

**EXPANSION, ACCESIBILIDAD Y SERVICIOS DE TRANSPORTE
PÚBLICO DE PASAJEROS
EN CIUDADES DEL NOROESTE ARGENTINO**

**Arq. Patricia Legname^{*}
Dra. Sandra Mansilla^{**}**

Introducción

El conocimiento del desarrollo urbano latinoamericano es bastante amplio y alcanza niveles de calidad teórica y metodológica muy significativos cuando se refiere a los procesos ocurridos en las grandes metrópolis (San Pablo, Santiago, Buenos Aires, Río de Janeiro). Pero estas grandes metrópolis pueden contarse con los dedos de las manos, mientras que la mayor parte de las ciudades de la región son pequeñas o medianas e involucran altos porcentajes de la población.

Es en las ciudades clasificadas en los estratos medios y menores del sistema que se concentra la mayor parte de la dinámica socio espacial de los estados latinoamericanos. Y se manifiesta casi siempre en el crecimiento desordenado (y hasta caótico) y carente de control de las mismas, producto de procesos de expansión demográfica y, a la vez, problemas de gobernabilidad de las ciudades.

Si a esto se suman las características que impone el orden producido por la reestructuración productiva global, hay que señalar que las perspectivas de desarrollo local son demasiado endebles e inadecuadas para alcanzar los niveles de competitividad e inclusión que constituyen los desafíos más grandes de las sociedades urbanas actuales.

En el caso de las ciudades de la región del Noroeste Argentino, la mayor parte de las mismas clasifica en categorías medianas y pequeñas, siendo las capitales provinciales las únicas que superan los 100000 habitantes. Se trata de una red de ciudades fuertemente afectada por las condiciones morfológicas del territorio, con disposición lineal vinculada a la red vial. En este trabajo se analiza el proceso de expansión de dos de estas ciudades, especialmente en términos de gestión de la ampliación de las plantas urbanas y sus consecuencias, medidas por la accesibilidad y el transporte público de pasajeros.

La expansión horizontal ha sido siempre una de las características más relevantes de las ciudades del Noroeste Argentino, independientemente de las condiciones de desarrollo

* Universidad Nacional de Santiago del Estero

** Instituto de Estudios Geográficos. Universidad Nacional de Tucumán
fjsoria@filo.unt.edu.ar

de las mismas. De tal modo, han quedado configuradas extensas urbanizaciones en las que, hasta hace poco, predominaba el modelo clásico de gradiente social negativo hacia la periferia.

En los últimos años, especialmente en Tucumán, se evidencian fuertes movimientos hacia los bordes de la ciudad de grupos sociales de alto poder adquisitivo, en un sistemático proceso de segregación socio espacial. El resultado pone en evidencia condiciones diferenciales de desarrollo entre los distintos componentes del aglomerado.

Es que todos los procesos de expansión urbana, ya sea suburbanización ó conurbación, se dieron a un ritmo incoherente entre la ocupación real del espacio y su correspondiente provisión de infraestructura. De tal modo, las periferias siempre constituyeron las áreas de menor calidad de vida urbana, lo que las hacía propicias sólo para la instalación de los grupos de menores recursos. La variable transporte público de pasajeros, además, resultaba fuertemente afectada por el problema de las jurisdicciones territoriales que entraban en juego en esos procesos expansivos, generándose áreas inaccesibles ó incomunicadas.

La comparación de las dos ciudades, San Miguel de Tucumán y Santiago del estero, con historias y formas de organización diferentes, contribuye a clarificar el concepto de gestión territorial como variable más que significativa para mejorar las condiciones del desarrollo urbano.

El caso Santiago del Estero

La ciudad de Santiago del Estero, Capital de la provincia homónima, tiene un total de 230614 habitantes, registrando un índice de crecimiento del 21.4% en el último período intercensal. La estadística oficial la define como aglomerado Santiago-La Banda, advirtiéndose que esto en realidad no corresponde a la funcionalidad urbana. Cada una de estas ciudades mantiene su independencia y su propia estructura socioespacial, además de existir una fuerte división ambiental entre ambas, marcada por el río Dulce.

En el caso de la ciudad de Santiago, se observa la continuación de un proceso de expansión de las líneas de borde urbano, con una diferencia fundamental respecto a anteriores procesos: las primeras expansiones urbanas respondían a asentamientos espontáneos de población de bajos recursos, principalmente producto de un movimiento poblacional interurbano; en tanto que en la última década y con mayor énfasis en el último quinquenio, esta expansión obedece a acciones del Estado provincial que, en respuesta a políticas habitacionales de la Nación, se encuentra abocado a un proceso vertiginoso de construcción de viviendas y de conformación de espacio habitacional.

Los objetivos básicos de esta acción gubernamental podrían resumirse en tres puntos clave:

- 1- Responder en forma perentoria a la demanda de vivienda por parte de una población que no se encuentra en condiciones económicas de acceder a la propiedad de la tierra y luego a la vivienda.
- 2- Mejorar las condiciones de habitabilidad de los primeros núcleos que se asentaron en forma espontánea en la periferia y que hoy, por el crecimiento de la ciudad, se encuentran ya dentro de la trama urbana física/territorial y social.
- 3- Mantener o alcanzar estabilidad en algunos rubros de la economía, en particular con la creación y sostén de fuentes laborales, desde el momento en que se considera que el sector de la construcción moviliza otros sectores de la economía.

Esta acción política trajo aparejadas algunas situaciones favorables y otras desfavorables. Entre las favorables:

- 1- Crecimiento del rubro de la construcción (volumen construido) y de las fuentes laborales relacionadas con el sector
- 2- Incremento de unidades habitacionales que resuelven parcialmente el déficit, porque, si bien se asegura el acceso a una vivienda a la población que la requiere, por lo general las dimensiones de estas viviendas no responden a las necesidades de núcleos familiares numerosos, viéndose dificultado el objetivo de reducir el hacinamiento.
- 3- Provisión de infraestructura de servicios a los nuevos núcleos habitacionales (agua, Luz, cloacas) que incluye en muchos casos la ejecución de obras de nexo que permiten solucionar problemas de antigua data, tanto infraestructurales como medio ambientales (obras de desagüe, plantas potabilizadoras, núcleos húmedos, etc.)
- 4- Ejecución de obras de infraestructura a escala urbana y mejoramiento de situación medioambiental de amplios sectores.

Entre las desfavorables:

- 1- Poco eficiente accesibilidad a los equipamientos urbanos básicos: la perentoriedad en el cumplimiento de los planes de ejecución de obras obliga a la localización de complejos habitacionales en líneas de borde urbano y a veces fuera de ellas, llevando a un necesario ajuste o actualización del trazado del ejido urbano, lo que si bien otorga un marco de orden y legalidad al crecimiento de la planta, supone la cobertura de las necesidades básicas de esa población periférica. Todo ello en razón de:
 - la planta urbana demasiado extendida respecto a una inicial distribución de los equipamientos urbanos, casi centralizados en el área fundacional
 - difícil coordinación entre la ejecución de un conjunto habitacional y el equipamiento urbano necesario para la población. La rapidez con que se construyen los nuevos barrios no da margen para la habilitación conjunta de los mismos con el correspondiente equipamiento

- la falta de pavimentación de la totalidad de las arterias, dificultándose el traslado de los habitantes intramuros del barrio o desde sectores céntricos a periféricos
- el transporte público de pasajeros no se provee en forma eficiente o adecuada

Otros sectores residenciales, de mayor nivel adquisitivo, como los pocos barrios privados que aparecen en la ciudad, comparten la problemática de la excesiva distancia entre las localizaciones y los servicios (educación y salud, principalmente). Sin embargo, la población con mayores ingresos reside en su gran mayoría en el área central de la ciudad, en el microcentro ó en un radio no mayor a los 15000 m del mismo.

En esta ciudad aparece muy evidente la centralidad de los servicios públicos, habiéndose generado una relativa inaccesibilidad a los mismos por parte de los habitantes de los nuevos conjuntos habitacionales, en razón de las distancias existentes. Esto implica recorridos de hasta 50' para llegar a las escuelas u hospitales, en una ciudad que se caracteriza por su gran expansión horizontal pero con un uso poco intensivo del suelo urbano.

Las demandas sociales y el acceso a la infraestructura básica, sin embargo, no pueden ser satisfechos, en tanto y en cuanto el modelo de gestión privilegia la vivienda unifamiliar por sobre el acceso igualitario a los servicios.

El caso del Gran Tucumán

La Capital de la provincia de Tucumán conforma efectivamente, desde 1970, un aglomerado, compuesto por cinco municipios, una comuna rural y tres barrios, cada uno de ellos con su respectiva jurisdicción político-territorial. Alcanzó en 2001 un total de 738479 habitantes, 18,7 % más que en el censo anterior.

La conformación del aglomerado, con distintas formas de gobierno y jurisdicciones se ha constituido en un factor relevante, ya que es clara la existencia de condiciones diferenciales de desarrollo entre los distintos componentes. La jerarquía de los municipios, la falta de autonomía de los mismos, así como las distintas dependencias territoriales, han dado lugar a la aplicación de distintos tipos de políticas públicas, descoordinados entre sí, que no contribuyen al ordenamiento de la expansión de la ciudad.

Hasta las últimas décadas del siglo XX, San Miguel de Tucumán se desarrolló con un patrón de urbanización caracterizado por la autoconstrucción individual, con intervenciones estatales puntuales y una casi absoluta ausencia de restricciones, así como de infraestructura básica.

En la década de los '90 se advertía claramente que el rol del Estado era de mero intermediario entre los propietarios de las tierras urbanizables y las empresas prestadoras de

servicios básicos, por esa época privatizadas. Entonces, eran las inmobiliarias o empresas constructoras las que llevaban a cabo toda la actividad urbanizadora, en gran parte destinada a la población de altos recursos.

Como resultado de estos procesos, se produjo una sustancial modificación del uso del suelo de gran parte del periurbano, especialmente en el oeste y noroeste de la ciudad. Mientras tanto, en el mismo período, en el otro extremo del plano, se densificaban los asentamientos legales y semilegales, así como los barrios de la población de menores recursos.

En el comienzo del siglo XXI, el estado pretende retomar su rol urbanizador y organizador del espacio, mediante disposiciones legales, ordenanzas y proyectos de urbanización de gran escala, tratando de paliar las necesidades de vivienda de gran parte de la población de menores recursos, mientras que el capital privado realiza grandes emprendimientos destinados a grupos de alto poder adquisitivo.

Los procesos de segregación socioespacial de los grupos de mayores recursos se iniciaron a mediados de los '90, como consecuencia de la privatización de las empresas de servicios públicos, que trajeron, en sus cargos gerenciales, grupos de extranjeros, cuyo patrón de incorporación al mercado de trabajo y a la estructura urbana era sustancialmente diferente al clásico tucumano. Ellos dieron origen a los primeros barrios cerrados que rápidamente se multiplicaron de la mano de una población de altos recursos en expansión y en condiciones de acceso a servicios de alta calidad.

Esta multiplicación, a su vez, generó un nuevo modelo de gestión de la urbanización que, casi completamente, recayó en las empresas privadas, inmobiliarias y constructoras, en relación directa con la disponibilidad de capital y acceso al crédito. Rápidos cambios de uso del suelo se sucedieron, especialmente el oeste de la ciudad: los antiguos cañaverales al norte de Yerba Buena se transformaron en un típico periurbano latinoamericano: countries, barrios cerrados, clubes y campus, en contacto directo con la naturaleza, pero a pocos minutos del centro de la ciudad. El piedemonte de la Sierra de San Javier, a su vez, se taló, modificándose también la red de escurrimiento, para dar lugar a gran cantidad de urbanizaciones de distintas categorías, desde countries hasta populosos barrios de origen estatal.

Todo esto fue acompañado por el Estado siempre en un rol de observador o mediador, sin mecanismos de control o ejercicio real de autoridad. Las más recientes intervenciones del Instituto provincial de vivienda y desarrollo urbano ocupan localizaciones en los bordes de la ciudad, a modo de núcleos múltiples.

Mientras tanto, más del 40% de la población de Tucumán se encuentra por debajo de la línea de pobreza. En el último período intercensal, la población que más ha crecido es la más pobre, que ha colapsado las villas de miseria más conocidas, la mayor parte de las cuales se localizaba dentro de la ciudad de San Miguel. Hoy en día es muy significativo el movimiento intraurbano de estos grupos, que están ocupando nuevos espacios, especialmente en los intersticios que quedan entre las antiguas y nuevas áreas urbanizadas, o en áreas de riesgo ambiental, como las orillas del Río Salí, área que, en la década de los '80, era la única que se definía como periurbana típica.

De esta manera resulta que, en Tucumán, las clases medias viven en barrios que relativamente están más lejos e inaccesibles que las nuevas villas de emergencia, con respecto al centro de la ciudad.

Mientras los procesos antiguos dieron lugar a un lento proceso de suburbanización primero y, a partir de 1970, de conurbación con las localidades colindantes, la dinámica actual involucra sólo a las áreas de contacto con el campo, generando un fuerte impacto sobre el mismo y grandes transformaciones espaciales que debieran ir acompañadas por estrategias de ordenamiento y control, con el objetivo de hacer eficiente el crecimiento y la provisión de servicios básicos de las nuevas áreas urbanizadas.

La variable transporte público de pasajeros

En los modelos tradicionales de estructura urbana, la distancia al CCS ó CBD es una variable que indudablemente afecta, por un lado, el valor de la tierra y, por otro, la calidad de vida de la población, habida cuenta que esa distancia también es un indicador del gradiente de servicios e infraestructura.

La disponibilidad de bienes y de servicios sigue siendo la razón de la existencia de las ciudades y del crecimiento de las mismas, pero las condiciones de los procesos de urbanización limitan fuertemente el acceso a los mismos de grandes porciones de la población.

Aquí aparece entonces la función de los servicios de transporte público de pasajeros, para paliar ó contribuir a la satisfacción de necesidades básicas de los habitantes, especialmente en las periferias de las ciudades

En ciudades de marcada centralidad, esto constituye un problema de gestión que, lamentablemente, en los casos de nuestro interés nunca se ha resuelto eficientemente. Porque las periferias siempre constituyeron las áreas de menor calidad de urbanización, lo que las hacía propicias sólo para la instalación de los grupos de menores recursos. La variable transporte público de pasajeros, además, resultaba fuertemente afectada por el problema de las jurisdicciones territoriales que entraban en juego en esos procesos expansivos, generándose áreas inaccesibles ó incomunicadas.

Si a esto se agregan los procesos recientes de urbanizaciones de alta calidad en las mismas periferias, favorecidas por la dinámica del mercado inmobiliario, resulta que, por un lado las infraestructuras, ya insuficientes, han colapsado. Además, hacen evidentes las diferencias sociales entre los habitantes, porque, por ejemplo, las calles sin pavimento que sirven de acceso a los countries y barrios privados sólo son aptas para vehículos de doble tracción (autos y camionetas 4x4), mientras que el vetusto y deteriorado transporte público de pasajeros que utilizan los más humildes sólo llega hasta los bordes de los barrios.

Los 235000 habitantes de Santiago del Estero cuentan con un servicio de transporte colectivo de pasajeros compuesto por ocho líneas, que cubren la planta urbana a modo de pulpo, ya que indefectiblemente, todas pasan por el centro de la ciudad, uniendo entre sí extremos diferentes de la ciudad. Dada la extensión de los recorridos, algunos viajes pueden durar 2 horas entre un extremo y el otro. No existe la posibilidad de ir directamente desde un barrio de la periferia a otro sin pasar por el centro y, en muchos casos, sin hacer cambio de línea.

En San Miguel de Tucumán, el servicio es más heterogéneo, puesto que existen líneas urbanas (dentro del Municipio de la Capital) e interurbanas (que unen la Capital con distintos municipios), aunque no existen líneas que unan entre sí a los municipios ó barrios de la periferia sí existen dos líneas urbanas que son perimetrales. Existen 14 líneas urbanas para satisfacer las necesidades de los 550000 habitantes del municipio central y 18 líneas que cubren el aglomerado, que suma 220000 pobladores distribuidos entre los distintos municipios y barrios.

No parece existir proporcionalidad entre el número de habitantes y la cantidad de líneas de transporte, éstas dependen más bien de las áreas de cobertura, ya que se consesionan itinerarios según su proyección territorial, de modo de facilitar las ampliaciones de recorridos cuando hagan falta.

En líneas generales se advierte:

- La existencia de pocas líneas de transporte urbano, que sirven a un promedio de 35000 personas cada una.
- La generación de problemas de tráfico (congestión y contaminación), dada la fuerte centralización de los recorridos
- Itinerarios que definen áreas sin servicio y otras con frecuencias muy bajas.
- Vehículos muy deteriorados afectados por la calidad de las calzadas, especialmente los que sirven las áreas más periféricas.
- Ausencia de medios alternativos de transporte
- Costos elevados y desproporcionados entre servicios urbanos e interurbanos
- Calidad del sistema fuertemente dependiente de los subsidios y de las políticas coyunturales de los municipios.

Modelos de gestión y desarrollo urbano

Dos diferencias sustanciales se desprenden del análisis de las ciudades elegidas, en ambos casos, vinculadas con el modelo real de gestión del desarrollo urbano:

- La conformación territorial de las ciudades:
 - i. Un municipio en el caso de Santiago del Estero, que absorbe el proceso de suburbanización mediante la ampliación del éjido,

- mientras que las condiciones ambientales impiden el proceso de conurbación con la ciudad de La Banda
- ii. En Tucumán, un aglomerado totalmente conurbado y con fuertes procesos de suburbanización y transformación de la periferia
- Las formas de intervención del Estado en el proceso de producción del espacio habitacional urbano:
 - i. Fuerte y coherente en Santiago, con altas posibilidades de ejercer un control efectivo sobre la expansión de la planta urbana
 - ii. Débil, incoherente y desordenado en San Miguel de Tucumán, con intervenciones aisladas, de fuerte impacto ambiental, sin posibilidades ciertas de control, en tanto y en cuanto la ciudad crece como una sola, pero funciona como un puzzle, con distintos intereses y poderes políticos en cada pieza.

En el caso de Santiago del Estero:

- alta proporción de espacio habitacional urbano producido por el estado
- urbanización planificada de la periferia, por intervención estatal
- control de la densidad y de las tasas de crecimiento demográfico
- ausencia de procesos claros de segregación socio espacial de clases altas
- fuerte centralidad de los servicios públicos y ausencia de planes de descentralización
- proceso de modificación del ejido urbano en función de la expansión horizontal de la planta

En el caso del Gran San Miguel de Tucumán:

- fuerte injerencia del mercado inmobiliario en la definición de las políticas de urbanización
- descontrol de los procesos de urbanización de las periferias
- fuerte impacto socioespacial de los procesos de segregación residencial de los grupos de mayores recursos
- lento proceso de descentralización de los servicios, especialmente los que dependen de los municipios
- proceso de periurbanización

En ambos casos:

- periferias con niveles muy bajos de servicios e infraestructura
- amplios sectores marginados de los servicios de calidad en razón de las distancias
- servicios de transporte público de pasajeros que se proveen a posteriori de la instalación de la población, sin planificación, dependiendo de la fuerza de la demanda.
- Accesibilidad diferencial a los servicios públicos, en función del poder adquisitivo de la población.

Bibliografía

SANDRA MANSILLA Y PATRICIA LEGNAME (2001): “Transformaciones territoriales recientes en ciudades del noroeste argentino” ACTAS del Primer Congreso Nacional sobre problemáticas sociales contemporáneas. Santa Fe, octubre de 2001. Versión CD Rom.

SANDRA MANSILLA, MARTHA CAILLOU Y JACQUELINE SALIM GRAU (2004) “El crecimiento del Gran San Miguel de Tucumán”. En Paolasso, P. (dir.) Geografía de Tucumán. La Gaceta, Tucumán.

SANDRA MANSILLA (2005):“Antiguos y nuevos procesos en la configuración de los espacios periurbanos del Gran San Miguel de Tucumán”. Miniworkshop International RECall- DAAD- UNT.

MARTHA CAILLOU Y SANDRA MANSILLA (2005): “Transformaciones recientes en la población urbana del NOA. 1991-2002” Revista BREVES CONTRBUCIONES DEL IEG N° 17pp.5-16. Instituto de Estudios Geográficos UNT. Tucumán

SANDRA MANSILLA (2007) “El desarrollo geohistórico de las ciudades como perspectiva de abordaje para el ordenamiento ambiental. El caso del Gran San Miguel de Tucumán”. 1° Taller sobre dimensiones humanas del cambio ambiental en Argentina “Hacia la construcción de una Agenda Científica Ambiental Interinstitucional” Universidad Nacional de Luján.