, asignación de prioridades y valores, ocio. Son expresiones de una ciudad usada y deseada diversa, que no puede simplificarse ni

homogeneizarse en torno a las “grandes ideas/proyectos/inversiones” del urbanismo y el transporte. El déficit de transporte en la periferia es un desafío que supera las iniciativas consideradas por el planeamiento y la política de transporte actuales.

Tampoco se suele ver la historia tras el transporte. La evolución de los operadores, de los reguladores, de los organismos colectivos de representación popular y de otras instituciones tiene un peso histórico, propio y variable de ciudad en ciudad, de lugar en lugar. Los actores tejen una trama de relaciones en un proceso histórico de cambio y recreación continua. Las políticas en discusión para renovar la gestión del transporte metropolitano, basadas en sistemas tronco-alimentados e integración tarifaria, tienden a hacer más eficiente lo mismo: un transporte metropolitano de baja cobertura territorial, orientado a grandes densidades de población organizadas en torno a los ejes troncales, de mayor valor del suelo y nivel socioeconómico. Esto es, a reforzar las desigualdades existentes.

La desigualdad es un obstáculo que frena el desarrollo a pesar de la existencia de recursos para su logro. El planeamiento y el transporte metropolitano presentan en Buenos Aires una oportunidad histórica: hay planes, datos, y dinero para nuevas instituciones e inversiones en infraestructura. No debe ser desaprovechada. Incidir sobre los mecanismos que hacen persistir en el tiempo la desigualdad es un compromiso del desarrollo: ofrecer oportunidades a la población, y hacerlo de manera equitativa y eficaz, de modo que aumenten las de quienes menos opciones tienen. Más que la proximidad, es la posibilidad de elegir cómo viajar lo que se presenta más nítidamente como un bien de las clases altas.

El transporte es un potenciador, y puede ser uno eficaz. Hay que “crear” transporte, pero más aún hay que gestionar el transporte para hacer mejor con lo que hay. Hacerlo eficaz y equitativo, ambientalmente sustentable y económicamente eficiente. Todos adjetivos cuyo contenido es necesario precisar y “conceptualizar”.

Cuadro 11.7. Transporte metropolitano de Buenos Aires.
Resumen comparativo de tendencias 1990-2010

	<i>Automovil</i>	<i>Motocicleta</i>	<i>Transporte Masivo</i>
Dinámica	Crecimiento	Crecimiento	Estable
Regulación	N/C	N/C	Estable, falta de adecuación a la modalidad de gestión
Distribución territorial	Mayor en la CABA, variable en la periferia. Congestión diferencial, mayor en áreas centrales (CABA y periferia)	Mayor en la periferia.	CABA, Coronas 1 y 2. Zonas de mayores volúmenes demográficos y densidades. Corona 3: subcentros.
Patrón de movilidad	Radial y transversal.	Local	Radio concéntrica. Viajes transversales débiles, viajes locales significativos.
Cobertura de servicio	Amplia	Amplia	Amplia, pero en disminución. Menor hacia la periferia, e intersticios, Corona 3: subcentros. Prima la red nacional aún siendo débil. Vacíos en zonas de crecimiento de población y pobreza.

<i>Taxi</i>	<i>Charter</i>	<i>Remis</i>
Estable (¿?)	Crecimiento y consolidación	Crecimiento y consolidación
Restictiva, falta de adecuación a la modalidad de gestión	Restictiva, falta de adecuación a la modalidad de gestión	Flexible
Mayor en la CABA.	Mayor en las Coronas 1 y 2. Bajo estándar: SO, SE, transversal. Alto estándar: Norte, oeste, sur, Corona 3.	Mayor en la periferia.
Local	Radio concéntrica y transversal	Áreas centrales (CABA y periferia)
Amplia	Troncal (autopistas), Coronas 1 y 2, zonas con pocas alternativas de transporte. Corona 3 solo alto estándar.	Parcial (barreras económicas, urbanas, sociales).

Cuadro 11.7. Transporte metropolitano (*concluye*)

	<i>Automovil</i>	<i>Motocicleta</i>	<i>Transporte Masivo</i>
Perfil de servicio	N/C	Diversificación (delivery, correo, mensajería).	Homogéneo, con calidad diferencial. Descendente hacia la periferia e intersticios, y según jerarquía de la red (nacional, provincial, local). Menor cobertura y calidad en zonas de población usuaria más pobre y sin auto.
Información	Incompleta para la RMBA	Incompleta para la RMBA	Incompleta para la RMBA / Inadecuada
Precios	N/C	N/C	Aumento seguido de estabilidad con subvención en aumento
Ilegalidad	N/C	N/C	SÍ (periferia)

Fuente: Elaboración propia.

<i>Taxi</i>	<i>Charter</i>	<i>Remis</i>
Diversificación (radio llamado, encomiendas, escolares, jóvenes, adultos mayores).	Distinto del transporte masivo (viaje personalizado, directo). Dual (alto y bajo estándar).	Distinto del transporte masivo (viaje personalizado, directo). Dual (alto y bajo estándar)
Incompleta para la RMBA / Inadecuada	Incompleta	Incompleta para la RMBA
Aumento, sin subvención	Aumento, sin subvención	Aumento, sin subvención
NO	SÍ	SÍ

BIBLIOGRAFÍA

- Argentina. Auditoría General de la Nación. (2012). “Conformación empresarial del sector de Transporte Automotor de Pasajeros de carácter Urbano y Suburbano de Jurisdicción Nacional”, *Informe de Estudio Especial*, núm. 259.
- Argentina. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*.
- Argentina. Ministerio de Justicia Seguridad y Derechos Humanos, Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA). (2010). “Boletín Estadístico 2008”. http://www.dnrpa.gov.ar/portal_dnrpa/index.html
- Argentina. Ministerio de Planificación. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Dirección Nacional de Planificación Estratégica. (2010). “2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa”. <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/pet/>
- Argentina. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. (1972). “Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana (EPTRM)”, Tomo I.
- Argentina. Secretaría de Transporte. (2006–2007). “Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (INTRUPUBA)”. <http://www.transporte.gov.ar/intrupuba/>
- Argentina. Secretaría de Transporte. (2012). “Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2009-2010 - ENMODO”.
- Argentina. Asociación de Concesionarios de Automotores de la República. (2010). “Anuario ACARA 2009”. <http://www.acara.org.ar/>
- Badía, G. (2010). “Encuentro de planificación estratégica en gobiernos locales del AMBA”, *RedAMBA*, Editorial del Pilar, Bs. As., pp. 51-56.

- Borthagaray, A., Gutiérrez, A., y Rearte, J. (2010). "Taxis and development: lessons from Buenos Aires in a Latin American context", en *WCTR 2010, Special Session*, Lisbon.
- Ciccolella, P., y L. Vecslir. (2012). "Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires", *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 8, pp. 23-41.
- Corporación Andina de Fomento. (2010). "Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina", Bogotá, 116 p.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Infraestructura. Subsecretaría de Urbanismo y vivienda. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. (2010). *Esquema director Intermunicipal del Borde Metropolitano*.
- Gutiérrez, A. (2005b). "Movilidad urbana y transporte alternativo en Buenos Aires", en: Anisio Brasileiro *et al.* (eds.), *Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2005*, ANPET, Recife, vol. 1, pp. 56-67.
- Gutiérrez, A. (2009). "De las redes de transporte al problema de la movilidad: límites físicos y analíticos de la expansión urbana en Buenos Aires", en P. Pérez (ed.), *Buenos Aires, la larga formación del presente*. Quito, Ecuador: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), pp. 239-264 (Colección "Ciudades", núm. 2).
- Gutiérrez, A. (2010). "Movilidad, transporte y acceso: una renovación aplicada al ordenamiento territorial", *Scripta Nova*, vol. XIV, núm. 331 (86), Universidad de Barcelona, 16 págs. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-86.htm>
- Joufflé, I. (2010). "¿Derecho a la ciudad accesible o a la ciudad cercana? Discusión de una reivindicación ambigua desde el caso de hogares pobres de la periferia de Santiago de Chile", en *XI Coloquio Internacional de Geocrítica*. Buenos Aires: FFYL-UBA, 16 pp. <http://eventos.filo.uba.ar/index.php/geocritica/2010/schedConf/presentations>
- Macagno, A. (2010). "Caracterización del transporte en el borde metropolitano", en Gobierno de la Provincia de Buenos

- Aires. Ministerio de Infraestructura. Subsecretaría de Urbanismo y vivienda. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. “Esquema director Intermunicipal del Borde Metropolitano”. <http://www.mosp.gba.gov.ar>
- Miralles, C. (2010). “Conversatorio sobre movilidad urbana”, Buenos Aires: CETAM/FADU-UBA, mayo 2010.
- Tella, G. y A. Potocko. (2010). “Las combis ganan los clientes que pierde el transporte público”, Diario Perfil, 5 de Septiembre de 2010 <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0501/articulo.php?art=24086&ed=0501>
- Turco, Nora. (2010). “Empleo de tecnología en los estudios de planificación, en Secretaría de Transporte de la Nación Argentina, Grupo para la Planificación del Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires”, en *2do. Seminario Internacional de Túneles y Aplicaciones ITS*, Dirección Nacional de Vialidad, la Asociación Mundial de la Carretera, la Escuela de Ingeniería de Caminos de Montaña de la Universidad Nacional de San Juan, ITS Argentina e ITS Chile, Bs. As, 11 págs.

LEYES

- Ley 25031. (1998). “Creación del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano-Ecotam”.

PÁGINAS DE INTERNET

- Comisión Nacional de Regulación del Transporte <http://www.cnrt.gov.ar>. Consultada en Enero de 2014.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina <http://indec.gov.ar>. Consultada en Enero de 2014.

ÍNDICE DE LOS MAPAS QUE APARECEN EN EL CD

2. ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL ESPACIO, ASPECTOS POLÍTICOS Y GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

- Mapa 2.1. ZMCM. Expansión urbana 1960-2000
- Mapa 2.2. Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por AGEB, 1990
- Mapa 2.3. Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por AGEB, 2000

4. *ÚLTIMAS IMÁGENES DEL NAUFRAGIO.*

ENTRE UN DECADENTE FORMATO IGUALITARIO DE CIUDAD Y UNA URBE SELECTIVA EMERGENTE

- Mapa 4.1. Límites interiores de la ciudad central, coronas y sectores suburbanos
- Mapa 4.2. Evolución histórica 1970-2001
- Mapa 4.3. Nivel sociohabitacional 2001 (PPC)
- Mapa 4.4. Cambio relativo de nivel sociohabitacional (PPC)/AMBA 1991-2001
- Mapa 4.5. Nivel sociohabitacional según zonas de la Ciudad Central, año 1991-2001
- Mapa 4.6. Densidades del AMBA 2001 y localización de las urbanizaciones cerradas 2004 según ubicación dentro o fuera del aglomerado

5. BUENOS AIRES, UNA METRÓPOLI ENTRE CAMBIOS
E INERCIAS TRAS LA CRISIS

- Mapa 5.1. Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)
Mapa 5.2. Distribución territorial de edificios A y A+
entre 1990-2010 en la RMBA

7. LA CUESTIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA
EN LA ARENA JUDICIAL: EL CONFLICTO POR EL
SANEAMIENTO DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO

- Mapa 7.1. Las jurisdicciones comprendidas en la cuenca
Matanza-Riachuelo

8. AGUA Y CIUDAD: EL ABASTO DE AGUA POTABLE
EN LA CIUDAD DE MÉXICO

- Mapa 8.1. Ubicación de la ZMCM
Mapa 8.2. Fuentes de abastecimiento de agua potable
de la ZMCM

9. HACER CIUDAD. NOTAS SOBRE GESTIÓN URBANA
A PARTIR DE LA CONCESIÓN DEL AGUA EN EL
ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

- Mapa 9.1. Sistema de distribución de agua. AMBA
Mapa 9.2. Sistema de desagüe cloacal. AMBA

10. VIALIDADES Y TRANSPORTE EN LA ZONA METROPOLITANA
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

- Mapa 10.1. ZMCM en 1950
- Mapa 10.2. ZMCM en 1970
- Mapa 10.3. ZMCM en 1990
- Mapa 10.4. ZMCM en 2000

11. LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE METROPOLITANO
EN BUENOS AIRES: DESAFÍOS PARA UNA AGENDA
SOBRE MOVILIDAD URBANA

- Mapa 11.1. Tránsito medio diario anual
- Mapa 11.2. Densidad de líneas de autotransporte público
de pasajeros
- Mapa 11.3. Redes de transporte de la RMBA
- Mapa 11.4. Usuarios de transporte público según estrato
socioeconómico, por distrito (porcentaje)

*Dos grandes metrópolis latinoamericanas: ciudad de México
y Buenos Aires. Una perspectiva comparativa*

se terminó de imprimir en abril de 2015
en los talleres de Master Copy, S.A. de C.V.

Av. Coyoacán 1450, col. Del Valle,
03100 México, D.F.

Portada: Pablo Reyna.

Tipografía y formación: El Atril Tipográfico, S.A. de C.V.

Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

Los materiales que integran este libro fueron, casi en su totalidad, expuestos en un seminario que tuvo lugar en Buenos Aires, con el fin de poner en contacto a investigadores de México y Argentina para discutir rasgos comunes y diferenciales de las dos capitales más pobladas e importantes de América Latina: la Ciudad de México y Buenos Aires.

Los trabajos representan diferentes temas y enfoques que constituyen cuestiones relevantes en cada una de las ciudades. Las semejanzas o analogías se deben a una base estructural y a un contexto internacional y regional común, mientras las diferencias responden a los distintos procesos nacionales y etapas históricas de cada urbe. Los temas tratados en los once capítulos aquí presentados se refieren tanto al gobierno de las ciudades como a aspectos demográficos, territoriales y de estructuración general de los espacios metropolitanos, mientras los estudios más específicos tratan temas más directamente vinculados a lo urbano-ambiental, como las problemáticas del agua y el transporte, y distintas dimensiones de la gestión ambiental. Todos son producto de investigaciones llevadas a cabo por sus autores, utilizando tanto información secundaria como estudios de campo que aportan un conocimiento original de tipo cuantitativo y cualitativo, necesario para dar cuenta de los procesos sociales que han acompañado el desarrollo de esas metrópolis.

Antes de la presentación de los trabajos de cada ciudad, los organizadores del libro ofrecen el análisis de algunos aspectos generales, tanto históricos como del contexto actual de ambas ciudades, incluyendo a través de análisis numéricos originales algunas comparaciones estrictas de ambas metrópolis.



ISBN: 978-607-462-749-7



9 786074 627497

C EL COLEGIO
M DE MÉXICO