



PARA ACERCARNOS A LA PROBLEMÁTICA PROPUESTA PARA ESTE NÚMERO DE VOCES, QUE INTERPRETAMOS COMO UNA INVITACIÓN A REFLEXIONAR SOBRE LA TRÍADA “DERECHOS, POBRES Y CIUDAD”, TENÍAMOS DISTINTOS CAMINOS; FINALMENTE OPTAMOS POR INTRODUCIR EN LA DISCUSIÓN LA PALABRA CLAVE: “MOVILIDAD”.

# CIUDAD, MOVILIDAD Y DERECHOS



por **ALFREDO E. LATES**. *Analista en demografía del CELADE y M.A. en demografía de la Universidad de Pennsylvania. Fue profesor en la UBA, FLACSO y en posgrados de universidades argentinas y del exterior. Es autor de más de 100 publicaciones científicas. Actualmente es investigador emérito del Centro de Estudios de Población-CENEP*

## ¿Qué ciudad?

Entre las 31 megaciudades (más de 10 millones de habitantes) existentes en el mundo a mediados de 2016, según una lista elaborada y publicada por la División de Población de Naciones Unidas, aparece Buenos Aires en la decimotercera posición, con 15,3 millones de habitantes; unas décadas atrás había ocupado el séptimo lugar. Pero como esas listas incluyen dos clases de ciudades: “aglomeraciones urbanas” y “áreas metropolitanas”, tanto su comparación como su ordenamiento por tamaño son cuestionables.

Se denomina Aglomeración Gran Buen Aires (AGBA) al área geográfica delimitada por una “envolvente” o línea que marca hasta dónde un continuo de localidades (porción de la superficie terrestre con edificación compacta interconectada por una red de calles) se extiende sobre distintas clases de unidades político-administrativas. Esta línea se mueve en el tiempo y no respeta los límites político-administrativos. En el censo de 2010 la AGBA incluyó la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y una parte de la provincia de Buenos Aires (Conurbano BA), integrada por las localidades totales o parciales de 33 municipios. La población total de la AGBA en 2010 fue de 13,6 millones de personas y esa población, corregida por omisión censal y proyectada al presente (mediados de 2018), se aproxima a los 16 millones de personas.

Además de la AGBA, el INDEC estableció otra unidad territorial, en gran parte superpuesta pero conceptualmente diferente, denominada Gran Buenos Aires (GBA). No es una aglomeración de localidades sino un agregado continuo de unidades político-administrativas que incluye a CABA y 24 municipios o partidos

completos de la provincia de Buenos Aires. Su población total en 2010 sumó 12,8 millones de personas.

Aunque la expresión “área metropolitana de Buenos Aires” es muy habitual en nuestro medio, curiosamente, el sistema estadístico de Argentina no define operacionalmente este concepto y no produce datos regulares para delimitarla y analizarla. Esto no significa que esta clase de ciudad no exista, por el contrario, aunque no tengamos las estadísticas que nos revelan su contorno y población, aludimos a ella cuando expresamos que la AGBA y otras localidades cercanas pero no integradas físicamente, intercambian personas diariamente.

¿Qué es la AGBA en la Argentina? Para no tener que retroceder los más de cuatro siglos que nos separan de aquel asentamiento inicial de un grupo de conquistadores, recordemos otros procesos de cambios significativos y más recientes como la sustitución de importaciones y la industrialización concomitante que se iniciara en la década de 1930. Fueron cambios políticos y económicos profundos que, entre otras cosas, aceleraron la migración interna hacia la AGBA, el principal centro industrial del país. Produjeron en la AGBA un extraordinario aumento de la inmigración de nativos hasta 1960, que se mantuvo alta en esa década pero que luego, desde los años 1970, declinaría. Además, en la segunda posguerra, se sumó la última ola de inmigración de europeos. Desde la década de 1970 no solo disminuyó la inmigración de nativos del resto del país a la AGBA, sino que aumentó la emigración de sus propios nativos y, además, muchos europeos retornaron a sus países. En otras palabras, desde la década de 1970 la AGBA inició una nueva tendencia de cambio demográfico.

Distribución porcentual de la población total y urbana por categorías. Argentina, 1915-2010										
Categorías	Años									
	1915	1930	1945	1960	1970	1980	1990	2000	2010	
Población total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	52,8	53,3	60,9	72,7	78,8	82,7	86,4	89,0	91,0	
AGBA	22,9	26,3	28,9	33,8	35,6	35,1	34,1	33,5	33,8	
CABA	19,8	18,6	18,9	14,9	12,6	10,6	9,3	8,1	7,2	
ConurbanoBA	4,1	7,7	10,0	18,9	23,0	24,5	24,8	25,4	26,6	
Resto urbana	28,8	27,0	32,0	38,9	43,2	47,6	52,3	55,5	57,2	
Rural	47,2	46,7	39,1	27,3	21,2	17,3	13,6	11,0	9,0	
Población urbana	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
AGBA	45,4	49,4	47,4	46,5	45,2	42,5	39,5	37,6	37,1	
CABA	37,6	35,0	31,0	20,5	16,0	12,9	10,8	9,1	7,9	
Conurbano BA	7,8	14,4	16,4	26,0	29,2	29,6	28,7	28,5	29,2	
Resto urbana	44,6	50,6	52,6	53,5	54,8	57,5	60,5	62,4	62,9	

Fuente: Estimaciones del autor

El cuadro resume la redistribución de la población total y urbana del país a lo largo de casi un siglo (1915-2010), según categorías principales, en un contexto de rápido incremento del nivel de urbanización (52,8 por ciento en 1915 a 91 por ciento en 2010). Entre 1915 y 1970 la AGBA, de reciente formación, incrementó notoriamente su proporción sobre la población del país, pasando de 22,9 a 35,6 por ciento, y desde entonces viene disminuyendo lentamente, con oscilaciones, para concentrar en 2010 poco más del tercio de la población del país. Paralelamente, al interior de la AGBA, el notable crecimiento demográfico del Conurbano BA cambió drásticamente su proporción sobre la población: la población del Conurbano BA pasó de representar el 18 por ciento de la AGBA en 1915 a un 79 por ciento en 2010.

### ¿Qué movilidad?

En una megaciudad como la AGBA y su entorno cercano, con un medio en parte artificial y en parte natural, viven millones de personas que se movilizan continuamente por el territorio, con gran diversidad de movimientos como, por ejemplo, traslados diarios entre sus viviendas y sus lugares de trabajo; mudanzas entre viviendas de distintos barrios de la CABA y/o municipios de la provincia de Buenos Aires, y migraciones diversas entre la AGBA y sus diversos entornos. Abreviando, la movilidad de la población en la AGBA incluye gran variedad de movimientos, que son multifacéticos y que atraviesan límites concretos o ideales.

Varias décadas atrás, tratando de ensanchar la perspectiva demográfica, el geógrafo Wilbur Zelinsky planteó que la migración (cambio de residencia habitual de un individuo, con independencia de su frecuencia, duración, motivo y estatus legal de la persona) es una parte arbitraria de la movilidad territorial y esta, a su vez, es parte de fenómenos mayores que abarcan movilizaciones en los espacios social, económico y cultural.

Por aquellos años, Daniel Courgeau ya utilizaba el concepto "espacio de vida", que hoy entusiasma nuevamente a los investigadores, en sus análisis de las residencias, sucesivas o múltiples, y en las historias de familias y de profesionales. Básicamente, es una delimitación del espacio en el que los individuos realizan sus actividades, que toma en cuenta todas sus conexiones, sin restringirlas al lugar de residencia o de trabajo. Por otro lado, parafraseando a Mario Bunge, cualquier conjunto estructurado de personas puede considerarse un espacio y existen ilimitados espacios.

En el enfoque del curso de vida, el análisis de las relaciones entre distintos movimientos territoriales de las personas y otros cambios (empezar a trabajar, adquirir o cambiar la vivienda, contraer matrimonio, tener hijos, cambiar de trabajo, etc.) siempre brinda posibilidades de mejorar la comprensión de las intersecciones entre movilidad territorial y movilidad social.

Espacio y tiempo son dimensiones cruciales en el estudio de la movilidad. Por ejemplo, el tiempo en que observamos los movimientos y la extensión del territorio o cantidad de lugares involucrados muestran, o nos ocultan, movimientos. Si a estas dimensiones agregamos datos sobre el lugar de residencia y la actividad resultan tipologías útiles para abordar la problemática de la creciente diversidad de movimientos. Por ejemplo, además del lugar de residencia habitual, surgen otras clases de residencias (principales, secundarias, múltiples y ocasionales) y, considerando la actividad, aparecen la circulación, las transferencias y la movilidad profesional.

En un libro de reciente publicación, editado por Dhan Zunino Singh, Guillermo Giucci y Paola Jirón ("Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina", 2018) introducen la extensa bibliografía relacionada con el *mobility turn* o nuevo paradigma de la movilidad. De la introducción de este libro extraemos una cita de Jody Berland (2005) quien, refiriéndose al uso y sentido de la palabra clave "movilidad", dice: "Con significados diferentes, a veces contradictorios, subyace a nuestras creencias más fundamentales sobre el progreso, la libertad, la individuación y el poder". Abreviando, y como propuesta general, decimos: la movilidad de las personas es un componente básico de la formación, evolución y eventual ocaso del sistema adaptativo y complejo que llamamos sociedad; por lo tanto, lo es también de la ciudad, uno de los subsistemas sociales más característicos.

*El derecho de toda persona a vivir en la ciudad implica la libertad de movimiento, dado que la movilidad posibilita acceder a otros derechos. Vivir en la ciudad implica tener transporte accesible y de calidad.*



## Movilidad en la AGBA y derechos

El enfoque demográfico convencional, además de aislar a la migración de otros movimientos, prioriza su estudio como componente de la dinámica demográfica (crecimiento, redistribución territorial y cambios de la composición de la población) y esto, habitualmente, se traduce en balances de movimientos migratorios y análisis de *stocks* de inmigrantes o emigrantes, por lugar de nacimiento o de residencia anterior y por algunas características demográficas como sexo y edad. Estos agregados demográficos, si bien necesarios para analizar el rol de la migración en los cambios de la población, no dicen nada sobre las personas (migrantes) involucradas y, destacamos, cuando se trata de los derechos de las personas necesitamos conocer a cuántas personas implican.

Veamos un ejemplo simple y parcial para la CABA. Según datos del censo 2010, el balance migratorio en la población de 5 años y más, ocurrido entre 2005 y 2010, fue negativo y de solo 6.149 personas, pero involucró a 285.855 inmigrantes netos y 292.004 emigrantes netos, o sea, un balance bruto de 578.741 personas. Los componentes principales de estas cifras fueron: una inmigración neta desde el resto del país de 187.569 personas y de 98.286 personas desde del exterior del país. Por otro lado, una emigración neta al resto del país de 292.004 personas. Estos números ignoran la cifra de emigración neta desde la CABA al exterior del país, un componente importante. Considerando esta omisión, los posibles migrantes del grupo 0-4 años de edad y los retornos de migrantes, la cifra bruta de personas involucradas en las migraciones a y desde la CABA entre 2005 y 2010 supera con creces las 800 mil personas.

Otro problema de las estimaciones anteriores es el supuesto implícito de que las personas migraron una sola vez entre la

CABA, el interior y el exterior del país, pero sabemos que muchos migrantes, por estrategias laborales o de otro tipo, tienen más de un lugar de residencia y circulan entre ellos, como es el caso de algunos paraguayos que circulan entre Asunción y Buenos Aires, según los cambiantes requerimientos de mano de obra de la construcción. Registrar la migración circular y/o temporal o conocer los perfiles de esos migrantes es difícil, pero al menos tenemos que referir estas limitaciones de las estimaciones. Los números y características de migrantes en situación irregular son difíciles de conocer porque tienden a eludir los procedimientos administrativos y, muchas veces, porque la irregularidad es transitoria. Otro problema es que analizamos los *stocks* de migrantes por sexo y edad como si fueran cohortes, pero no lo son y esto hace que nuestra lectura de las relaciones entre migraciones y otros cambios sociales no sea correcta. Pensemos, por ejemplo, en cómo afectaron los cambios de la ley de migraciones a sucesivas cohortes de migrantes.

Los censos adolecen de varias e importantes limitaciones que afectan al estudio de la migración y otros tipos de movimientos. Hay personas en “movimiento” que, siendo contabilizadas por los censos, quedan “sueltas” sin mayor análisis. Por ejemplo, el censo de 2010 empadronó en la AGBA a 237.424 personas (92.516 en la CABA y 144.908 en el Conurbano BA) que fueron clasificadas como no residentes habituales, o sea, personas “móviles” en cierto sentido pero que en la práctica no se analizan o, simplemente, quedan invisibles en las estimaciones. En cuanto a las omisiones, recordemos que en el censo de 2001, en la CABA, la evaluación oficial estimó en más del 7 por ciento la omisión censal y, en el partido de La Matanza, funcionarios municipales y estudiosos del tema coincidieron en que la omisión censal de ese censo superaba con creces el 10 por ciento. Estas omisiones





suelen ser diferenciales entre distintos grupos, por ejemplo, migrantes y no migrantes y, por lo tanto, de no mediar correcciones y ajustes la cuantificación de ellos queda afectada.

Cabe comentar que la literatura de las últimas décadas sobre las migraciones a y desde la AGBA ha prestado mayor atención a la inmigración de nativos de países del exterior, particularmente, de Bolivia, Paraguay y Perú, que a la inmigración/emigración de nativos del interior del país (y del exterior), cuyas cifras son considerablemente mayores. Por otro lado, aunque en 2010 la CABA continúa siendo un importante centro de atracción inmigratoria, tanto de nativos como de extranjeros, se debería prestar más atención a que sobre los 3,7 millones de personas nacidas en la CABA que residen en la Argentina, solo un 45,6 por ciento de ellos reside en la ciudad. Además, una parte significativa de ellos fueron emigrantes –hacia el interior o el exterior– y luego retornaron. En pocas palabras, la CABA ha sido y sigue siendo una parte de la AGBA con tasas altas de inmigración y de emigración. Hace siete décadas que su población prácticamente no crece, aunque sí cambia significativamente su composición. Esta característica tan llamativa se explica, en gran medida, por el notable crecimiento y expansión territorial de la otra parte de la AGBA, la que se sigue extendiendo sobre la provincia de Buenos Aires.

Dicho lo anterior, solo mencionaremos otras dos clases de movimientos, de enorme importancia en la AGBA. Uno, los cambios del lugar de residencia de las personas o familias dentro de la

misma aglomeración, también conocidos como “movilidad residencial” o “relocalización urbana”, y el otro, la movilidad cotidiana de las personas que residen en la AGBA y sus alrededores cercanos, una gran variedad de movimientos que implican varios millones de viajes diarios, utilizando distintos medios de transporte y caminando.

Respecto de los cambios de domicilio dentro de la AGBA, sobre los cuales no disponemos una dimensión aproximada, solo referiremos, como indicios, algunas cifras de los intercambios entre la CABA y el Conurbano BA. Como se sabe, la corriente principal de esta movilidad ha sido siempre desde la CABA hacia el Conurbano BA; por ejemplo, entre 2005 y 2010, el censo de 2010 indicó que 185.910 personas cambiaron su lugar de residencia desde la CABA al Conurbano BA. Esta cifra significó el 25 por ciento de todas las personas (741.751) que se instalaron en el Conurbano BA en ese período. Por otra parte, la cifra observada (148.347 personas) una década antes, es decir entre 1996 y 2001, fue menor pero su proporción sobre el total de los asentamientos fue muy similar (24 por ciento). En el sentido contrario, desde el Conurbano BA hacia la CABA, entre 2005 y 2010, la movilidad, mucho menor, fue de 40.345 personas. Por último, mencionamos, como otra dimensión del importante movimiento de personas desde la CABA al Conurbano BA, que en el año 2010, 1,6 millón de personas nacidas en la CABA residía habitualmente en el Conurbano BA.

El derecho de toda persona a vivir en la ciudad implica la liber-

*La movilidad de las personas es un componente básico de la formación, evolución y eventual ocaso del sistema adaptativo y complejo que llamamos sociedad; por lo tanto, lo es también de la ciudad, uno de los subsistemas sociales más característicos.*

tad de movimiento, dado que la movilidad posibilita acceder a otros derechos. Vivir en la ciudad implica tener transporte accesible y de calidad. En relación con la movilidad en general y, en particular, con los movimientos cotidianos, reiteramos lo que muchos autores han señalado: el estado de situación de los datos e indicadores sobre el tema es claramente deficitario, más serio aún porque las ciudades, sus dinámicas y sus implicaciones en el desarrollo sustentable están experimentando cambios intensos y diversos. Sobre el transporte –una actividad fundamental para el desarrollo social– se carece de buenos indicadores acerca del grado de satisfacción de la demanda del servicio. Por otro lado, varios autores refieren las posibilidades de obtener información desde los registros de la tarjeta SUBE y, en general, de Big Data y las redes sociales.

En la AGBA, como en otras ciudades argentinas, el Estado, en sus escalas nacional, provincial y municipal, y otras instituciones rigen, administran e influyen, con métodos diversos, la movilidad de las personas. El choque entre el tácito derecho a la libertad de movimiento y la potestad institucional de controlarlo genera continuos y graves conflictos. Un ejemplo: por un lado, el gobierno nacional impone una política antimigratoria, discriminadora y xenófoba, modificando normas existentes por medio de un decreto, sin necesidad ni justificativo y avasallando derechos preestablecidos. Por otro lado, reaccionan varias asociaciones civiles de inmigrantes y organismos de derechos humanos planteando la inconstitucionalidad de la medida.

Sintetizando, hemos tratado de mostrar que, para comprender la dinámica de un sistema social como la AGBA, no se puede dejar de lado la movilidad de las personas y sus múltiples interrelaciones con las diversas facetas del cambio social. En este caso, prestamos atención a sus relaciones con la desigualdad social y el ejercicio de los derechos humanos.

---

#### **Nota**

Análisis muy relacionados con esta nota pueden encontrarse en cuatro números anteriores de Voces: los que tratan sobre transporte (9), migraciones (21), pobreza (22) y derechos humanos (68).