

La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos

Gabriel Lanfranchi | Juan Ignacio Duarte | Guadalupe Granero Realini

En materia de hábitat, existe un consenso entre urbanistas y en los acuerdos internacionales: es necesario lograr ciudades compactas. Es decir, ciudades que se caractericen por un uso mixto del suelo, densidades de población medias, fácil accesibilidad a las redes de servicios e inexistencia de grandes espacios vacíos. Ahora bien, ¿cómo se expandieron los Grandes Aglomerados Urbanos (GAUs) argentinos en los últimos años? ¿Qué se puede hacer para promover mejoras en la forma en que están creciendo?

En 2006, los 33 GAUs argentinos ocupaban una superficie de 530.008 hectáreas en las que habitaban 25.209.075 habitantes, con una densidad bruta de 47,6 hab./ha. Diez años después, la superficie ocupada aumentó a 619.283 hectáreas, con una población de 28.815.469 habitantes. Así, la densidad bruta se redujo a 46,5 hab./ha. y se consumieron 89 mil hectáreas de suelo -una magnitud equivalente a 4,5 ciudades de Buenos Aires. El crecimiento de la mancha urbana muy por encima de su crecimiento demográfico implica costos más altos para el Estado y para la población que vive en ella. Diferentes investigaciones que analizan la relación entre la densidad y el costo de proveer servicios urbanos básicos (agua, saneamiento y recolección de residuos) señalan que la densidad de población óptima ronda los 90 habitantes por hectárea, es decir, el doble de la densidad actual de los 33 GAUs.

Los dos principales usos del suelo en las áreas de expansión urbana fueron los residen-

ciales (78%) y los industriales (11%). Dentro de los usos residenciales, el 24% de la expansión urbana se explica por las urbanizaciones cerradas, el 22% por el uso residencial urbano y el 13% por el residencial extraurbano (terrenos de más de 500 m²). Por otro lado, la vivienda social explica el 11% de la expansión y el residencial informal el 8%. Esto quiere decir que, sobre el total del suelo urbano producido en la última década, el 37% es explicado por usos de los sectores socioeconómicos altos y medio-altos (urbanizaciones cerradas y residencial extraurbano).

Los GAUs argentinos, donde habita el 70% de la población urbana del país, están evolucionando por un camino inverso al desarrollo de ciudades más equitativas, sostenibles y con gestión de servicios eficiente. Modificar la forma de crecimiento de las ciudades requiere acciones concretas desde los diferentes niveles de gobierno a fin de incluir al conjunto de la sociedad en los beneficios del desarrollo urbano. Algunas de las acciones propuestas son: incrementar los Planes de Ordenamiento Territorial, mejorar el espacio público al interior de las ciudades, promover tipologías de edificación más densas, implementar estrategias de movilización de suelo ocioso, incrementar las regulaciones del mercado del suelo, establecer directrices de gobernanza metropolitana y promover la construcción de vivienda de interés social al interior de la mancha urbana.

RESUMEN EJECUTIVO

¿Por qué estudiamos la expansión de las ciudades?

La propuesta de medir y estudiar cómo se expanden los grandes aglomerados urbanos argentinos (GAUs), se basa en cuatro premisas. En primer lugar, que **la forma en que crecen las ciudades es una condición elemental para la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, el buen estado de las finanzas públicas y la economía urbana**. Segundo, que la dinámica de expansión que evidencian las ciudades argentinas resulta inadecuada en tanto el área urbana crece muy por encima del incremento poblacional. En tercer lugar, que esa expansión se da en un contexto en el cual los aglomerados urbanos se expanden sobre un bien escaso, el suelo, que cumple funciones importantes para el conjunto de la sociedad: producción de alimentos, recarga de acuíferos, retención de excesos hídricos, entre otras. Por último, que es necesario contar con evidencia sobre el conjunto de los aglomerados urbanos para realizar propuestas de política pública que modifiquen esta dinámica.

En línea con otros proyectos llevados a cabo por el Laboratorio Urbano Digital, el estudio sobre expansión de las ciudades argentinas **busca combinar una mirada urbanística integral con herramientas digitales avanzadas**. Así, se enmarca en una iniciativa más amplia que tiene como objetivo contribuir a la construcción de una estrategia nacional de hábitat –entendido como un sistema complejo en el que interactúan la vivienda, la infraestructura urbana, el transporte y el ambiente -que establezca lineamientos políticos y normativos para el desarrollo urbano sostenible.

Este trabajo toma como antecedente el estudio realizado por Shlomo Angel y su equipo (*New York University*, el *Lincoln Institute of Land Policy* y *ONU-Hábitat*), que resultó en el Atlas de Expansión Urbana (Angel et al., 2016) en el cual se analiza la expansión urbana de 200 ciudades en todo el mundo. El estudio de Angel se realizó a partir del procesamiento digital de imágenes satelitales tomadas por los satélites Landsat, que permite identificar cuatro tipos de cobertura del suelo: (i) urbano, cuando tiene construcciones; (ii) desnudo, cuando se trata de terrenos no construidos; (iii) vegetación; y (iv) agua. Se trata de un método que reconoce lo urbano a partir de la existencia de construcciones en los terrenos y que fue utilizado para analizar la expansión de ciudades argentinas en estudios previos (Plan Estratégico Territorial, 2011; Universidad Torcuato Di Tella, 2013).

Metodología para el estudio de la expansión urbana

El trabajo que se presenta a continuación analiza la expansión urbana de cada uno de los 33 GAUs del país en tres momentos: 2006, 2010 y 2016¹. Para ello, tomó la metodología desarrollada por el equipo conducido por Carlos Lebrero (2017). Su abordaje consiste en identificar el área urbana mediante la fotolectura, análisis e interpretación de las imágenes satelitales provistas por Google a través del programa Google Earth.

Así, a partir de las imágenes satelitales, se delimitó la mancha urbana en cada período y se identificaron los usos del suelo en las zonas de expansión. La expansión del Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA) fue tomada del trabajo realizado por Lebrero y su equipo, y posteriormente completada para los municipios de San Vicente, Cañuelas, Marcos Paz y General Rodríguez, que no habían sido incluidos en dicho estudio.

Cabe destacar que también se identificaron los vacíos urbanos, fracciones de tierra no urbanizadas y sin uso al interior de la mancha urbana. Muchas áreas de una ciudad, a pesar de encontrarse urbanizadas, pueden pasar un largo tiempo sin ser construidas. Es por ello que en este trabajo se optó por un método que permitiera identificar hasta dónde se expande la ciudad, independientemente de que los terrenos se encuentren ocupados o no ya que el esfuerzo de inversión pública y/o privada, así como la prestación de servicios públicos por parte del municipio, ocurre desde el momento en que se produce la expansión.

Una vez delimitadas las zonas de expansión urbana, se procesaron los dibujos mediante sistemas de información geográfica (SIG) de acceso libre. Así se obtuvieron las superficies que constituían el área urbana al año 2006 y la superficie correspondiente a la expansión producida en cada período (2006-2010 y 2010-2016) para cada uno de los 33 aglomerados urbanos (**Gráfico 1**).

A los fines de esta investigación, se considera como suelo urbano a toda subdivisión que implique la urbanización de un mínimo de una hectárea y que la misma sea destinada a usos urbanos, industriales y/o equipamiento, siempre que se encuentre materializada o próxima a materializarse, independientemente de la aprobación de la urbanización por parte de las autoridades locales. Cuando se habla de densidad, salvo indicación en contrario, se hace referencia a la densidad bruta de cada aglomerado.

Para la delimitación de los GAUs se tomó el límite utilizado por el INDEC para la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), con la única excepción de Neuquén - Plottier, donde se incluyó la ciudad de Cipolletti, ya que funciona como

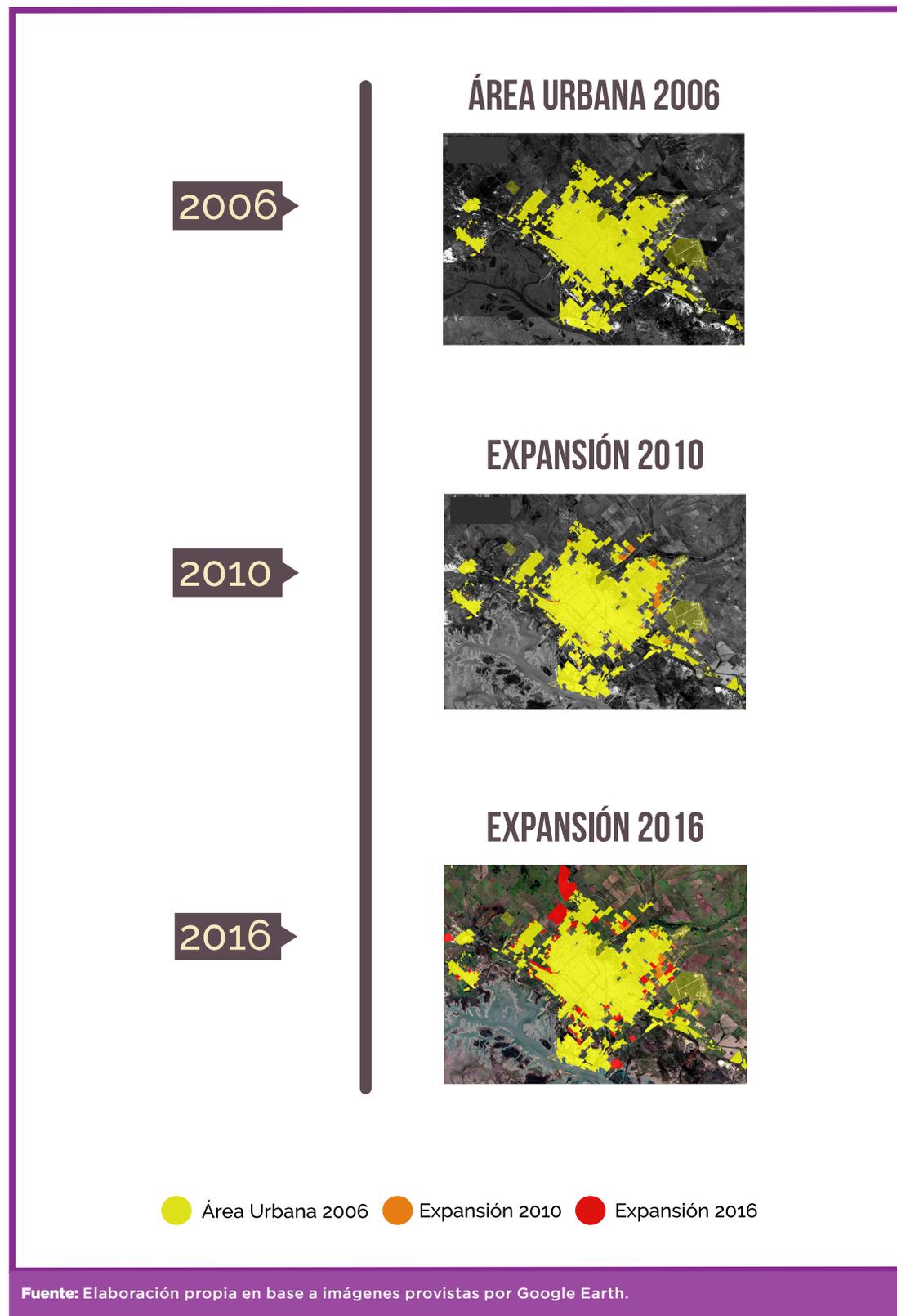
¹ A diferencia del INDEC en la Encuesta Permanente de Hogares, este trabajo se refiere a 33 aglomerados. Se considera aquí a Río Grande y Ushuaia como aglomerados distintos, y al Gran La Plata -que incluye a Berisso y Ensenada- como un GAU diferenciado del AGBA.

parte del aglomerado (**Mapa 1**). En muchos casos, la mancha urbana supera la delimitación tomada para este trabajo. El caso del Gran Córdoba (**Mapa 2**) es ilustrativo de cómo el continuo urbano supera la delimitación del aglomerado.

A fin de realizar comparaciones y análisis comunes al conjunto de los 33 GAUs, se tomó

en cuenta para el análisis la población que habitaba cada uno de los aglomerados en tres momentos (2006, 2010 y 2016). Se optó por tomar como fuente de la población de cada aglomerado a la EPH, de modo de tener datos para los tres momentos sin la necesidad de realizar proyecciones de población.

Gráfico 1.
Esquema del proceso metodológico aplicado

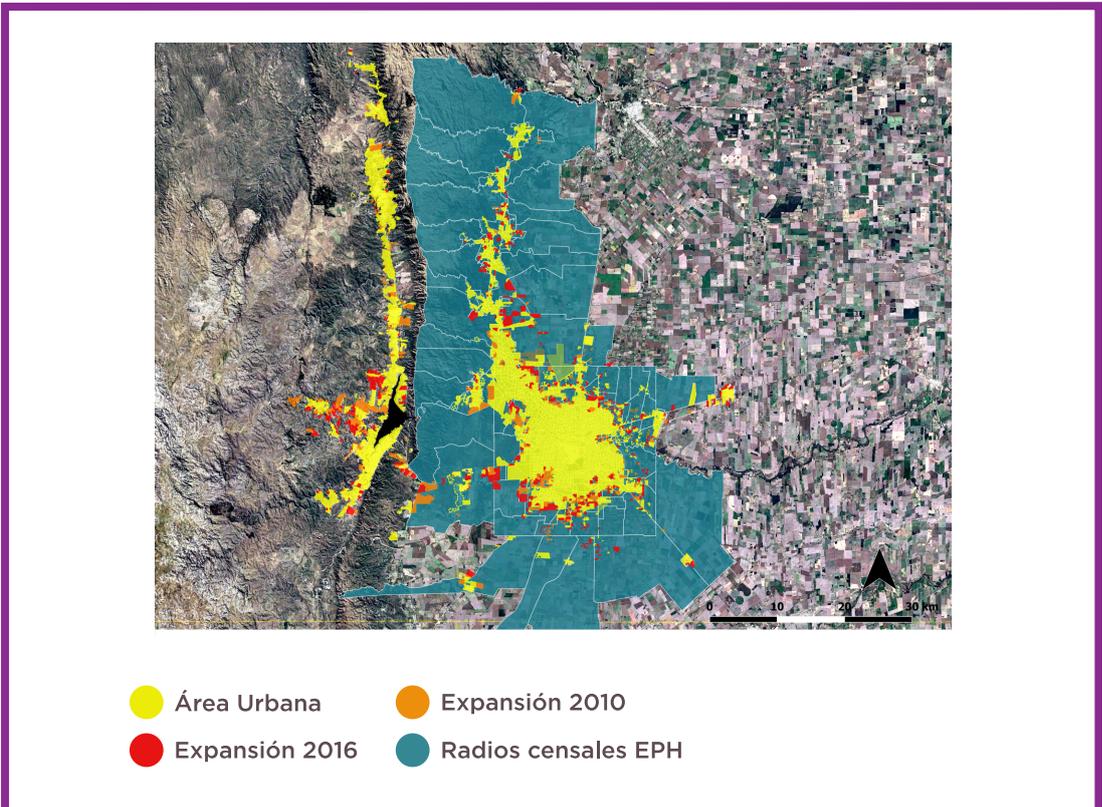


Mapa 1.
Área urbana ocupada por los 33 GAUs (2016)



Fuente: Elaboración propia en base a imágenes provistas por Google Earth.

Mapa 2.
Delimitación aglomerado Gran Córdoba y mancha urbana



Fuente: Elaboración propia en base a imágenes provistas por Google Earth.

¿Qué tipos de uso del suelo se identificaron?

Los usos del suelo identificados se agruparon en cinco categorías, que a su vez se componen de diferentes sub-categorías.

Usos residenciales:



RU - Residencial urbano: loteos de tejido abierto con predominio del uso residencial, en lotes de hasta 500 m².



RE - Residencial extraurbano: loteos de tejido abierto, que pueden ser del tipo barrio parque con viviendas de uso permanente o de fin de semana, con predominio de terrenos mayores a 500 m².



RVIS - Vivienda de interés social: barrios de viviendas construidas por el Estado o por organizaciones de la sociedad civil, que pueden ser del tipo vivienda en lote individual o bien multifamiliares.



RI - Residencial informal: predominio de urbanizaciones informales bajo la modalidad de villas o asentamientos.



UC - Urbanización cerrada: urbanizaciones cerradas bajo cualquier tipología o modalidad de loteo (countries, barrios cerrados, clubes de chacras).



IA - Industria (logística) agrupada: parques industriales o zonas de concentración de industrias y/o galpones dedicados a la actividad logística.



INA - Industria (logística) no agrupada: zonas con presencia de industrias y/o galpones dedicados a la actividad logística no agrupados.

Usos comerciales y/o administrativos:



CC - Grandes centros comerciales: establecimientos del tipo *shoppings centers*.

ZA - Zona administrativa: establecimientos de actividades ligadas a la administración pública.

Equipamiento:



EA - Aeropuerto / aeródromo: establecimientos y/o espacios destinados al transporte aéreo.



ED - Deportivo / esparcimiento: espacios destinados a la práctica de diferentes deportes, incluyendo automovilismo.

EE - Educativo: establecimientos educativos públicos o privados.

ES - Salud: establecimientos de salud públicos o privados.

ET - Transporte terrestre: terminales o espacios destinados al transporte automotor de pasajeros.

EP - Puerto: terminales o espacios destinados al transporte de cargas y pasajeros marítimas o fluviales.

EVP - Espacio verde público: espacios como plazas, plazoletas, grandes parques, parques lineales o corredores verdes de acceso público.

AIA - Área de interés ambiental: espacios declarados como reservas o zonas de preservación ambiental.

EC - Cementerios: públicos o privados.

EH - Hotelero: establecimientos de cualquier categoría destinados a brindar servicios de alojamiento a turistas.

EM - Monumentos: grandes espacios construidos a partir de un monumento.

ER - Religioso: establecimientos religiosos.

Otros usos:



CA - Cavas: terrenos destinados a la extracción de materiales de construcción.

LA - Ladrillera: terrenos destinados a la extracción de suelo para la fabricación de ladrillos.
B - Basurales: terrenos donde se acumula basura de manera informal o bien espacios constituidos como rellenos sanitarios.
UM - Uso militar: terrenos destinados al uso militar.

¿Cómo se expandieron las ciudades argentinas?

Al año 2016, los 33 GAUs argentinos estaban conformados por 137 municipios, en los que vivían 28,8 millones de personas. Esto equivale al 65,8% de la población total del país y al 70,7% de su población urbana. En contraste, la superficie ocupada por los 33 GAUs era equivalente al 0,22% del territorio argentino (sin incluir la superficie correspondiente al territorio antártico).

Sobre las particularidades del AGBA

El peso del Aglomerado Gran Buenos Aires sobre el total de los 33 GAUs estudiados es muy relevante. Su población representa el 55,1% de la población y el 44,6% de la superficie total que ocupan los aglomerados.

Al tratarse de un área con un alto porcentaje de territorio urbanizado, la expansión urbana se restringe a los municipios ubicados en sus márgenes. Así, la mancha urbana excede al AGBA, proyectándose a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), que está integrada por otros ocho municipios. Es por ello que en varias partes del trabajo se hace mención a los resultados para 32 GAUs, sin incluir el AGBA.

Densidad de los GAUs

En 2006, los 33 GAUs ocupaban una superficie de 530.008 hectáreas, en las que habitaban 25.209.075 habitantes, con una densidad bruta de 47,6 hab./ha. Diez años después, la superficie ocupada por los 33 GAUs aumentó a 619.283 hectáreas, con una población de 28.815.469 habitantes, lo que implica una densidad bruta de 46,5 hab./ha. Por lo tanto, **los 33 GAUs consumieron en una década 89 mil hectáreas** de suelo, una magnitud equivalente a **4,5 ciudades de Buenos Aires**.

Sin considerar el AGBA, los 32 GAUs ocupaban en 2006 una superficie de 275.606 hectáreas, en las que habitaban 11.654.997 habitantes, con una densidad bruta de 42,3 hab./ha. Diez años después, la superficie ocupada es de 343.177 hectáreas, con una población de 12.947.946 ha-

bitantes, lo que implica una densidad bruta de 37,7 hab./ha. Es decir que **en una década la densidad se redujo 10,8%**.

La reducción de la densidad es una tendencia preocupante para la sostenibilidad de las ciudades. Un trabajo de reciente publicación, que analiza la relación entre la densidad y el costo de proveer servicios urbanos básicos (agua, saneamiento y recolección de residuos) en Brasil, Chile, Ecuador y México, señala que "la relación entre el gasto municipal en la provisión de servicios urbanos y la densidad de población alcanza niveles óptimos en densidades brutas cercanas a 90 habitantes por hectárea" (Libertun y Guerrero, 2017). Esta medida equivale al doble de la densidad que muestran los 33 GAUs argentinos en promedio.

La baja densidad implica costos más altos para el gobierno local, que debe construir redes de infraestructura de mayor longitud, ampliar la red de transporte público y recorrer más kilómetros para recoger los residuos.

Los resultados muestran que **la expansión urbana se aceleró en el periodo 2010-2016 respecto a 2006-2010**. El crecimiento medio anual del área urbana pasó de 1,22% entre 2006 y 2010 a 1,80% entre 2010 y 2016. Sin el AGBA, esa aceleración fue aún mayor, pasando de 1,55% en 2006-2010 a 2,66% en 2010-2016. Esto implica que, si esta tendencia se sostiene y la población crece un 10% en los próximos diez años, el área urbana se expandirá un 26,6% en ese mismo lapso.

Al analizar la expansión de cada aglomerado, es necesario relacionarla con la evolución de su población. Esto se debe a que hay GAUs que registraron una fuerte expansión de su área urbana, pero al mismo tiempo tuvieron un importante incremento poblacional. Ejemplos que ilustran ello son Río Grande y Río Gallegos, cuyas áreas urbanas se expandieron a una tasa media anual de 4,63% y 4,55% respectivamente, mientras que la población se aumentó a una tasa media anual del 3,05% y 2,82% respectivamente.

Con el fin de comparar la expansión en los 33 GAUs, se construyó un indicador que tiene en cuenta la expansión urbana y el incremento poblacional registrado en cada aglomerado (cociente entre el crecimiento medio anual del área urbana y el crecimiento medio anual de la población). Así se obtuvo el factor x (área urbana / población), donde un factor 2x significa que, por cada punto porcentual de incremento de la población, el área

urbana se expandió 2 puntos porcentuales.

La **Tabla 2** presenta la relación entre la expansión urbana y el incremento poblacional para cada aglomerado. Los resultados dan cuenta de situaciones preocupantes en varios GAUs, donde el cambio registrado en el área

urbana estuvo muy por encima del incremento poblacional. Los aglomerados donde este factor fue mayor son Corrientes (7,6x), Gran Rosario (6,8x), Gran Catamarca (6,2x), Bahía Blanca (5,4x), Gran Mendoza (5,4x) y Santa Rosa-Toay (5,3x).

Tabla 1.

Crecimiento medio anual de población, área urbana y factor de expansión (x) (2010-2016)

Periodo		33 GAUs	32 GAUs
Población. CMA	2006-2010	1,38%	1,14%
	2010-2016	1,32%	1,00%
	2006-2016	1,35%	1,06%
Área urbana. CMA	2006-2010	1,22%	1,55%
	2010-2016	1,80%	2,66%
	2006-2016	1,57%	2,22%
Factor área urbana / población	2006-2010	0,88x	1,36x
	2010-2016	1,36x	2,66x
	2006-2016	1,17x	2,1x

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC e imágenes provistas por Google Earth.

Tabla 2.

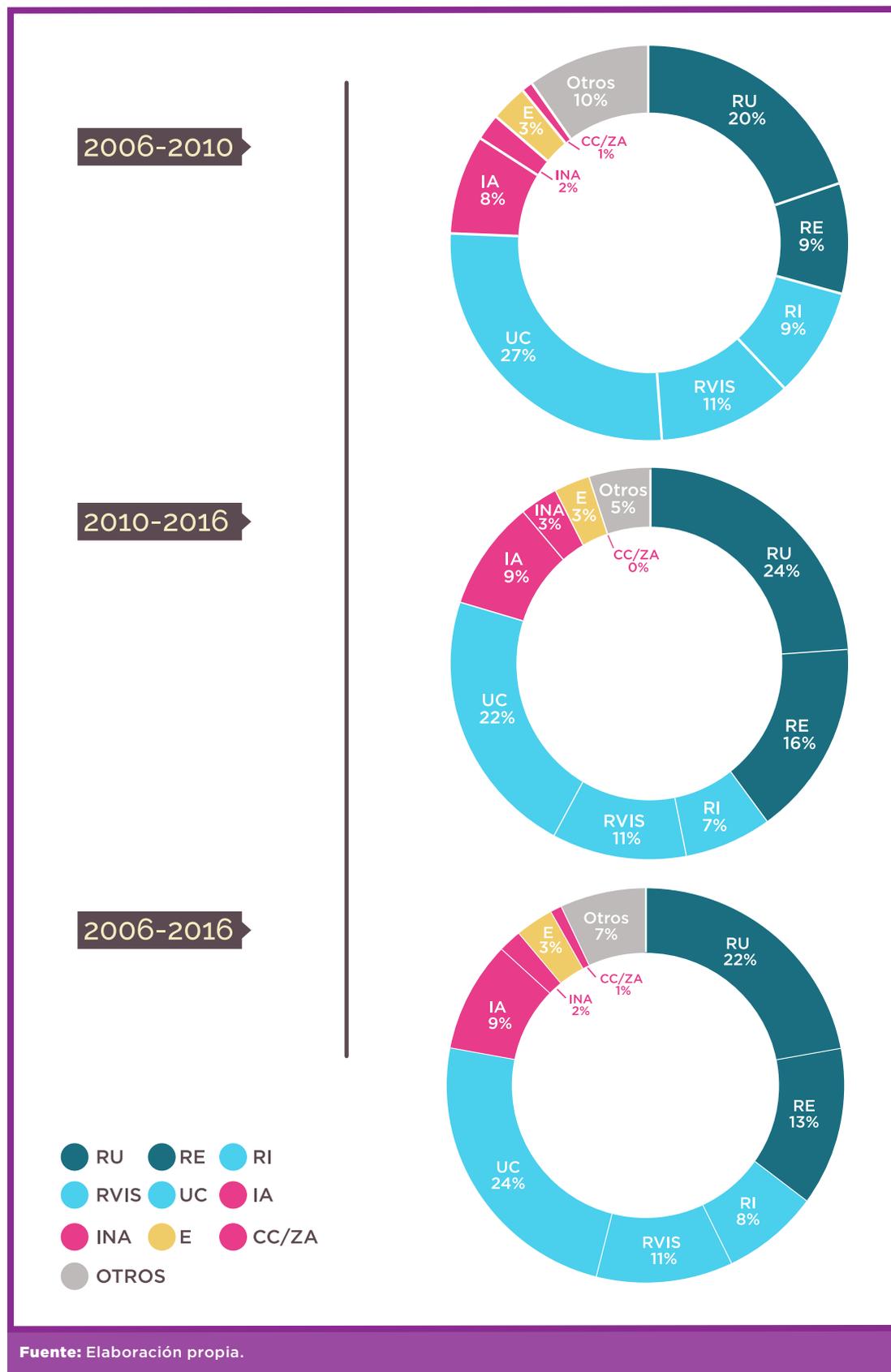
Factor de crecimiento población/área urbana de los 33 GAUs (2006-2010, 2010-2016 y 2006-2016)

Aglomerado urbano	Factor (pob/área urbana)		
	Período		
	2006-2010	2010-2016	2006-2016
Bahía Blanca - Cerri	1,7	5,4	4,0
Gran San Luis	0,5	3,2	1,7
Gran Mendoza	1,2	5,4	3,4
San Nicolás - Villa Constitución	3,4	1,7	2,4
Viedma - Patagones	1,3	0,9	1,0
Bariloche - Dina Huapi	0,7	0,9	0,8
Río Grande	1,9	1,3	1,5
Río Gallegos	3,0	1,2	1,6
Gran Córdoba	2,5	2,7	2,6
Gran Rosario	1,7	6,8	4,0
Neuquén - Plottier - Cipolletti	2,3	2,5	2,4
Concordia	1,8	3,3	2,7
Corrientes	0,6	7,6	2,5
Santa Rosa - Toay	1,1	5,3	2,4
Río Cuarto	2,1	3,2	2,8
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	1,0	1,1	1,0
Gran Resistencia	1,7	2,6	2,3
Santa Fe - Santo Tomé	0,7	5,1	2,1
Gran Paraná	0,9	3,0	2,2
Gran La Plata	0,9	1,2	1,1
Formosa	0,9	*	*
La Rioja	1,0	2,5	1,8
Santiago del Estero - La Banda	1,4	*	*
Rawson - Trelew	1,1	3,4	2,5
Gran San Juan	0,6	2,6	1,7
Posadas	1,1	2,2	1,7
Gran San Fernando del Valle de Catamarca	1,3	6,2	2,9
Mar del Plata - Batán	0,6	1,1	0,9
Ushuaia	1,5	0,8	1,1
Gran Salta	1,5	2,4	1,9
Gran San Miguel de Tucumán	2,7	1,8	2,2
Gran San Salvador de Jujuy	1,3	2,5	1,9
Gran Buenos Aires	0,5	0,5	0,5
Total	0,88	1,36	1,17
Total sin Gran Buenos Aires	1,36	2,66	2,10

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC e imágenes provistas por Google Earth.
*No se calcula el factor debido al bajo incremento poblacional registrado.

Gráfico 1.

Participación de los diferentes usos del suelo en el área de expansión urbana de los 33 GAUs en (2006-2010, 2010-2016 y 2006-2016)



¿Cómo mejorar la manera en que crecen las ciudades?

Modificar la forma de crecimiento de las ciudades argentinas exige transformar las políticas urbanas y los mecanismos e instrumentos para gestionarlas, de modo de incluir al conjunto de la sociedad en los beneficios del desarrollo urbano. Las acciones necesarias para esto requieren respuestas desde los diferentes niveles de gobierno, lo que incluye a los municipios, a las provincias y a la Nación.

Acciones a nivel local

Incrementar la cantidad de Planes de Ordenamiento Territorial vigentes, que “otorguen un lugar central a la planificación para la acción, priorizando el trabajo con actores sociales, a partir de propuestas concretas fundamentadas en evidencia” (Lanfranchi, 2017b). Métodos de análisis como el ADN urbano (Lanfranchi, 2017a) son ejemplos de metodologías que pueden aportar a la generación de evidencia para avanzar hacia el desarrollo integral de las ciudades.

Promover tipologías de edificación más densas. La construcción de este tipo de edificaciones, en zonas con adecuada provisión de infraestructura y equipamiento, así como acceso a espacios verdes públicos de calidad son clave para garantizar una calidad de vida adecuada.

Implementar políticas para mejorar los espacios públicos al interior de la ciudad. Aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los espacios públicos y áreas verdes dentro del perímetro urbano puede ser una estrategia válida para poner en valor determinadas zonas que, a su vez, pueden generar efectos positivos en su entorno, mejorando la calidad de algunos barrios de la ciudad.

Este tipo de políticas puede contribuir a modificar la tendencia de buscar una casa con jardín como forma de mejorar la calidad de vida. El objetivo de una ciudad más compacta, como plantea Alfredo Garay (2017), “nos desafía a poner a prueba la eficacia del jardín individual, que fuerza a la baja densidad y a diluir las actividades urbanas, frente a un sistema de espacios públicos y parques, que permita que el contacto con la naturaleza se produzca en un espacio de convivencia y socialización” (p.25).

Implementar estrategias de movilización del suelo ocioso. La existencia de vacíos urbanos (grandes parcelas de tierra no utilizadas) al interior de la ciudad, alimenta el crecimiento urbano expansivo y discontinuo. A diferencia de la ejecución de obras públicas, los instrumentos y procedimientos para eliminar el suelo ocioso no presionan sobre el presupuesto municipal. Además, permite ampliar la oferta de suelo urbano en zonas donde existe infraestructura y equipamiento

ya construido, que está siendo desaprovechado.

Los instrumentos para movilizar el suelo ocioso son variados. Para escoger el más adecuado en cada situación es necesario conocer las causas que explican esa ociosidad, así como las potestades de los gobiernos locales para utilizar los instrumentos de movilización de suelo (Baer, 2017). Muchas propiedades se encuentran deshabitadas o inutilizadas porque presentan problemas dominiales, registrales, conflictos familiares relacionados con herencias o inclusive el desconocimiento de los herederos, mientras que otras propiedades se encuentran deshabitadas debido a procesos especulativos relacionados a la ejecución en el futuro de obras públicas o cambios en los usos del suelo.

Las denuncias masivas de herencias vacantes (Carballo, 2015), la aplicación de la prescripción administrativa (Ley Nacional 24.320), la realización de un censo del patrimonio inmobiliario fiscal y la regularización dominial son estrategias que pueden contribuir a movilizar el suelo ocioso con problemas dominiales.

Asimismo, existe un grupo de instrumentos, mecanismos y procedimientos para favorecer la movilización del suelo ocioso por motivos especulativos, entre los que podemos citar los tributos al suelo libre de mejoras o las sobre-alícuotas al suelo baldío, el cual dependerá de las potestades tributarias de cada municipio. Otro instrumento que podría aplicarse es la declaración de utilización o desarrollo prioritario, que consiste en el establecimiento de plazos para urbanizar o edificar, que puede ir acompañado de una alícuota progresiva en la medida en que no se cumpla con la obligación de subdividir, edificar o utilizar la propiedad (Ley 14.449 de la provincia de Buenos Aires). Por último, se puede mencionar el procedimiento judicial de apremio, que constituye un mecanismo para que los municipios puedan demandar judicialmente el pago de los tributos adeudados por los propietarios.

Regular en forma adecuada el mercado de suelo, que incluya la recuperación, por parte del municipio, de parte de la valorización inmobiliaria producida por los cambios de zonificación y/o la ejecución de obras públicas. Por ejemplo, los cambios de zonificación que transforman suelo rural en urbano, situación que depende de una decisión del municipio votada por el concejo deliberante, incrementa el precio del suelo entre 10 y 20 veces (Smolka, 2013). Regular la recuperación de ese mayor valor por parte del municipio, además de ser una medida de estricta justicia y equidad, puede contribuir a disminuir la presión sobre los gobiernos locales para expandir la ciudad, además de generar recursos para que el municipio pueda financiar de manera más adecuada el desarrollo urbano (Duarte, 2017).

El caso de Trenque Lauquen (Duarte y Baer, 2014) constituye una referencia de regulación adecuada del mercado de suelo, pero también del potencial que tiene la generación de acuer-

dos entre el sector público y privado, para la generación de suelo urbano y el desarrollo de sectores de la ciudad, en el marco de procesos de planificación adecuados.

Impulsar políticas que incentiven y apoyen las actividades productivas del periurbano. La expansión de las ciudades avanza sobre el suelo productivo en el borde del área urbana. Esta situación se torna crítica en los oasis productivos, donde la inversión pública para generarlos implicó grandes inversiones, que ahora desaparecen por la voracidad inmobiliaria y procesos especulativos ligados a los cambios en los usos del suelo. Esta situación también es preocupante en otras ciudades, donde la producción se desplaza cada vez más lejos, incrementando los costos en fletes y, por ende, el precio de los alimentos para el conjunto de la población. El reconocimiento de la importancia de las zonas productivas en el entorno de la ciudad debe dar lugar políticas que impulsen la producción de alimentos y protejan al suelo destinado a ese fin.

Aplicar regulaciones más estrictas del suelo en la periferia, sobre todo de aquel que cumple funciones ambientales como la recarga de acuíferos o la retención de los excesos hídricos, es una medida necesaria para contener la expansión y reducir el riesgo ambiental. Así como se requiere proteger el suelo productivo en el borde del área urbana, lo mismo sucede con el suelo que cumple funciones ecológicas vitales para la ciudad.

Se debe evitar, siempre que sea posible, la habilitación de suelo fuera de la mancha urbana existente, sobre todo cuando existe suelo ocioso al interior de la ciudad. Y cuando la situación demanda extender la ciudad porque no hay más suelo disponible al interior de la misma, debe garantizarse que esa extensión se realice de manera planificada, teniendo en cuenta la necesidad real de suelo urbano, la factibilidad para construir las redes de infraestructura que se requieren, y previendo niveles de densidad adecuados.

Acciones a nivel provincial

Legislar en materia de ordenamiento territorial y hábitat, a fin de establecer marcos normativos comunes para todos los municipios de la provincia, que garanticen una serie de instrumentos de regulación del mercado de suelo, gestión de la urbanización y de adquisición de tierra para los gobiernos locales, respaldados en legislación provincial.

Todos los municipios del país cuentan con potestades para regular el mercado de suelo. Sin embargo, por debilidades institucionales, carencia de conocimientos técnicos o falta de instrumentos vigentes, la mayoría de ellos no las utiliza o lo hace parcialmente. En este sentido, la definición de marcos normativos provinciales puede aportar incentivos y generar un mejor marco regulatorio para apoyar políticas adecuadas por parte de los gobiernos locales. El caso de

la ley de acceso justo al hábitat de la provincia de Buenos Aires (Ley 14.449) es un ejemplo de legislación que mejora el contexto para aplicar políticas urbanas más inclusivas.

Establecer condiciones e incentivos para la distribución de los recursos provinciales vinculados a las políticas habitacionales. Pueden establecerse incentivos para incrementar la transferencia de fondos, para aquellos municipios que apliquen políticas locales que eviten la expansión desmesurada del área urbana y/o que obtengan suelo urbano bien localizado para la vivienda de interés social.

Evitar la admisión de loteos de carácter urbano en tierras ubicadas fuera de los ejidos municipales. Se trata de una situación que aparece en algunas provincias donde la organización territorial es de municipios urbanos o no colindantes, donde es el gobierno provincial el que autoriza las subdivisiones en las zonas ubicadas fuera del alcance regulatorio municipal. Un ejemplo de ello lo constituye el caso de la provincia de Entre Ríos, a través del Decreto N° 1.451/78, reglamentario de la Ley N° 6.041, a partir del cual se admiten urbanizaciones con parcelas de tamaño urbano en zonas rurales.

Establecer directrices de gobernanza metropolitana. Como ya se ha mencionado, con el recorte territorial actual del INDEC, los 33 GAUs abarcan un total de 137 municipios. Sin embargo, si la lógica de delimitación de los aglomerados fuera el continuo urbano, en lugar del recorte que realiza el INDEC, el número de municipios involucrados rondaría los 180. El hecho de que las ciudades se expandan superando sus límites administrativos, está produciendo nuevas áreas metropolitanas que requieren de mecanismos de articulación y gestión administrativa interjurisdiccional e intersectorial (Lanfranchi, 2017b). Es fundamental que los gobiernos provinciales y el Nacional promuevan mecanismos que permitan abordar la gobernanza de las metrópolis de manera integral. La ley de Áreas Metropolitanas de la provincia de Santa Fe es un claro ejemplo de un abordaje posible en este sentido.

Acciones a nivel nacional

Como señala la Nueva Agenda Urbana (2016), se requiere diseñar marcos normativos en todos los niveles de gobierno como una forma de incrementar la capacidad de los gobiernos para implementar la política urbana nacional. En línea con ello, el desarrollo de legislación de ordenamiento territorial nacional en las jurisdicciones federales está contemplado en el Plan Estratégico Territorial que, en el marco del Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN), impulsó un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial.

Contar con una ley nacional que establezca presupuestos mínimos para el desarrollo territorial. En este sentido, cabe preguntarse

qué alcance debería tener una legislación nacional en el marco jurídico argentino y cómo debiera articularse con las legislaciones provinciales.

Promover incentivos para la construcción de vivienda de interés social al interior de la mancha urbana existente. El Gobierno Nacional podría constituir un fondo específico en el marco de la política habitacional destinado a incentivar a aquellas provincias y municipios que apliquen acciones adecuadas en materia de gestión del crecimiento urbano para la contención de la expansión de la ciudad y que garanticen suelo urbano en localizaciones adecuadas para la construcción de vivienda de interés social.

El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no será posible si no se controla la expansión urbana. En particular, el Objetivo 11, “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, que plantea “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, requiere implementar una estrategia nacional que aborde el problema desde una mirada nacional.

Finalmente, una recomendación que es tanto para el nivel nacional como para el provincial, y que resulta fundamental para mejorar la implementación de políticas urbanas y territo-

riales adecuadas, consiste en **implementar programas de capacitación continuos en ordenamiento territorial, gestión urbana, regulación de mercados de suelo y movilización de suelo urbano ocioso**, destinados a funcionarios y técnicos municipales.

Las debilidades institucionales, la carencia de conocimientos técnicos y la falta de instrumentos vigentes caracterizan a una gran parte de los ámbitos locales de gobierno en materia de desarrollo urbano y gestión del suelo. Los programas de capacitación destinados a los gobiernos locales deberían diseñarse con el foco puesto en estos problemas, a fin de mejorar la base sobre la que se asiente la mejora de la gestión de las ciudades argentinas.

Para avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el país en el marco de los recientes acuerdos internacionales firmados, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) y la Nueva Agenda Urbana (2016), es necesario abordar cuanto antes la fuerte expansión que están evidenciando los grandes aglomerados urbanos argentinos. Las acciones a implementar requieren de una activa participación de los tres niveles de gobierno, cada uno desde las potestades con las que cuenta. Además, se requiere la formación de profesionales capaces de comprender este problema y con capacidades para implementar las medidas necesarias.

Capacitación



Maresuro Vidal

Milrose

Parque San Antonio

Lagunilla

San Antonio

Baer, L. (2017). Desarrollo urbano y movilización del suelo ocioso. Oportunidades y desafíos para la planificación de las ciudades del país. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 6, n° 10, septiembre de 2017.

Carballo, F. (2015). *Proyecto de Ley Acción Declarativa de Vacancia*. Presentación en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Duarte, J. (2017). "Planeamiento urbano, mercado de suelo y localización de vivienda de interés social. Desafíos para lograr una ciudad más equitativa". Texto preparado para el curso de posgrado "Revisando los fundamentos de la planificación para la gestión del suelo" del Lincoln Institute of Land Policy, marzo de 2017.

Duarte, J. y Baer, L. (2014). Recuperación de plusvalías a través de la Contribución por Mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina. En Smolka, M. y Furtado, F. (eds.) *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy – Ministerio de las Ciudades (República Federativa del Brasil) - Banco del Estado de la República de Ecuador, Quito.

Garay, A. (2017). El espacio público como estrategia. En Programa de Ciudades de CIPPEC (2017). *Hacia un plan de desarrollo urbano integral para Bahía Blanca. Una propuesta de co-creación de políticas públicas y planificación*, Buenos Aires: CIPPEC.

Lanfranchi, G. (2017a). ADN Urbano - Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA). *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°183*. Buenos Aires: CIPPEC.

Lanfranchi, G. (2017b). Hacia el desarrollo integral de ciudades. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°190*. Buenos Aires: CIPPEC.

Lebrero, C. (2017). "Plan de Abordaje Territorial AySA – UBA".

Libertun, N. y Guerrero, R. (2017). ¿Cuánto cuesta la densificación? La relación entre la densidad y el costo de proveer servicios urbanos básicos en Brasil, Chile, Ecuador y México. *Revista EURE*, vol 43, N° 130, pp. 235-267.

Plan Estratégico Territorial (2011) *Argentina Urbana*. Avance 2. Libro 3. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Shlomo, A., Blei, A., Parent, J., Lamson-Hall, P. y Galarza Sánchez, N. (2016). *Atlas of Urban Expansion*. New York University, UN-HABITAT y Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Lincoln Institute of Land Policy.

UN-HABITAT (2017). *Nueva Agenda Urbana*.

Universidad Torcuato Di Tella (2013). *Atlas del crecimiento urbano*. UTDT-CIPUV (Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda).

Tabla 3.

Evolución de la población y el área urbana de los 33 GAUs (2006, 2010 y 2016)

Aglomerado urbano	Población			Área Urbana						Factor (pob/área urbana)			Densidad (hab/ha)		
	Crecimiento medio anual			Año			Expansión media anual			Período			Año		
	2006	2010	2006	2006	2010	2016	2006	2010	2006	2006	2010	2006	2006	2010	2016
	2010	2016	2016				2010	2016	2016	2010	2016	2016			
Bahía Blanca - Cerri	0,47%	0,50%	0,49%	9.906	10.229	12.010	0,81%	2,71%	1,94%	1,7	5,4	4,0	29,6	29,2	25,7
Gran San Luis	2,60%	1,42%	1,89%	4.881	5.160	6.757	1,40%	4,60%	3,31%	0,5	3,2	1,7	37,9	39,7	33,0
Gran Mendoza	0,82%	0,57%	0,67%	25.240	26.274	31.568	1,01%	3,11%	2,26%	1,2	5,4	3,4	34,7	34,4	29,7
San Nicolás - Villa Constitución	0,55%	0,48%	0,50%	6.687	7.197	7.548	1,85%	0,80%	1,22%	3,4	1,7	2,4	26,3	25,0	24,5
Viedma - Patagones	1,33%	2,37%	1,95%	1.813	1.939	2.211	1,70%	2,21%	2,00%	1,3	0,9	1,0	40,1	39,5	39,9
Bariloche - Dina Huapi	2,28%	2,28%	2,28%	5.276	5.623	6.378	1,61%	2,12%	1,92%	0,7	0,9	0,8	20,2	20,7	20,9
Río Grande	2,47%	3,45%	3,05%	1.553	1.871	2.442	4,77%	4,54%	4,63%	1,9	1,3	1,5	38,7	35,4	33,2
Río Gallegos	1,63%	3,61%	2,82%	2.828	3.422	4.414	4,88%	4,33%	4,55%	3,0	1,2	1,6	30,5	26,9	25,8
Gran Córdoba	0,69%	0,69%	0,69%	36.325	38.917	43.522	1,74%	1,88%	1,82%	2,5	2,7	2,6	39,8	38,2	35,6
Gran Rosario	0,64%	0,36%	0,47%	24.444	25.505	29.484	1,07%	2,45%	1,89%	1,7	6,8	4,0	50,4	49,6	43,8
Neuquén - Plottier - Cipolletti	1,57%	1,37%	1,45%	7.586	8.745	10.686	3,62%	3,40%	3,49%	2,3	2,5	2,4	43,4	40,1	35,6
Concordia	0,72%	0,72%	0,72%	3.481	3.661	4.214	1,27%	2,37%	1,93%	1,8	3,3	2,7	42,7	41,8	37,9
Corrientes	1,58%	0,39%	0,86%	4.964	5.159	6.143	0,97%	2,95%	2,15%	0,6	7,6	2,5	68,2	69,8	60,0
Santa Rosa - Toay	1,35%	0,41%	0,78%	3.685	3.905	4.437	1,46%	2,15%	1,88%	1,1	5,3	2,4	31,4	31,2	28,2
Río Cuarto	0,86%	0,75%	0,80%	4.583	4.925	5.691	1,82%	2,44%	2,19%	2,1	3,2	2,8	34,8	33,5	30,3
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	2,80%	2,80%	2,80%	3.817	4.250	5.098	2,72%	3,08%	2,93%	1,0	1,1	1,0	43,3	43,4	42,7
Gran Resistencia	0,91%	0,91%	0,91%	7.122	7.581	8.737	1,57%	2,39%	2,06%	1,7	2,6	2,3	52,7	51,3	47,0
Santa Fe - Santo Tomé	1,06%	0,34%	0,63%	11.677	12.032	13.339	0,75%	1,73%	1,34%	0,7	5,1	2,1	41,7	42,2	38,9
Gran Paraná	0,93%	0,93%	0,93%	6.393	6.610	7.820	0,84%	2,84%	2,04%	0,9	3,0	2,2	40,2	40,4	36,1
Gran La Plata	0,92%	2,32%	1,76%	22.516	23.270	27.472	0,83%	2,81%	2,01%	0,9	1,2	1,1	32,0	32,1	31,2
Formosa	2,00%	0,07%	0,84%	4.099	4.396	5.980	1,76%	5,26%	3,85%	0,9	*	*	54,5	55,0	40,6
La Rioja	1,96%	1,72%	1,81%	3.845	4.149	5.321	1,92%	4,23%	3,30%	1,0	2,5	1,8	44,1	44,2	38,2
Santiago del Estero - La Banda	1,63%	0,35%	0,86%	7.109	7.778	9.940	2,27%	4,17%	3,41%	1,4	*	4,0	49,1	47,9	38,3
Rawson - Trelew	0,85%	0,81%	0,83%	3.267	3.396	3.995	0,97%	2,74%	2,03%	1,1	3,4	2,5	38,3	38,2	34,0
Gran San Juan	1,37%	0,98%	1,14%	9.837	10.170	11.850	0,84%	2,58%	1,88%	0,6	2,6	1,7	45,3	46,3	42,1
Posadas	1,77%	1,52%	1,62%	7.016	7.562	9.234	1,89%	3,39%	2,79%	1,1	2,2	1,7	43,1	42,9	38,5
Gran San Fernando del Valle de Catamarca	1,91%	0,59%	1,12%	3.860	4.265	5.287	2,53%	3,65%	3,20%	1,3	6,2	2,9	49,5	48,4	40,4
Mar del Plata - Batán	0,98%	0,86%	0,91%	13.329	13.654	14.418	0,60%	0,91%	0,79%	0,6	1,1	0,9	42,9	43,6	43,4
Ushuaia	2,50%	3,21%	2,93%	1.058	1.225	1.433	3,72%	2,65%	3,08%	1,5	0,8	1,1	48,8	46,6	48,1
Gran Salta	1,73%	1,99%	1,89%	9.131	10.126	13.033	2,62%	4,70%	3,62%	1,5	2,4	1,9	55,2	53,4	46,7
Gran San Miguel de Tucumán	0,95%	0,94%	0,94%	13.937	15.411	17.042	2,55%	1,69%	2,03%	2,7	1,8	2,2	57,4	53,9	51,6
Gran San Salvador de Jujuy	1,61%	1,24%	1,39%	4.344	4.723	5.673	2,11%	3,10%	2,71%	1,3	2,5	1,9	67,1	65,8	59,0
Gran Buenos Aires	1,59%	1,59%	1,59%	254.402	263.195	276.106	0,85%	0,80%	0,82%	0,5	0,5	0,5	53,3	54,8	57,5
Total	1,38%	1,32%	1,35%	530.008	556.324	619.283	1,22%	1,80%	1,57%	0,88	1,36	1,17	47,6	47,9	46,5
Total sin Gran Buenos Aires	1,14%	1,00%	1,06%	275.606	293.129	343.177	1,55%	2,66%	2,22%	1,36	2,66	2,10	42,3	41,6	37,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC e imágenes provistas por Google Earth.

*No se calcula el factor debido al bajo incremento poblacional registrado.

Acerca de los autores

Gabriel Lanfranchi: Director del Programa de Ciudades en CIPPEC. Arquitecto (Universidad de Buenos Aires) y Magister en Economía Urbana (Universidad Di Tella). SPURS Fellow (Massachusetts Institute of Technology). Docente en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Universidad de Buenos Aires).

Juan Ignacio Duarte: Investigador asociado en el Programa de Ciudades (CIPPEC). Licenciado en Urbanismo (Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina), Especialista en mercados y políticas de suelo (*Lincoln Institute of Land Policy*).

Guadalupe Granero Realini: Arquitecta y Magister en Planificación Urbana y Regional (Universidad de Buenos Aires). Es docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires y becaria ELAP del gobierno de Canadá (Universidad de Ryerson).

Los autores agradecen a los miembros del Laboratorio Urbano Digital (LUD), **Tobías Gimenez Hutton**, **Francesca Ferlicca**, **Soledad Rodriguez**, **Agustín Mango** y **Marcela Echeverría**. También agradecen la colaboración de **Fernando Bercovich**, coordinador del Programa de Ciudades, quien se encargó la edición general y control de calidad del presente documento.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Lanfranchi, G., Duarte, J. I., y Granero Realini, G. (enero de 2018). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos. **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°197**. Buenos Aires: CIPPEC.

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

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





@CIPPEC



/cippec.org



/fcippec



www.cippec.org

Con los **Documentos de Análisis 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, y presenta recomendaciones propias.

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, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.