

ADN Urbano - Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA)

Gabriel Lanfranchi | Carlos Verdecchia | Mercedes Bidart

La población de Argentina presenta, desde principios del siglo XX, un sostenido proceso de urbanización. Según el Censo 2010, el 69,5% de la población argentina reside en los 31 mayores aglomerados urbanos, mientras que el 92% de la población lo hace en localidades de más de 2.000 habitantes. Asimismo, en un contexto de crecimiento de la población urbana, las ciudades argentinas se encuentran en pleno proceso de conurbación.

En particular, el Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA), conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 31 partidos de la provincia de Buenos Aires, concentra el 34% de la población total del país. Cada 10 años, el área metropolitana incorpora 1,5 millones de habitantes y se expande territorialmente a un ritmo aún más acelerado.

Estas cifras dan cuenta de la envergadura del fenómeno metropolitano. Sin embargo, no permiten apreciar cómo se produce ese crecimiento, dónde se concentra ni en qué condiciones se da.

Si bien el AGBA ha sido objeto de múltiples estudios y abordajes, existe poca información específica acerca del nivel de desarrollo y consolidación en que se encuentra en materia de provisión de infraestructura, pobreza y patrones de ocupación del suelo.

Las ciudades están creciendo de forma vertiginosa y más allá de sus límites administrativos, produciendo nuevas áreas metropolitanas que requieren respuestas de gestión interjurisdiccional e intersectorial.

En el caso del AGBA, convergen sobre su territorio responsabilidades concurrentes de 31 municipios bonaerenses y los gobiernos nacional, de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los diferentes niveles de gobierno enfrentan múltiples desafíos: el acceso universal a redes de agua y saneamiento, el acceso a suelo urbanizado, la gestión coordinada del transporte, la movilidad y los residuos, las soluciones para la mejora de la seguridad urbana, la revitalización de los espacios públicos, la inclusión y cohesión social, la provisión de oportunidades de empleo, la protección del medio ambiente y la adaptación al cambio climático, por mencionar los más destacados. En ese contexto, se hace necesario conocer, desde un abordaje integral, cómo está creciendo el AGBA.

Este trabajo se orienta a identificar, mediante tipologías socio-territoriales, cuáles son las áreas del AGBA más consolidadas y densas y cuáles se encuentran en proceso de expansión y/o densificación, incorporando la variable temporal, a partir de la comparación de distintos períodos y proyecciones. Y asimismo permite conocer de manera combinada y multiescalar las zonas fragmentadas del aglomerado y aquellas donde se concentran indicadores de vulnerabilidad sociohabitacional, o se han producido variaciones en el acceso a infraestructuras sanitarias o nuevos desarrollos urbanos (ya sean formales o informales).

Se presenta a continuación la metodología ADN Urbano, desarrollada por Gabriel Lanfranchi en la Universidad Di Tella y el Massachusetts Institute of Technology, mediante la cual es posible diagnosticar el estado de situación de la urbanización y proyectar escenarios de crecimiento futuro, analizando de manera integrada un conjunto de variables que aportan los censos nacionales: Acceso a servicios sanitarios, Densidad de población y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

RESUMEN EJECUTIVO

Necesidad de un abordaje integral para el futuro de las ciudades

El desarrollo de un país está estrechamente relacionado con la calidad de su urbanización: a más calidad urbana mayor es el valor generado (Clos J., 2016). La planificación del desarrollo urbano es un componente fundamental para garantizar la calidad urbana, y su ausencia puede llevar a la pérdida de productividad, el aumento de la inequidad y a un fuerte deterioro en la calidad de vida de los ciudadanos. Tanto los gobiernos nacionales como los organismos internacionales han optado en las últimas décadas por apostar a las ciudades como centros de integración social y generación de riqueza. En ese sentido, resulta primordial que se tomen decisiones que apunten al crecimiento con equidad, sobre la base de la redistribución del valor que genera la urbanización.

La pobreza urbana constituye una evidencia de la falta de planificación integral y de las asimetrías y la inequidad de los sistemas institucionales de distribución de la riqueza, de acceso al suelo, a las infraestructuras, a la vivienda, a la educación, a la seguridad social y al empleo, entre otras tantas dimensiones del fenómeno.

El surgimiento de nuevos territorios en entornos metropolitanos cada vez menos densos y más difusos requiere por un lado, ampliar la conectividad física, extender las redes de servicios urbanos, dotar a un territorio cada vez más vasto de servicios y equipamientos públicos, y asimismo requiere de una mayor articulación administrativa.

Sin embargo, la mayor parte de las políticas urbanas en la región son sectoriales o acotadas a una administración, denotando una escasa coordinación con otros niveles de gobierno. Este enfoque segmentado de los problemas urbanos impide llegar a soluciones efectivas, debido a la **falta de una mirada integral de los fenómenos** que ocurren en el territorio y la dificultad de articular instrumentos de gestión urbana que permitan implementar esas soluciones.

Por ello, desarrollar herramientas para entender de qué manera están creciendo las ciudades en Argentina surge como una acción impostergable. Caracterizar el crecimiento implica analizar, en principio, tres dimensiones: la relación entre el aumento de población y el consumo de suelo por habitante; comprender los niveles de consolidación de la infraestructura de servicios básicos; todo ello, en estrecha vinculación con indicadores socio-económicos de medición de la dimensión estructural de la pobreza.

El abordaje habitual desde la política pública urbana tiende a estudiar el problema de manera sectorial, sin considerar a fondo la importancia de los efectos territoriales de estas tres dimensiones asociadas. La falta de conocimiento sobre las dinámicas del territorio dificulta la búsqueda de soluciones integrales, obteniendo en cam-

bio respuestas parciales que han demostrado ser poco eficaces a lo largo del tiempo. Más allá de estudiar el déficit de forma agregada, es necesario conocer cómo se asocian estos factores, su distribución y su dimensión territorial para poder reconocer las tendencias de crecimiento urbano y poder orientar el crecimiento a través de políticas públicas integrales.

Para responder a estas demandas, CIPPEC presenta un método de análisis territorial denominado ADN Urbano, ensayado previamente en la Universidad Torcuato Di Tella y el Massachusetts Institute of Technology. Esta metodología permite analizar la relación entre el tipo de crecimiento urbano de una metrópolis, la provisión de servicios básicos y la satisfacción de las necesidades básicas de su población.

La metodología ADN Urbano constituye un aporte sustancial a los esfuerzos en planificación y gestión del hábitat urbano ya que, además de facilitar el análisis histórico comparativo de áreas urbanas, permite construir escenarios de crecimiento demográfico, de servicios básicos y pobreza, contribuyendo al diseño e implementación de políticas públicas urbanas y territoriales.

El Aglomerado Gran Buenos Aires

En América Latina existen 64 áreas metropolitanas con más de 1 millón de habitantes. **La metrópolis de Buenos Aires es la tercera más grande, con sus casi 15 millones de habitantes, detrás de la Ciudad de México y San Pablo¹.**

En Argentina, el Aglomerado Gran Buenos Aires es el más poblado del país, con 13.541.940 habitantes según el Censo 2010. El 21% de sus habitantes reside en la Ciudad de Buenos Aires y el resto está distribuido en 31 municipios. En algo menos del 4% del territorio de la Provincia de Buenos Aires se concentra el 73% de su población.

Las decisiones sobre el funcionamiento de sus 1.640 km² se distribuyen, considerando sólo los poderes ejecutivos, entre 31 intendencias, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires y el Poder Ejecutivo Nacional. A ello se agregan los 31 concejos deliberantes, la Legislatura porteña y los poderes legislativos provincial y nacional, sumándose el Poder Judicial, el sector privado y las múltiples organizaciones de la sociedad civil. Este alto nivel de fragmentación sectorial, jurisdiccional y legal implica que el sistema metropolitano se encuentra sometido a decisiones políticas atomizadas, que deben atender a múltiples demandas.

Las problemáticas que se le presentan a la metrópolis se pueden enumerar, sin agotar la lista, en: la falta de planificación de la movilidad

Desarrollo integral

¹ Lanfranchi, G. y Bidart, M. (mayo de 2016). *Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo N°151. Buenos Aires: CIPPEC.

de los habitantes entre las diferentes jurisdicciones; la falta de gestión del suelo; la incipiente gestión ambiental vinculada al sistema de cuencas hídricas y al déficit en la gestión integral de los residuos; la fragmentación de las fuerzas de seguridad y los sistemas judiciales, la coordinación de la emergencia y el sistema de salud.

Parece evidente pensar que no podremos resolver estos problemas sin un enfoque integral. Sin embargo, hasta ahora se han tomado decisiones fragmentadas o territorialmente acotadas. Según un estudio realizado por la OCDE, el aumento en la fragmentación administrativa incide en una pérdida promedio del 6% de productividad en la región. Ese efecto negativo puede ser atenuado en un 50% con mecanismos de coordinación metropolitana. En grandes áreas metropolitanas, como Buenos Aires, donde se produce el 50% del PBI nacional, un ahorro de esas características equivale al 1,5% del PBI por año, o unos 8 mil millones de dólares, considerando el PBI de 2015.

Buenos Aires es una metrópolis rezagada en términos de coordinación metropolitana en relación a sus pares de América Latina y el Caribe, tanto en existencia de organismos constituidos como en legislación. Cuenta con los siguientes cinco casos de coordinación sectorial que vale mencionar: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA), Agencia de Planificación (APLA), Mercado Central y la Autoridad Metropolitana de Transporte. Sin embargo, el AGBA no tiene una normativa que enmarque la gestión intersectorial metropolitana, y tampoco cuenta con planes vigentes.

Además del déficit existente en términos de gobernanza metropolitana, tampoco se cuenta con instrumentos que permitan discutir escenarios actualizados de crecimiento del AGBA. No hay un claro responsable institucional de velar por el crecimiento inteligente de la metrópolis. Por ello, resulta fundamental conocer cómo ha crecido en los últimos años y, a partir de esa información, entender hacia dónde y de qué modo se podría desarrollar en el futuro próximo.

En ese sentido, la metodología del ADN Urbano contribuye a profundizar el conocimiento del territorio y de las dinámicas que en él se desarrollan a la vez que se constituye en una herramienta ágil y eficaz para establecer proyecciones que faciliten la discusión, la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas metropolitanas.

ADN Urbano: Metodología

El ADN urbano es, en primer lugar, un sistema de lectura del territorio que permite clasificar áreas urbanas en distintas categorías, en función de tres indicadores:

- Acceso a infraestructuras básicas de servicios (A)
- Densidad de población (D)
- Necesidades básicas insatisfechas (N)

Por ello la unidad de análisis del ADN urbano son los radios censales, debido a que se corresponden con las unidades más desagregadas para las cuales se dispone información censal asociada con cartografía.

Indicador A: Acceso a infraestructuras de servicios básicos

La provisión de infraestructura de servicios públicos básicos es una condición necesaria para el desarrollo apropiado de la ciudad. Las infraestructuras seleccionadas para definir la consolidación urbana corresponden a los servicios sanitarios básicos relevados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del INDEC (existencia de agua de red y de red de cloacas).

El indicador ADN Urbano nos permite comprender la capacidad de la sociedad en su conjunto (Estado, desarrolladores y otros actores sociales) para dotar de infraestructuras básicas al tejido urbano.

Indicador D: Densidad de población

La densidad poblacional da cuenta de la cantidad de habitantes que reside en una determinada porción del territorio.

Varias ciudades del mundo están desarrollando estrategias para incrementar la densidad poblacional y se ha difundido ampliamente la convicción de que las estrategias anti-sprawl (anti expansión difusa) son fundamentales para garantizar la supervivencia en el planeta (Angel, 2010) mitigando el impacto social, ambiental y económico de la aglomeración urbana.

Se considera que los patrones urbanos compactos frenan la pérdida de suelo productivo y reducen el consumo energético asociado a la dependencia del uso de vehículos privados y a la construcción de extensas redes de infraestructura (ONU-HABITAT, 2011). Para el presente análisis se consideraron dos categorías de densidad que distinguen los radios con hasta 70 hab/ha y los que registran más de 70 hab/ha.

Indicador N: Necesidades Básicas Insatisfechas

Una lectura del territorio que no diera cuenta de la situación socioeconómica de sus habitantes resultaría incompleta para describir los procesos de urbanización y desarrollo.

El índice compuesto NBI consiste en la definición de un conjunto de necesidades básicas, con sus correspondientes componentes. Está construido por los siguientes cinco indicadores: hacinamiento, tipo de vivienda, condiciones sanitarias, asistencia escolar y subsistencia del hogar. Se consideran hogares con NBI a aquellos

Consolidación urbana

Densidad urbana

que no logran la satisfacción de al menos uno de estos indicadores.

Para el presente trabajo, los radios censales se clasifican en dos categorías, en función de la media obtenida para los radios censales urbanos del Aglomerado en el Censo 2001.

Indicador ADN Urbano

El indicador ADN Urbano se construye por adición de los resultados obtenidos para cada indicador por separado.

Del cruce de los tres indicadores presentados resultan 8 posibles combinaciones entre ellos.

Para lograr una lectura comprensible en un mapa se desarrolló un sistema de comunicación visual basado en el modelo de colores RGB (por las iniciales de rojo, verde y azul en idioma inglés).

Se trata de un modelo basado en la síntesis aditiva de colores, con el que es posible representar un color mediante la mezcla por adición de los tres colores de luz primarios: rojo, verde y azul, utilizado habitualmente para generar los colores que vemos en una pantalla digital.

Como resultado se obtienen 8 tipologías de ADN urbano, construidas a partir de variables dicotómicas para cada dimensión: con acceso aceptable/con bajo acceso a infraestructuras sanitarias, densas/poco densas, sin problemas de bienestar/con problemas de bienestar.

De este modo, se conforman 8 tipologías que describen sintéticamente la configuración socio-territorial de los aglomerados, que se describen a continuación:

1. Áreas vulnerables: Ubicadas generalmente en la periferia, representan zonas con crecimiento de baja densidad, bajo o nulo acceso a infraestructuras y niveles de NBI mayores a la media. Los asentamientos informales o los loteos populares sin consolidar se encuentran localizados generalmente en esta tipología.

2. Áreas pre-urbanizadas: Se trata de urbanización de baja densidad, aún sin consolidar pero sin problemas de NBI. Suelen ser urbanizaciones cerradas o abiertas con segunda residencia, periféricas a la mancha urbana.

3. Áreas sub-urbanizadas deprimidas: Es una tipología de baja densidad, con déficit de más de una infraestructura y con niveles de NBI elevados. Son generalmente zonas en transición entre las áreas vulnerables y las sub-urbanizadas.

4. Áreas sub-urbanizadas: Son áreas con baja densidad poblacional, con alta dotación de infraestructuras y bajo nivel de NBI.

5. Áreas críticas: Se ubican por lo general dentro de la mancha urbana, con mejor accesibili-

dad al centro. Concentran altas densidades de población, pero no tienen la infraestructura adecuada y presentan indicadores de NBI por arriba de la media, convirtiéndose en zonas que además de pobreza poseen mayor riesgo ambiental.

6. Áreas pre-urbanizadas saturadas: Se Es una tipología poco común en los aglomerados, en transición, y que tiende a urbanizarse. Es densa y sin problemas de NBI, pero no tiene los niveles de consolidación apropiados, por lo que puede presentar riesgos ambientales.

7. Áreas urbanizadas deprimidas: Son zonas de alta densidad, con alta dotación de infraestructuras pero con NBI elevado. Son por lo general zonas en transición, entre áreas Críticas y Urbanizadas.

8. Áreas urbanizadas: Corresponde a las áreas de mejor calidad de urbanización, con alta densidad, consolidación y sin mayores problemas de NBI.

El ADN Urbano clasifica de manera sintética, combinada y multiescalar los datos censales que normalmente se analizan en forma agregada y de forma separada. Su georreferenciación nos permite además localizar y cuantificar las áreas para llegar a niveles de análisis más profundos, en torno a las siguientes preguntas sobre el área metropolitana de Buenos Aires: **¿Cómo era la configuración socio territorial en 2001 y cómo evolucionó en 2010? ¿Qué cantidad de población vive en áreas urbanas deficitarias en términos de consolidación y de pobreza? ¿Cuáles pueden ser los escenarios futuros de crecimiento urbano?**

Resultados

Como resultado de la aplicación de la metodología del ADN Urbano para el AGBA, se confeccionó una cartografía que muestra la distribución territorial de las 8 tipologías que sintetizan las variables consideradas.

Como se observa en el Mapa 1, en 2001 la tipología "Urbanizada" (en color cyan) indica los centros principales y las áreas de mayor consolidación, que cubre a la mayor parte de la CABA, la primera corona del GBA y los ejes del FFCC sobre los que se estructura el área metropolitana. Se distinguen en color gris plata las áreas "Suburbanizadas", que son la continuación natural de las anteriores y se encuentran probablemente en proceso de densificación. Las áreas vulnerables, indicadas en rojo, ocupan extensas zonas de la segunda corona, en particular, donde la ciudad se encuentra en proceso de expansión, con baja densidad, sin infraestructuras y con altos niveles de NBI. Las áreas críticas se destacan en negro,

con ubicaciones más centrales, que explican las mayores densidades respecto de las vulnerables.

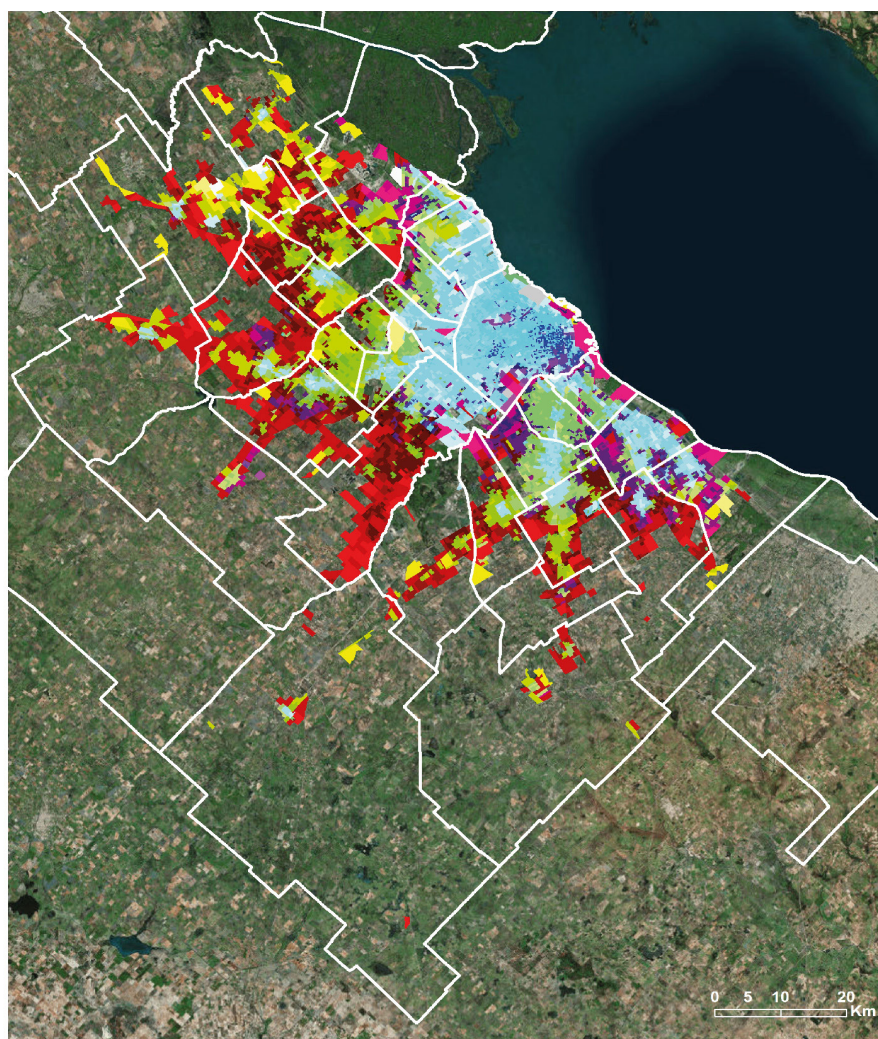
En la CABA predomina el área urbanizada (color cyan) pero en algunas áreas, como la zona sur de la ciudad, proliferan áreas urbanizadas deprimidas, debido a la existencia de niveles de NBI mayores a la media del aglomerado, particularmente en zonas del centro, donde los niveles de hacinamiento tienden a ser más elevados.

También se puede verificar cómo desciende

la densidad en el sur de la CABA, con áreas Suburbanizadas en algunos sectores de Barracas, y en las orillas del Riachuelo estas zonas se vuelven Suburbanizadas deprimidas al aumentar su NBI. Por ejemplo, en la zona de la Comuna 8, aumentan las áreas deprimidas y la existencia de barrios más precarios.

Se distinguen también áreas “Críticas”, como en los terrenos de la antigua traza de la Av. Gral. Paz en Lomas de Zamora que, al no construir-

Mapa 1.
ADN Urbano AGBA 2001



- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| 1 Áreas pre-urbanizadas | 5 Áreas pre-urbanizadas saturadas |
| 2 Áreas sub-urbanizadas deprimidas | 6 Áreas urbanizadas deprimidas |
| 3 Áreas sub-urbanizadas | 7 Áreas urbanizadas |
| 4 Áreas críticas | |

se, fue ocupada por asentamientos que luego se densificaron.

En la zona noroeste del Aglomerado Gran Buenos Aires el indicador ADN Urbano nos permite detectar la fragmentación con la que allí se materializa la ciudad, como consecuencia del desarrollo de emprendimientos privados y de asentamientos informales, que conviven a poca distancia. Encontramos grandes extensiones de suelo “Preurbanizado”, que abarca zonas residenciales de baja densidad sin consolidar, como Bella Vista, Parque Leloir, el barrio El Cazador, en Escobar, o los clubes de campo de la zona del Km 50 de Pilar.

Los centros urbanos en torno a las vías del ferrocarril son, por lo general, pequeños y de baja densidad, con crecimientos de tipo vulnerable en la periferia. Como ejemplo, podemos verlos en la localidad de Cuartel V, Moreno, y a la vera del Río Reconquista. Las áreas críticas se ubican en la periferia de las estaciones del FFCC y de las rutas servidas por transporte automotor, como José C. Paz o Malvinas Argentinas.

En La Matanza también se verifica que la asignación del indicador de ADN se corresponde con la configuración socio territorial conocida. Zonas como Ramos Mejía o San Justo son clasificadas como áreas Urbanizadas. Ciudad Evita es un área Suburbanizada por su baja densidad, mientras que zonas periféricas al centro de La Ferrere son Críticas, debido a la falta de infraestructuras y su alta densidad. Lo mismo ocurre en La Salada, en el partido de Lomas de Zamora, mientras que la zona de 9 de Abril, en Esteban Echeverría, se identifica como un área vulnerable, de menor densidad.

El análisis de los crecimientos en mayor detalle para el Aglomerado Gran Buenos Aires da lugar a un mejor aprovechamiento de la capacidad de análisis del indicador ADN Urbano. Se identifican así los municipios y las zonas con mayor dinamismo y se detectan problemas que requieren de políticas públicas para ser corregidos.

El AGBA registró en el año 2010 un incremento de 1.537.058 habitantes respecto del censo anterior, equivalente a un 12,7%. Este crecimiento ocurrió sobre todo en zonas “Críticas”, en las que reside más del 30% de la población.

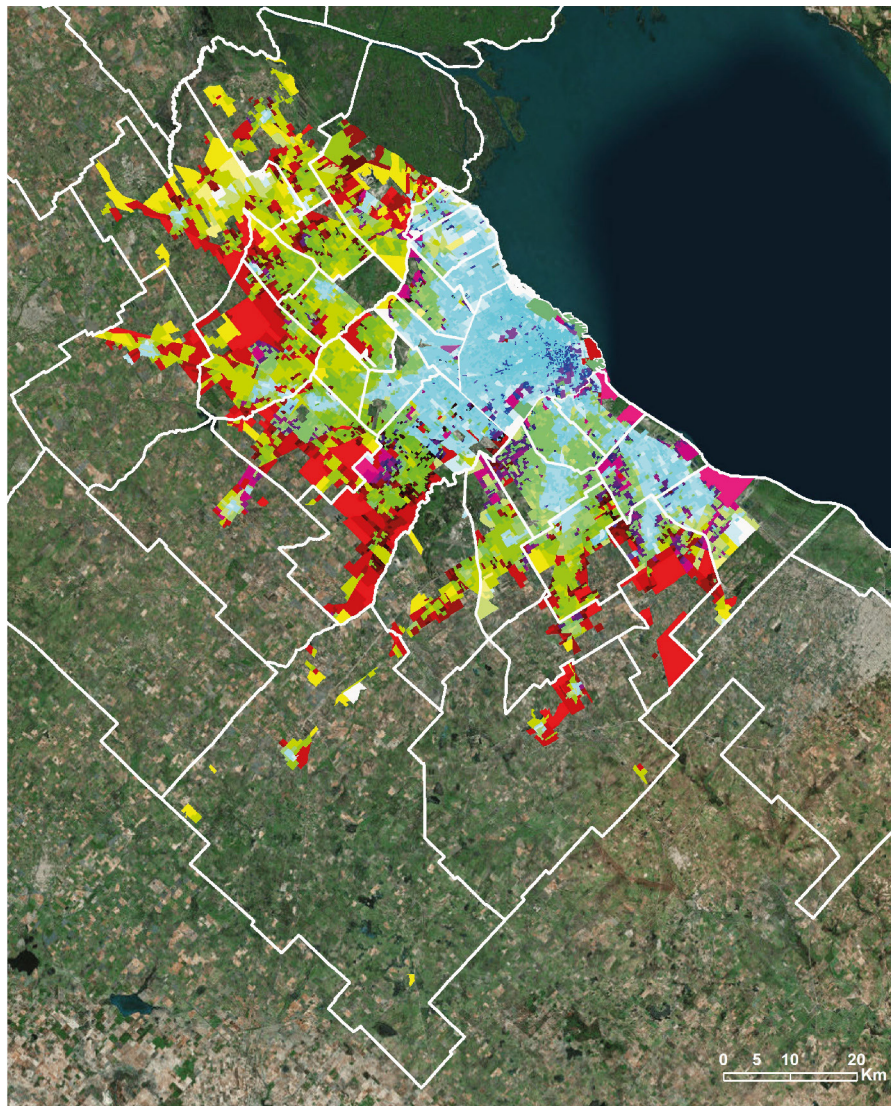
Salvo en La Matanza, cuyos datos del Censo 2001 podrían estar subestimados, el primer cordón del AGBA tendió a no crecer o perder población, mientras que las zonas más dinámicas se ubican en la extensión de la mancha urbana de los partidos de la segunda y tercera corona. (Tigre, Pilar, Moreno, La Matanza y Florencio Varela). Preocupa que más del 14% del crecimiento haya ocurrido en zonas “Vulnerables”, con carencia de infraestructuras adecuadas y con mayores niveles de pobreza. El hecho de que sólo el 18% de la población viviera en esas zonas en 2001 deja en evidencia una tendencia clara del patrón de asentamiento poblacional de la última década.

Las áreas Críticas fueron las segundas con mayor captación de población, pero con un crecimiento relativo por debajo de la media del aglomerado.

La densidad del AGBA se incrementó muy poco entre los últimos censos, de 19,8 hab/ha en 2001 a 22,3 hab/ha en 2010.

En el último período intercensal se evidenció una mejora en el nivel de acceso a la red de agua de los hogares, lo que permitió incorporar 1.536.235 de habitantes, es decir, un 17,9% más de personas accedieron al servicio entre 2001 y 2010.

En cuanto al acceso a red pública de desagües cloacales, el incremento fue del 18,2% de población, incorporando más de 1 millón de habitantes. Si bien las inversiones en infraestructuras fueron importantes, no llegaron a cubrir el déficit ni mucho menos a acompañar el ritmo de crecimiento poblacional. Con este ritmo de mejora llevaría 140 años terminar con el déficit registrado en 2010.



- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| 1 Áreas pre-urbanizadas | 5 Áreas pre-urbanizadas saturadas |
| 2 Áreas sub-urbanizadas deprimidas | 6 Áreas urbanizadas deprimidas |
| 3 Áreas sub-urbanizadas | 7 Áreas urbanizadas |
| 4 Áreas críticas | |

Fuente: G. Lanfranchi 2016.

Las mejoras en el acceso a redes de saneamiento son escasas y bastante parejas en el territorio, por lo que el aumento del déficit se sintió con mayor fuerza en las zonas donde aumenta la población. Para cambiar estas tendencias se requieren inversiones estructurales en ambos servicios, las cuales están previstas en el Plan Director de AySA y están siendo ejecutadas desde 2009 en los 17 municipios del aglomerado que conforman su área de concesión.

En el período 2001-2010 hubo mejoras sustanciales en la disminución del NBI. Se estima que 426.617 habitantes del AGBA dejaron de tener necesidades básicas insatisfechas, bajando el número total de personas con NBI a 1.312.452 personas, lo que representa una disminución del 4,7%. Los mayores efectos de disminución de NBI se registraron en zonas densas, de bajo acceso a infraestructuras y alto nivel de NBI.

Resulta paradójico que la pobreza disminuya más en radios censales con baja dotación de infraestructuras, pero este hallazgo obviamente no implica causalidad y merece mayor análisis en trabajos posteriores.

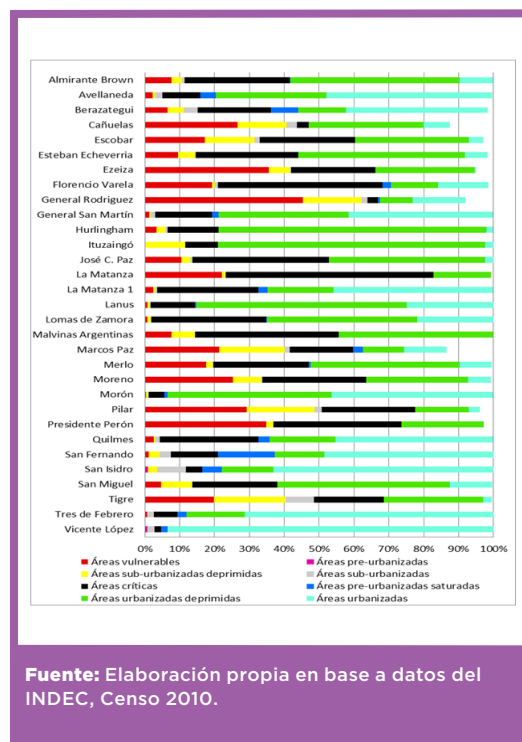
Las zonas Críticas y las Vulnerables son las que tuvieron un mayor número de hogares que, en promedio, dejaron de tener NBI.

En términos relativos, las mejoras que recibieron los diferentes municipios respecto de su situación anterior fueron bastante parejas para todos, con un promedio del 34%.

La nueva distribución para 2010 termina localizando al 20,3% de las personas con NBI en zonas Críticas, que constituye la tipología con mayor captación de hogares con NBI. En 2001 las zonas Críticas concentraban el 28,2% de la población (**ver Gráfico 1**).

La relación de la nueva distribución de NBI por zona homogénea, respecto de la situación 2001, indica que sólo las zonas "Preurbanizadas Saturadas" (10,1%) y, menor medida, las áreas "Urbanizadas" (1,6%), empeoraron su situación relativa.

Gráfico 1.
Población por tipología de ADN Urbano 2010 en partidos del AGBA



La mancha urbana creció en superficie unas 19.041 hectáreas, considerando como línea de corte entre lo rural y lo urbano los 2 hab/ha, u 11.980 hectáreas, si el umbral es de 5 hab/ha.

Al complementar el análisis del ADN Urbano con el uso de imágenes satelitales, se puede observar que en el AGBA hubo un total de 47.794 hectáreas de nuevos desarrollos. El 30% de ellos fueron por completamiento, el 53% por extensión y el 17% por crecimiento discontinuo. Los nuevos desarrollos se localizaron en un 92% de los casos en zonas que en 2001 eran de baja densidad, en un 81% de los casos en zonas sin consolidar y, con respecto a la pobreza, la distribución tiende a polarizarse en los extremos, pero con claro predominio de las zonas de menor nivel de bienestar. Los nuevos desarrollos crecen más del doble en zonas que en 2001 eran más pobres, en promedio unas 5,5 hectáreas por radio censal. El 40,7% de los nuevos desarrollos (19.445 Ha.) se localizaron en zonas Vulnerables y el 26,5% en zona Rural. Las zonas densas recibieron menos del 9% del total de nuevos desarrollos, con más del 60% de estos ubicados en zonas Críticas. En síntesis, el

60% del crecimiento del AGBA se produjo en radios censales, clasificados como Vulnerables o Críticos, que presentan patrones de inequidad. Asimismo, el 57% del crecimiento se produjo en zonas con alto riesgo socio-ambiental, en las que se conjugan mayores densidades de población con déficit de infraestructuras, mientras que el 85% del crecimiento fue absorbido por radios con una baja cobertura de infraestructuras sanitarias.

Es de destacar que sólo el 12,6% del crecimiento se localizó en las áreas Urbanizadas, es

decir, aquellas que cuentan con buena dotación de infraestructuras y registran densidades mayores a 70 hab/ha.

Datos y Proyecciones por indicador ADN Urbano para el GBA*

Proyecciones

En el período intercensal 2001-2010, el AGBA ha hecho enormes avances en la reducción de la proporción de hogares con NBI. Las políticas de transferencias de ingresos, el crecimiento del empleo registrado, la ampliación de la cobertura de salud a través de seguros públicos como el Plan Nacer (hoy llamado Plan Sumar) y la mejora en el tendido de cloacas y acceso al agua colaboraron en esta reducción.

No obstante, al proyectar el escenario tendencial al 2020 se observa que persisten desafíos que no prometen un horizonte alentador para el AGBA, en especial considerando el cumplimiento de los objetivos previstos por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU². En 2010, la cobertura de población alcanzada por agua de red era 10 puntos porcentuales menor al promedio nacional (74% frente a 84%); a su vez, el 49% de los hogares del AGBA contaba con cloacas, mientras que ese guarismo ascendía a 55% a nivel nacional. Por otra parte, a pesar de que se comprueba un leve incremento en la densidad de la población urbana del AGBA, el panorama general tiende a un descenso progresivo cuando se considera la región metropolitana en su conjunto (es decir, los 40 partidos y CABA). Este fenómeno se verifica en la gran mayoría de las ciudades de nuestro país y del mundo (Atlas ID, 2015 y Angel, 2010). Las áreas de mayor crecimiento son las periféricas, lo que implica un patrón de expansión urbana cada vez más costoso por la dificultad de extender las redes de transporte, infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.

Por ello, se hace evidente la necesidad de políticas públicas que fortalezcan el crecimiento de las ciudades de forma compacta, completando los vacíos urbanos existentes y produciendo una ciudad que promueva la integración social. El rol del Estado en sus tres niveles –Nación, Provincias y Municipios– es fundamental en la implementación de medidas proactivas que favorezcan tanto la densificación de las áreas centrales como la expansión de la ciudad con estándares urbanos que garanticen una mejor calidad de vida para los habitantes.

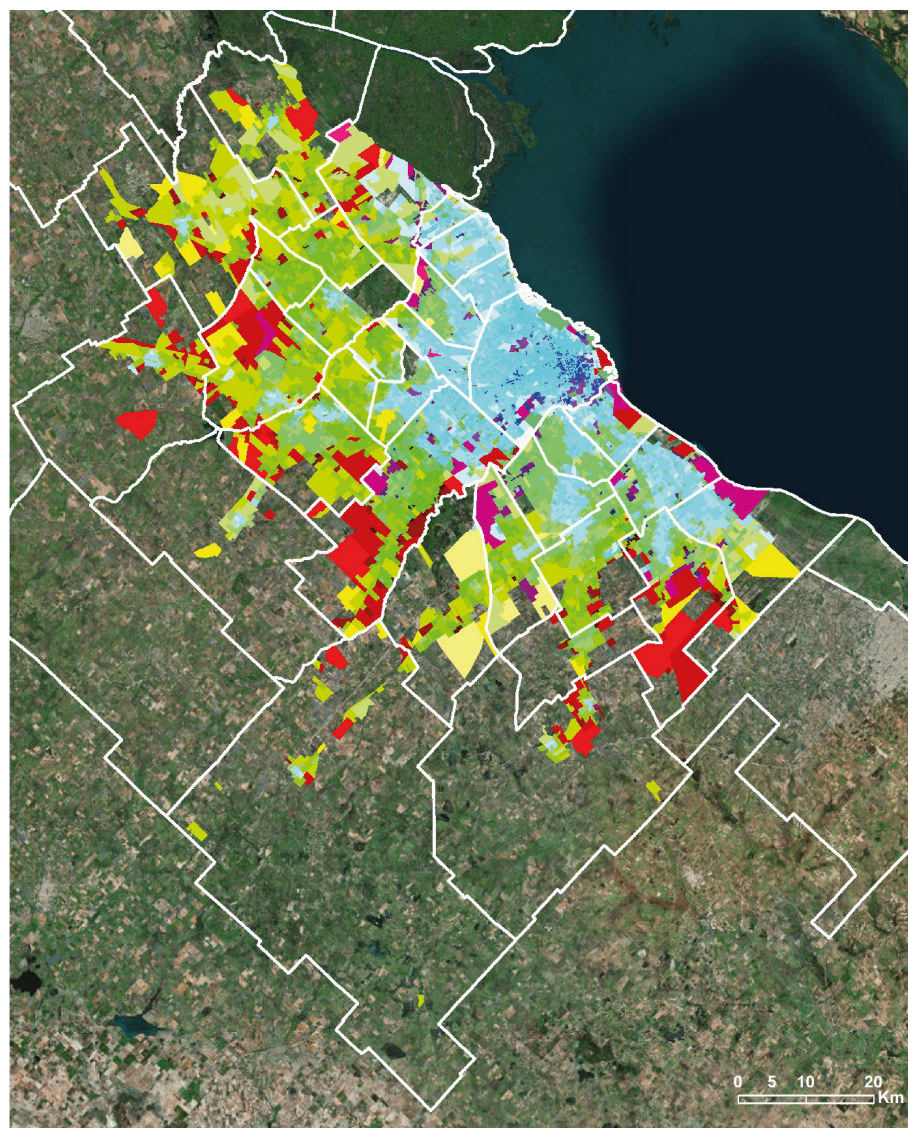
	2001	2010	2020
Población	9.331.315	10.754.360	12.338.614
Densidad (D)	16 hab/ha	18 hab/ha	21 hab/ha
NBI (N)	16%	10%	7%
Agua (Aw)	62%	67%	71%
Cloacas (As)	32%	36%	41%

Nota: (*) No incluye CABA

Fuente: G. Lanfranchi 2016

Tabla 1.

² El objetivo 11 sostiene: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.



- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| 1 Áreas pre-urbanizadas | 5 Áreas pre-urbanizadas saturadas |
| 2 Áreas sub-urbanizadas deprimidas | 6 Áreas urbanizadas deprimidas |
| 3 Áreas sub-urbanizadas | 7 Áreas urbanizadas |
| 4 Áreas críticas | |

Fuente: G. Lanfranchi 2016.

Conclusiones

El instrumento de análisis urbano territorial denominado ADN Urbano constituye una herramienta válida para ampliar el conocimiento acerca de las condiciones y las tendencias de crecimiento de los aglomerados urbanos, aplicable, con los ajustes necesarios, a otras ciudades del país y de la región.

En efecto, la selección de un conjunto acotado de datos censales permite comprender de manera sintética los fenómenos ligados al crecimiento urbano y a las características y evolución que presentan, antes de recurrir a estudios de diagnóstico que, aunque necesarios, resultan a menudo costosos para los gobiernos y requie-

ren de tiempos que no se adaptan necesariamente a las necesidades de implementación de políticas territoriales y urbanas.

No se trata sólo de una cuestión técnica, sino principalmente de incidencia política: resulta prioritario desarrollar conciencia metropolitana en la población y sus dirigentes, aumentar la capacidad de diálogo, espacios de trabajo conjunto y coordinado, la generación de confianza y nuevas técnicas de negociación.

De esa manera, los instrumentos de normativa urbanística y de gestión que se propongan podrán aplicarse con una base de conocimiento que los sustenta y en el marco de políticas públicas claras, que favorezcan la mejora en la calidad de vida de todos los habitantes.

Angel, S., Parent, J., Civco, D. (2010). The Fragmentation of Urban Footprints: Global Evidence of Sprawl, 1990-2000. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.

Angel, S., Parent, J., Civco, D., Blei, A. (2011). Making Room for a Planet of Cities, SBN 978-1-55844-212-2. Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. (2009). Sistemas de ciudades. La urbanización, motor del crecimiento y el alivio de la pobreza. Estrategia del Banco Mundial para el sector urbano y los gobiernos locales.

Banco Mundial, (2008). Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica. Panorama general.

CEPAL y Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay (1988). Bosquejo Metodológico del Mapa de la Distribución de Necesidades Básicas Insatisfechas en el Uruguay, LC/MVD/R.6/Rev.1.

Clos, J. (2016) <http://citiscopes.org/habitatIII/commentary/2016/02/la-nueva-agenda-urbana-se-pagara-por-si-sola>.

Cravino, C. (2006). Las Villas de la Ciudad, Buenos Aires, Prometeo-UNGS.

Cravino, María Cristina, Del Río, Juan Pablo, Duarte, Juan Ignacio. (2007). Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Decreto Ley 8.912/77. 1977. Provincia de Buenos Aires.

Ducci, J. (2007). Acceso al agua potable, saneamiento y pobreza. IV Encuentro de Ex Presidentes de América Latina. Foro Social de Sao Paulo 2009.

Garay, Alfredo. CONAMBA, (1995). El conurbano bonaerense. Relevamiento y análisis. Buenos Aires.

Goytia, Cynthia and Lanfranchi, Gabriel. (2009). Informal neighborhoods in Buenos Aires Metropolitan Region: understanding the effects of land regulation on the welfare of the poor. In Lall, S.V et al (eds), Urban Land Markets Improving Land Management for Successful Urbanization, Springer : XXXVII, pp. 163-190.

Goytia, Cynthia, Pasquini, Ricardo. y Hagedorn, Thomas. (2012). Regulación del Uso del Suelo en Municipios de la Argentina. Resultados del Relevamiento 2011. Buenos Aires: Secretaria de Asuntos Municipales.

Goytia, Cynthia. y Pasquini, Ricardo. (2012). Zoning and Land Cover Metrics for Municipalities in Argentina (1990-2001). Lincoln Institute of Land Policy.

Hardoy, J. y Schaedel, R. (1969) El proceso de urbanización de América Latina desde sus orígenes hasta nuestros días. Buenos Aires: Instituto.

INDEC, Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda 2001 y 2010.

INDEC, Encuesta permanente de hogares 2010.

Lebrero, Carlos y Lanfranchi, Gabriel. (2013). Estrategias para la política de agua y saneamiento. Territorios, proyectos e infraestructuras para el AMBA. Observatorio Metropolitano. Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.

Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. 2006. Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Rueda, Salvador. (2012). El urbanismo Ecológico: Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueres. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.

Sen, Amartya .K. (1984). Sobre ética y economía, Madrid: Alianza.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, MinPlan. (2011). Plan Estratégico Territorial, Avance II, tomo 3 “Argentina Urbana”.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, MinPlan. (2015). Atlas ID. Indicador: Densidades de población (www.atlasid.planificacion.gob.ar).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Gabriel Lanfranchi: Director del Programa de Ciudades de CIPPEC. Arquitecto (Universidad de Buenos Aires) y Magister en Economía Urbana (Universidad Di Tella). También SPURS Fellow del Massachusetts Institute of Technology.

Carlos Verdecchia: Investigador asociado del Programa de Ciudades de CIPPEC. Arquitecto (Universidad de Buenos Aires) y Magister en Urbanismo (IUP, París, Francia).

Mercedes Bidart: Analista del Programa de Ciudades de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Posgrado en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública (Universidad de San Andrés y George Washington University).

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Lanfranchi, G. Verdecchia, C. y Bidart, M. (2017) ADN Urbano - Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA). **Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°183**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.