

PROYECTO
2011
ARGENTINA
DEL BICENTENARIO
AVANCE

3

ARGENTINA URBANA

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA UNA POLÍTICA
NACIONAL DE URBANIZACIÓN

3

PER
ET
2011

ARGENTINA
DEL BICENTENARIO

AVANCE

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana.
1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011.
v. 1, 176 p.: il.; 31x24 cm.

ISBN 978-987-1797-09-7

1. Planificación. 2. Ordenamiento Territorial. I. Título.
CDD 711

Fecha de catalogación: 08/11/2011

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

DISEÑO EDITORIAL
DISEGNOBRASS
Lavalle 959 1º, (C1047AAR)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.disegnobrass.com

IMPRESIÓN
LETRA VIVA S.A.
Constitución 1733/35, (C1151AAO)
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.letraviva.com.ar

El material incluido en esta publicación puede ser reproducido total o parcialmente, ya sea por medios mecánicos o electrónicos, siempre que se citen la fuente y su autor.

Impreso en Argentina

3

ARGENTINA URBANA

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA UNA POLÍTICA
NACIONAL DE URBANIZACIÓN



REPÚBLICA ARGENTINA
PODER EJECUTIVO NACIONAL
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS
Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

AUTORIDADES



PRESIDENTA DE LA NACIÓN
DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN
PÚBLICA Y SERVICIOS
ARQ. JULIO DE VIDO

SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN Y CONTROL
DE GESTIÓN
LIC. ROBERTO BARATTA

SUBSECRETARIO LEGAL Y TÉCNICA
DR. RAFAEL LLORENS

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
ARQ. GRACIELA OPORTO

SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS
ING. JOSÉ FRANCISCO LÓPEZ

SECRETARIO DE ENERGÍA
ING. DANIEL OMAR CAMERON

SECRETARIO DE TRANSPORTE
ING. JUAN PABLO SCHIAVI

SECRETARIO DE COMUNICACIONES
ARQ. LISANDRO SALAS

SECRETARIO DE MINERÍA
ING. JORGE OMAR MAYORAL



PALABRAS DEL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS

Presentar el segundo avance del Plan Estratégico Territorial es una ocasión para congratularnos, porque evidencia que el camino que hemos emprendido en materia de planificación territorial no tiene retroceso. La decisión del entonces Presidente Néstor Kirchner de crear un ministerio que asociara en su denominación las nociones de planificación, federalismo e inversión pública nos obligó a ser, de algún modo, pioneros en la recuperación de una práctica de gobierno que había sido abandonada por muchos años. Hoy nos enorgullece constatar que el camino de la planificación estratégica participativa se ha multiplicado, con importantes resultados alcanzados por otros ministerios del Gobierno Nacional, así como por numerosos gobiernos provinciales y locales y organizaciones representativas del sector privado.

La crisis que actualmente padecen las economías de los países desarrollados permite revalorizar las ideas clave con las cuales se condujo el vigoroso proceso de desarrollo de la Argentina desde el año 2003. Durante años, prevalecieron las teorías que concebían la necesidad de achicar el Estado para que el mercado desplegara su iniciativa y pudiera realizarse el círculo virtuoso del crecimiento. Lo que se hizo en base a ello fue rediseñar los Estados para que fueran funcionales al flujo de los capitales financieros globales y a sus intereses locales asociados. En este contexto, no es cierto que no se planificara, sino que, bajo el supuesto de que era el mercado el que garantizaba la mayor eficiencia y racionalidad en la asignación de recursos, el Estado tomaba las decisiones de inversión sobre la base de las iniciativas planificadas por el sector privado como parte de su estrategia empresarial. Nuestra historia reciente muestra que esas teorías, lejos de hacer converger crecimiento y desarrollo, aumentan las brechas entre sectores sociales y acrecientan las distancias entre regiones ricas y pobres. El accionar especulativo de los mercados provoca desastres socioeconómicos como los que estamos presenciando en el mundo, y son los Estados los que vuelven a adquirir protagonismo; aunque lamentablemente, en muchos casos, llevando adelante soluciones de ajuste que acaban profundizando las inequidades. Lo que hoy ocurre a

nivel global muestra que la planificación debe estar en manos de Estados que garanticen el desarrollo con inclusión social y que la utilicen como instrumento de fomento, invirtiendo para promover el crecimiento con igualdad de oportunidades. Con esta visión fue creado el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y, dentro de su órbita, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, como herramienta operativa a tal efecto.

La publicación que hoy ponemos a disposición de toda la sociedad es el resultado del trabajo realizado en forma mancomunada con los representantes de todas las jurisdicciones federales del país, así como de los países de la región, en pos del objetivo que nos planteamos desde los primeros pasos de la agenda de planificación: la construcción de un territorio nacional equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, en un escenario geopolítico regional que impulsa con fuerza la integración latinoamericana. Se exponen aquí la serie de trabajos mediante los cuales se desarrollan los ejes estratégicos concertados a lo largo del primer avance del Plan Estratégico Territorial, evidenciando su proceso de consolidación como herramienta para orientar la inversión pública y el ordenamiento territorial. Los pasos que hemos dado nos permiten afirmar que estamos recuperando la noción de territorio nacional como proyecto común, la que anhelaron nuestros Libertadores y que asentaron aquellos Planes Quinquenales del peronismo.

En suma, estamos institucionalizando la planificación del territorio, logrando la articulación entre los organismos ejecutores de inversión en infraestructuras, proveyendo información y criterios para optimizar los procesos de toma de decisiones y convocando a todos los niveles de gobierno del territorio y al sector privado a sumarse a esta empresa. Continuaremos planificando para reforzar el proyecto de desarrollo con inclusión social que conduce nuestra Presidenta Cristina Fernández de Kirchner redistribuyendo el ingreso, acortando las brechas, equilibrando el territorio y haciendo realidad el país que nuestros próceres imaginaron.

Arq. Julio De Vido

Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

PRÓLOGO

El Avance II del “Plan Estratégico Territorial” (PET), que hoy tenemos la satisfacción de presentar, constituye tanto un balance de lo realizado en la materia desde la órbita nacional, al cabo de dos gestiones de gobierno, como un enunciado de los que, a nuestro entender, deberían ser los ejes rectores de una agenda futura que lo consolide como proceso sistemático. El acompañamiento de los gobiernos provinciales desde los comienzos de la iniciativa del Gobierno Nacional, en el año 2004, permitió generar una dinámica de trabajo interactiva, enriquecedora y con resultados paulatinos. Así, gracias a ese apoyo inicial, hoy en la Argentina podemos dar cuenta de la instalación definitiva de una práctica de planificación democrática, federal, participativa y adecuada a los actuales retos del territorio, así como de la existencia de líneas de acción de mediano y largo plazo dirigidas a consolidarla.

Es también la ocasión para resaltar la fuerte decisión política del Presidente Néstor Kirchner y de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner de recuperar la planificación como herramienta fundamental en manos del Estado y la convicción y visión estratégica con la que el Ministro Julio De Vido condujo este proceso. Su decidido apoyo a nuestra tarea hizo posible la concreción de los avances que hoy podemos mostrar a la sociedad.

Retomar, luego de décadas de abandono, la planificación territorial como tarea de Estado en un país que comenzaba a salir de la crisis más profunda de su historia exigió tener muy claras las claves sobre las que debía asentarse la actividad, para constituirse en un instrumento estratégico de gobierno y superar el histórico sesgo tecnocrático de las oficinas de planificación. Tales claves, estrechamente vinculadas a los ejes fundamentales del proyecto de desarrollo con inclusión social, fueron: a) el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas, con independencia de su lugar de residencia; b) el reconocimiento del federalismo, como condición de partida de la construcción de un proyecto de territorio e identidad nacional; c) la integración regional suramericana como plataforma para el fortalecimiento de la soberanía nacional y d) la robusta inversión

pública como motor del desarrollo y la activación económica, acompañada por un proceso de planificación estratégica territorial de mediano y largo plazo. Estos ejes fueron fundamento de la agenda de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y subyacen a todas las actividades realizadas a lo largo de los últimos ocho años.

Los avances en la instalación de la cultura de la planificación territorial en nuestro país se reflejan en una serie de hitos que ilustran su evolución. Como en toda construcción político-institucional, cada uno de ellos revela momentos de maduración que cristalizan fases de trabajo previas, las cuales, si bien no pueden mensurarse cuantitativamente, representan el verdadero proceso de consolidación de la planificación del territorio. Entre estos hitos pueden mencionarse: la presentación, en el año 2004, del documento denominado “Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial”, como primera reflexión acerca de la situación del territorio nacional heredado, sentando las bases conceptuales y metodológicas para encarar el proceso de planificación estratégica a nivel nacional; la presentación por parte de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en marzo de 2008, del Avance I del PET, resultado del trabajo conjunto realizado con las provincias respecto del Modelo de Territorio Nacional Deseado y de las inversiones en infraestructuras y equipamientos considerados estratégicos para construirlo; la constitución, en diciembre del mismo año, del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como organismo de articulación y formación de consensos acerca de las políticas de planificación y ordenamiento territorial de carácter interjurisdiccional; la presentación, nuevamente por parte de la Presidenta, en septiembre de 2010, del “Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial”, producido en el seno del COFEPLAN, mediante el cual los gobiernos provinciales promueven la determinación de una serie de principios rectores para garantizar el desarrollo armónico del territorio nacional.

Los contenidos de la presente publicación recogen estos avances y dan cuenta, a su vez, de la magnitud de la tarea realizada

a lo largo del Avance II del PET. La concepción del territorio en términos integrales, presente desde sus inicios, sumada a la concertación de lineamientos de trabajo a futuro, incluidos en el Avance I, han conducido a una complejización de la continuidad del trabajo del PET. Esta complejización se refleja en tres aspectos de esta nueva etapa: en primer lugar, en la implementación de líneas programáticas específicas, que atienden al desarrollo de los lineamientos; en segundo lugar, en las necesarias articulaciones, cruces y coordinaciones con las áreas sectoriales de todos los niveles de gobierno en el ámbito nacional, así como a nivel regional; y finalmente, en tercer lugar, en el abordaje de nuevas temáticas, como respuesta a los desafíos territoriales identificados a lo largo de la profundización del trabajo. El proceso político-institucional de esta construcción se traduce en el diverso grado de maduración y desarrollo de las distintas líneas de trabajo, lo cual explica la estructura de esta publicación, compuesta por cuatro volúmenes.

En el primer volumen, denominado "Planificación Estratégica Territorial", se exponen los fundamentos y estrategias generales de dicha política, se resumen los hechos significativos que jalonaron la agenda de planificación territorial desde el año 2004, se sintetizan los resultados de las distintas líneas de trabajo desarrolladas y, por último, se plantean, como perspectivas futuras, los lineamientos propuestos para garantizar la consolidación del proceso de planificación del territorio en el mediano plazo.

El segundo volumen, denominado "Territorio e Infraestructura", recoge el trabajo realizado con la participación de todas las provincias, el cual, mediante la aplicación de una metodología homogénea, ha tenido como resultado una cartera de proyectos de inversión ponderados según su impacto territorial a nivel provincial y nacional, que surge de la actualización de los Modelos Deseados Provinciales. Esta última se realiza en función de las necesidades del territorio a escala microrregional y, mediante sucesivas agregaciones y adecuaciones metodológicas, contribuye a un análisis renovado de las necesidades de inversión a escala

nacional, así como una plataforma inicial para lograr la futura sistematización del procedimiento.

El tercer volumen, denominado "Argentina Urbana", desarrolla en profundidad una de las consignas concertadas en el Avance I del PET: la promoción de un sistema policéntrico de núcleos urbanos. Partiendo de una jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional, se realiza un análisis de tipo casuístico centrado fundamentalmente en las ciudades medias, que revela las características intrínsecas del proceso de producción urbana. Este trabajo concluye en la propuesta de una serie de lineamientos estratégicos que deberían fundamentar una política nacional en la materia.

En el cuarto volumen, denominado "Integración Territorial Internacional", se sistematizan los avances realizados desde la Dirección Nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional, tanto en materia de integración territorial bilateral, como multilateral. En cuanto a la primera, se desarrollan las líneas de acción desplegadas en el marco de la Planificación de la Integración Territorial Bilateral, tales como la formulación y evaluación de programas de inversiones, y la participación en foros de discusión y negociación. En el campo de la integración multilateral, se detallan las acciones llevadas a cabo por la Dirección en tanto representante de la Argentina en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la cual funciona como Foro Técnico de la UNASUR para la integración física de los doce países suramericanos.

Cabe, por último, expresar el agradecimiento a las autoridades nacionales que me han encomendado la responsabilidad de conducir este proceso de Planificación Estratégica Territorial, a las autoridades provinciales que han participado con entusiasmo desde el inicio de la convocatoria, a los equipos técnicos de los organismos e instituciones que han colaborado en su realización y al equipo de trabajo del organismo a mi cargo, cuyo compromiso político y profesional ha hecho posibles los resultados que hoy nos complace presentar.

Arq. Graciela Oporto
Subsecretaria de Planificación Territorial
de la Inversión Pública

ÍNDICE

CAPÍTULO I CIUDAD Y TERRITORIO

- 1. LA CUESTIÓN URBANA EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL 15**
- 2. PROGRAMA “ARGENTINA URBANA” 19**
- 3. EL DESAFÍO DE LA URBANIZACIÓN 21**
 - 3.1. Ciudades y territorios en rápida transformación
 - 3.2. La dinámica de urbanización en el mundo
 - 3.3. Riesgos y oportunidades del desarrollo urbano

CAPÍTULO II LAS CIUDADES ARGENTINAS

- 1. SISTEMA URBANO ARGENTINO: CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS 33**
 - 1.1. Tendencias demográficas y rasgos generales de la urbanización en Argentina
 - 1.2. La jerarquización del sistema urbano nacional
 - 1.3. Caracterización del sistema por los atributos propios de los nodos
 - 1.4. Caracterización por atributos de relación
 - 1.5. La organización política del territorio y las formas del gobierno local
- 2. DINÁMICA DE URBANIZACIÓN DE LAS CIUDADES ARGENTINAS 59**
 - 2.1. Consideraciones metodológicas
 - 2.2. De la dinámica de expansión
 - 2.3. Procesos urbanos simultáneos
 - 2.4. Observaciones en nodos microrregionales
 - 2.5. De la dotación de infraestructuras y servicios básicos
- 3. ESTADO Y MERCADO EN LA PRODUCCIÓN DE CIUDAD 113**
 - 3.1. Caracterización de los mercados de suelo
 - 3.2. Relación entre procesos urbanos y mercado de suelo
 - 3.3. Gestión y regulación de la urbanización

CAPÍTULO III
HACIA UNA
URBANIZACIÓN
SUSTENTABLE

1. DERECHO A LA CIUDAD 129

2. DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DE LA URBANIZACIÓN 131

2.1. Estructuración del sistema urbano nacional

2.2. Pautas de crecimiento urbano

2.3. Sostenibilidad económica de la urbanización

2.4. La gestión del territorio: hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales

3. CLAVES PARA UNA AGENDA NACIONAL 141

ANEXO **SÍNTESIS DE CASOS DE ESTUDIO 147**

FUENTES **167**

GLOSARIO **171**

AUTORES **173**

CAPÍTULO I

CIUDAD Y TERRITORIO

1

LA CUESTIÓN URBANA EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

La cuestión urbana fue tratada a lo largo del proceso de construcción del Avance I del PET desde una perspectiva regional, en tanto patrón que estructura y polariza los territorios provinciales y el territorio nacional. La población y las actividades económicas que concentraba cada ciudad y/o aglomerado y los flujos de bienes y servicios que entre ellos se sucedían fueron elementos sustantivos para el diseño de los respectivos Modelos Actuales y Deseados Provinciales y para los consecuentes Modelos Actual y Deseado Nacional.

Este enfoque enmarcó el diagnóstico del sistema de asentamientos humanos argentino, en el que se destacan los siguientes conceptos:

“La población argentina se asienta básicamente en las áreas urbanas: en el año 2001 la población urbana total era del 89,3% y para el año 2015, según proyecciones del INDEC, se estima que la población llegará a 42,4 millones, y la tasa de urbanización ascenderá al 94%. Con dicha tasa, Argentina se encuentra entre las naciones más urbanizadas del mundo, por encima de la media de las naciones de Europa y Estados Unidos. Sin embargo, si bien estos valores son significativos, es la distribución geográfica del sistema de ciudades en el territorio, su tamaño relativo (en términos de concentración de población) y su tipología (en términos de la dinámica de su desarrollo en el territorio) lo que caracteriza la naturaleza de nuestro proceso urbanizador”.

“Mientras gran parte de la región pampeana detenta una estructura policéntrica, articulada por una red vial mallada que soporta vínculos multidireccionales, el resto de las zonas no llega a configurar estructuras de este tipo. En ellas se observan subsistemas de ciudades concentrados en orden a los rasgos particulares de cada geografía –los valles en el NOA; los oasis de riego en Cuyo y el Alto Valle; los ríos en el NEA y el litoral marítimo en la Patagonia– en las que la ciudad capital y sus satélites centralizan la población y los servicios regionales”.

“Las pequeñas ciudades componentes de cada subsistema regional –de poca población y baja complejidad urbana– se vinculan a sus centros de referencia mediante sistemas viales radiales, con frágiles

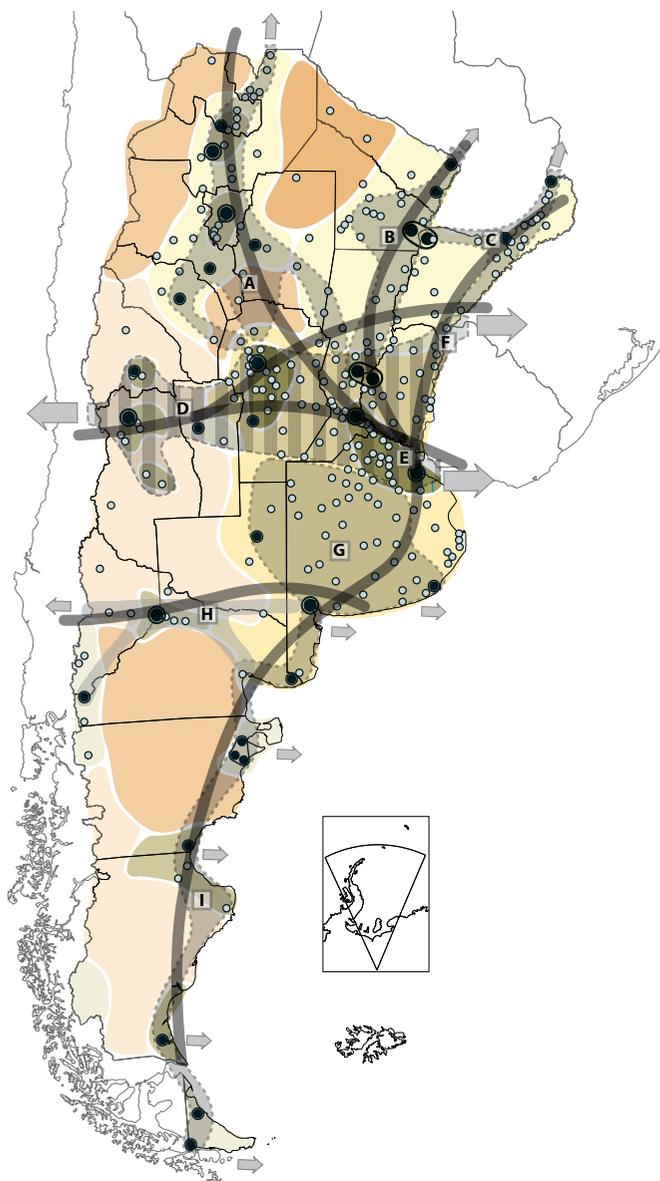
interconexiones, fragilidad que va en aumento a medida que es mayor la distancia a estos últimos, afectando severamente a la población rural. En lo que respecta a los intersticios territoriales emergentes de la estructura de asentamientos descripta, su paulatino vaciamiento –habida cuenta de su dinámica socio-productiva expulsora de población– implica graves riesgos de despoblamiento”.

A la hora de establecer las pautas para la construcción del Modelo Deseado del Territorio Nacional, los representantes provinciales involucrados en la elaboración del PET coincidieron en la estrategia de promover un esquema policéntrico de núcleos urbanos, como idea rectora complementaria a las de promover la integración nacional e internacional, el fortalecimiento y reconversión productiva, y la conectividad interna del territorio nacional.

“La premisa subyacente es que todos los habitantes del país deben tener adecuada accesibilidad a los recursos tecnológicos, culturales y servicios sociales e institucionales, que históricamente se han concentrado en las grandes ciudades y capitales provinciales. Para lograr una adecuada distribución territorial de este tipo de dotaciones –esenciales a la equidad regional y a la difusión de innovaciones– es necesario contar con un sistema urbano policéntrico y equilibrado, que fortalezca las ciudades intermedias que articulan el sistema nacional y que en las últimas décadas muestra una alentadora tendencia de crecimiento”.

“Consolidar un sistema policéntrico de ciudades apunta a revertir los rasgos descriptos, equilibrando la oferta de dotaciones y servicios del territorio, con un doble objetivo: garantizar el arraigo de la población en su lugar de origen, proveyendo condiciones para su reproducción con una calidad de vida digna y ofrecer condiciones atractivas para el desarrollo de las actividades productivas generadoras de empleo local y regional. Lograr que se desarrolle a lo ancho del territorio nacional una red de centros intermedios que complementen a las ciudades principales en lo que respecta a las ofertas de salud, educación, vivienda, recreación, servicios institucionales y financieros, etc., resulta fundamental para ofrecer a los habitantes del país posibilidades equitativas de desarrollo económico y social, fortaleciendo su identidad y desalentando en paralelo la migración a las grandes aglomeraciones”.

MODELO ACTUAL



CATEGORÍAS DE DINÁMICA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

CATEGORÍA A		CATEGORÍA C	
	A1		C1
	A2		C2
	A3		C3
CATEGORÍA B			Tejido conectivo corredores
	B1		Núcleos estructurantes
	B2		Ciudad mayor o igual a 10.000 habitantes

El documento publicado en el año 2008 complementa estos conceptos exponiendo un análisis general de las características demográficas y tipológicas de los centros que componen el sistema urbano nacional, en función de la información disponible hasta la fecha. A su vez, sobre la base de las problemáticas detectadas y las estrategias territoriales concertadas a lo largo del proceso de trabajo, plantea un conjunto de recomendaciones generales que ilustran líneas de trabajo futuro.

Para profundizar el significado de las consignas consensuadas durante el Avance I del PET fue necesario abordar coordenadas de análisis tanto de naturaleza regional como local. En cuanto a las primeras, se plantearon lineamientos estratégicos y de inversión en infraestructuras dirigidos a potenciar relaciones de complementariedad entre los componentes del sistema de centros. Respecto de las segundas, se profundizó en el conocimiento acerca de los procesos intrínsecos de la producción de ciudad, con el fin de delinear una futura agenda nacional de políticas de calificación urbana. Esta agenda estará atravesada por las condiciones de inequidad histórica del soporte territorial del sistema urbano, en el que se destacan regiones que presentan niveles de pobreza semejantes a los de aquellos países más necesitados del planeta, con serios déficits de conectividad, infraestructuras y servicios básicos, y regiones que exhiben dotaciones y niveles de riqueza similares a los de los países más desarrollados. Ambos enfoques fueron abordados mediante el conjunto de líneas de trabajo paralelas y complementarias que constituyen el Avance II del PET. Las primeras coordenadas fueron consideradas dentro del proceso de actualización de los Modelos Deseados Provinciales y de la ponderación de las carteras nacional y provinciales de proyectos de inversión en infraestructuras; mientras que las segundas nutrieron los componentes del Programa Argentina Urbana, cuyos resultados recoge la presente publicación.

Más allá de los criterios de discriminación entre lo urbano y lo rural, que se enmarcan en el debate acerca de la identidad de los territorios difusos que caracterizan al proceso actual de ocupación del territorio, el espacio urbano como ámbito cotidiano de la vida en sociedad de gran parte de la población argentina es incontrastable. Es, por lo tanto, en el contexto urbano, donde se manifiestan gran parte de los problemas sociales contemporáneos y donde se plantean los principales desafíos que representan las políticas territoriales vinculadas con el crecimiento y el desarrollo humano. Los datos censales revelan que cerca del 90% de la población argentina vive en asentamientos urbanos, cuya naturaleza está ligada al universo de atributos que le otorgan su identidad. Tales atributos, como se verá más adelante, refieren a aspectos intrínsecos, que remiten a su grado de centralidad, fuertemente condicionado por su inserción territorial y sus atributos de relación, que a la vez remiten tanto a su rol dentro del sistema de centros nacional y regional, como a la forma en que se inscriben en el gobierno del territorio.

Si bien estos atributos configuran un mosaico de perfiles urbanos con características y problemáticas diversas, cuyas pautas de gobernabilidad no pueden ser directamente transferibles, es posible agrupar la naturaleza de los riesgos y oportunidades que comparten. Sobre la base del agrupamiento de perfiles

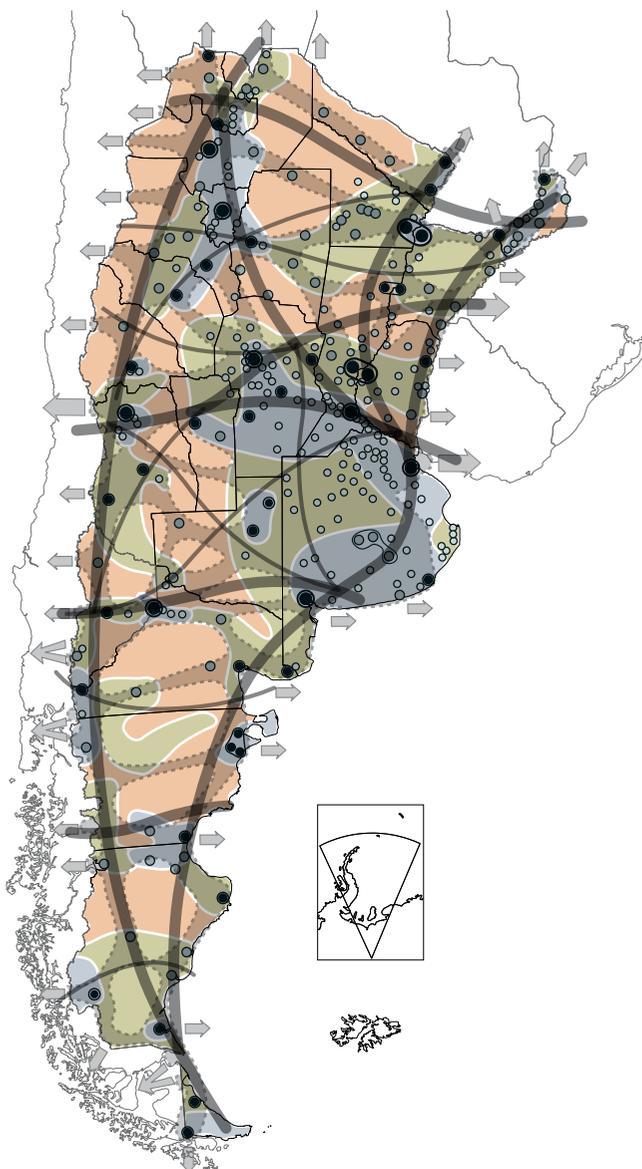
urbanos se pueden, por lo tanto, socializar experiencias locales y regionales, aprender de las prácticas que han sido exitosas, plantearse estrategias territoriales complementarias y solidarias y optimizar recursos humanos y presupuestarios. En suma, la definición de perfiles urbanos permite delinear y concertar políticas públicas de urbanización que supongan un acceso más democrático al conocimiento y que apunten a lograr un modelo más equitativo de desarrollo del territorio.

Esta mirada no supone desconocer el paradigma del desarrollo local, sino por el contrario, dar cuenta de la necesidad de inscribirlo en el universo de fenómenos que lo condicionan. Las doctrinas y metodologías de desarrollo local y de desarrollo endógeno se han instalado en los discursos académico y político y en el imaginario de los actores sociales. Sin embargo, éstas han sido exitosas sólo en aquellos casos en que factores inherentes al capital social local fueron articulados con factores relativos a la inserción regional de la ciudad. En efecto, las localidades son parte inseparable de microrregiones y regiones más amplias, y sus oportunidades para el desarrollo están fuertemente condicionadas por patrones históricos y procesos socioeconómicos de orden nacional, regional o global. En consecuencia, cuando el objetivo es la mejora de una situación local, no es posible abstraerla del complejo territorial en el cual se enmarca, ni de su inserción en la política económica nacional y en el conjunto de políticas sectoriales, nacionales o provinciales, que fomentan o penalizan sus oportunidades. Esto abre hoy en América Latina un renovado debate acerca de la responsabilidad de los gobiernos supralocales ante la ciudadanía, cuyas claves se sintetizan en la idea de superar la consigna de la descentralización de competencias como mero abandono de ciertas obligaciones de Estado.

La idea de recuperación del proyecto de país y su reflejo en un proyecto de territorio, que condujo el desarrollo del PET, es la misma que fundamenta la pertinencia de otorgarles estatus nacional a las políticas públicas relativas a la urbanización. Esto es sinónimo de producir y socializar conocimiento acerca de la problemática urbana nacional, de establecer parámetros e indicadores que propendan a la equidad y al desarrollo urbano armónico a nivel nacional, de producir lineamientos de urbanización acordes con los retos sin fronteras administrativas que comporta el territorio; en suma, que la definición de los parámetros urbanísticos que pautan la calidad de vida de los habitantes constituyan plataformas nacionales, tal como sucede con las políticas públicas de educación o de salud. En el marco del respeto por la autonomía de los gobiernos locales, esto supone abrir el juego a un proceso de concertación en el que deberán estar involucrados todos los estamentos del gobierno del territorio y que, sin duda, forma parte del proceso de madurez y consolidación institucional que atraviesa nuestro país.

En síntesis, la dimensión que ha cobrado la cuestión urbana requiere de políticas solidarias y concurrentes de los gobiernos locales, de los gobiernos provinciales y del Gobierno Nacional, y políticas de planificación y ordenamiento territorial de responsabilidad pública indelegable, que garanticen el derecho a la ciudad de todos los habitantes de la Nación.

MODELO DESEADO



CATEGORÍAS DE DINÁMICA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

CATEGORÍA A

	A cualificar
	A potenciar
	A desarrollar
	Tejido conectivo

	Malla estructurante
	Núcleos estructurantes
	Ciudad a potenciar
	Ciudad mayor o igual a 10.000 habitantes

PROGRAMA "ARGENTINA URBANA"

El Programa Argentina Urbana se perfila durante el año 2008 con el objetivo general de profundizar en el conocimiento de las características actuales del sistema urbano nacional, identificando los fenómenos recurrentes que requieren del accionar de gobierno para su corrección. El objetivo específico es delinear políticas públicas, susceptibles de ser promovidas desde el Gobierno Nacional y avaladas por el consenso con los gobiernos provinciales y locales, que den respuesta a los desafíos planteados en el Avance I del PET. Una de sus aspiraciones iniciales fue instalar un debate que excediera a las grandes áreas metropolitanas, históricamente más estudiadas, dando cuenta de los riesgos y oportunidades que presenta actualmente la gran cantidad de ciudades intermedias que componen el sistema urbano nacional, considerando la falta de conocimiento sistemático acerca de ellas y de la acelerada dinámica de crecimiento que las caracteriza.

Se delinearón los siguientes objetivos marco, sobre cuya base se orientaron las distintas líneas programáticas del trabajo:

- Proveer una caracterización y diagnóstico del sistema urbano nacional, el Modelo Urbano Actual, especificando los ejes problemáticos del proceso de producción urbana, identificando perfiles urbanos característicos y escenarios prospectivos
- Proponer lineamientos de política pública relacionados con los fenómenos identificados, poniendo énfasis en los concernientes a la esfera urbano-ambiental y en lo relativo a los instrumentos de planificación y gestión: crecimiento urbano sustentable, instrumentos normativos y de intervención urbanística en mercado de suelo, vivienda, movilidad y dotación de infraestructuras básicas y equipamientos
- Implementar un programa de difusión, sensibilización y capacitación de agentes gubernamentales de todas las jurisdicciones del país, así como de actores privados y organizaciones sociales implicados en la producción de la ciudad

En tal sentido, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) llevó a cabo la coordinación de una serie de trabajos coadyuvantes del campo institucional y/o académico, realizado por su propio equipo técnico y por consultores externos. Tales trabajos fueron:

A. La caracterización y jerarquización del sistema de ciudades argentino, realizada por el equipo técnico de la SSPTIP. El análisis

permitió categorizar la preponderancia relativa de la ciudad en el territorio, así como discriminar ciertos rasgos distintivos que permitieron establecer perfiles urbanos característicos dentro del conjunto de ciudades del país. Para el análisis se consideraron todas las localidades con más de 2.000 habitantes de acuerdo con el Censo Nacional del año 2001, las cuales involucran al 90% de la población del país. Cabe aclarar que, al momento de realizarse esta publicación, aún no se contaba con datos del Censo de 2010 detallados a nivel de localidad.

B. El "Estudio de la dinámica de dispersión urbana mediante análisis de imagen satelital", que se desarrolló en el marco de un proyecto de investigación radicado en el Instituto Superior de Urbanismo (ISU) de la Universidad de Buenos Aires y dio lugar a la celebración de un convenio de colaboración entre la SSPTIP, la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU/UBA) y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE). El estudio hace foco en el análisis de la dinámica de dispersión urbana en las ciudades argentinas, dimensionándola y caracterizándola para, en una segunda instancia, poder asociarla con los fenómenos que gravitan en su producción. Se trató de un análisis de tipo casuístico, realizado sobre un universo de diez ciudades y/o aglomerados: Alto Valle de Río Negro-Neuquén, Gran San Miguel de Tucumán, Presidencia Roque Sáenz Peña, Venado Tuerto, Gran Posadas, La Rioja, Bariloche, General Pico, San Ramón de la Nueva Orán y Trelew-Rawson. Estos fueron seleccionados en relación con su representatividad dentro de los perfiles urbanos preidentificados como resultado de la caracterización y jerarquización del sistema urbano nacional. Se utilizaron imágenes satelitales Landsat 5 y Landsat 7, provistas por la CONAE. De acuerdo con la disponibilidad se seleccionaron, en primera instancia, imágenes coincidentes en lo posible con las fechas de los censos nacionales de 1991 y de 2001, y en segunda instancia, se trabajó con imágenes de 2008, año en que se realizó el análisis. Los resultados permiten contar con información consistente y homogénea acerca de la dinámica de expansión de las ciudades seleccionadas en un período de aproximadamente veinte años.

C. Los estudios de caso, a través de los cuales se realizó un análisis del desempeño urbano de ocho de las ciudades de la anterior muestra, que incluyen la interpretación de fotografías de alta resolución del tejido urbano producido durante el período de análisis de la expansión. Los casos de Alto Valle del Río Negro, Gran San Miguel de Tucumán, Presidencia Roque



TALLER PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL.
Provincia de Jujuy, mayo de 2008.



ASAMBLEA EXTRAORDINARIA DEL COFEPLAN.
Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2010.

Sáenz Peña y Venado Tuerto fueron desarrollados en profundidad por equipos consultores vinculados con las universidades nacionales de referencia de cada región en el marco del Estudio de Caracterización y Desempeño del Sistema Nacional Urbano para la Promoción de la Competitividad de Argentina, financiado por la Corporación Andina de Fomento mediante una cooperación no reembolsable (CAF-Programa A012006)¹. Los cuatro restantes –San Carlos de Bariloche, La Rioja, Gran Posadas y General Pico– fueron desarrollados por el equipo técnico de la Subsecretaría, sobre la base de la compilación de fuentes primarias y secundarias de diverso origen. En todos los casos, los estudios implicaron visitas de campo y entrevistas con informantes clave y representantes de las autoridades municipales.

D. Por último, el estudio “Efectos de la Dinámica de Urbanización de las Ciudades Argentinas sobre la Demanda de Servicios de Saneamiento”, realizado en cooperación entre el equipo de investigación de la FADU y el equipo técnico de la SSPTIP, y financiado por el Banco Mundial. Éste tuvo por objeto evaluar la demanda prospectiva de inversión en dotaciones básicas de servicios de agua potable y cloacas para el sistema de ciudades argentino, de mantenerse la dinámica de urbanización actual. Se realizó un

análisis de tipo casuístico sobre una muestra de seis ciudades, tomando como base información actualizada acerca de la oferta de dotaciones, la densidad del tejido urbano y la relación promedio de inversión / expansión de redes por superficie servida.

Acompañando los resultados preliminares de los distintos componentes se realizaron dos actividades de difusión. Durante la primera se presentó el PAU, enfatizando la caracterización y jerarquización del sistema urbano nacional y los aspectos metodológicos y resultados cuantitativos del estudio de la dinámica de expansión urbana mediante el análisis de imágenes satelitales. Durante la segunda se realizó un foro-taller en el cual participaron representantes de gobierno de las localidades involucradas en los estudios de caso y los equipos de las universidades regionales participantes. El intercambio de perspectivas de los diferentes participantes fue sumamente productivo y enriqueció las conclusiones preliminares del trabajo. Dichas conclusiones fueron expuestas y debatidas en el marco del COFEPLAN ante los representantes de todos los Gobiernos Provinciales, lo cual permitió su legitimación y consolidación. Por último, el equipo técnico del Gobierno Nacional emprendió la compilación y síntesis de diagnóstico y lineamientos que se exponen en la presente publicación.

3

EL DESAFÍO DE LA URBANIZACIÓN

3.1. CIUDADES Y TERRITORIOS EN RÁPIDA TRANSFORMACIÓN

La dinámica de los territorios contemporáneos desafía las perspectivas desde las cuales se han analizado los fenómenos urbanos y rurales. Si en otros momentos históricos cabía la posibilidad de encontrar distinciones relativamente claras entre la ciudad y el campo, hoy esas distinciones aparecen cuestionadas.

En primer lugar, porque a las tradicionales relaciones de proximidad de una ciudad con su entorno y del ámbito rural con las ciudades de referencia, se le superponen articulaciones a distancia. Para explicar qué sucede en las ciudades es necesario entender en qué redes están insertas, cómo se vinculan con otras ciudades, cómo participan en los circuitos de producción en sentido amplio, qué capacidad de control o de regulación de esos circuitos tienen. Sólo a modo de ejemplo, los procesos económicos dinámicos y veloces, como los relacionados con la expansión de la frontera agrícola o con la explotación minera y petrolera, no siempre tienen una articulación inmediata y sostenida con las localidades del área. Antes bien, estos procesos pueden constituir la causa de migraciones rural-urbano en diferentes escalas, de la conformación de economías de enclave con escasos vínculos con la dinámica local o de crecimientos explosivos seguidos de pérdida de población. El territorio resultante de esta variedad de procesos presenta discontinuidades y rupturas, áreas mejor conectadas y otras desintegradas y excluidas, todas ellas de difícil delimitación.

En segundo lugar, los procesos que actúan en la ciudad responden a decisiones de actores de diferentes escalas. Confluyen en el territorio decisiones de actores locales, provinciales, nacionales y globales, tanto en referencia a lo político como a lo productivo, lo social, lo ambiental y lo cultural. En este contexto, no es posible entender los cambios urbanos si son vistos únicamente desde el propio ámbito local, desde las posibilidades y potencialidades que plantean los actores locales. Pero tampoco puede explicarse mecánicamente esa dinámica local sólo a partir de las tendencias globales. En cada lugar hay historias y actores territoriales particulares que asumen, modifican, resignifican o resisten esas tendencias. A modo de ejemplo, procesos como los de integración regional a escala suramericana, y la consiguiente articulación de infraestructuras pueden ser de-

terminantes para explicar las dinámicas urbanas, no sólo de las ciudades de frontera sino de todas aquellas situadas en los ejes de integración.

En tercer lugar, la clásica organización del territorio en mosaicos, con una jerarquía piramidal, se transforma por las conexiones a distancia que ya fueron señaladas. En los esquemas clásicos de organización territorial, los núcleos urbanos se vinculaban entre sí en pasos sucesivos, desde los nodos de alcance local hasta las grandes ciudades con articulaciones internacionales. Los cambios en el sistema de transporte y en las condiciones de movilidad, el desarrollo de las telecomunicaciones y las redes informáticas y la inserción en redes de producción y de cooperación son elementos esenciales para definir nuevos vínculos entre ciudades que extienden las áreas de influencia de sus equipamientos comerciales y de servicios sobre localidades de diversos tamaños y sobre extensos ámbitos rurales. Esta movilidad diferencial se manifiesta en nuevas formas de organización de los desplazamientos, tanto los cotidianos, por trabajo o estudio, como los asociados con la atención de la salud, el ocio y la recreación, entre otros motivos.

En este marco, hay una expansión de ciertas características de la urbanización hacia porciones cada vez más amplias del territorio. Esta urbanización no se da solamente por el crecimiento formal de la cantidad de habitantes que viven en áreas urbanas y el simultáneo decrecimiento de la población rural, sino por la cada vez mayor articulación de población que reside en pequeños centros e incluso en áreas rurales con mercados de trabajo urbanos. De modo complementario, el proceso inverso –representado por la residencia en centros urbanos o en los bordes periurbanos y el trabajo en explotaciones rurales– también es un ejemplo de la urbanización.

Algunas de estas dinámicas del territorio han sido planteadas desde diversos ámbitos como el surgimiento de una nueva ruralidad. Esta perspectiva propone una mirada sobre lo rural que excede a las actividades agropecuarias tradicionales, para reconstruir cadenas de articulación de actividades de producción primaria e industriales en un continuo; señalar una amplia variedad de

SAN SALVADOR DE JUJUY.
Provincia de Jujuy.
Vista general.



usos del territorio rural, como los vinculados con el turismo y el ocio o con nuevas industrias; y considerar muy especialmente los pueblos y las ciudades pequeñas que están en estrecha relación con esas cadenas productivas. Esta atención a las necesidades de la producción agropecuaria modernizada implica, en algunos casos, una adaptación de las ciudades al campo y no a la inversa. Este fenómeno ha configurado lo que se ha dado en llamar “las ciudades del campo” y un medio geográfico altamente tecnificado, cargado con un componente científico e informacional que tiene importantes consecuencias desde el punto de vista ambiental, de la organización del trabajo y de la propia residencia en el ámbito rural. De todos modos, es necesario señalar la alta selectividad de estos procesos y sus contradictorias consecuencias, tanto en relación con las regiones donde se despliegan como en relación con las situaciones de exclusión que generan.

La mayor articulación urbano-rural tiene consecuencias metodológicas: la atención en la delimitación de los fenómenos estudiados; la necesidad de analizar la ciudad en estrecha vinculación con las actividades económicas y los circuitos de producción regionales; la identificación de la dinámica urbana en relación con una serie de niveles escalares –ámbitos metropolitanos, microregiones, corredores de circulación, espacios rurales, etc.– con los que establece intensas relaciones sociales, culturales, económicas y ambientales. Se requieren miradas integrales sobre el territorio que consideren de manera central el movimiento y las interacciones, que incorporen la dimensión económica y las nuevas formas de organización de la producción y que tengan en cuenta las necesidades de la población y las diversas formas de satisfacerlas. Las políticas urbanas, en consecuencia, deben inscribirse en el planteo más amplio de las políticas territoriales.

VILLA CARLOS PAZ.
Provincia de Córdoba.
Avance de urbanización
sobre las sierras.



3.2. LA DINÁMICA DE URBANIZACIÓN EN EL MUNDO

En este marco, la problemática de la urbanización está cobrando cada día mayor relevancia en todo el mundo. Según Naciones Unidas, más de la mitad de la población mundial reside en algún tipo de asentamiento urbano, aunque ese porcentaje varía entre las distintas regiones².

La población mundial actual está estimada en 6.900 millones, según la División Población de Naciones Unidas. Asia, con más de 4.100 millones de habitantes, reúne el 60% de la población mundial, seguida por África, con más de 1.000 millones de habitantes.

La distribución por regiones se observa en el Gráfico "La Población Mundial, por Regiones, 2010".

El creciente proceso de urbanización a nivel mundial está estrechamente vinculado con la reestructuración económica global iniciada durante el último cuarto del siglo XX. En los países del Sur, este proceso se manifiesta en la conformación de grandes centros urbanos con serias carencias estructurales en materia de cobertura de servicios básicos y gran cantidad de población excluida del acceso a los principales recursos urbanos. Al mismo tiempo, se producen vertiginosos crecimientos de ciudades medias, con un impacto significativo en la reconfiguración de los territorios y las redes urbanas. Ambas tendencias han generado una creciente preocupación en torno a las condiciones e implicancias que éstas conllevan en relación con las condiciones de vida y la sustentabilidad ambiental.

Existen tres tendencias importantes de la dinámica demográfica contemporánea: la reducción del ritmo de crecimiento de la población, la disparidad del crecimiento entre las regiones más de-

sarrolladas y las menos desarrolladas y la creciente urbanización. Durante la década de 2000, la tasa de crecimiento anual de la población mundial ha tendido a disminuir. En efecto, la tasa de crecimiento proyectada para la década del 2000 era del 1,4%; mientras que para el período 2010-2015 se estima que el crecimiento descenderá al 1,1% anual, como indica el Gráfico "Variación de la Población Urbana, por Regiones".

De acuerdo con los niveles de desarrollo, se aprecian dos dinámicas demográficas diferenciadas. Las regiones menos desarrolladas, que abarcan todas las zonas de África, América Latina y el Caribe, Asia –excluido el Japón– y Melanesia, Micronesia y Polinesia, tienen una tasa de crecimiento mucho más elevada que las regiones de mayor desarrollo. Mientras que las primeras tuvieron una variación del 5,1% en el período 2007-2010, en las regiones con mayor desarrollo la variación fue de sólo el 1,6%.

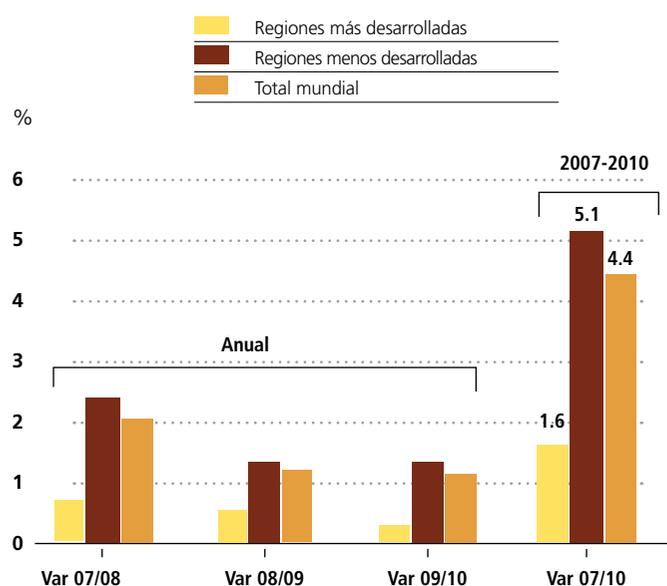
La tercera tendencia importante en materia demográfica es la creciente urbanización. Si bien algunas regiones del mundo presentan altos niveles desde hace décadas, desde 2010 y por primera vez en la historia de la humanidad, más de la mitad de la población reside en algún tipo de área urbana. La tasa de crecimiento de la población urbana se ubica en torno del 2% anual, cifra que supera holgadamente el crecimiento de la población rural, que se incrementa a un ritmo anual del 0.07%. Como resultado de esos incrementos, en 2030, los países en desarrollo tendrán el 80% de la población urbana del mundo. El reciente y acelerado aumento de la población urbana en Asia y África, que se duplicará entre 2000 y 2030, impacta significativamente sobre el promedio mundial. En efecto, para el año 2030, casi siete de cada diez habitantes urbanos del mundo

POBLACIÓN 2010
(millones)

POBLACIÓN	2010 (MILLONES)
Mundial	6.896
África	1.022
América del Norte	345
América Latina y el Caribe	590
Asia	4.164
Europa	738
Oceanía	37

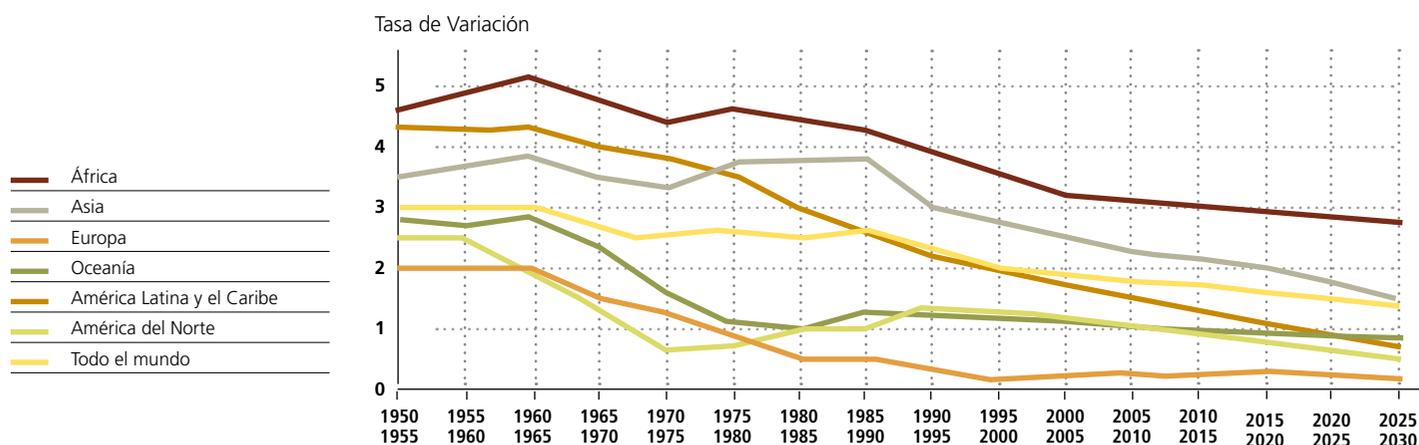
Fuente: División Población de las Naciones Unidas, 2011.

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN MUNDIAL
Por regiones, 2007-2010



Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas. Estado de la Población Mundial 2007.

VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA, POR REGIONES, 1950-2030



Fuente: UNFPA. Estado de la Población Mundial, 2007.

vivirán en África y Asia. Si bien los factores que explican este fenómeno son múltiples, el mayor nivel de inversiones orientadas hacia zonas urbanas, como efecto de la globalización, genera hacia las zonas urbanas un proceso migratorio de personas en busca de empleos.

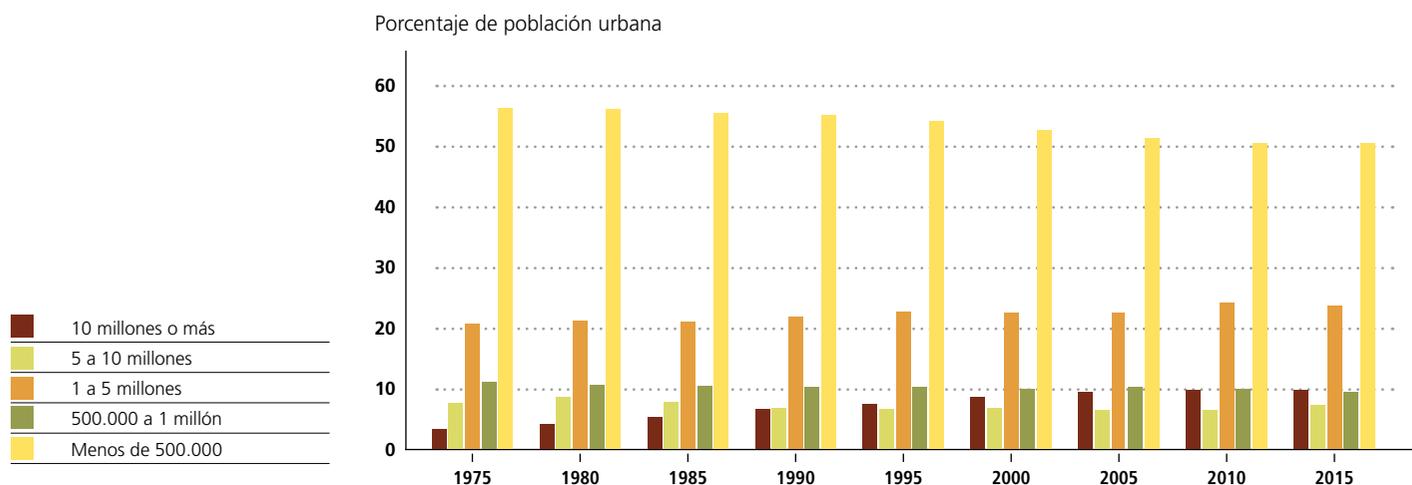
Las veinticinco ciudades más populosas han aumentado su población en un 36% entre 1990 y 2010, esto es, un 1,5% anual. Este incremento representa, en números absolutos, un aumento de 96 millones de personas, únicamente en esas veinticinco ciudades. Si hacemos un análisis de las 595 ciudades con más 750 mil habitantes, el incremento es aún mayor. De 930 millones de personas, la población pasó, en ese mismo período, a 1.462 millones, lo que equivale a un crecimiento del 56%.

Las ciudades con más de 5 millones de habitantes representan una porción importante del mundo urbano, aunque es probable

que no vivan un proceso de rápida expansión en el corto plazo: según Naciones Unidas, las ciudades de mayor crecimiento serán aquellas que se encuentran en un rango de 1 a 5 millones de habitantes. Asimismo, a pesar de que las ciudades de menos de 500 mil habitantes están reduciendo su participación, aún reúnen más de la mitad de la población urbana del mundo, como se indica en el Gráfico "Población Urbana Mundial, según Tamaño de la Ciudad".

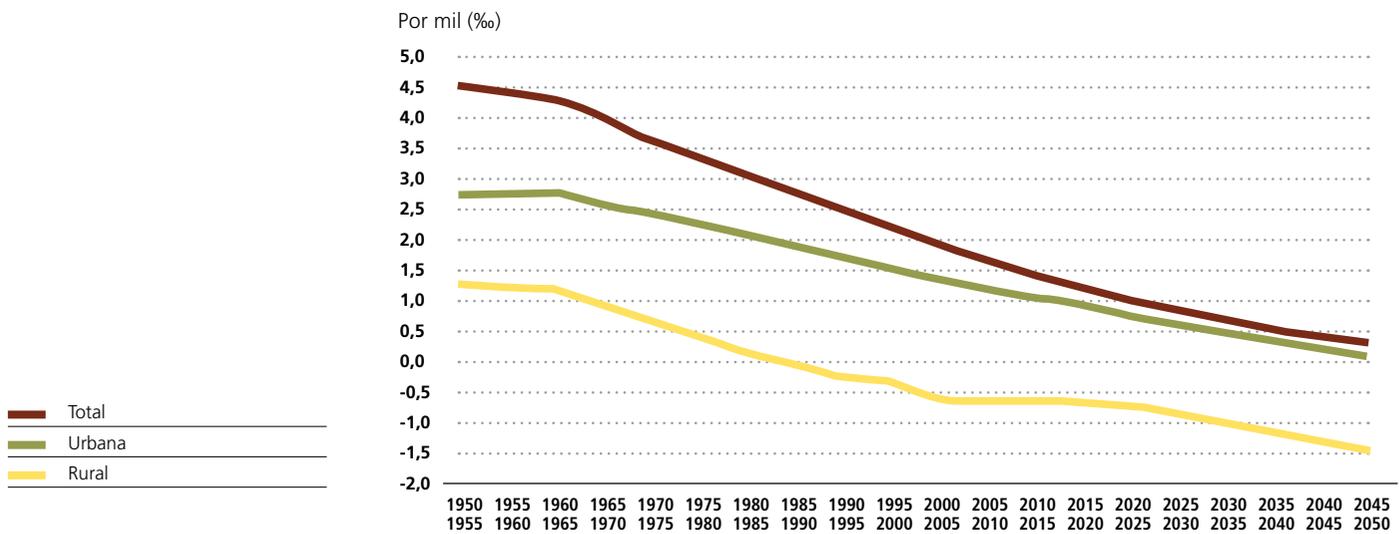
De acuerdo con el Banco Mundial, el porcentaje del PBI global producido por los sectores urbanos aumentaría, durante la década 2010-2020, a más del 80%. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, el crecimiento demográfico no estuvo acompañado en igual medida por el desarrollo económico y la atención a los problemas de la urbanización. De allí la estrecha relación entre urbanización, empleo y pobreza, que representa uno de los problemas más acuciantes del mundo actual. En efecto, una de las

POBLACIÓN URBANA MUNDIAL, SEGÚN TAMAÑO DE LA CIUDAD, 1975-2015



Fuente: UNFPA. Estado de la Población Mundial 2007.

AMÉRICA LATINA - TASA DE CRECIMIENTO ANUAL MEDIA DE POBLACIÓN, 1950-2050



Fuente: CEPAL - CEPALSTAT.

características más importantes, propia de los tiempos que corren, es el impacto diferencial que los beneficios y los costos del proceso de urbanización tienen sobre las personas. Este desigual proceso de urbanización profundiza las condiciones estructurales del subdesarrollo y pone en evidencia que la economía urbana no ha logrado, hasta el momento, ni proveer empleo ni cubrir las necesidades básicas de todos los habitantes de las ciudades.

TENDENCIAS EN AMÉRICA LATINA

En consonancia con la tendencia mundial, en América Latina existe un predominio de la población urbana sobre la rural y un incremento generalizado del número de ciudades.

La urbanización de América Latina ha estado históricamente asociada con condiciones estructurales de pobreza y de

dificultad en cuanto a la provisión de viviendas adecuadas. Actualmente, se estima que cerca de 180 millones de latinoamericanos se encuentran en condiciones de pobreza, esto es el 32,1% de la población; aunque, puestas en perspectiva, las últimas tendencias son esperanzadoras, ya que en el año 2002 esa cifra alcanzaba el 44% de los habitantes del continente³.

Las históricas carencias en materia de acceso a la vivienda y a los servicios deben enfrentar el desafío del crecimiento urbano, que obliga a acelerar los ritmos de inversión en infraestructura básica. Cabe destacar que, si bien este problema continúa siendo uno de los de mayor gravedad, el porcentaje de viviendas urbanas con agua por red tuvo un importante aumento en los últimos diez años, ya que alcanzó casi el 92% en el año 2009. Por el contrario, el nivel de cobertura del servicio de cloacas aún continúa siendo muy deficiente: para ese mismo año alcanzaba únicamente al 61,7% de las viviendas.

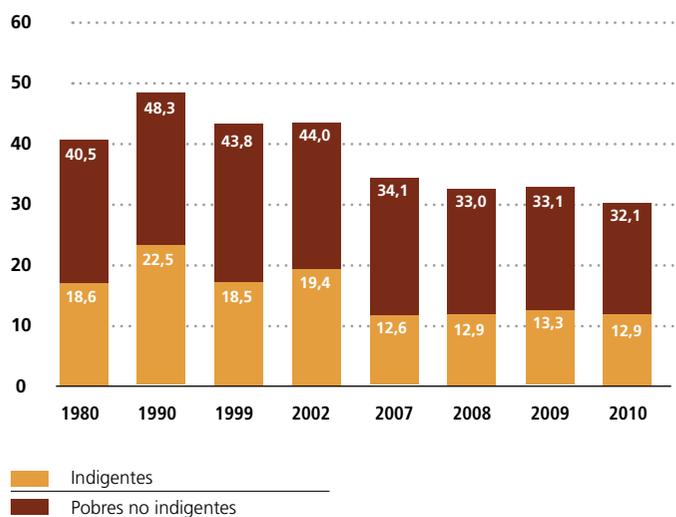
AMÉRICA DEL SUR PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA, 1950-2000

PAÍS	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Suramérica	42,5	55,45	60,53	69,37	72,53	77,28	79,15
Argentina	62,5	73,8	79,0	83,0	87,2	90,5	93,1
Bolivia	33,9	...	41,7	...	57,5	62,4	66,4
Brasil	36,5	43,0	55,9	67,6	75,3	81,2	85,0
Chile	60,7	68,2	75,1	82,2	83,5	86,6	87,5
Colombia	42,7	52,1	59,1	67,2	71,0	76,0	78,5
Ecuador	28,5	35,3	41,4	49,0	55,1	61,1	65,0
Paraguay	34,6	35,8	37,1	42,8	50,3	56,7	61,4
Perú	35,3	47,4	59,5	65,2	70,1	75,9	73,4
Uruguay	...	81,0	83,3	87,3	90,8	91,8	92,4
Venezuela	47,9	62,5	73,1	80,0	84,4	90,5	93,6

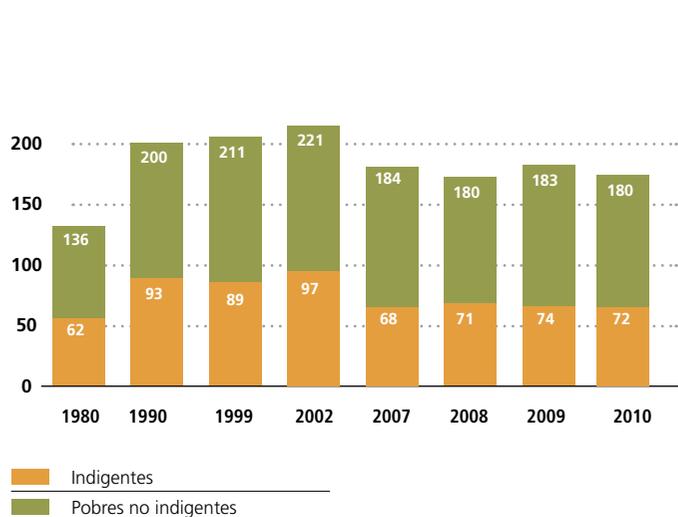
Fuente: CEPAL - División Población, base de datos DEPUALC, 2009.

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980-2010

Porcentaje de población



Millones de personas



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2010.

América Latina cuenta con un 68% de tenencia de vivienda en propiedad, porcentaje que supera a la mayoría de las regiones pobres del mundo. Sin embargo, la región muestra aún un importante déficit en ese sentido: de acuerdo con las Naciones Unidas, actualmente existen 26 millones de viviendas inadecuadas y se requieren unos 28 millones de unidades adicionales para reducir el hacinamiento y las condiciones precarias.

La tenencia informal es un fenómeno muy usual. La incapacidad de los mercados formales de vivienda para incluir a una población urbana cada vez más numerosa ha obligado a 128 millones de personas a recurrir a diversas modalidades informales de acceso al hábitat.

TENDENCIAS EN ARGENTINA

Los altos niveles de urbanización en la Argentina constituyen un fenómeno de larga data. Ya en el censo de 1914 la población urbana alcanzaba al 52,7% del total y superaba a la población rural. En el año 2001 era del 89,5%, y para el año 2015 –según proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)– y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se estima que ascendería al 94%.

Con dicho porcentaje, el país se situaría entre los más urbanizados del mundo, por encima de la media de Europa y Estados Unidos. En relación con América del Sur, la tasa de urbanización es similar a la de Uruguay y la de Venezuela y algo supe-

rior a la del resto de la región, que promedia el 83%. En este punto, cabe realizar tres consideraciones que deben tomarse en cuenta para la correcta interpretación de estas cifras.

En primer lugar, estas estadísticas se basan en la definición adoptada por el INDEC para la población urbana, que incluye a todas las personas que habitan en localidades de más de 2.000 habitantes. Esta definición de población urbana, establecida en el censo de 1914, implica algún grado de arbitrariedad y ha sido objeto de críticas que impulsan su revisión, especialmente a la luz de los estudios encuadrados en la nueva ruralidad.

En segundo lugar, la diferenciación entre lo urbano y lo rural puede involucrar criterios distintos del cuantitativo y el morfológico para, por ejemplo, incorporar aspectos referidos a las actividades económicas y los mercados de trabajo. En este sentido, ya en los primeros censos nacionales se daba cuenta de las dificultades para distinguir lo urbano y lo rural, aún en momentos en que las formas territoriales podían tener una conformación más simple que las actuales.

Finalmente, la tasa de urbanización es dispar entre las diferentes regiones del país, con valores que oscilan entre el 89% en la región patagónica y el 76% en el Nordeste. Esta disparidad plantea la posibilidad de que se profundice aún más el proceso de urbanización, y conduce a preguntarse sobre las condiciones en las que ese proceso se desarrollará en el futuro, particularmente en referencia a las dinámicas productivas rurales y a la migración hacia las ciudades.

Las tendencias mundiales y regionales en materia de urbanización y crecimiento urbano colocan una serie de cuestiones en un lugar destacado de la agenda pública. Entre estas cuestiones, las más relevantes son las brechas sociales, la exclusión y la segregación; el acceso a la tierra, a la vivienda y al conjunto de servicios y equipamientos urbanos; los problemas de movilidad; el consumo de recursos clave, como el agua y el suelo; la sostenibilidad ambiental de los modelos de urbanización y de movilidad; las situaciones de riesgo ambiental urbano; la planificación urbana y la participación democrática; el financiamiento de los gobiernos locales, los problemas de gobernanza y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Esta agenda de problemáticas urbanas es incompleta si no se reconocen, al mismo tiempo, las potencialidades de las ciudades para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población. En este sentido, es central reconocer que las ciudades pueden cumplir un rol de gran relevancia en la organización territorial. Un conjunto de ciudades más equitativas y dinámicas con una base económica diversificada, con múltiples funciones, con un patrimonio social y cultural valorizado, con una gestión ambientalmente sustentable, con infraestructuras y equipamientos apropiados y accesibles, puede tener un efecto muy importante sobre las condiciones de vida, no sólo de sus propios habitantes, sino de los de ciudades más pequeñas de las inmediaciones y del entorno rural.

Tal como afirma un informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la mayoría de las grandes transformaciones económicas, sociales, demográficas y medioambientales a nivel mundial ya ocurren en las ciudades. De esta manera, lo que suceda en los próximos años en los centros urbanos del

mundo menos desarrollado será determinante en términos de crecimiento económico mundial, reducción de la pobreza, estabilización de la población, sostenibilidad ambiental y respeto de los derechos humanos. Es indispensable entonces adoptar una postura proactiva para que la urbanización contribuya a resolver estas problemáticas en lugar de profundizarlas.

En materia de riesgos asociados con la urbanización, se destacan los vinculados con el modelo de crecimiento urbano predominante, caracterizado por bajas densidades, alta dispersión y discontinuidades en relación con la trama urbana más consolidada. Diversos estudios internacionales comparativos dan cuenta de la generalización de este estilo de crecimiento y advierten que el aumento de la población urbana es menor a la superficie de las zonas edificadas con un mínimo de 100 mil habitantes. En efecto, se prevé que, entre 2000 y 2030, la primera aumente un 72% y que la segunda alcance un crecimiento del 175%. Asimismo, de mantenerse el ritmo y el patrón de crecimiento actuales, se espera que la población urbana se duplique en 43 años, y que la superficie urbanizada lo haga en apenas 19⁴.

Se identifican tres tendencias dominantes en el modelo de crecimiento urbano contemporáneo:

1. La reducción de las densidades. Las densidades de población urbana varían enormemente entre las distintas regiones del mundo. Sin embargo, la evolución histórica muestra una tendencia común, ya que durante todo el siglo XX se observa una sistemática disminución de la densidad de población.
2. La fragmentación de los espacios abiertos que rodean a la ciudad. El crecimiento observado es discontinuo, con saltos en la

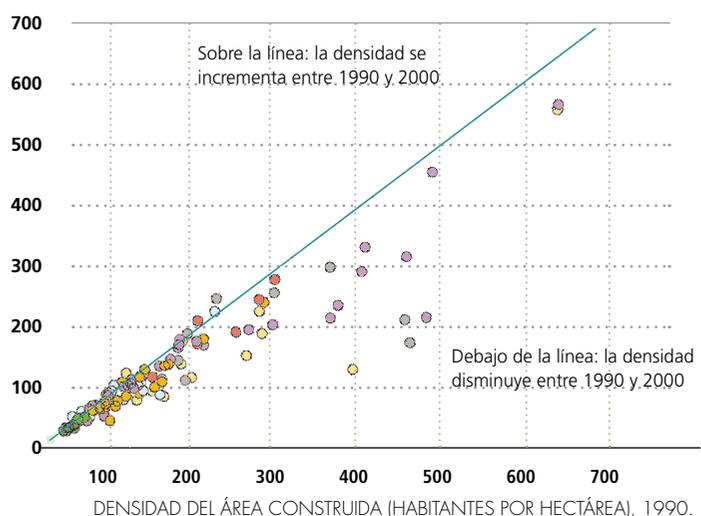
DISMINUCIÓN DE LA DENSIDAD, 1990-2000

El análisis estadístico de una muestra global de 120 ciudades entre 1990 y 2000 muestra que el promedio de densidades del área construida se redujo significativamente, pasando de una media de 144 habitantes por hectárea en 1990 a una media de 112 habitantes por hectárea en el año 2000. Durante esa década, el promedio de densidades de las áreas urbanas se redujo en 75 de las 88 ciudades en los países en desarrollo y en las 32 ciudades en los países desarrollados.

MUESTRA DE 120 CIUDADES

—	Línea de igual densidad
●	Asia Oriental y Pacífico
●	Sudeste Asiático
●	Asia del Sur y Central
●	Asia Occidental
●	África del Norte
●	África Subsahariana
●	América Latina y el Caribe
●	Europa y Japón
●	Países desarrollados de gran extensión (Estados Unidos, Canadá y Australia)

DENSIDAD DEL ÁREA CONSTRUIDA (HABITANTES POR HECTÁREA), 2000.



urbanización, dejando amplios espacios sin urbanizar sujetos a especulación. En los países en desarrollo, esta expansión comprende dos modalidades: amplias áreas urbanas con patrones informales de uso del suelo, por un lado; y *sprawl* urbano o crecimiento difuso, con zonas residenciales para grupos de ingresos altos y medio-altos, con complejos comerciales y una conectividad basada en redes de autopistas y uso del automóvil individual, por el otro. Estos rasgos de la actual expansión urbana son muy importantes para evaluar las demandas de suelo urbanizado en el futuro y plantean uno de los principales interrogantes sobre la sostenibilidad de las actuales tendencias, ya que implican altos costos de infraestructura, transporte público y desarrollo inmobiliario y comercial.

3. Las dimensiones de la expansión urbana. A pesar de que las áreas urbanizadas aún ocupan una superficie pequeña en relación con el área total de los diferentes países, la preocupación deriva de que el suelo urbanizado crece a un ritmo muy superior al crecimiento de la población urbana, en estrecha relación con la reducción de las densidades identificadas como primera tendencia. El gráfico "Proyecciones de Superficie de Suelo Urbano en América Latina y el Caribe" muestra la tendencia de crecimiento del suelo urbanizado para América Latina hasta el año 2050, en relación con tres escenarios diferentes de evolución de la densidad. Puede observarse que, manteniendo las densidades actuales, en 50 años se duplicaría la superficie urbanizada, en tanto que, de acuerdo con la hipótesis de una reducción de la densidad del 2% por año, la superficie de suelo urbanizado se multiplicaría por 4,5.

En todo caso, estas tendencias ponen en debate cuáles son las visiones de la ciudad futura y qué estrategias se despliegan en relación con la expansión urbana. Algunos de los componentes de este debate se refieren a la diferenciación y a las ventajas entre los modelos de ciudad compacta y ciudad difusa. Según estudios desarrollados en diferentes ciudades del mundo, las tendencias a la expansión difusa, tal como se la ha caracterizado precedentemente, son generalizadas, aunque en todos los casos son de fundamental importancia las trayectorias históricas de cada ciudad, en especial en lo que se refiere a las políticas de vivienda, de transporte y de regulación del uso del suelo. En

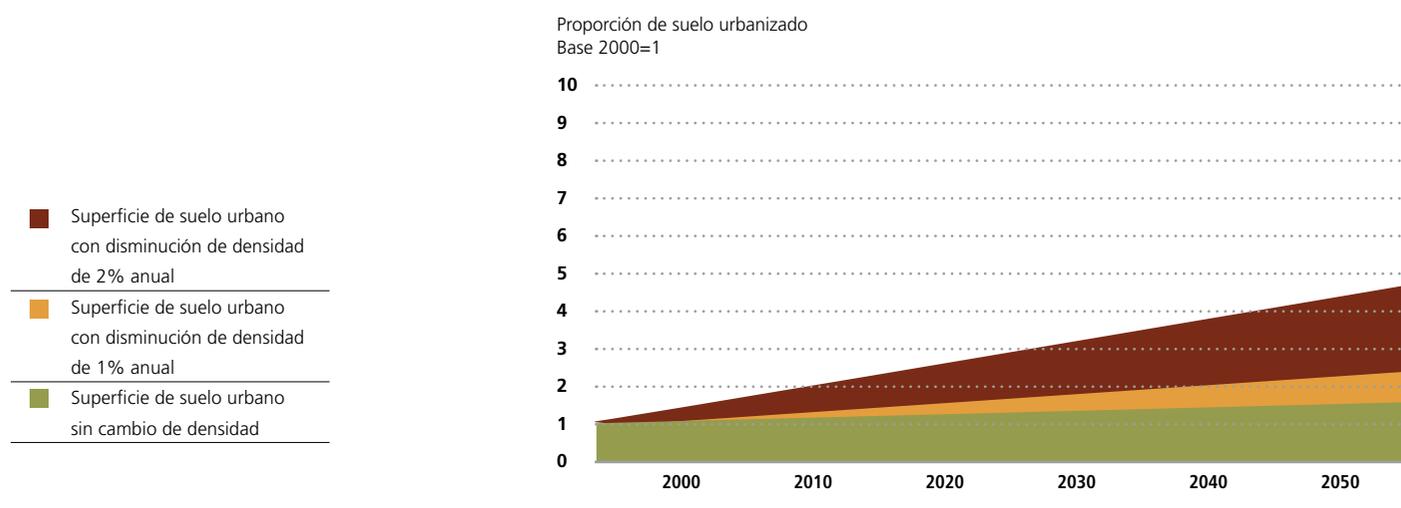
este marco, es clave la identificación de estrategias que apunten a contener, orientar, prever y cualificar el crecimiento urbano.

Desde el punto de vista económico, las ciudades aportan porcentajes significativos del Producto Bruto nacional y cumplen un papel central como núcleos de comando de los procesos productivos. En ellas residen los actores con poder de decisión y control sobre la producción, incluso sobre aquellos procesos productivos de base rural, como los complejos agroindustriales o la explotación minera o petrolera. Además, la urbanización ha estado asociada con los procesos de crecimiento económico e industrialización en la mayoría de los países del mundo.

En las últimas décadas, hay una fuerte inclinación de las grandes ciudades a concentrar distintas formas de servicios, que cobran una importancia cada vez mayor en la economía urbana, en relación con las tradicionales actividades comerciales e industriales. En conjunto, las actividades productivas se benefician de los efectos de la aglomeración, que incluyen una amplia gama de factores tales como la disponibilidad de infraestructura básica en materia de transporte, energía y telecomunicaciones; el acceso directo a los mercados de consumidores; la existencia de mercados de trabajo amplios, diversificados y con trabajadores que ofrecen una gran variedad de competencias laborales; la presencia de proveedores especializados y de diversas empresas que brindan servicios a la producción; las facilidades para acceder al crédito; la presencia de redes institucionales densas que constituyen un apoyo a la producción y a la innovación, fomentando efectos sinérgicos sobre los distintos sectores económicos. Sin embargo, es necesario señalar que, en casos de concentración excesiva, se pueden producir diseconomías derivadas de precios del suelo demasiado elevados, problemas ambientales y congestión, y lentitud en los tiempos de circulación de vehículos y mercancías.

En el marco de la globalización económica, las ciudades participan como nodos centrales de una red que articula lugares de producción, flujos de productos, servicios a la producción y mercados financieros. De allí que algunas políticas se hayan enfocado en estimular las condiciones de competitividad urbana, con el objetivo de situar a las ciudades en este contexto interna-

PROYECCIONES DE SUPERFICIE DE SUELO URBANO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2000-2050



cional y atraer inversiones de capital. Pero en la mayoría de las ciudades de América Latina, los beneficios de estas dinámicas económicas son insuficientes para llegar a todos los habitantes.

Los mercados de trabajo urbano muestran enormes brechas entre los ingresos de los trabajadores mejor remunerados y los de aquellos que perciben los salarios más bajos, a lo que se agrega la gran cantidad de trabajadores que quedan al margen de los mercados formales de trabajo. El empleo informal representa una gran porción del empleo total, con las consecuentes limitaciones de los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social, condiciones de trabajo y niveles de remuneración. Las ciudades de América Latina se encuentran entre las más desiguales del mundo, de acuerdo con los datos proporcionados por UN-Habitat. Cabe destacar, no obstante, que durante la década de 2000 muchos países latinoamericanos han implementado políticas públicas de gran relevancia para la mejora de las condiciones sociales, la reducción de la desigualdad y la eliminación de la pobreza, que ya han comenzado a mostrar resultados positivos.

Asimismo, la relación entre ciudad y sustentabilidad constituye un aspecto crítico en relación con la dinámica urbana contemporánea y es también fuente de riesgos y oportunidades. El temario de preocupaciones en materia ambiental urbana es muy amplio e incluye, entre otras cuestiones, la del riesgo ambiental, la previsión y los efectos del cambio climático, las implicancias de los modelos de movilidad, las matrices energéticas que alimentan el consumo urbano, etcétera.

En materia de riesgos ambientales, las localizaciones de viviendas en sitios inapropiados y los manejos inadecuados del uso del suelo tienen serias consecuencias sobre la población más vulnerable, habitual víctima de un conjunto de eventos como inundaciones y deslizamientos, que rápidamente adquieren características catastróficas. En materia de cambio climático, por ejemplo, las discusiones están centradas en cómo las ciudades, los gobiernos y las comunidades enfrentan los desafíos del cambio climático y adoptan actitudes preventivas frente a fenómenos que aún tienen cierto grado de imprevisibilidad. En materia de movilidad, existe preocupación a nivel mundial por construir un modelo sustentable que garantice el ejercicio del derecho a la movilidad combinando diversas estrategias de desplazamiento, privilegiando los transportes públicos, incorporando más decididamente los recorridos peatonales y en bicicleta y restringiendo el uso del automóvil particular.

De alguna manera, la problemática del control del crecimiento urbano, la modificación de los patrones de movilidad y la provisión de servicios básicos también se vinculan con modelos de desarrollo urbano que proponen mejores condiciones ambientales. Siguiendo el informe de la UNFPA, encontrar soluciones a los problemas urbanos actuales tendrá efectos positivos a escala global en términos ambientales en el largo plazo. Sin embargo, esto puede suceder siempre y cuando se dé cuenta del vínculo entre los problemas urbanos locales y los procesos regionales y globales. Es en este sentido que la sustentabilidad urbana puede verse no sólo como un riesgo actual sino como una oportunidad para la ciudad futura.

CAPÍTULO II

LAS CIUDADES ARGENTINAS

1

SISTEMA URBANO ARGENTINO: CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS

La caracterización del sistema urbano nacional tiene como objetivo proporcionar un esquema general de las diferentes categorías de ciudades que contribuya a precisar los principales rasgos de la organización territorial, la variedad de oferta de bienes y servicios que proveen los distintos núcleos urbanos, las interacciones de los nodos y sus entornos y de los nodos entre sí y la multiplicidad de funciones que cumplen en la configuración y dinámica del territorio. Esta caracterización articula aspectos de la organización interna de los núcleos urbanos y aspectos relacionales que abarcan distintas escalas, desde los entornos más inmediatos hasta las relaciones a distancia y la inserción en sistemas urbanos regionales, supranacionales y globales.

En el marco del PAU, la caracterización de las ciudades es un primer paso para discriminar ciertos rasgos similares y distintivos con el fin de establecer una clasificación de ciudades. Ésta última constituye un punto de partida que contribuye al diseño de políticas orientadas al fortalecimiento de un sistema policéntrico.

Esta caracterización también posibilita indagar acerca de la jerarquía del sistema urbano, es decir, estimar la preponderancia relativa de la ciudad en el territorio y los diferentes grados de complejidad de las funciones urbanas. Ese peso relativo depende, fundamentalmente, de dos factores: por un lado, de las características propias del nodo urbano como, por ejemplo, el grado de equipamiento e infraestructura que posee; por otro lado, de sus relaciones con el resto del sistema. Si bien ambos aspectos se hallan conectados en tanto se puede suponer que a mayor equipamiento e infraestructura existen mayores demandas y flujos de bienes y personas, conviene destacar que este trabajo pone especial énfasis en el análisis de las características de los nodos, debido a que no existe información suficiente que permita abordar un estudio detallado de relaciones entre los distintos centros urbanos.

Los estudios de jerarquización del sistema urbano se han basado, históricamente, en la identificación de los núcleos urbanos como lugares centrales para el desarrollo del comercio y la prestación de servicios. Estas funciones básicas de los centros urbanos se consideraban distribuidas a lo largo de una jerar-

quía que, desde los núcleos más simples, se iban complejizando tanto en cantidad como en variedad de bienes y servicios ofrecidos. El territorio resultante de esta mirada se caracterizaba por ser piramidal y por estar conformado por una serie de áreas de influencia encastradas. En la parte superior de la pirámide se encontraba el núcleo que ofrecía las funciones más complejas y, a medida que se descendía en la jerarquía, se reducían tanto la complejidad de las funciones como su alcance en el territorio. El esquema piramidal suponía, además, un territorio caracterizado por la continuidad y la contigüidad, y una secuencia de tránsito entre los sucesivos escalones de la jerarquía, con énfasis en el contexto regional.

Los cambios producidos en las últimas décadas en cuanto a la producción, la circulación, la cultura y las configuraciones urbanas han puesto en cuestión, como hemos visto, esta imagen del territorio. Sobre la base del modelo clásico de organización de los sistemas urbanos hay nuevas dinámicas que deben ser tenidas en cuenta para captar las relaciones horizontales entre los núcleos, los procesos de competencia y complementariedad, las articulaciones selectivas con la economía global, el papel en el comando de los circuitos del capital, las vinculaciones a distancia, los procesos de metropolización expandida, la ampliación del horizonte de relaciones cotidianas y la formación de redes regionales y transfronterizas. Cabe hacer aquí, sin embargo, dos aclaraciones. Por un lado, la historia territorial tiene una inercia significativa: los nuevos procesos actúan sobre su continuidad y no sobre un territorio enteramente nuevo, de lo que se deducen dinámicas tradicionales y novedosas que se dan simultáneamente, articuladas muchas veces de manera conflictiva. Por otro lado, la caracterización de las nuevas modalidades de articulación del sistema urbano requiere de un conjunto de informaciones que no siempre está disponible de manera sistemática y generalizada. Antes bien, la mayor parte de las estadísticas nacionales no contempla las interacciones territoriales características de esta nueva etapa, lo cual representa una fuerte restricción para la caracterización del sistema urbano nacional en los términos precedentemente esbozados. A pesar de ello, el cruce de diversos tipos y fuentes de información permitió identificar los principales rasgos del sistema urbano y de su dinámica reciente.

1.1. TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS Y RASGOS GENERALES DE LA URBANIZACIÓN EN ARGENTINA

La población de Argentina, según los datos censales de 2010, supera levemente los 40 millones de personas, con un porcentaje de población urbana estimado en más del 90%⁵. Este valor es sumamente elevado en el contexto mundial y compartido con la mayor parte de los países vecinos, ya que Uruguay, Brasil y Chile también tienen tasas de entre el 92 y el 85%, según datos estimados por la CEPAL. Bolivia y Paraguay, por su parte, aún no superan el 67% de población urbana.

En el gráfico se observa la evolución de la población argentina desde el primer censo hasta las estimaciones correspondientes a 2010. La población urbana tiene una tendencia de crecimiento similar a la del total del país, mientras que para la población rural se observa una curva descendente, en especial en los últimos censos. En esta serie histórica, la población urbana supera progresivamente a la rural a lo largo del período comprendido entre 1869-1914; a partir de ese momento, la proporción de población urbana aumenta de censo a censo sobre la rural.

El proceso de urbanización en la Argentina se ha desarrollado aceleradamente desde las primeras décadas del siglo XX, con una tendencia notoria, a partir de mediados de ese siglo, a la reducción de la población rural en términos absolutos. En las últimas décadas, el ritmo de crecimiento de dicho proceso ha sido menor, luego de haber llegado a un nivel de urbanización muy elevado, lo que hace presuponer la llegada a una cierta meseta. De todos modos, el porcentaje de población urbana se diferencia a nivel regional, por lo que es esperable que en las regiones menos urbanizadas este proceso continúe, particularmente en el Noroeste y el Nordeste del país.

Para analizar el sistema urbano interesan no sólo el proceso de urbanización sino también las condiciones de crecimiento urbano. En las últimas décadas, el estrato de ciudades que más creció es el que se ubica entre los 50 mil y 500 mil habitantes que, en términos generales, coincide con las ciudades intermedias,

en función del rol de intermediación que suelen asumir en la organización territorial. Los datos censales también dan cuenta de una evolución hacia un patrón con menor primacía, originado en el menor ritmo de crecimiento de las ciudades más grandes, en particular del Gran Buenos Aires.

En términos de crecimiento urbano se presentan, hasta el año 2001, cuatro situaciones diferenciadas⁶:

- Grandes ciudades pampeanas: bajo crecimiento
- Ciudades intermedias en el Nordeste, Noroeste y Patagonia: alto crecimiento
- Grandes ciudades fuera de la región pampeana: crecimiento intermedio
- Ciudades intermedias pampeanas: crecimiento intermedio

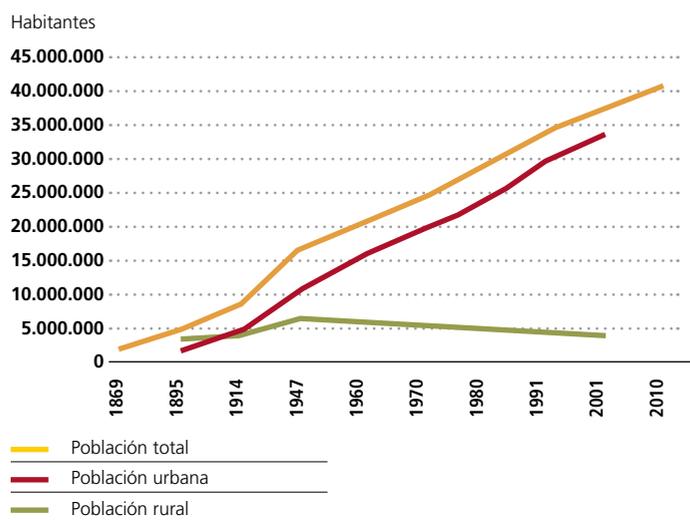
Como consecuencia de estas tendencias, se advierte un doble proceso simultáneo de desconcentración geográfica de la población urbana y de los estratos de mayor población.

Los datos provisorios correspondientes al Censo de 2010 permiten una primera aproximación a las tendencias más recientes en materia demográfica.

En primer lugar, la tasa de crecimiento anual de la población total es del 10,1%, lo que representa una lenta pero continua disminución de esa tasa desde el censo de 1980.

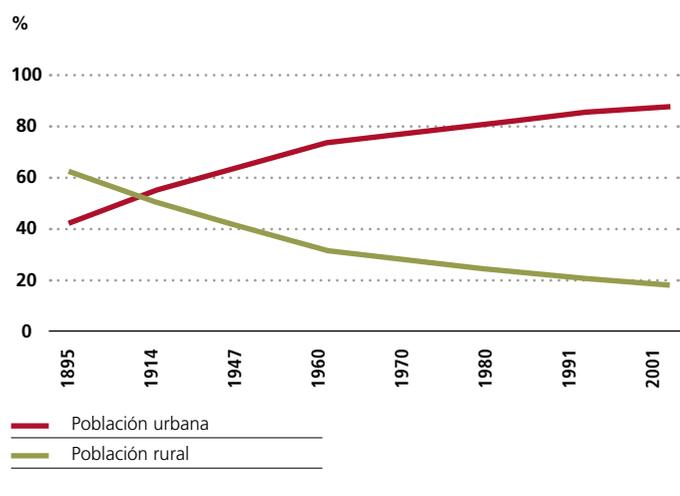
En segundo lugar, considerando la variación de la población en las distintas regiones, se diferencian dos ritmos de crecimiento en el último período intercensal. Por un lado, la región patagónica, con un alto porcentaje de incremento de población; por el otro, el resto de las regiones, con incrementos que oscilan entre el 9 y el 11%. En este último grupo, sin embargo, los actuales porcentajes revelan procesos diferenciados: en tanto las regiones del Noroeste y del Nordeste muestran una marcada reducción de su ritmo de crecimiento, la región Centro pre-

VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN ARGENTINA, 1869-2010



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL. Boletín Demográfico No. 75. América Latina: Urbanización y Evolución de la Población Urbana, 1950 -2000. Historia de los Censos, INDEC.

PROCESO DE URBANIZACIÓN, 1895-2001



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL. Boletín Demográfico No. 75. América Latina: Urbanización y Evolución de la Población Urbana, 1950 -2000. Historia de los Censos, INDEC.

senta un incremento significativo. Estas tendencias, de todas maneras, no son suficientes para modificar estructuralmente la distribución regional de la población del país, que continúa manifestando una fuerte concentración en las provincias de la región Centro, que reúnen el 66% de la población total.

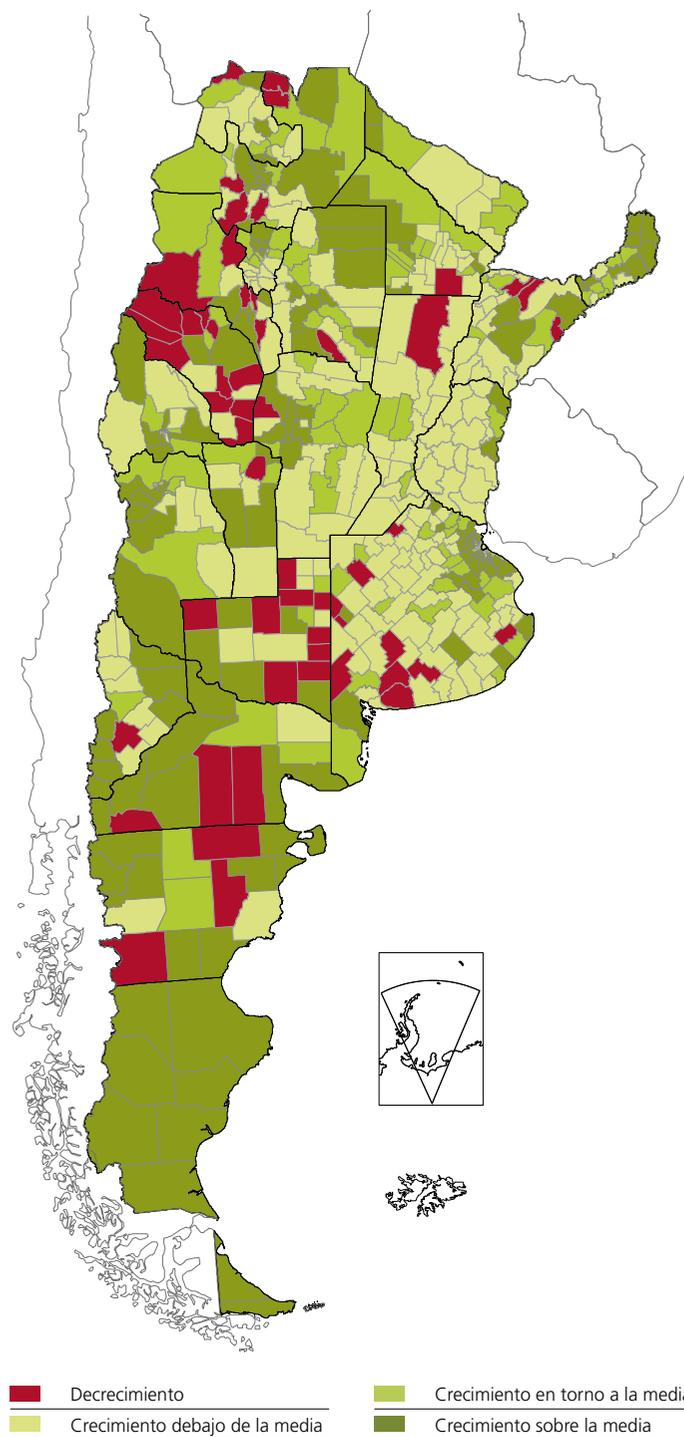
En tercer lugar, si el análisis de las variaciones se realiza a nivel provincial, los datos sugieren que la escala regional no es apropiada para evaluar los cambios demográficos. Excepto en las provincias patagónicas que, descontando La Pampa, crecen a un nivel muy superior a la media nacional, en el resto de las regiones se observan significativas diferencias internas que cuestionan el tratamiento unificado. En el Noroeste se distinguen dos grupos: uno integrado por Salta y Santiago del Estero, que crecen por sobre la media nacional, y otro compuesto por las demás provincias, todas con porcentajes inferiores a dicha media, con una drástica reducción de las tasas de crecimiento. En el Noreste se repite el esquema, con Misiones por sobre la media nacional y las demás provincias por debajo, también con una fuerte reducción de la tendencia del período precedente. En otra escala de valores, también en la región Centro se verifica esta dualidad, con el único caso de la provincia de Buenos Aires por sobre la media nacional. En Nuevo Cuyo, las provincias más dinámicas son La Rioja y San Luis, en tanto que Mendoza y San Juan presentan tasas por debajo del promedio del país. Como tendencia general, hay una reducción de las tasas de crecimiento en prácticamente todas las provincias, excepto en Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Buenos Aires; aunque esta reducción no es generalizada a nivel regional, sino que muestra heterogeneidades en esa escala.

En cuarto lugar, se pueden obtener datos significativos cuando el análisis se centra en los incrementos absolutos de población. En estos términos, se destaca el crecimiento de la provincia de Buenos Aires, con 1.700.000 habitantes más que en 2001. Córdoba y Santa Fe sumaron 250 mil y 200 mil habitantes respectivamente. Mendoza, Salta, Misiones, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tucumán incorporaron, cada una, más de 100 mil habitantes en los últimos nueve años. Si bien estas provincias no tienen porcentajes de crecimiento elevados, tienen que hacer frente al desafío de proveer los servicios básicos –viviendas, escuelas, hospitales, redes de infraestructura, transporte– para cantidades significativas de nuevos habitantes.

En quinto lugar, los datos a nivel departamento habilitan a una lectura que excede los límites provinciales. El mapa da cuenta de la diversidad de situaciones, con una dinámica demográfica que varía notablemente entre departamentos vecinos en amplias zonas del país. El comportamiento demográfico es fragmentado y discontinuo, y da cuenta de la selectividad de los procesos económicos que están en estrecha relación con la dinámica de la población.

Los departamentos que crecen por encima de la media predominan en las provincias patagónicas y en Misiones; y se encuentran también casos en las provincias de Cuyo, en el Chaco seco, en el eje del río Uruguay, en el entorno de la Región Metropolitana de Buenos Aires y La Plata y en la costa bonaerense. Los departamentos que crecen en torno a la media nacional también presentan un patrón disperso, y se ubican como categoría de intermediación en torno a los de mayor crecimiento. El grupo que presenta una distribución más compacta y con cierta continuidad espacial es el de departamentos que crecen por debajo de la media nacional. Abarcan una gran parte de la región Centro en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, y muestran una dinámica regional más homogénea que en el resto del país. Por último, los departamentos que decrecen aparecen en las provin-

VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN 2001/2010, POR DEPARTAMENTOS



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. INDEC.

cias de La Pampa y La Rioja, en la meseta patagónica central, y en localizaciones específicas en las provincias del Norte y del Centro.

Finalmente, si bien aún son escasos los datos disponibles para analizar la variación de la población urbana, pueden realizarse algunas aproximaciones: considerando que la gran mayoría de los departamentos con altos valores de crecimiento ya tenían un índice de urbanización elevado en el censo anterior, puede suponerse que gran parte de ese crecimiento fue urbano.

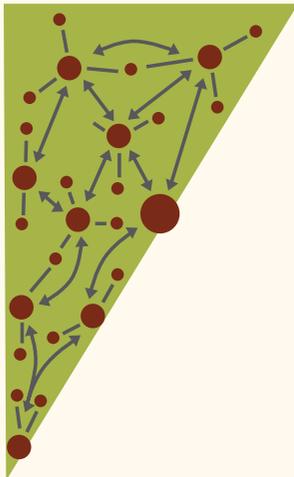
ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Entre los vectores de valorización del territorio que pueden tener influencia en la variación poblacional se encuentran:

- **El turístico.** Una parte significativa de los departamentos de alto crecimiento está relacionada con la actividad turística. Por ejemplo, los departamentos de la zona cordillerana patagónica desde Aluminé hasta Lago Argentino, la costa atlántica bonaerense entre La Costa y General Pueyrredón, la zona serrana de Córdoba y San Luis, la costa norpatagónica, el departamento Tilcara de Jujuy. Este crecimiento es razonablemente asimilable al crecimiento urbano, por ser localidades que canalizan principalmente los servicios a los turistas.
- **El minero-petrolero.** Los emprendimientos mineros iniciados en la última década y la reactivación de la actividad petrolera se traducen en un impulso al crecimiento demográfico, apreciable en los departamentos del Golfo de San Jorge, de Chubut y Santa Cruz, en la cuenca neuquina del Norte de Neuquén, Sur de La Pampa y Mendoza, en el departamento Iglesia de San Juan y en el Norte de Salta.
- **La intensificación y expansión agrícola.** La expansión de la agricultura se produjo a expensas de la ganadería y, en ciertas áreas,

con reemplazo de unos cultivos por otros. En la región pampeana no alimenta un proceso de crecimiento demográfico ya que los departamentos crecen por debajo de la media nacional o decrecen, como sucede en el sur de la provincia de Buenos Aires y La Pampa. En el Nordeste y el Noroeste, las áreas de expansión de la soja no tienen una tendencia demográfica clara: coinciden con áreas de alto crecimiento en Salta y Santiago del Estero y presentan un crecimiento en torno a la media en Chaco. En estos casos, puede hipotetizarse que hay en curso procesos de migración rural-urbano, aunque aún no se cuente con datos censales que lo avalen. Un caso distinto es el Este de la provincia de Misiones, donde los procesos de avance de la frontera agropecuaria pueden explicar el incremento de población.

- **La reactivación industrial.** Este fenómeno no puede asociarse fácilmente con un patrón de crecimiento demográfico. En materia de localización industrial, la región pampeana suele concentrar alrededor del 40% de los anuncios de inversión de las grandes empresas que releva el Ministerio de Industria. Esta inversión es selectiva por provincias y por ciudades, de allí la dificultad para incorporarla, en este momento, como un vector de dinamismo demográfico.



ESQUEMA POLICENTRICO DE CIUDADES.

HACIA UN SISTEMA POLICÉNTRICO DE NÚCLEOS URBANOS

Un sistema urbano de carácter policéntrico tiene como característica fundamental la distribución de una serie de atributos entre una cantidad significativa de centros urbanos. Entre esos atributos se encuentran la población, las dotaciones y equipamientos de infraestructura, la generación de riqueza, la conectividad y la accesibilidad, las capacidades productivas y de iniciativas locales, la atracción para la localización de las actividades económicas y de servicios y la difusión del patrimonio cultural. Los territorios son, casi por definición, diferenciados, y los procesos territoriales son extremadamente selectivos. De allí que las perspectivas de una homogeneidad en la distribución de estos atributos sea sólo un patrón de referencia. Si estas condiciones están concentradas en uno o unos pocos núcleos urbanos o si, por el contrario, se encuentran ampliamente distribuidas en el conjunto de localidades, aproximan cada sistema urbano a un tipo monocéntrico, en el primer caso, o policéntrico, en el segundo.

En un sistema policéntrico se discuten las funciones, las especializaciones y las articulaciones entre ciudades, de modo de privilegiar una situación de equidad de base compartida entre los distintos núcleos, la complementariedad y colaboración entre esos núcleos, antes que las situaciones de competencia en juegos de suma cero, y las relaciones entre nodos que escapen al esquema centro-periferia en búsqueda de relaciones horizontales. En todo caso, es posible impulsar las condiciones de competitividad integral y no individual, para mejorar las posibilidades de colaboración.

En el caso de la Argentina, con un sistema urbano marcadamente concentrado que ha sido definido como primate y macrocefálico⁸, la aspiración a fortalecer un sistema urbano policéntrico requiere

de políticas activas en pos de un cambio de configuración. En este sentido, se perfila como un objetivo-proceso, es decir, como un largo camino por recorrer para consolidar, de manera amplia y generalizada, las capacidades y las dinámicas de los distintos nodos integrantes del sistema.

Un aspecto que se debe considerar cuidadosamente es la escala en la que se plantea el problema. Puede haber iniciativas y políticas tendientes a configurar un sistema policéntrico a nivel nacional que generen, simultáneamente, una mayor concentración en los sistemas urbanos provinciales, muchos de los cuales repiten actualmente una estructura parecida a la observada a escala nacional. Otro aspecto central es implementar políticas diferenciadas que puedan aportar a construir capacidades en aquellos centros que presentan un punto de partida con severas restricciones para implementar procesos de desarrollo endógeno. Esto implica contribuir al desarrollo local con la articulación del potencial endógeno, pero también con políticas activas planteadas en otros niveles estatales.

Algunos de los lineamientos para avanzar hacia un sistema urbano policéntrico son:

- Equilibrar la oferta de recursos sociales, institucionales y tecnológicos, que se han concentrado históricamente en las grandes ciudades y capitales provinciales
- Propiciar el desarrollo de subcentros regionales que complementen a las ciudades principales en dotaciones de salud, educación, cultura y vivienda
- Promover la inversión en infraestructura necesaria para el desarrollo de actividades productivas generadoras de empleo local y regional
- Diseñar nuevas plataformas e instrumentos de planificación y gestión, susceptibles de adecuarse a las necesidades de las distintas escalas urbanas.

1.2. LA JERARQUIZACIÓN DEL SISTEMA URBANO NACIONAL

Para el análisis se consideraron todas las localidades con más de 2.000 habitantes de acuerdo con el Censo Nacional del año 2001, últimos datos disponibles a nivel de las localidades en el momento de realización del estudio, lo que significa casi la totalidad del sistema urbano nacional, y casi el 90% de la población del país. En total, se contabilizaron 862 asentamientos humanos distribuidos entre localidades simples y compuestas o aglomeraciones, según lo establecido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y fuentes complementarias. Las localidades compuestas o aglomeraciones definidas implican la existencia de continuidad del tejido urbano y pueden ser tanto provinciales como interprovinciales.

La Región Metropolitana de Buenos Aires mereció un tratamiento especial, debido a sus características singulares. En este caso, se unió la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 41 partidos, teniendo como límite aproximado el de la RP6 e incluyendo al Gran La Plata, inclusión de la que se deduce la denominación Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata. Para la definición de las aglomeraciones de Neuquén y Tucumán se contó con trabajos especiales realizados por los consultores locales en el marco de este proyecto.

Para el desarrollo de la jerarquización hubo algunas restricciones importantes derivadas de la disponibilidad de información estadística. Los principales problemas se debieron a la inexistencia de datos en relación con algunas variables significativas, la falta de cobertura para todas las unidades urbanas consideradas, la no contemporaneidad de los datos y, en general, la carencia de indicadores desagregados a nivel de localidad. En vista de estas limitaciones es que en algunos casos se han descartado variables o se ha debido escoger otro indicador alternativo al seleccionado en primer término. Si bien estas limitaciones no deberían conducir a un análisis distorsionante de la visión general del país –pues la estructura nacional urbana se ha mantenido estable–, es posible que haya alteraciones a nivel regional o provincial que no hayan sido detectadas.

El criterio básico para desarrollar la jerarquización ha sido la aplicación de un índice de centralidad urbana, que remite al mayor o menor agrupamiento o concentración de servicios y funciones: a mayor concentración de estas actividades, mayor centralidad del nodo. Este criterio tiende a cuantificar el grado de los servicios directos e indirectos que presta a su población y al entorno⁷.

El índice que ayuda a establecer la jerarquía urbana se construyó sobre la base de las siguientes variables.

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	INDICADOR
Infraestructura de servicios	Disponibilidad de infraestructura para la atención de servicios primarios (educación y salud)	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de camas públicas y privadas • Cantidad de instituciones terciarias y universitarias, públicas o privadas
Transporte y comunicaciones	Grado de equipamiento en transporte y comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de movimiento aéreo, despegues y aterrizajes de vuelos comerciales –regulares y no regulares– • Índice de Accesos Viales
Actividades financieras y comerciales	Intensidad con que se desarrolla la economía urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de instituciones bancarias • Cantidad de grandes superficies comerciales –hipermercados y shoppings–
Población	Indicador aproximado al desarrollo urbano, relacionado con el tamaño del mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de habitantes
Estructura ocupacional	Escala de desarrollo del sector terciario especializado y el grado de complejidad del proceso de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Población ocupada en el sector terciario • Población Económicamente Activa con calificación ocupacional profesional y técnica

A partir de la aplicación de estos indicadores se han conformado siete categorías, ordenadas de mayor a menor según su centralidad o peso relativo en el sistema urbano argentino. Cada una de ellas ha sido asociada con un área de influencia o escala de articulación, que va desde el nivel internacional hasta el microrregional.

En el siguiente cuadro se observan los resultados generales del estudio. Se observa una organización jerárquica con una alta primacía urbana en la que se destaca la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata, que constituye la primera categoría como cabecera indiscutible del sistema urbano argentino. Esta extensa región urbana y los cuatro nodos que componen la segunda categoría (Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran San Miguel de Tucumán) concentran, en total, más del 50% de la población urbana del país.

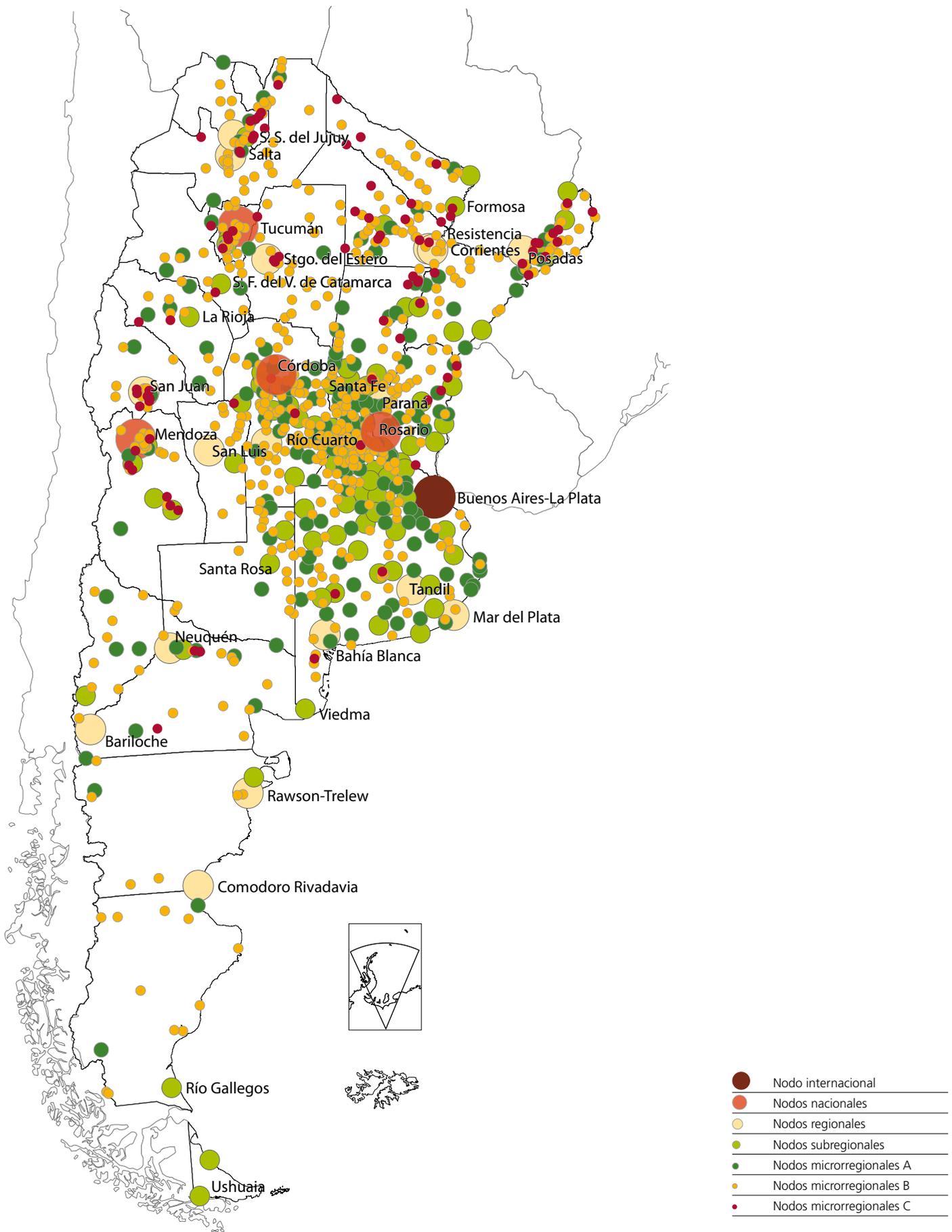
Las categorías 3 y 4 suman el 30% de la población y están representadas por las ciudades medias, que cumplen un rol fundamental en la estructuración del territorio. Los nodos microrregionales forman el conjunto más numeroso –aproximadamente 700–, el que, al sólo efecto de establecer alguna diferenciación interna, se ha dividido en tres categorías –A, B y C–. Para ello, se ha tomado en cuenta la dotación diferencial de servicios de salud, educativos y bancarios, el nivel de complejidad de la composición de la PEA y el porcentaje de población trabajando en el sector terciario. A modo de ejemplo, los nodos microrregionales A cuentan con sucursales bancarias de entidades nacionales y/o provinciales, mientras que los nodos microrregionales C no cuentan con este tipo de servicio.

La población promedio de los nodos microrregionales varía entre los 2.000 y 16.000 habitantes y sus rasgos distintivos están indudablemente asociados a su localización geográfica debido a su estrecha vinculación con la dinámica local, en un entorno de proximidad. Este conjunto de localidades pequeñas forman una parte de los núcleos asociados con la nueva ruralidad.

Sintéticamente, los resultados muestran que:

- El nodo internacional –categoría 1– corresponde a la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata.
- Los nodos nacionales –categoría 2– son el Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran San Miguel de Tucumán.
- En los nodos regionales –categoría 3– se encuentran doce capitales de provincia, junto con las ciudades de Mar del Plata, Bahía Blanca y Tandil en Buenos Aires, Río Cuarto en Córdoba, San Carlos de Bariloche en Río Negro y Trelew-Rawson en Chubut.
- Entre los nodos subregionales –categoría 4– se destaca la presencia de siete capitales provinciales: Río Gallegos, Ushuaia, Viedma, Santa Rosa, Formosa, La Rioja y Catamarca. Los restantes nodos subregionales se concentran, mayormente, en la región Centro del país. Por último, las categorías 5, 6 y 7 se agruparon en nodos microrregionales A, B y C.
- Los nodos microrregionales A –categoría 5– se ubican principalmente en el centro-Norte del país. En el Sur del país, esta categoría está representado por Esquel, Caleta Olivia y El Calafate,

CATEGORÍA	RANGO JERÁRQUICO	CANTIDAD DE LOCALIDADES	CANTIDAD DE POBLACIÓN	PROMEDIO DE POBLACIÓN	PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA	ACUMULADO DEL % DE POBLACIÓN URBANA
1	Nodo internacional	1	13.096.874	13.096.874	40,3	40,3
2	Nodos nacionales	4	4.204.674	1.051.169	12,9	53,3
3	Nodos regionales	18	5.115.304	284.184	15,7	69,0
4	Nodos subregionales	82	4.317.358	52.651	13,3	82,3
5	Nodos microrregionales A	160	2.632.644	16.454	8,1	90,4
6	Nodos microrregionales B	508	2.829.277	5.569	8,7	99,1
7	Nodos microrregionales C	89	287.568	3.231	0,9	100
TOTAL		862	32.483.699		100	



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del CIMOP y de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario.

en tanto las provincias de San Luis y Tierra del Fuego son las únicas que no poseen localidades con este rango de centralidad.

- Los nodos microrregionales B –categoría 6– son los que más ciudades tienen y están distribuidos en todo el país, a excepción de Tierra del Fuego. Se observa una gran concentración en el Noroeste de Buenos Aires, Sur de Santa Fe y gran parte de la provincia de Córdoba. También hay una gran concentración de este nivel de centros urbanos en Misiones, Sur de Chaco y Este de Corrientes.
- Los nodos microrregionales C –categoría 7– se sitúan principalmente en el Norte del país.
- La región Centro es la única cuyas localidades están escalonadas en las distintas categorías, más uniformemente distribuidas sobre el territorio, lo cual revela un sistema urbano coincidente con el criterio jerárquico. Los asentamientos de las provincias del Centro se caracterizan por una alta densidad de la red de asentamientos humanos; una sucesión de niveles jerárquicos pero una gran diferencia entre el primero y el segundo nivel, que caracteriza la primacía urbana y la macrocefalia a nivel nacional; una marcada influencia de la red ferroviaria, reforzada posteriormente por la red vial, en la conformación de corredores de circulación, asociados con sistemas de centros; gran cantidad de nodos subregionales pequeños, con buen equipamiento en general.
- En el Norte del país, en contraposición a la región Centro, existen saltos de jerarquía, lo que revela sistemas muy polarizados sobre una ciudad central, generalmente la capital provincial. El Noroeste presenta un esquema general de asentamientos donde se distinguen tres elementos naturales ordenadores: los valles productivos, las zonas de contacto entre las sierras y la llanura, y la ocupación más expandida en el Chaco salteño y santiagueño. Este esquema genera una ocupación relativamente concentrada en algunas áreas y amplias superficies con escasos núcleos urbanos, especialmente en la Puna y en el Chaco salteño y santiagueño. Esta situación de concentración y dispersión también tiene lugar en el ámbito rural: las zonas con alta contigüidad de asentamientos tienen una densidad de población rural alta, lo cual configura un tipo particular de espacio urbano-rural, y las zonas con alta dispersión de los asentamientos de más de 2.000 habitantes tienen una baja densidad de población rural. A nivel provincial, todos los sistemas urbanos exhiben una primacía elevada y fuertes saltos en la jerarquía. Ninguna de las provincias presenta un patrón jerárquico continuo, lo que evidencia el peso de la aglomeración formada en torno a la capital provincial, que concentra población y funciones.
- El sistema del Nordeste cuenta con tres nodos regionales – Resistencia, Corrientes y Posadas– que ocupan el máximo lugar en la jerarquía de la región, nueve nodos subregionales y varios nodos microrregionales. El conjunto Resistencia-Corrientes podría estar en condiciones de tener una jerarquía de nodo nacional, considerado integralmente y mediando políticas que lo fortalezcan. La organización del esquema de asentamientos está signada por los ejes fluviales Paraná-Paraguay y Uruguay, junto a las principales rutas nacionales. Se destacan algunos asentamientos distribuidos con cierta regularidad en áreas agrícolas, como es el caso del área algodonera del Chaco entre la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña y el Sudoeste provincial, y los nodos de articulación internacional Clorinda, Paso de los Libres y Puerto Iguazú.

• Cuyo, al igual que la Patagonia, tiene una configuración especial con pocas ciudades que, en proporción, mantienen buenos niveles de centralidad, aunque se hallan desigualmente distribuidas en la región. El sistema de Nuevo Cuyo está presidido por un nodo nacional –Mendoza–, dos nodos regionales –San Juan y San Luis–, seis nodos subregionales y diversos nodos microrregionales. El patrón de asentamientos está caracterizado por los oasis de riego, que se extienden en forma de mancha, con una estructura urbano-rural densa, en los que se localizan la gran mayoría de los núcleos urbanos. Se distinguen también asentamientos alineados en los valles cordilleranos, precordilleranos y de las Sierras Pampeanas, y extensas áreas sin localidades de más de 2.000 habitantes, con una densidad de población rural muy baja.

• El sistema patagónico se apoya en una serie de nodos muy distantes entre sí, sobre la base de una densidad rural muy baja. Cuenta con cuatro nodos regionales, que ocupan el máximo lugar en la jerarquía –Aglomerado Neuquén, Bariloche, Comodoro Rivadavia y Trelew-Rawson–, nueve nodos subregionales y varios nodos microrregionales que sirven a las áreas rurales. Los principales nodos se localizan en el eje de la costa atlántica y en la zona cordillerana, hasta Bariloche. En el sector cordillerano Sur, especialmente en la meseta interior, se ubican los nodos de menor nivel jerárquico.

Esta caracterización, en la que se repiten los patrones de primacía de escala nacional en gran parte de los territorios provinciales, indicaría que predominan relaciones interurbanas fuertemente verticales o jerárquicas en la mayor parte del territorio, con la probable excepción del centro, donde predominarían las relaciones horizontales y verticales de tipo sinérgicas o complementarias.

POBLACIÓN Y NIVEL DE DOTACIÓN DE SERVICIOS

Uno de los principales componentes de la jerarquización urbana es el tamaño de población de las ciudades, factor sustancial del proceso urbano. Es oportuno, por lo tanto, realizar una evaluación de la relación entre el tamaño de población y la centralidad. En otras palabras, se trata de verificar si la oferta de bienes y servicios está directamente relacionada con el tamaño de población de las localidades y, de esta forma, tratar de evaluar el nivel de dotación de servicios que tiene cada una.

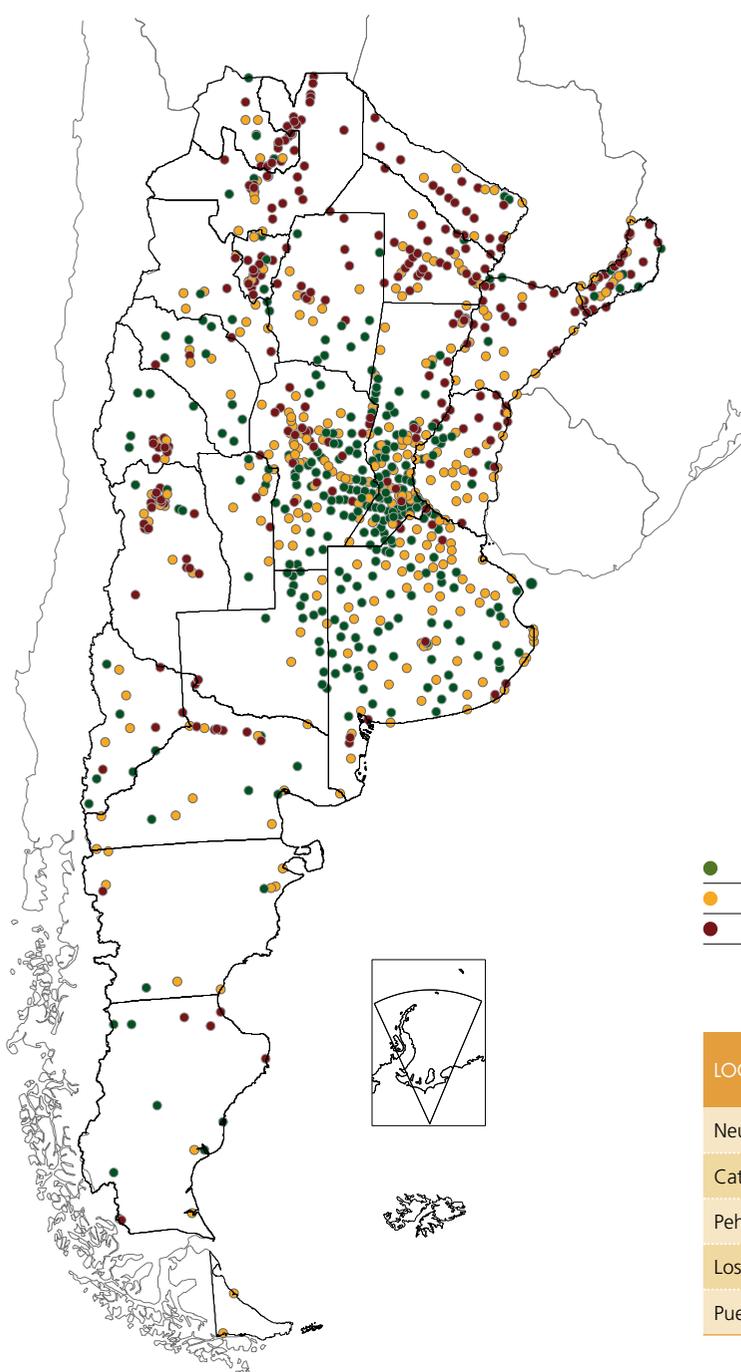
Para evaluar esta relación se ordenaron las ciudades por su cantidad de población en orden descendente; luego se hizo lo propio con el índice de centralidad y se calculó la diferencia entre ambos rankings, que aparece representada en el mapa. A modo de ejemplo, en la tabla se observa que Neuquén-Plottier sube cinco puestos de acuerdo con el índice de centralidad, en tanto Catamarca baja cinco lugares de su posición teórica considerando sólo su población. Las diferencias positivas significan un mayor equipamiento relativo, en tanto las diferencias negativas señalan un cierto déficit de equipamiento.

Los resultados muestran muy diferentes comportamientos: desde localidades que permanecen estables hasta otras con amplias diferencias positivas o negativas. En líneas generales, podemos verificar que en las ciudades mayores a 100 mil habitantes las diferencias son menores y son más estables en su relación población-centralidad, mientras que las localidades pequeñas son las que sufren las oscilaciones más marcadas.

En el Norte del país se observa que las ciudades poseen una centralidad menor a lo que su rango de población indicaría, es decir, un nivel de dotación subequipado, al contrario de lo que sucede en las provincias patagónicas. Esta situación revelaría una carencia de servicios centrales urbanos en las ciudades nortenas, en tanto en las patagónicas –posiblemente por la propia configuración territorial: grandes distancias del territorio, pocas localidades, buen nivel de ingresos– las localidades pequeñas poseen mayor infraestructura urbana y cumplen funciones propias de las que poseen mayor cantidad de población. Por último, la región Centro tiene un nivel de dotación de servicios equilibrado.

Se observa también la influencia de las principales ciudades sobre las localidades de su entorno, en tanto concentran funciones y dinámicas en desmedro de los centros más pequeños ubicados directamente en sus áreas de influencia. Cabe mencionar que, dado un cierto tamaño de población, es más probable un mayor grado de centralidad si la localidad no se encuentra englobada en una dinámica metropolitana. El caso del Alto Valle ilustra una situación de este tipo, con el aglomerado principal con una diferencia de ranking positiva y las demás localidades con una diferencia negativa.

RELACIÓN TAMAÑO DE POBLACIÓN Y CENTRALIDAD



- Mayor centralidad relativa
- Equivalencia población - centralidad
- Menor centralidad relativa

LOCALIDAD	RANKING POBLACIÓN	RANKING CENTRALIDAD	DIFERENCIA (POBLACIÓN-CENTRALIDAD)
Neuquén-Plottier	11	6	5
Catamarca	19	24	-5
Pehuajó	96	56	40
Los Antiguos	849	663	186
Puerto Tirol	334	725	-391

1.3. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA POR LOS ATRIBUTOS PROPIOS DE LOS NODOS

La jerarquización del sistema urbano nacional constituye una herramienta que requiere ser complementada con el trazado de perfiles urbanos para comprender mejor la dinámica urbana y para abordar más fácilmente la cuestión de las acciones e intervenciones más adecuadas para los distintos tipos de ciudades. En este punto, serán indagados tres componentes importantes de los perfiles urbanos: la dinámica demográfica, el tipo de economía urbana y la calidad de vida. Estos componentes cualifican de alguna manera los niveles de la jerarquía aunque, como se verá, algunos de ellos responden a una lógica de contextos regionales más que a una correspondencia con la jerarquía.

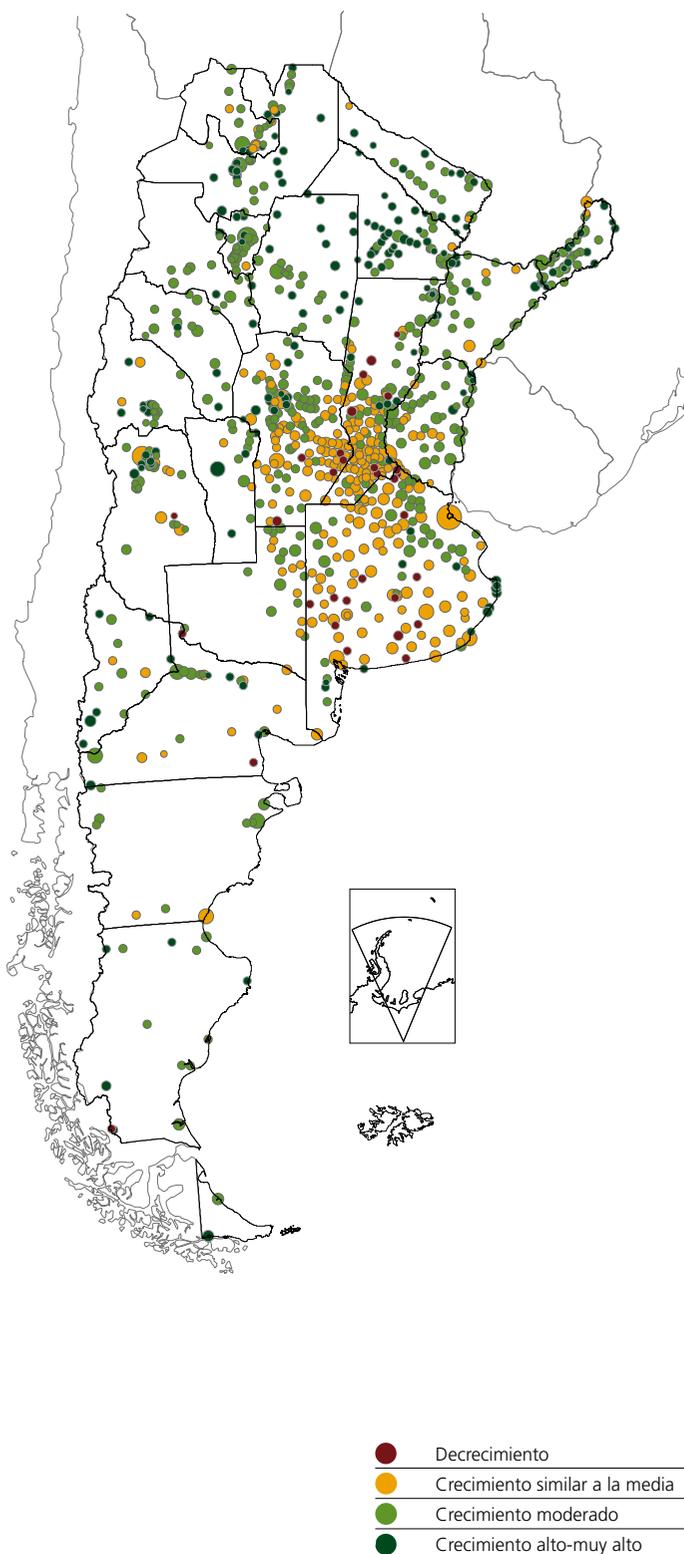
LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Para evaluar el ritmo de crecimiento de las ciudades se tomó como variable la dinámica demográfica, cuyo indicador es la variación relativa para el período intercensal 1991-2001. Se agruparon las localidades, de acuerdo con su variación intercensal, en cuatro categorías: crecimiento muy alto, crecimiento alto, crecimiento moderado –similar o levemente inferior a la media– y decrecimiento, tomando como elemento de referencia la media nacional –13,3%– para las localidades con más de 2.000 habitantes.

La categorización resultante se presenta en el mapa “Dinámica demográfica por localidad”. El nodo de jerarquía 1, la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata, tuvo un crecimiento similar a la media. Los nodos nacionales se mantienen con un crecimiento similar a la media o inferior, a excepción de Tucumán, que tiene un crecimiento moderado. Los nodos regionales tienen un crecimiento moderado en general, aunque se presentan valores extremos como San Luis, con un crecimiento alto, y las ciudades de las provincias del centro –Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba– con crecimientos más bajos. Los nodos subregionales tienen un crecimiento moderado con variaciones regionales. En general, las localidades de la región pampeana tienen una variación similar o inferior a la media y en el Norte y la Patagonia están las que tienen un crecimiento moderado. Se destacan algunos casos de ciudades turísticas, como Ushuaia y San Martín de los Andes, que tuvieron, entre ambos censos, un crecimiento alto.

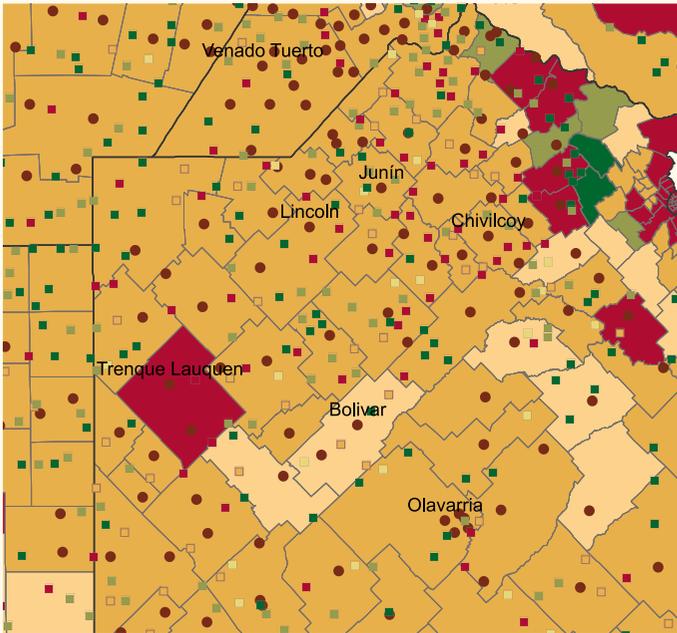
En los nodos microrregionales A hay grandes diferencias entre los valores extremos, ya que se encuentran tanto las localidades con decrecimiento de población como las que tienen los valores más elevados en crecimiento. En prácticamente todos los casos los menores valores se dan en la región pampeana y en la Patagonia, y los más altos en el Norte o vinculados a nodos turísticos. Un caso singular se produce en los nodos microrregionales B, ya que los valores extremos de crecimiento y decrecimiento se dan en la misma provincia y a corta distancia. Las Grutas –nodo turístico– es la que más creció, y Sierra Grande –ciudad minera– la que más decreció. Esto muestra la vulnerabilidad de una especialización productiva, que puede explotar o decaer súbitamente. Por último, los nodos microrregionales C se encuentran en su gran mayoría en el Norte del país y tuvieron un crecimiento intercensal de alto a muy alto. Este comportamiento se refleja claramente en la media de la categoría –42%–, que es muy alta en comparación con la media nacional –13%–.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA POR LOCALIDAD, 1991-2001

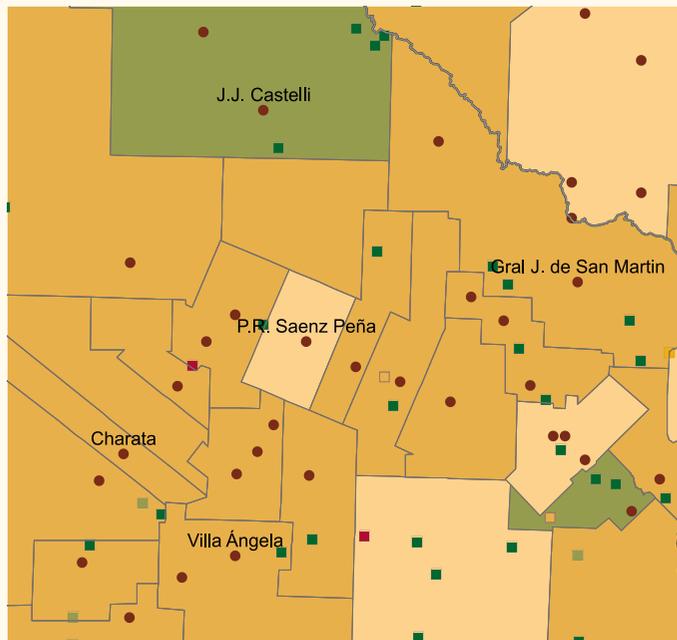


Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

EL NOROESTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES



EL CENTRO Y SUDOESTE DE LA PROVINCIA DE CHACO



● Localidades urbanas con más del 50% de migrantes de la misma provincia

VARIACIÓN POBLACIÓN AGRUPADA Y DISPERSA

- Gran decrecimiento
- Decrecimiento medio
- Decrecimiento leve
- Crecimiento leve inferior a la media
- Crecimiento superior a la media

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

Un análisis más detallado a nivel microrregional ayuda a completar el panorama demográfico. En los mapas “El Noroeste de la Provincia de Buenos Aires” y “El Centro y Sudoeste de la provincia del Chaco” se observan ampliadas estas dos regiones, con las localidades mayores a 2.000 habitantes que recibieron en el periodo 1996-2001 más del 50% de sus migrantes provenientes de la propia provincia y también la variación relativa intercensal, por departamento, para la población rural agrupada y para la población rural dispersa.

El área pampeana, que se ha caracterizado por contener un sistema de asentamientos humanos de múltiples categorías complementarias como soporte de la actividad agropecuaria predominante y estructurada en una red de conectividad mallada y multimodal, está atravesando un proceso de cambio significativo. En general, se observan dos tendencias simultáneas y complementarias: decrecimiento de población rural tanto dispersa como agrupada y recepción de migrantes en localidades de más de 2.000 habitantes. Estos migrantes proceden de otros lugares de la misma provincia, por lo que se puede inferir que se produjo en este periodo una migración rural-urbana.

Un dato para destacar es que la mayoría de las localidades que recibieron población migrante tienen una función económica especializada en la producción agropecuaria, que se caracteriza por su inserción directa en la economía global y por una organización de la producción basada en la aplicación de un sofisticado paquete tecnológico y una mecanización del trabajo rural. Estas tendencias tienen consecuencias significativas sobre los procesos de crecimiento urbano: mientras la mayoría de las ciudades menores sufre pérdida sistemática de su población y abandono de su capital construido, ciertas ciudades cabecera aumentan su población y comienzan a registrar fenómenos de pobreza y marginalidad social propios de las grandes ciudades.

Se identifican dos hechos concurrentes que explicarían esta realidad. Por una parte, el patrón organizacional de la nueva ruralidad, que muestra un territorio polarizado en torno a pujantes ciudades medias, en las que se concentran las actividades emergentes a partir de la introducción de un paquete tecnológico que ha aumentado exponencialmente la eficiencia productiva –semilleras, establecimientos industriales de producción de maquinaria agrícola, servicios financieros, etc.– y que presentan como efecto perverso el nuevo paisaje de la denominada agricultura sin agricultores. Por otra parte, el dismantelamiento del sistema ferroviario de pasajeros en la década del noventa, que constituyó el patrón fundacional de las localidades de la región. Este modo de transporte, que garantizaba la conectividad regional, no ha tenido otro sustituto más que la motorización individual, penalizando de hecho la mayor demanda de movilidad que exige la concentración de la actividad económica en pocos núcleos. El caso expresa la complejidad de los fenómenos urbanos contemporáneos y, fundamentalmente, pone en evidencia la imbricada relación existente entre los componentes exógenos y endógenos que gravitan en el desarrollo local.

En la tradicional área algodonera chaqueña también se verifica un intenso proceso de migración rural urbana, en un contexto de crecimiento de población de todos los núcleos urbanos. En este caso, el avance de la producción de oleaginosas es la principal causa de migración de la población rural. La producción de soja reemplaza a la producción de algodón, respecto de la cual presenta diferencias notorias en cuanto a la organización del trabajo rural y a los requerimientos de mano de obra. Las ciudades chaqueñas, que ya presentaban carencias significativas en materia de infraestructura y condiciones sociales difíciles, reciben migrantes que plantean nuevas demandas en materia urbana, educativa y de atención de la salud.

USHUAIA,
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur.
Ciudad de alto crecimiento
demográfico.



APROXIMACIONES AL CRECIMIENTO URBANO SOBRE LOS DATOS DEL CENSO 2010

Al momento de elaboración de la presente publicación, los datos del Censo 2010 habían llegado a ser desagregados únicamente a nivel departamental. Por esta razón, la variación de la población urbana a escala de localidad, entre 2001 y 2010, debió aproximarse a partir de la comparación de los datos de los departamentos sobre los que se extendía cada unidad urbana. Este método permitió contemplar el crecimiento de las aglomeraciones que ya existían en 2001, pero no de aquellas localidades incorporadas a la aglomeración con posterioridad a ese año. También se evaluó el porcentaje que representaban las grandes ciudades en relación con la población del departamento: si estos porcentajes eran muy altos –por ejemplo, de más del 90%– se consideró razonable atribuir el crecimiento del departamento al crecimiento de la ciudad. Con estas aclaraciones, se pueden plantear las siguientes tendencias:

- La continuidad del crecimiento urbano. La media de crecimiento de los departamentos que tenían al menos 50% de población rural es del 6,7%; en tanto la media de crecimiento de los partidos que tenían al menos el 80% de su población urbana fue del 12,4%. La gran mayoría de los departamentos con altos valores de crecimiento ya tenían un índice de urbanización elevado en el censo anterior, lo que permite suponer que gran parte de ese crecimiento fue urbano.
- El crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires y La Plata por sobre la media. En este caso se invierte la tendencia a la reducción de la tasa de crecimiento.
- Un crecimiento más lento de las ciudades ubi-

cadadas en el nivel 2 de la jerarquía –Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán– por debajo de la media nacional y con menores tasas de crecimiento que Buenos Aires-La Plata.

- En el nivel 3 de la jerarquía –nodos regionales–, se diferencian dos grupos de ciudades:

Las que crecen por encima de la media, con algunos casos de crecimiento muy alto, como algunas ciudades patagónicas –Comodoro, Bariloche, Trelew, Neuquén–, y por otro lado, San Luis, Posadas, Salta, Santiago del Estero, Catamarca.

Las que crecen por debajo de la media: ciudades pampeanas –Mar del Plata, Paraná, Santa Fe, Río Cuarto– y del Noreste –Corrientes, Resistencia–.

- En las grandes ciudades y áreas metropolitanas se mantiene la dinámica de crecimiento de los departamentos periféricos, que acusaron un crecimiento elevado en el último período intercensal. Por ejemplo, se destacan los municipios menos consolidados de la Región Metropolitana de Buenos Aires y La Plata y los departamentos que rodean al departamento Capital en Córdoba, Mendoza, Tucumán, San Juan y Salta.

- En estos mismos entornos metropolitanos se mantiene una tendencia al estancamiento de los departamentos centrales, como sucede en Córdoba, Mendoza, San Juan y Tucumán. Lo mismo sucede con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Entre los nodos subregionales –nivel 4–, no se identifica un único patrón de crecimiento, ya que crecen principalmente los asociados con el turismo, pero también algunos nodos no turísticos de la provincia de Buenos Aires, del Noroeste y de Cuyo.

LOS PERFILES ECONÓMICOS

Los perfiles económicos están en estrecha relación con las funciones urbanas y constituyen un rasgo esencial para caracterizar las ciudades. Dan cuenta de la variedad y complejidad de actividades económicas, de las condiciones de especialización y de la vulnerabilidad que puede generar la dependencia de una producción dominante. Los perfiles económicos son esenciales para la propuesta de estrategias de desarrollo y para la identificación de sectores y actores clave en la dinámica local.

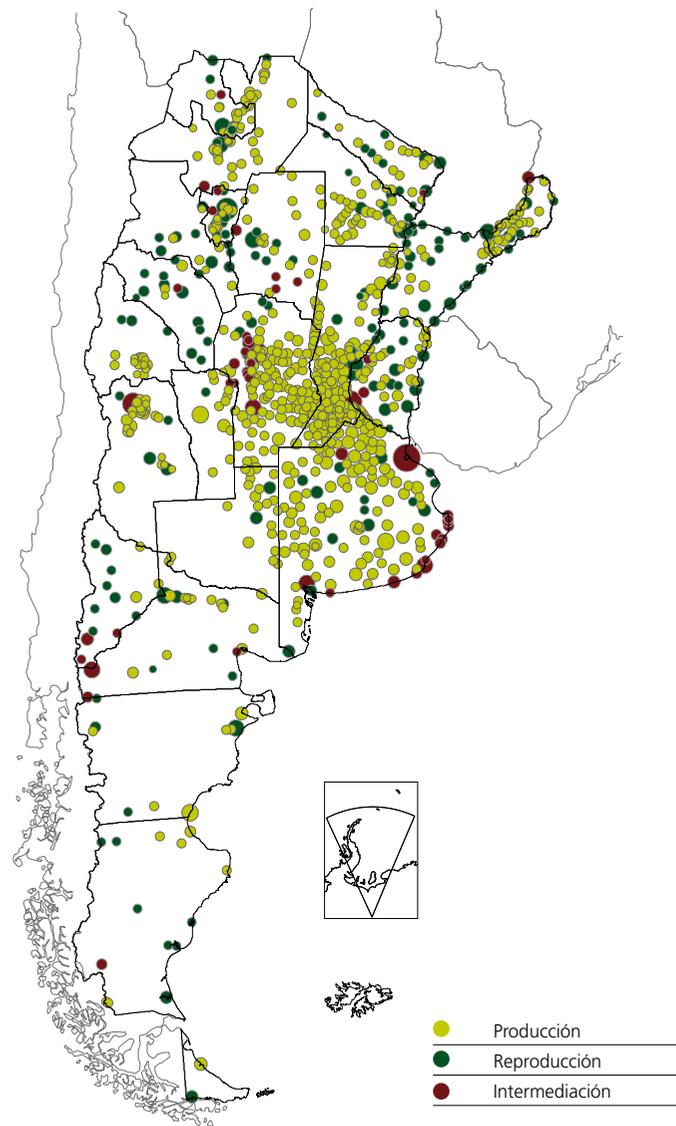
Los perfiles fueron conformados a partir de la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) según ramas de actividad agrupadas, y de la elaboración de los respectivos coeficientes de localización. Por medio de estos coeficientes se compara el peso relativo de una actividad determinada en una ciudad con la participación que tiene esa misma actividad en el total de las localidades estudiadas. Si bien se asume que este análisis puede tener ciertas distorsiones, en particular en las ramas de capital intensivas, y limitaciones a la hora de evidenciar nuevos fenómenos ocurridos en años recientes, la utilización de la PEA responde a que es el único indicador económico homogéneo para todas las ciudades.

Las diferentes ramas de actividad económica fueron agrupadas en tres categorías, que remiten a funciones urbanas: producción, intermediación y reproducción.

Es necesario señalar que esta categorización representa una aproximación general a la economía urbana y que, debido a la base sobre la que se sustenta, puede haber casos individuales que no reflejen apropiadamente el perfil económico de las ciudades. El coeficiente de localización permite identificar especializaciones y no necesariamente da cuenta de la actividad que genera mayor empleo. Por otro lado, en las ciudades más grandes hay una complejización de las funciones urbanas frente a una especialización relativa de las ciudades pequeñas.

En el mapa "Funciones Económicas de los Nodos" se han representado con distintos colores cada una de las funciones urbanas predominantes, en tanto que el tamaño de los círculos remite a los niveles de la jerarquía. El nodo internacional

FUNCIONES ECONÓMICAS DE LOS NODOS



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

FUNCIONES	RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA AGRUPADAS	CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA URBANA
Producción	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura Pesca Explotación de minas y canteras Industria manufacturera Construcción	Predominan las actividades directamente vinculadas con la extracción de recursos naturales y la producción de bienes primarios o industriales. En el primer caso hay una alta dependencia del entorno rural inmediato. Un caso particular es el de aquellas economías basadas en la extracción de recursos naturales no renovables.
Intermediación	Electricidad, gas y agua Comercio al por mayor y al por menor Servicios de hotelería y restaurantes Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones Intermediación financiera Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler Servicios de organizaciones extraterritoriales	Predominan las actividades que implican el manejo de flujos e interacciones a distintas escalas en el territorio. Incluye las grandes ciudades comerciales, las especializadas en actividades de transporte y de generación de energía, las ciudades fronterizas y las turísticas.
Reproducción	Administración pública y seguridad social obligatoria Enseñanza Servicios comunitarios, sociales y personales	Predominan las actividades vinculadas con la prestación de servicios a escala de la propia ciudad y de un entorno que puede ser provincial o regional. En este grupo es importante la presencia de la administración pública y los servicios sociales en la ocupación de la PEA.

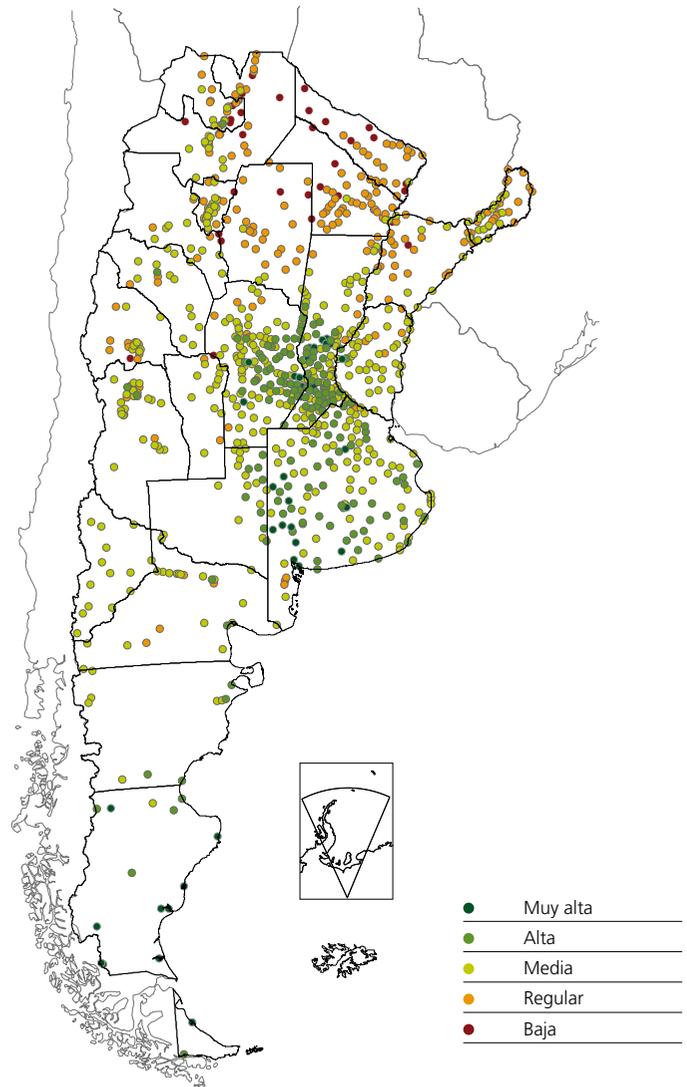
–Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata– tiene una función de intermediación con flujos a escala internacional y nacional. Los nodos nacionales también tienen una función de intermediación pero, como se mencionó anteriormente, con una articulación de flujos a escala nacional y regional. En la mayoría de los nodos regionales hay un predominio de funciones de reproducción, entre las que se destacan las actividades administrativas y gubernamentales, junto con el comercio y los servicios a escala regional. Cabe recordar que en esta categoría se encuentran la mayoría de las capitales provinciales y las ciudades más importantes de la provincia de Buenos Aires. En los nodos subregionales predomina la función de producción industrial y, en menor medida, la de reproducción, cuyas principales actividades son el comercio y los servicios. En la mayoría de los nodos microrregionales predominan las funciones de producción relacionadas con actividades agropecuarias, extractivas e industriales. Un caso particular son las pequeñas localidades turísticas, categorizadas con funciones de intermediación, que pueden ejercerse tanto a escala nacional como internacional.

De este análisis se desprende que las actividades más avanzadas, sean éstas secundarias o terciarias, se concentran en las ciudades de mayor rango, mientras que las pequeñas suelen tener una especialización en una actividad, en muchas oportunidades relacionadas con la ventaja comparativa temporal de la producción de *commodities* a nivel internacional. Esto las vuelve más vulnerables ante un cambio en la economía local, nacional o internacional.

EL ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA

Para caracterizar la situación social de las ciudades se construyó un índice de calidad de vida basado en indicadores del Censo 2001 relacionados con las temáticas vivienda, educación y salud. A partir de este índice se pretende caracterizar, en términos generales, cada localidad de acuerdo con su nivel de bienestar. Las variables que se tuvieron en cuenta son las siguientes:

CALIDAD DE VIDA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC. Censo Nacional de Población 2001.

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	INDICADOR
Educación	Nivel de instrucción	• Porcentaje de población de 15 años o más que ya no asiste y con nivel de instrucción alcanzado menor al primario completo
		• Porcentaje de población de 15 años o más que ya no asiste y con nivel de instrucción alcanzado universitario completo
Salud	Cobertura social	• Porcentaje de población sin cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual
Vivienda	Grado de hacinamiento: agrupamiento de la cantidad de personas por cuarto	• Índice de hacinamiento: se contemplaron todas las categorías tal cual se presentan en el Censo y se les asignó un peso según el grado de hacinamiento
	Calidad de la vivienda	• Se construyó un índice considerando las tres variables que describen las carencias en los materiales (CALMAT III-IV-V)
	Nivel de dotación de servicios: presencia de servicios de infraestructura	• Porcentaje de viviendas con cobertura de agua, cloaca, gas natural, red eléctrica, alumbrado público y pavimento

Gran parte del sistema urbano argentino cuenta, según el índice aplicado, con un nivel de calidad de vida urbano medio, incluyendo las ciudades más grandes y la mayoría de las capitales provinciales. Este nivel se distribuye en forma homogénea en todas las escalas de la jerarquización y en todo el país. De todos modos, se puede observar que la relación entre la calidad de vida y el nivel de la jerarquía no es lineal, ya que tanto el nivel más alto de calidad de vida como el más bajo se pueden encontrar en las localidades categorizadas como nodos microrregionales. Por el contrario, el índice es claramente sensible a la región de pertenencia, y evidencia la configuración de condiciones socioeconómicas regionales asociadas con las actividades productivas y la articulación urbano-rural. Los nodos con índice de calidad de vida alta se localizan preferentemente en la región pampeana y Sur de la Patagonia, mientras que los de menor índice presentan una clara concentración en el Norte del país.

A modo de síntesis, se pueden repasar las caracterizaciones generales para cada jerarquía.

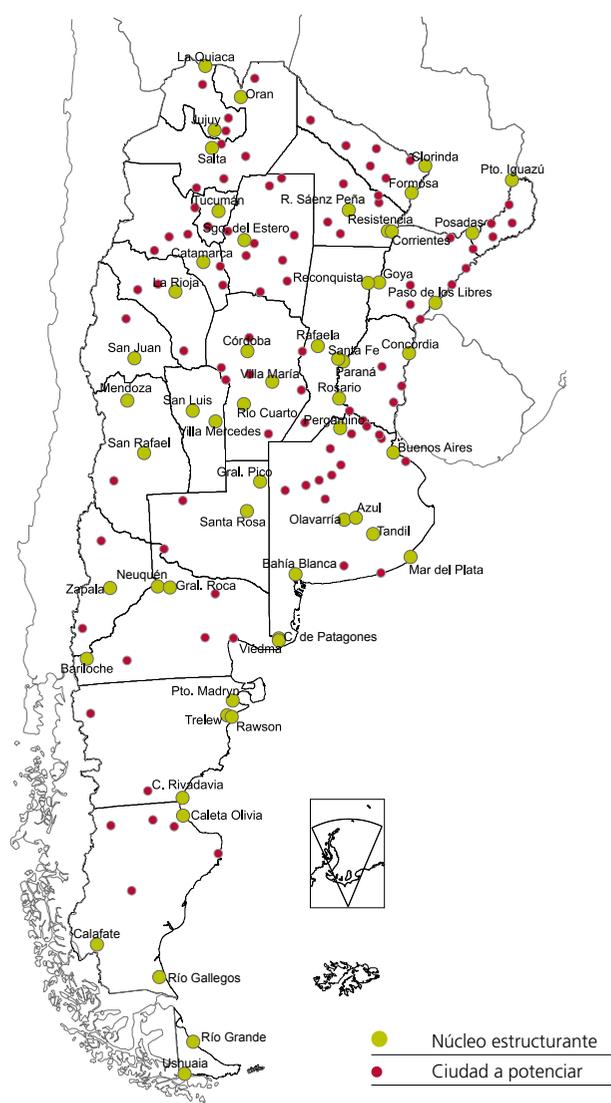
- El nodo internacional tiene una economía compleja, con funciones de intermediación y articulación de flujos a escala internacional y nacional, y un crecimiento demográfico cercano a la media nacional.
- Los nodos nacionales tienen también una economía compleja, funciones de intermediación y articulación de flujos a escala nacional y regional, con crecimiento demográfico por debajo de la media nacional.
- Los nodos regionales tienen funciones económicas relacionadas con el comercio y los servicios a escala provincial/regional, con las actividades gubernamentales y los servicios sociales. El crecimiento demográfico promedio es alto, con dispersión de valores.
- Los nodos subregionales tienen funciones de reproducción, a escala regional, y de producción, principalmente industrial. Además, cuentan con una fuerte articulación urbana/rural y un contexto microrregional con un crecimiento demográfico promedio medio, con alta dispersión de valores.
- En los nodos microrregionales hay un predominio de funciones de producción agropecuaria, extractivas o industriales, con escasa diversificación. Se destacan nodos microrregionales con funciones de intermediación turística a distintas escalas. En esta categoría también es importante diferenciar los nodos en función de su distancia de ámbitos metropolitanos o corredores de circulación, y de su crecimiento demográfico promedio que, con alta dispersión de valores, van desde un crecimiento explosivo hasta la pérdida de población.

CIUDADES ESTRUCTURANTES Y CIUDADES A POTENCIAR

En el PET se ha destacado la importancia de los nodos urbanos en la organización del territorio a través de la identificación de las ciudades estructurantes del Modelo Actual y de las ciudades a potenciar del Modelo Deseado.

Los nodos ubicados en los primeros niveles de la jerarquía –nodo internacional, nodos nacionales, nodos regionales– coinciden prácticamente con las ciudades estructurantes, junto con algunos nodos subregionales que son capitales de provincias. Cabe señalar que, si bien existe una alta correspondencia entre la jerarquización del sistema urbano y la función estructurante del territorio, la metodología cuantitativa utilizada puede no reco-

NÚCLEOS ESTRUCTURANTES Y CIUDADES A POTENCIAR



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia

nocer nítidamente la situación de algunas ciudades que tienen un papel más importante que lo que su equipamiento comparado en el marco nacional hace suponer. En particular, esta situación es crítica para aquellas localidades que se encuentran a grandes distancias de algún nodo de jerarquía superior y que, aún con limitaciones en sus equipamientos, son referentes para amplias áreas del territorio.

La identificación de las ciudades a potenciar apunta al fortalecimiento del sistema policéntrico de núcleos urbanos, como uno de los lineamientos estratégicos propuestos en el Primer Avance del PET. En este sentido, la selección de estas ciudades por parte de cada provincia se realizó en función del objetivo general de avanzar hacia la equidad territorial a nivel provincial, a través de una mejor distribución del acceso a los servicios y equipamientos. De esta manera, las ciudades a potenciar fueron elegidas dando cuenta del lugar que ocupan en la dinámica urbana de la provincia, particularmente en relación con los núcleos de mayor jerarquía y con los ámbitos rurales. Si bien estas ciudades abarcan diversas escalas de la jerarquización, la mayor parte representan nodos subregionales y pequeños nodos microrregionales.

1.4. CARACTERIZACIÓN POR ATRIBUTOS DE RELACIÓN

Un enfoque complementario sobre el sistema urbano argentino es el que toma como punto de partida la perspectiva de las relaciones, intercambios e interacciones que se dan entre esos nodos. Como fue anticipado, los nodos pueden ser caracterizados tanto por sus atributos propios como por sus atributos de relación. En ambos casos, se trata de características y relaciones constitutivas de la realidad urbana de cada nodo, de las que derivan su dinamismo y sus transformaciones.

En primer lugar, se abordará el análisis de la dinámica en el ámbito suramericano, en el marco del creciente proceso de integración económica, territorial y cultural que se está desarrollando entre los países del Sur del continente. Luego se estudiarán algunas redes y flujos de circulación, que contribuyen a dar cuenta tanto de la formación de dinámicas de alcance urbano-regional como de la articulación a escala nacional.

INSERCIÓN REGIONAL SURAMERICANA

El sistema urbano argentino puede analizarse en relación con los de los países suramericanos, tanto por su origen y conformación como por la reciente profundización de los procesos de integración regional. En términos históricos, el papel ocupado por las ciudades capitales, los puertos y los núcleos situados en áreas de valorización temprana –como las áreas mineras y los espacios con mayor densidad de población originaria del continente– brindaron una primera clave de los puntos destacados por su función urbana. En el caso de los puertos, se trata de asentamientos con funciones de conexión en economías volcadas hacia el exterior. Los procesos de colonización y avance de las fronteras agropecuarias constituyeron otro impulso a la conformación de redes urbanas más densas y ampliaron el espectro de núcleos urbanos, con funciones estrechamente relacionadas con la producción primaria. Posteriormente, la industrialización parcial y selectiva fortaleció los principales centros del sistema urbano y sólo en algunos casos promovió el surgimiento de nuevas ciudades y el crecimiento de las ciudades intermedias.

En la actualidad, el sistema urbano de América del Sur puede analizarse en dos escalas. Por un lado, respecto de su inserción en la dinámica global y, por el otro, en cuanto a su articulación subcontinental.

En la dimensión global, hay numerosas investigaciones que dan cuenta de la inserción de las grandes ciudades latinoamericanas en el sistema mundial, en el segundo o tercer nivel de las jerarquías, establecidas en función de la capacidad para gestionar los principales flujos productivos y financieros, la inserción en redes culturales y de eventos internacionales, etc. En este sentido, los roles de San Pablo, Buenos Aires, Bogotá, Santiago de Chile y Río de Janeiro –a los que se agrega Ciudad de México si se considera todo el ámbito latinoamericano– son sumamente destacados.

En la articulación a escala suramericana, vale la pena destacar dos instancias. En primer lugar, la impronta de la vinculación histórica que, para el caso argentino, destaca la conexión del eje Noroeste con el mundo andino –la conexión desde el Alto Perú a Buenos Aires del período colonial–, la vinculación de

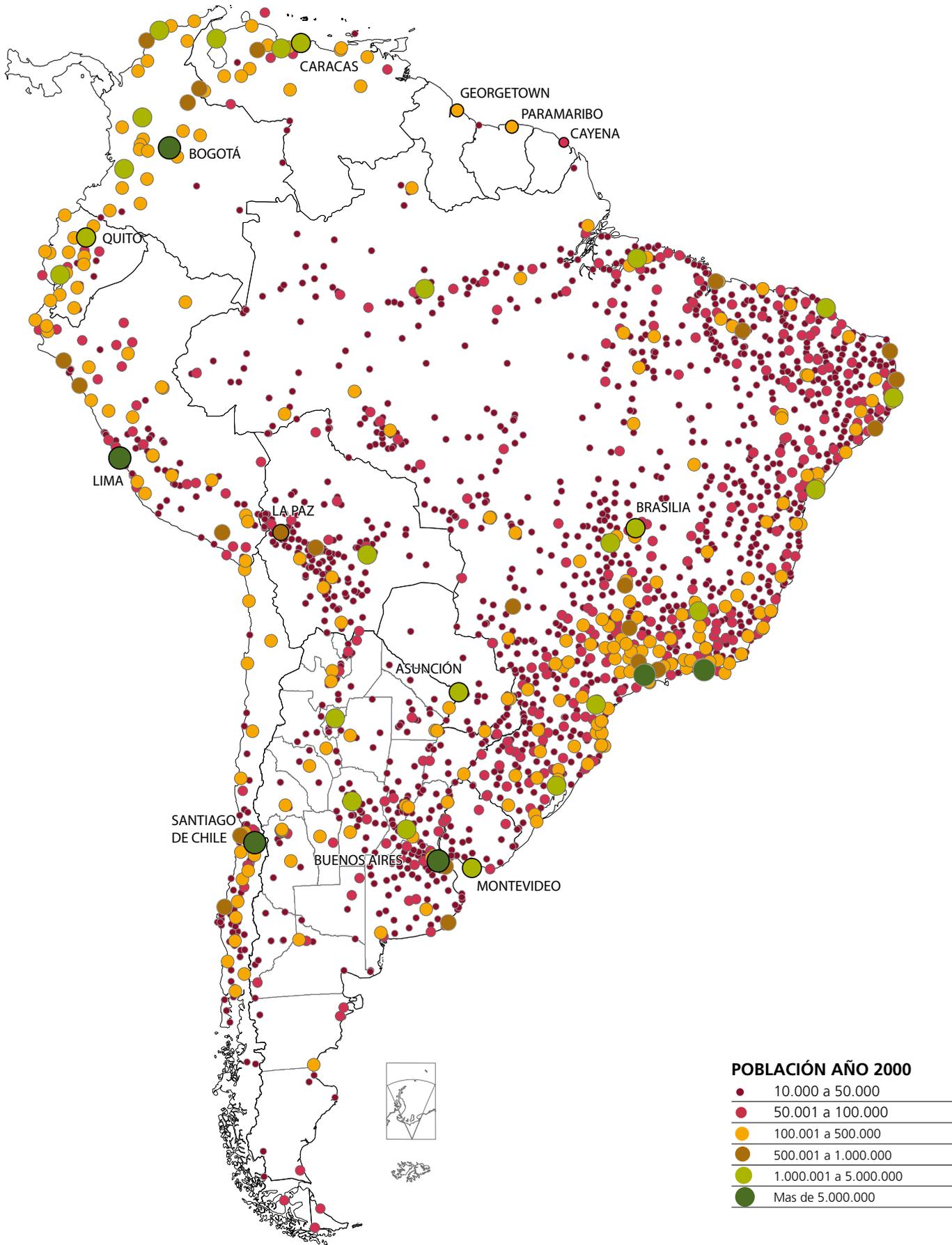
Cuyo con Chile y el eje del Paraná hacia la ciudad de Asunción, en Paraguay. En segundo lugar, la intensificación de las conexiones internacionales interurbanas a partir del desarrollo de la integración regional, con corredores privilegiados y nodos clave en ese proceso de articulación. En este sentido, se destaca el corredor del MERCOSUR-Chile, que vincula una serie de nodos de gran dinamismo entre los que sobresalen Río de Janeiro, San Pablo, Curitiba, Porto Alegre, Montevideo, Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza y Santiago de Chile. El desarrollo de los ejes de integración propuestos en la Iniciativa para la IIRSA seguramente acentuará este esquema y facilitará el desarrollo de nuevas articulaciones que involucren otros nodos del sistema urbano.

Los mapas “Redes Urbanas de América del Sur”, “Rutas Aéreas Cono Sur” y “Rutas de Transporte Automotor de Pasajeros del Cono Sur”, contribuyen a ilustrar algunos de los rasgos descriptos.

En el primero se presentan las ciudades de Suramérica que tenían más de 10 mil habitantes en el año 2000. Se puede apreciar la ocupación continua del altiplano y los valles andinos desde la Argentina hasta Colombia, la densidad de la ocupación de la franja costera en Brasil y Uruguay y los núcleos concentrados del valle central de Chile. Es importante señalar la vinculación urbana fronteriza, especialmente destacada en los casos de la frontera argentina con Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia, en situaciones en las que a través de puentes o simples rutas se establece una conexión que tiene ritmos y escalas de articulación local, regional y nacional.

En el segundo se han representado los vuelos internacionales entre los países del Sur de América del Sur. En él se destacan el papel que juegan San Pablo, Buenos Aires, Montevideo, Asunción, Santiago de Chile y Lima. La interacción no se limita a las capitales y grandes metrópolis, sino que está inscripta en una diversificación de los destinos que abarca un conjunto más amplio de ciudades. Las redes de transporte aéreo dan cuenta con mucha claridad de las funciones de vinculación internacional que durante mucho tiempo ha ostentado, casi con exclusividad, Buenos Aires. Las conexiones internacionales desde Buenos Aires son particularmente intensas con América del Sur y del Norte, Europa Occidental y Oceanía, en tanto que son muy débiles con Asia y África. Pero en la actualidad hay varias ciudades argentinas vinculadas a través del transporte aéreo con las principales ciudades del Sur del continente. Entre ellas se destaca Córdoba –con vuelos hacia y desde Lima, Río de Janeiro, Panamá, Montevideo, Santiago de Chile y Madrid–. Rosario, Mendoza y Salta también tienen vuelos hacia los países vecinos.

En el tercero están graficadas las rutas de transporte automotor de pasajeros a escala internacional. Se presentan dos estructuras: una que tiene como origen la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata y otra de articulación regional-fronteriza. Desde Buenos Aires parten rutas hacia Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia, Chile y Perú, en algunos casos con una cantidad muy importante de servicios diarios, como en la ruta Buenos Aires-Asunción, o con diversificación de destinos como en los servicios a Chile. Los lazos culturales, económicos y sociales, especialmente los desarrollados a partir de los movimientos migratorios, explican estas conexiones. La articulación



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos censales de los institutos de estadísticas oficiales de cada país y CAF.

Nota: La base de datos utilizada no contiene información exhaustiva para ciudades de entre 10.000 y 50.000 habitantes para los países no limítrofes de Argentina.

regional-fronteriza es especialmente intensa entre Mendoza, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chile y entre Jujuy, Salta y Bolivia y entre Formosa, Misiones y Paraguay.

LA MOVILIDAD ENTRE NODOS A ESCALA NACIONAL

Para reconstruir un panorama general de la movilidad entre nodos nacionales se tomaron dos indicadores: el Tránsito Medio Diario Anual (TMDA) de ómnibus y la red de transporte aéreo⁹.

Los mapas presentan vinculaciones interurbanas; en el primer caso a través del tránsito medio diario anual de ómnibus en rutas nacionales y, en el segundo caso, a través de la conectividad aérea medida en vuelos semanales ofrecidos.

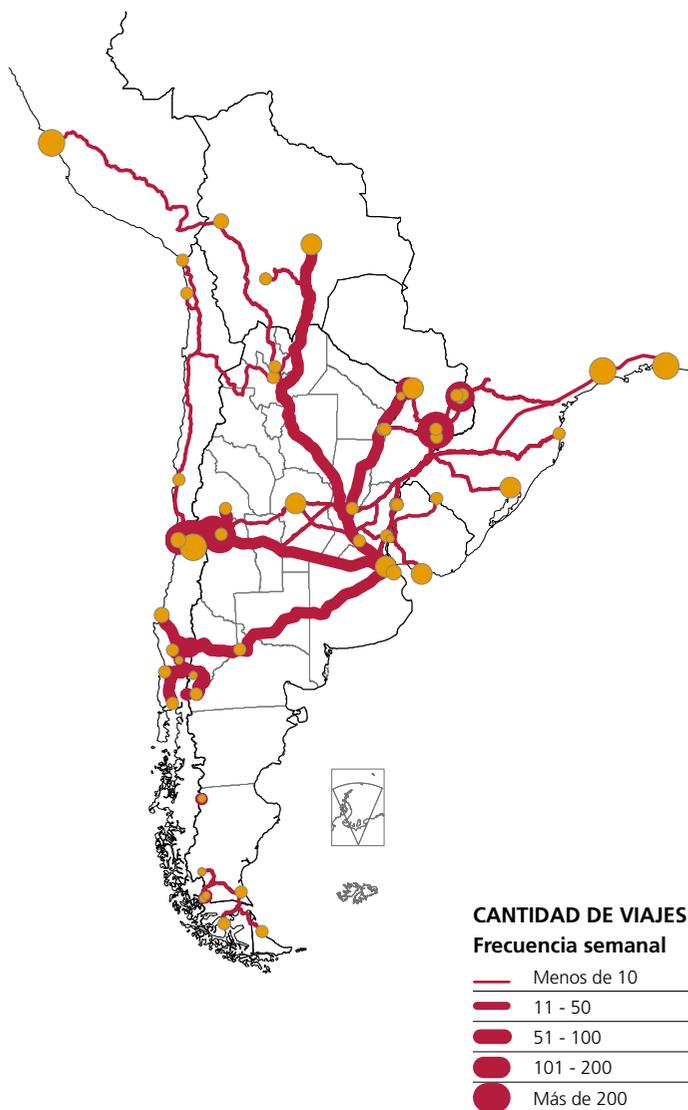
En materia de transporte automotor de pasajeros interurbano hay una alta densidad en el área pampeana, correspondiente con el mallado urbano regular, y en los corredores del Noroeste y del Oeste, en el eje del río Uruguay –parte de una conexión

internacional importante–, en el valle del río Negro y en la costa atlántica patagónica. Esta situación coincide con el diagnóstico propuesto por el Modelo Actual del PET. Al mismo tiempo, queda en evidencia la escasa consolidación que tienen algunos de los corredores del Modelo Deseado, en particular aquellos que promueven relaciones entre las distintas regiones del país por fuera del esquema radial predominante.

La jerarquía del nodo de nivel 1 queda destacada por el volumen de tránsito de los corredores radiales que confluyen hacia la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata. En la vinculación a través de ómnibus se puede apreciar una polarización del territorio en dos escalas, una más inmediata que se extiende básicamente en la provincia de Buenos Aires y en dirección a Rosario; la otra a nivel del territorio nacional, con el despliegue en esa escala de los corredores hacia el Noreste, Noroeste, Cuyo y Patagonia.

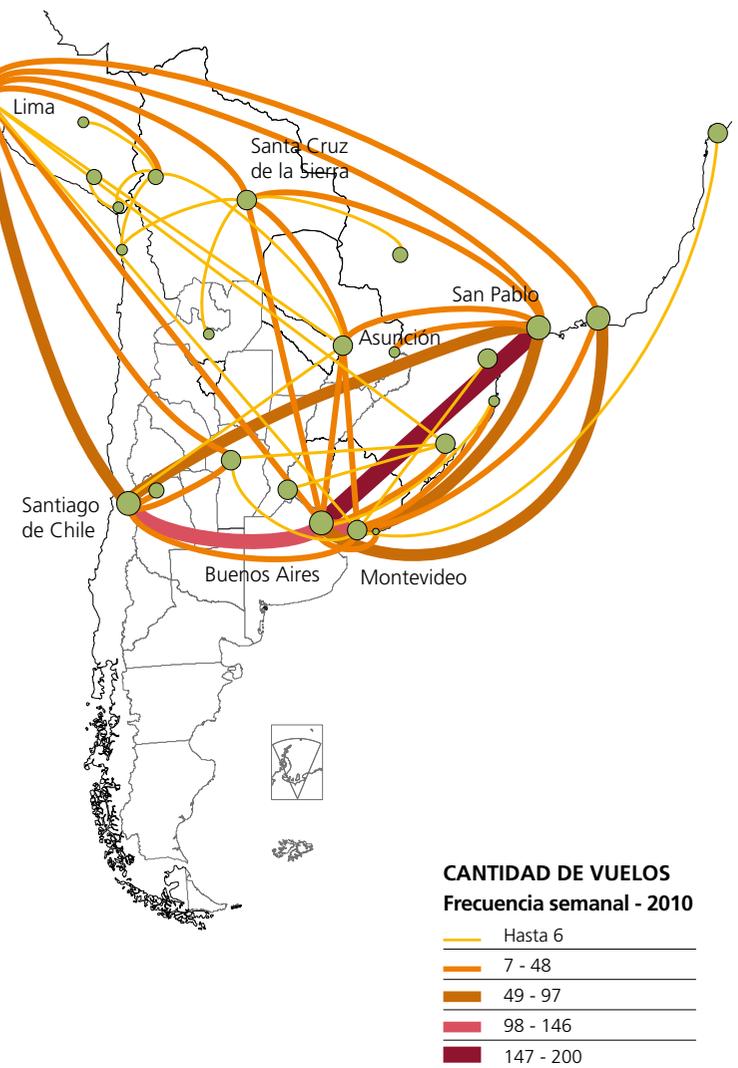
Los roles de Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán quedan evidenciados como nodos de segundo orden. En el caso de Córdoba,

RUTAS DE TRANSPORTE AUTOMOTOR DE PASAJEROS DEL CONO SUR



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Transporte de la Nación.

RUTAS AÉREAS DEL CONO SUR



Fuentes: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del sitio www.amadeus.net de Mayo 2010

la confluencia de corredores de importante circulación expone su alto nivel de centralidad, al articular movimientos en dirección Norte-Sur y Este-Oeste. Rosario está estrechamente vinculada con la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata, a lo que suma la atracción que ejerce en forma de abanico sobre el Sur de la provincia de Santa Fe y el Norte del Litoral. Tucumán se perfila como un centro que, además de la continuidad con el corredor tradicional de las grandes ciudades del Noroeste, vincula esta región con Cuyo y Centro, hacia el Sudoeste y Sudeste. En el caso de Mendoza, se recorta la polarización que ejerce en sentido Norte-Sur, hacia la provincia de San Juan y en el interior de la propia provincia de Mendoza, y hacia el Este. A ello se suman las funciones de conexión con Chile. Otros nodos destacados son el conformado por Resistencia-Corrientes, el polarizado en torno a la ciudad de Neuquén y el abanico que confluye en Bahía Blanca.

El volumen de los flujos que llega por rutas hasta las fronteras da una idea de la continuidad de la circulación terrestre a escala suramericana. Las vinculaciones internacionales señaladas para el caso de Mendoza se repiten en las fronteras con Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay, pero en todos estos casos con ciudades de rango inferior en el sistema urbano nacional que, no obstante, juegan roles clave en el proceso de integración regional.

La red de transporte aéreo de cabotaje ha exacerbado la centralidad en Buenos Aires, que ocupa un lugar dominante y resulta paso obligado para las conexiones internas. Es particularmente intensa la conexión aérea con Córdoba, con más de quince vuelos diarios, y con los principales centros turísticos del país, como Bariloche, Iguazú, El Calafate y Ushuaia.

Sólo en algunos momentos de la historia del transporte aéreo se alcanzaron a constituir algunas redes alternativas a la centralizada en Buenos Aires, que fortalecieran una estructura federal y potenciaran las relaciones interregionales. En la actualidad, Córdoba ocupa claramente el rol de un segundo *hub* dentro del territorio nacional, con conexiones hacia Tucumán, Salta, San Juan, Mendoza, Resistencia, Rosario, Buenos Aires y Comodoro Rivadavia. Junto con el desarrollo de esta función de distribución, en Córdoba se han inaugurado diversos vuelos que unen el centro del país con la Patagonia sin pasar por Buenos Aires, que vinculan Rosario, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Comodoro Rivadavia, Río Gallegos y Ushuaia. Un caso singular es el del corredor federal, que une Iguazú, Salta, Mendoza –con derivaciones a Córdoba– y Bariloche, en un circuito que une algunos de los principales nodos urbanos con centros turísticos de escala internacional.

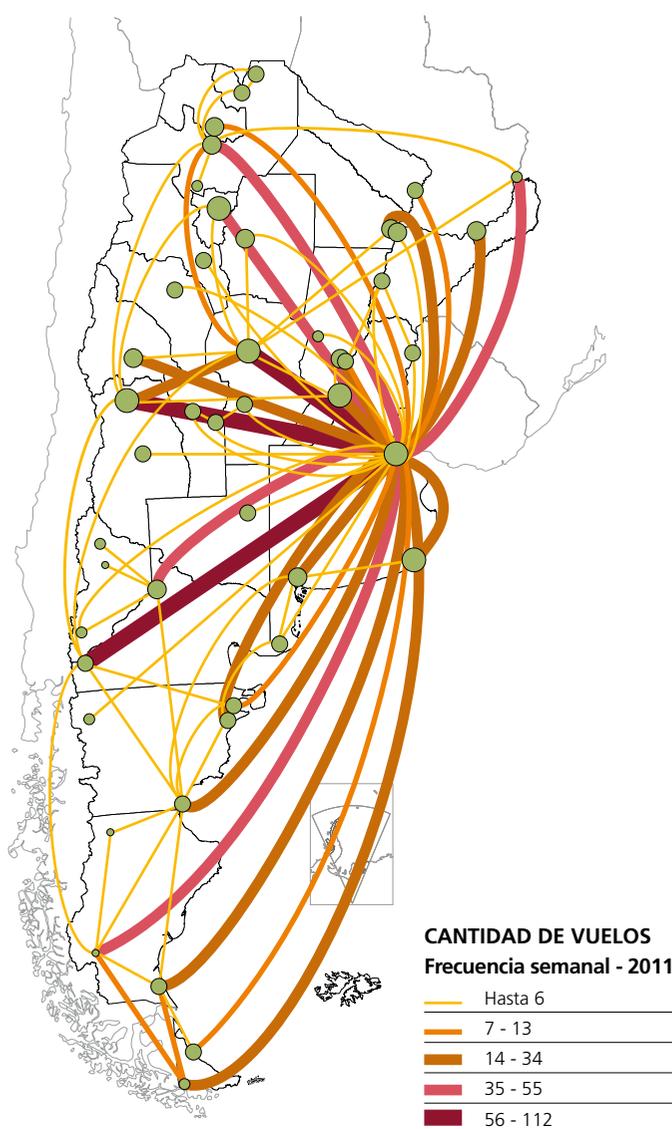
LA MOVILIDAD ENTRE NODOS A ESCALA DE SUBSISTEMAS URBANOS

Los desplazamientos cotidianos reflejan la interacción existente entre diferentes localidades, conformando subsistemas urbanos, más allá de las definiciones de aglomerado utilizadas en el sistema estadístico nacional. En este sentido, la representación del tránsito medio diario anual de los vehículos livianos resulta una buena aproximación a la identificación de esos subsistemas urbanos o de áreas funcionales, ya que ese tipo de vehículos, junto con el transporte público de proximidad, dan cuenta de los desplazamientos habituales y rutinarios resultantes de las interacciones sociales.

Sobre las rutas nacionales se recortan algunas áreas de interacción intensa. Algunos ejemplos de diferentes conformaciones funcionales son:

- La polarización en torno de los nodos nacionales y regionales, como Mendoza, Córdoba, Rosario o Bahía Blanca.
- La conformación de regiones urbanas extensas, como el Alto Valle del Río Negro y Neuquén o la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata.
- Los corredores urbanos-rurales densos, como la RN38 en Tucumán con cabecera en San Miguel, los valles de Salta y Jujuy, la costa del Paraná en Misiones, el eje RN16 en Chaco entre Resistencia y Presidencia Roque Sáenz Peña.
- La fuerte articulación de ciudades cercanas importantes, como Rosario-Santa Fe, Santa Fe-Paraná, Corrientes-Resistencia, Tucumán-Santiago del Estero, San Luis- Villa Mercedes, Santa Rosa-General Pico, Tandil-Azul-Olavarría, Comodoro Rivadavia-Caleta Olivia-Pico Truncado-Colonia Sarmiento o Puerto Madryn-Trelew-Rawson.

RUTAS AÉREAS DE CABOTAJE



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de los sitios web de las empresas de transporte aéreo.

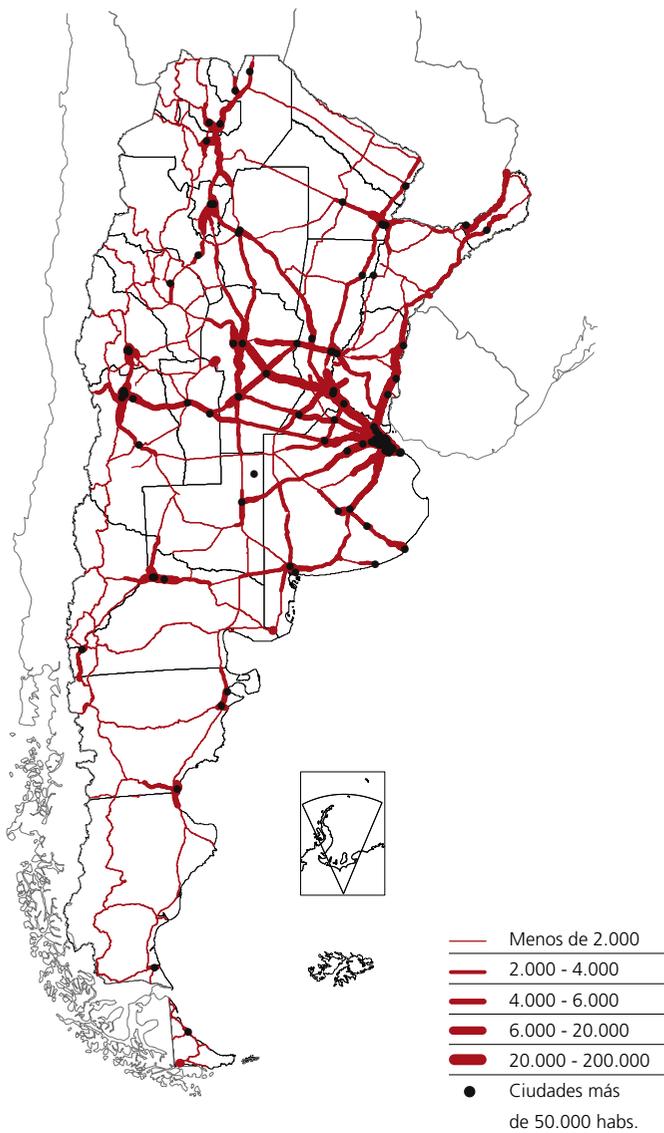
Se destaca la interacción del sistema mallado pampeano, que cubre las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, ámbito en el que se registra una presencia de todos los niveles de la jerarquía, unida a una corta distancia entre nodos.

En conjunto, los diversos flujos presentados brindan una imagen de relaciones a distancia que refuerzan los patrones sugeridos por la jerarquización y en la que se destaca el rol de los nodos clasificados en los primeros niveles de la jerarquía como articuladores del territorio en diversas escalas. En este sentido, hay tendencias que indican que la fuerte concentra-

ción histórica en el nodo internacional ha comenzado a diversificarse con un panorama más complejo y, al mismo tiempo, más equitativo.

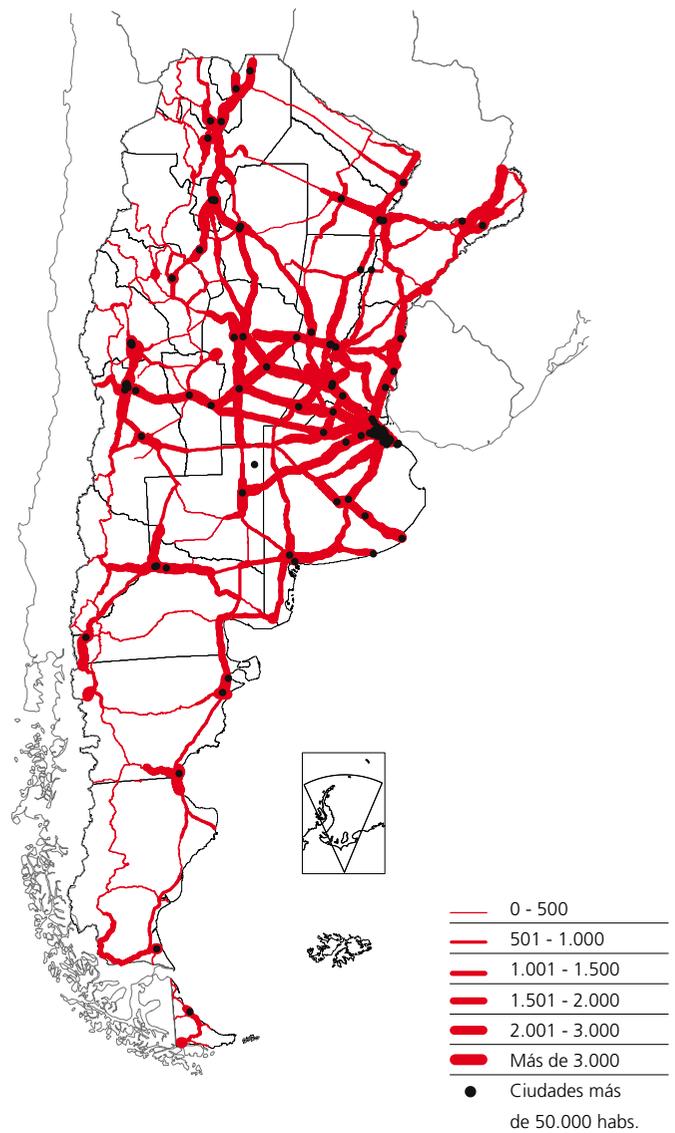
También es importante la formación de ejes y corredores que reposicionan los nodos urbanos ubicados sobre ellos, en un proceso de selectividad territorial. Por último, esta primera aproximación a los flujos actuales en el territorio abre un amplio espectro de acciones posibles para tender hacia los corredores de circulación propuestos en el Modelo Deseado del PET.

TRÁNSITO MEDIO DIARIO ANUAL DE ÓMNIBUS EN RUTAS NACIONALES



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Vialidad. 2009.

TRÁNSITO MEDIO DIARIO ANUAL DE VEHÍCULOS LIVIANOS EN RUTAS NACIONALES



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Vialidad. 2009.

El abordaje de la dimensión política del sistema de ciudades implica enfocar en las diferentes instancias de gobierno con competencia en la gestión de las cuestiones urbanas. Para ello, se analizarán las dinámicas con las que estos gobiernos intervienen sobre el territorio, en el marco de la organización político-administrativa del país. Si bien otros factores –como los económicos o incluso coyunturales– suelen ser elegidos con más frecuencia para analizar y explicar las dinámicas de gestión de los gobiernos locales (municipales, o de menor jerarquía) y provinciales, la división político-administrativa constituye una variable fundamental en tanto representa el primer acto de reconocimiento formal del territorio como objeto de gobierno.

El territorio sufre transformaciones constantes, que poco tienen que ver con la rigidez que caracteriza a la organización institucional, por lo que ésta puede acercarse en mayor o menor medida a los fenómenos que ocurren en el territorio real, pero difícilmente se corresponden de manera exacta. Los núcleos urbanos constituyen fenómenos del territorio real, pero también se enmarcan en la lógica del territorio formal. Así, la expansión de las ciudades, por ejemplo, plantea nuevos desafíos para la organización estatal, que deja de corresponderse con la nueva forma urbana. Resulta imprescindible, entonces, examinar las particularidades de la división político-territorial del país, y su vínculo con los fenómenos del territorio real, como aspecto fundamental del entorno político en el cual se enmarca la gestión de las ciudades.

ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA ARGENTINA: MUNICIPIOS POR DISTRITO, MUNICIPIOS POR LOCALIDAD

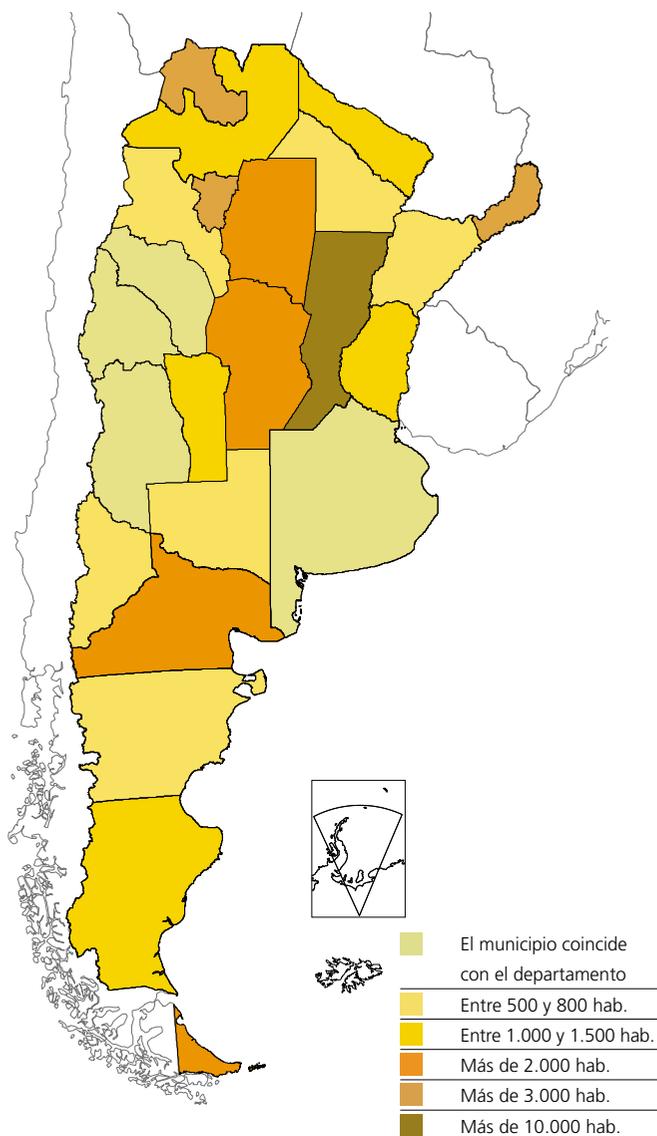
El marcado carácter federal del régimen político argentino se traduce en una organización político-administrativa compleja y heterogénea de su territorio en el nivel local. Los modelos de organización adoptados por las provincias varían según numerosos criterios, establecidos en las constituciones provinciales y en los regímenes municipales. Entre ellos se pueden mencionar el piso mínimo de electores o de habitantes exigido para la creación de municipios, la existencia o inexistencia de categorías municipales, la distribución de competencias y el grado de autonomía del nivel local, entre otros. Así, la Argentina cuenta con un total de 1.148 municipios, muy diversos entre sí, que reflejan la heterogeneidad entre las provincias y al interior de cada una de ellas.

En el plano gubernamental, es importante destacar que no todas las jurisdicciones locales son administradas por gobiernos de jerarquía municipal. En efecto, existen jurisdicciones que, al no alcanzar el piso mínimo establecido por la Constitución provincial o por el Régimen Municipal para ser declaradas municipios, cuentan con un tercer tipo de gobierno llamado de diversas maneras según la provincia: comuna, comisión de fomento, comisión municipal, delegación municipal, comuna rural, junta vecinal, entre otras. Estos términos se unificarán bajo la denominación de gobiernos comunales. Cada uno de ellos puede adoptar características particulares, tanto en su estructura como en su número. Así, los gobiernos comunales pueden dividirse entre un cuerpo ejecutivo y uno legislativo o constituir un único cuer-

po colegiado que puede, además, variar en cuanto al número de integrantes. Respecto de sus competencias, provincias como Chubut, Jujuy o Misiones otorgan a dichos gobiernos las mismas atribuciones que los gobiernos municipales, mientras que otras las restringen. En La Pampa y Entre Ríos, por ejemplo, los gobiernos comunales requieren de la decisión de la Legislatura provincial para aprobar su presupuesto y para tomar decisiones en torno a la administración de los servicios públicos.

En relación con la elección de las autoridades de estos gobiernos comunales, ésta se realiza por sufragio popular, excepto en las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, donde son designadas por el Poder Ejecutivo provincial. Esta cuestión constituyó uno de los principales ejes de discusión de la reforma constitu-

REQUISITOS DE POBLACIÓN PARA LA CREACIÓN DE UN DISTRITO MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de INDEC.

cional en Santiago del Estero, durante el año 2005, que finalmente estableció que los representantes comunales dejaran de ser designados por el gobierno provincial para ser electos por sufragio universal.

En el ámbito territorial, cada provincia adopta un modelo propio único. Sin embargo, podemos destacar un gran criterio que divide a las provincias entre las que delimitan las jurisdicciones de los gobiernos locales abarcando todo el territorio provincial y aquellas que las delimitan en torno a los límites de cada aglomeración urbana¹⁰.

En el primer caso, el territorio se divide en distritos que abarcan toda la superficie provincial, es decir, los límites de los municipios son colindantes. Cada uno de estos distritos cuenta con un único intendente, aunque su territorio puede abarcar más de una localidad. Buenos Aires, por ejemplo, cuenta con 192 localidades, contenidas en 135 municipios, que abarcan todo el territorio de la provincia. Las provincias que se organizan según este modelo son Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Chaco, Misiones, Corrientes, La Rioja, San Juan, Mendoza, Santa Fe, La Pampa y Buenos Aires. Dentro de este mismo modelo, Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan hacen coincidir los municipios con los departamentos, mientras que el resto agrupa diversos municipios y gobiernos comunales dentro de un mismo departamento. Cabe aclarar aquí la diferencia entre municipio –como concepto jurídico constituido y limitado por medio de una ley– y localidad, como concepto censal de carácter físico representante de una mancha urbana continua.

En aquellas provincias que se organizan de acuerdo con el segundo modelo, los límites de los municipios se referencian en los límites de la propia aglomeración. En estos casos, los ejidos no son colindantes, por lo que cada municipio constituye una suerte de isla en el territorio de la provincia. Así, las zonas no contenidas en ninguna jurisdicción municipal quedan bajo competencia directa del gobierno provincial. Santa Cruz, por ejemplo, cuenta con un bajo número de localidades, por lo que gran parte de su territorio se mantiene directamente bajo competencia del gobierno de la provincia. Las provincias que adoptan este modelo son: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, San Luis, Córdoba, Santiago del Estero, Entre Ríos y Formosa.

Esta forma de organización es adoptada por todas las provincias patagónicas, donde las localidades surgen como nodos aislados dentro del territorio. Existen, sin embargo, casos como el de la provincia de Córdoba que, a pesar de ser una provincia con una alta densidad de localidades, ha decidido adoptar este modelo y que cuenta con 249 municipios y 178 comunas.

INCIDENCIA DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA SOBRE LA DINÁMICA POLÍTICA

Como se mencionó en la introducción, más allá de las particularidades de cada configuración provincial, todas comparten la inevitable tensión que se genera en la articulación con el territorio, cuya dinámica excede a su organización institucional. El desfase entre la organización formal y la dinámica del territorio real constituye un condicionante estructural en términos de gobierno.

Este fenómeno se torna más evidente en el ámbito urbano, donde la dinámica cambiante y expansiva propia de las ciudades los convierte en escenarios particularmente complejos de aprehender en lo formal. Esta condición se traduce con frecuencia en la fragmentación de gobierno, que se origina cuando las

fronteras de la ciudad formal no se adaptan a las de la ciudad real, y en un desafío para implementar mecanismos de acción conjunta entre gobiernos del mismo nivel o de múltiples niveles. Problemáticas típicamente urbanas como la recolección de residuos, el transporte urbano o la planificación urbano-ambiental suelen ser gestionadas en forma simultánea por diversas instancias de gobierno, del mismo o de diferentes niveles estaduales, a pesar de que cada una de ellas representa una problemática funcionalmente unificada en el territorio.

En las provincias donde los municipios se circunscriben a la propia localidad, los límites originales mantienen una relación directa con el fenómeno propio del territorio, es decir, con la aglomeración a partir de la cual se funda el municipio. Sin embargo, esto supone un margen de gestión muy estrecho para los gobiernos locales, que ven limitada su capacidad de intervención a las zonas ya urbanizadas. De esta manera, el crecimiento de la mancha urbana, como parte de la dinámica del territorio, puede extenderse más allá de los límites jurisdiccionales del municipio, por lo que las zonas urbanizadas por fuera de estos límites quedan bajo competencia del gobierno provincial, y fragmentan entonces el gobierno de una misma unidad funcional en dos gobiernos que, además, pertenecen a diferentes escalas. La población residente en estas áreas no sólo pierde cercanía respecto de sus representantes políticos, sino que además queda bajo competencia de un gobierno que no suele contar con la institucionalidad adecuada para gestionar y satisfacer las necesidades propias de lo urbano.

En estas mismas provincias puede suceder que el crecimiento de la mancha urbana vincule dos o más localidades con sus respectivas delimitaciones municipales para formar una localidad compuesta, lo que implica también el desafío de gestionar un territorio funcionalmente unificado.

A su vez, las áreas rurales cercanas a los límites del municipio quedan por fuera de la jurisdicción del gobierno local, a pesar de que éste ejerce una influencia directa sobre el territorio sobre el cual tiene competencia.

El modelo organizado por municipios colindantes supone la posibilidad de una gestión local más integral, en tanto los territorios que se encuentran bajo competencia de los gobiernos locales son más amplios, dado que abarcan los núcleos urbanos y zonas rurales circundantes en un mismo distrito. Sin embargo, los límites jurisdiccionales son particularmente rígidos en tanto plantean un juego de suma cero: cualquier alteración de la organización formal territorial supone afectar los límites del municipio vecino. En este modelo resulta casi imposible la posibilidad de adaptar los límites de un núcleo urbano que se ha extendido hacia el municipio vecino. La reciente creación del municipio de Lezama en la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, significó la reducción del territorio del municipio lindante de Chascomús, del cual formaba parte antes de la sanción de su autonomía. El caso de la ciudad de Huanguelén, que depende de la municipalidad de Coronel Suárez a pesar de que su ejido se ha extendido sobre los partidos de Guaminí, General Lamadrid y Daireaux, es ilustrativo en este sentido.

Las metrópolis, donde el núcleo urbano central y las localidades que la rodean se extienden hasta constituir una misma unidad funcional, representan una problemática específica como consecuencia de la tensión entre la organización formal y la dinámica del territorio¹¹. En ellas, la gestión se encuentra dividida en múltiples gobiernos, que pueden pertenecer a más de un nivel.

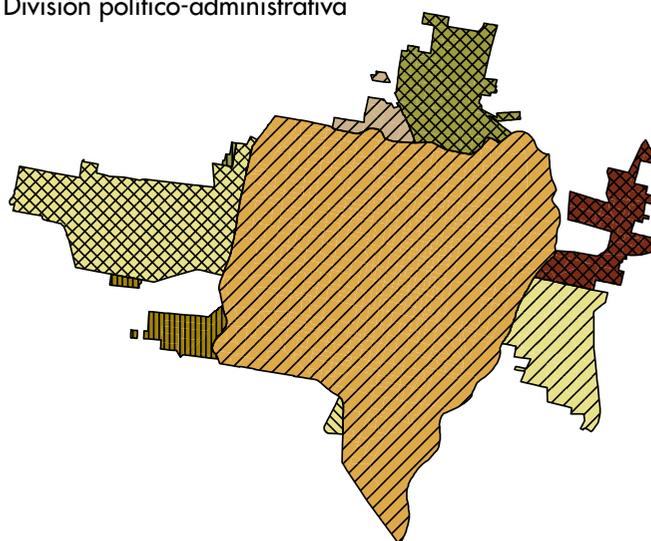
La Región Metropolitana de Buenos Aires, integrada por diversas unidades administrativas diferentes –la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y numerosos municipios de la provincia de Buenos Aires– constituye el caso extremo de esta problemática. Además de la cantidad de gobiernos involucrados en su gestión, se debe contemplar la distribución de competencias, que incluye los niveles provincial y nacional de gobierno. La gestión del transporte público automotor, por ejemplo, está bajo la órbita del gobierno nacional cuando su recorrido atraviesa la frontera de la CABA o se mantiene dentro de esta jurisdicción; depende de la provincia de Buenos Aires cuando el recorrido es intermunicipal; y está bajo la órbita del gobierno local cuando no atraviesa ninguna frontera municipal.

Por su parte, el aglomerado de San Miguel de Tucumán se extiende sobre nueve jurisdicciones diferentes, pertenecientes a cuatro categorías municipales y comunales. Este territorio está integrado por tres municipios de primera, tres municipios de segunda, una comuna de primera y dos comunas de segunda, donde municipios y comunas cuentan con niveles de autonomía diferentes. El régimen municipal de la provincia establece que las decisiones en materia urbana tomadas por una comuna rural deben ser autorizadas por la Legislatura provincial, mientras que el gobierno de San Miguel de Tucumán –municipio de primera– tiene autonomía suficiente para tomarlas por sí mismo.

Los gobiernos comunales no siempre cuentan con atribuciones autónomas suficientes para gestionar las cuestiones urbanas. Por ejemplo, las comisiones de fomento de La Pampa, compuestas por un presidente y cuatro vocales, no pueden dictar su propio presupuesto ni tienen competencia sobre las principales cuestiones urbanas. En efecto, la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento pampeana otorga a las comisiones de fomento las mismas atribuciones que tienen los municipios, exceptuando, entre otros puntos, “los servicios públicos, concesiones, tarifas, modalidades y prórrogas”, para lo cual “deberá contar con la previa autorización del Poder Ejecutivo” (Art. 143, Ley N° 1597).

Los diferentes modelos de organización del territorio pueden convertirse en un desafío para los gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas públicas que puedan intervenir de manera efectiva sobre las problemáticas del territorio real. Esto se profundiza en los territorios urbanos, particularmente en relación con la planificación de su crecimiento, lo cual requiere de la posibilidad de contar con un cierto margen prospectivo de desarrollo y una visión integral y funcional del territorio.

GRAN SAN MIGUEL DE TUCUMÁN División político-administrativa



CATEGORIA

///	Municipio de primera	////	Comuna de primera
xxx	Municipio de segunda		Comuna de segunda

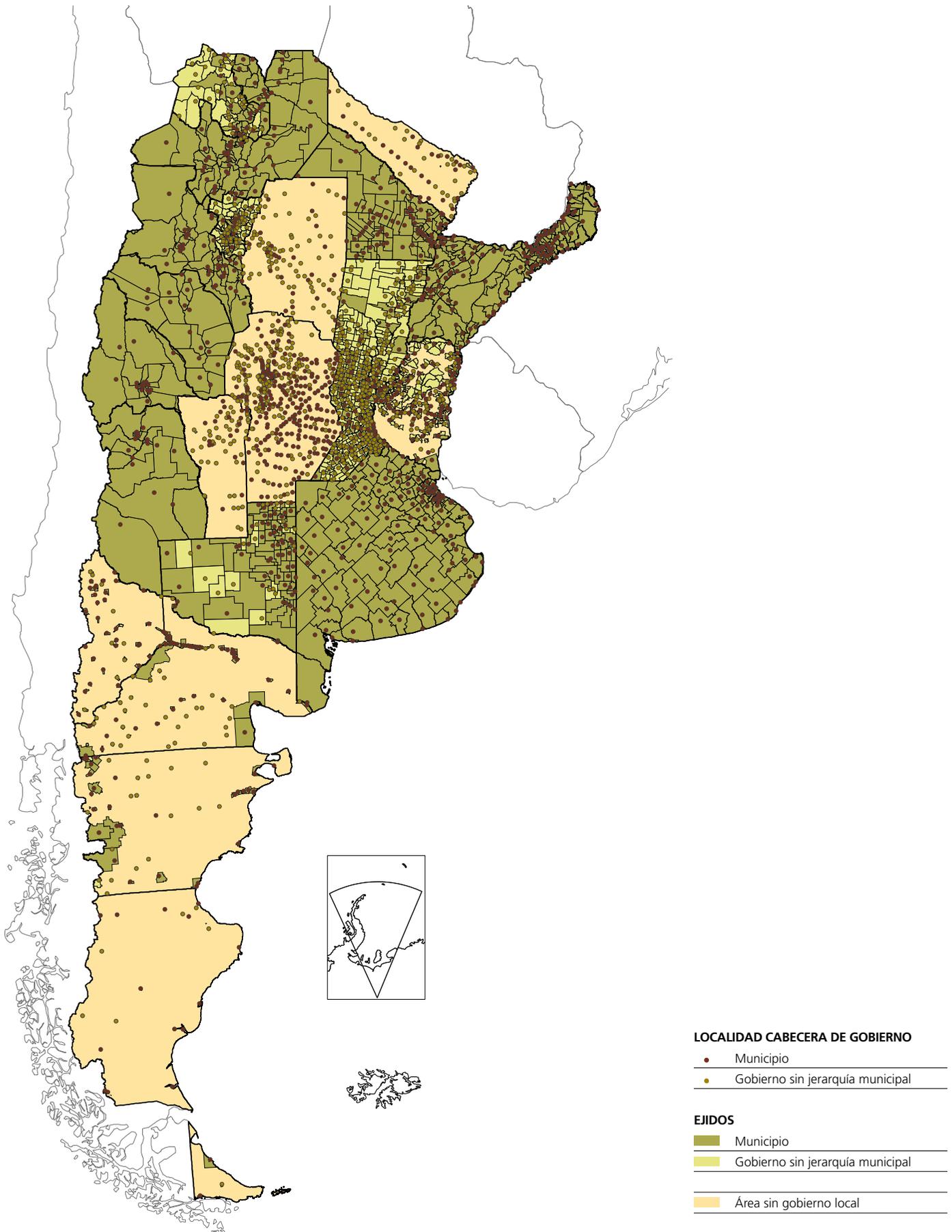
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a Caminos, R., y otros, “Caracterización del sistema metropolitano de Tucumán” (2009).

GOBIERNOS LOCALES POR CATEGORÍAS SEGÚN PROVINCIAS. TOTAL DEL PAÍS. AÑO 2009

PROVINCIAS	TOTAL DE GOBIERNOS LOCALES	MUNICIPIOS	GOBIERNO SIN JERARQUÍA MUNICIPAL
Total	2.252	1.148	1.104
Buenos Aires	134	134	-
Catamarca	36	36	-
Chaco	68	68	-
Chubut	45	23	22
Córdoba	427	249	178
Corrientes	68	67	1
Entre Ríos	266	73	193
Formosa	55	27	28
Jujuy	60	21	39
La Pampa	80	58	22
La Rioja	18	18	-
Mendoza	18	18	-
Misiones	75	75	-
Neuquén	58	35	23
Río Negro	75	38	37
Salta	60	58	2
San Juan	19	19	-
San Luis	65	18	47
Santa Cruz	27	14	13
Santa Fe	364	50	314
Santiago del Estero	117	28	89
Tierra del Fuego	5	2	3
Tucumán	112	19	93

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación, Mapa Educativo Nacional y Ministerio del Interior, Secretaría de Provincias.

Asociación de Municipios de la Región de la Confluencia y los Valles – Provincias de Río Negro y Neuquén

La Asociación de Municipios de la Región de la Confluencia y los Valles reúne a trece municipios de las provincias de Neuquén y Río Negro, localizados en la inmediaciones de la zona donde confluyen el Río Negro y el Río Limay. Esta asociación nació en marzo de 2008, cuando sus intendentes, reconociendo que la microrregión tenía una dinámica más cercana a la de una gran ciudad de 550.000 habitantes que a la de trece localidades aisladas entre sí, se reunieron por primera vez para compartir experiencias, problemáticas y oportunidades en común.

Esta agrupación se estructura en torno a un Concejo de Intendentes, una Secretaría permanente y comisiones de trabajo donde se abordan las principales cuestiones que requieren la coordinación entre los municipios, tales como el tránsito y transporte público, la gestión integral de los residuos sólidos y el desarrollo económico y turístico de la región. Para abordarlas, se fueron desarrollando acciones en torno a diferentes ejes: capacitación, actividad cultural, fortalecimiento institucional, seguridad ciudadana, relaciones internacionales, etc.

Desde su creación, la Asociación ha capacitado a más de mil agentes municipales y ha creado una marca turística regional denominada "Comarca Valle Patagonia", que complementa los atractivos urbanos y rurales con la oferta de servicios. Asimismo, se encuentra en desarrollo, junto con la Universidad del Comahue, el Plan Estratégico Regional (PER), se promueve la actividad cultural de la región, y se coordinan estrategias de tránsito, seguridad vial y defensa civil. Hoy la Asociación cuenta con el reconocimiento internacional de redes de ciudades, asociaciones de municipios argentinas y del Mercosur y del Senado de la Nación Argentina.

Finalmente, para 2012 se prevé la ejecución de un proyecto de cooperación internacional para el fortalecimiento institucional, con el Nantes Métropole (Francia), y la realización de dos importantes estudios regionales, con el apoyo del Gobierno Nacional: a) el Sistema Regional de Tránsito y Transporte y b) el Sistema para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU).

Experiencia de regionalización - Provincia de Santa Fe

La regionalización de la provincia de Santa Fe, establecida en 2008, inaugura un proceso de reorganización territorial que contempla la división de la provincia en cinco regiones: Región 1 – Nodo Reconquista, Región 2 – Nodo Rafaela, Región 3 – Nodo Santa Fe, Región 4 – Nodo Rosario, Región 5 – Nodo Venado Tuerto. Cada una de las "ciudades nodo" constituye un núcleo de articulación, concentración y distribución de capacidades, información y recursos, sin que esto suponga ningún tipo de jerarquía o sujeción a pautas formales.

El proceso de regionalización se propone la implementación de una nueva forma de gobierno, que apunta a reducir la distancia entre el Estado y la sociedad. Esta nueva organización se estructura según tres líneas de acción: la descentralización, la planificación estratégica y la participación ciudadana y concertación. En cuanto a la primera, se han transferido competencias y recursos a nuevos organismos, con mayor llegada territorial, lo que supuso una reingeniería del aparato estatal. Este proceso se ha materializado en el establecimiento de Centros Cívicos en cada nodo regional, que expresarán la presencia real y efectiva del Estado ante la ciudadanía. Respecto de las dos últimas, se ha desarrollado el Plan Estratégico Provincial Santa Fe siguiendo metodologías participativas que se han implementado a través de espacios de participación regionales y de carácter público.

El proceso de regionalización permite así configurar relaciones más próximas entre los gobiernos y la ciudadanía, así como integrar territorios desconectados y equilibrar las capacidades de gestión estatal en toda la provincia.

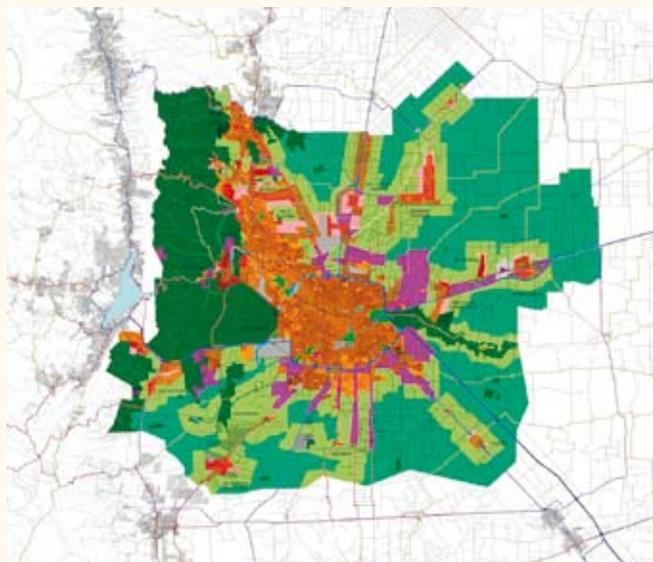
Planificación metropolitana - Provincia de Córdoba

El Área Metropolitana de Córdoba se caracteriza por un proceso de expansión dinámico que abarca a municipios y poblaciones vecinos a la ciudad capital. El crecimiento de la población de estos municipios responde a una serie de razones entre las que se cuentan el precio diferencial del suelo, las condiciones ambientales y la fluida conectividad, que dan por resultado una articulación funcional intensa con la capital, que es un gran centro de empleos, comercial y de servicios.

Estas condiciones de articulación hacen necesario el establecimiento de instancias de planificación metropolitana, en particular para que los gobiernos locales puedan hacer frente a la dinámica de rápido crecimiento y presión inmobiliaria. Entre las iniciativas que se han desarrollado en la provincia se destaca la creación del Instituto de Planificación Metropolitana de Córdoba (IPLAM), en diciembre de 2008, constituido por los gobiernos de las jurisdicciones que tienen competencia sobre la región denominada Gran Córdoba, es decir, 13 localidades –entre comunas y municipios–, y el gobierno provincial.

Dos proyectos elaborados en ese marco institucional son de particular importancia: el Plan Vial Director y el Plan de Regulación de los Usos del Suelo, ambos aprobados por ley. El primero busca mejorar la conectividad vial entre los núcleos urbanos que integran la región, creando nuevas rutas y articulando las existentes. El segundo, apunta a ordenar el desarrollo territorial de la región, clasificando el suelo entre áreas "urbanizables", "de urbanización diferida", "no urbanizables", "de valor estratégico" e "industriales de impacto, actividades mineras o asimilables".

USOS DEL SUELO EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE CÓRDOBA



Urbanización	Área de Producción Agropecuaria Contaminante
Anillo Vial Metropolitano	Área Natural Protegida
Anillo Vial Regional	Área Verde Recreativa
Área Urbanizada Consolidada	Área de Riesgo
Área de Urbanización Prioritaria	Área de Valor Estratégico
Área Mixta de Promoción para Actividades Productivas	Área Industrial de Impacto. Actividad Minera o Asimilables
Área de Urbanización Diferida	Especial
Área de Producción Agropecuaria No Contaminante	Espacio Colectoras

Fuente: Gobierno de la Provincia de Córdoba-Ministerio de Gobierno-IPLAM.

NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA UN NUEVO TERRITORIO

La profundización del régimen federal, generada por la reforma de la Constitución de 1994, ha otorgado a los gobiernos locales un importante nivel de autonomía. Esto supuso, para ellos, la necesidad de enfrentar nuevos desafíos en términos de gestión, entre los que se destaca el mejoramiento de las capacidades para regular y planificar el uso de su territorio, en tanto aspecto fundamental para lograr ciudades más equitativas e inclusivas.

Sin embargo, la tensión entre la dinámica del territorio real y las divisiones territoriales formales puede actuar como un factor limitante para el desarrollo de dichas capacidades. La gran mayoría de los gobiernos locales cuenta con atribuciones suficientes para diseñar e implementar planes urbanos, aunque esta competencia se debilita a partir de los límites que impone la organización formal, que puede no corresponderse con el territorio real en términos de la extensión del núcleo urbano o de los límites espaciales sobre los que impactan determinadas problemáticas. Asimismo, esta tensión se ve profundizada por un territorio cada vez más conectado, donde los límites urbanos se vuelven difusos y los factores que impactan sobre la dinámica de las ciudades exceden ampliamente los límites de su tejido.

Esta tensión no expresa la necesidad de construir una nueva organización político-administrativa del nivel local, sino la de recurrir a nuevas formas y espacios de gobierno que permitan adaptarlo a la creciente complejidad y dimensión que adquieren los núcleos urbanos. En efecto, la presión social sobre los núcleos urbanos, que se manifiesta en un territorio cada vez más fragmentado socialmente en mayores niveles de informalidad urbana y en una creciente dificultad para satisfacer la demanda sobre los bienes y servicios urbanos, requiere de una respuesta en todos los niveles y órdenes de intervención.

Así, en línea con políticas como la regulación del acceso al suelo urbano, la implementación de planes urbanos y la construcción de viviendas, resultan indispensables las innovaciones en el plano institucional, como la creación de instituciones metropolitanas, sectoriales, la asociación de municipios, etc. Se trata, en suma, de fortalecer a los gobiernos locales mediante la innovación en el plano institucional para que puedan constituirse como espacios de gobierno dinámicos, capaces de aprehender y gestionar los fenómenos que ocurren actualmente en el territorio real.

2

DINÁMICA DE URBANIZACIÓN DE LAS CIUDADES ARGENTINAS

2.1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La caracterización del sistema urbano argentino proporciona herramientas para comprender de manera global el rol que juegan las ciudades en la estructuración del territorio. Rasgos como la distribución regional de la población, las infraestructuras y los equipamientos reflejan el peso relativo de cada aglomerado urbano dentro del sistema y permiten identificar perfiles que, con sus particularidades geográficas, comparten conflictos y oportunidades.

El objeto que amparó el PAU desde su inicio –proponer lineamientos de políticas públicas en materia de urbanización– hizo necesario encarar una segunda fase de trabajo enfocada en el conocimiento de los fenómenos intrínsecos del proceso de producción de ciudades, reconocidos en general empíricamente, con abundante literatura en lo que se refiere a las grandes ciudades argentinas, pero menos conocidos o con conocimiento no sistematizado en el caso del resto de las ciudades que componen el sistema nacional. Estos casos son los correspondientes a las que suelen denominarse como ciudades medias, que cumplen un rol fundamental en la estructuración del territorio y que componen un conjunto amplio, en el que habita más del 20% de la población argentina, y a las pequeñas ciudades –en su mayoría centros de servicio rurales– cuyas oportunidades de desarrollo dependen básicamente de las condiciones estructurales de la región a la que pertenecen.

El presente capítulo resume los resultados alcanzados en la etapa de investigación y sistematización de conocimiento acerca de tales procesos, en la que se plantearon distintos abordajes en simultáneo. Por una parte, la compilación y análisis de la literatura de planificación urbana reciente, complementada con entrevistas a informantes clave, tanto del campo gubernamental como académico. Por otra parte, la realización de un estudio casuístico sobre una muestra representativa de ciudades, a través del cual fue posible profundizar en el análisis de aspectos no suficientemente estudiados y verificar los supuestos presentes en las fuentes secundarias.

En lo que respecta al estudio de casos, se decidió como primer paso metodológico llevar a cabo el análisis de la dinámica de expansión de la mancha urbana, basándose en tres conside-

raciones. Primero, en el entendimiento de que la tendencia al crecimiento urbano expansivo es un fenómeno al que están sometidas las ciudades como producto de los patrones actuales de consumo de suelo para distintos tipos de actividades –industriales, comerciales, residenciales–, y que se comporta como punta de iceberg de su lógica de producción. Es decir, el fenómeno del crecimiento urbano permite abordar el conjunto de dimensiones –sociales, ambientales, económicas, normativas, institucionales– que gravitan en el proceso de urbanización y observar de manera contundente, en las propias áreas de expansión, los conflictos que esta lógica trae aparejados. Segundo, en la voluntad de observar si esta lógica, característica de la mayoría de las ciudades del mundo contemporáneo y reconocida en las principales ciudades de nuestro país, se constata en el conjunto de ciudades argentinas. Y tercero, en el caso de que efectivamente esto se confirme, en la oportunidad de obtener indicadores cuantitativos que permitan ponderar su alcance actual y evaluar escenarios prospectivos.

Tal como se detalló en la descripción inicial del Programa, la realización del estudio de casos implicó trabajos de gabinete y de campo, desarrollados directamente y/o supervisados por equipos técnicos de la SSPTIP. Mediante estos estudios se pudo complejizar y sistematizar el abordaje descripto, utilizando idénticos parámetros de trabajo y con base en una secuencia metodológica similar: a) selección de la muestra; b) análisis de la dinámica de expansión mediante interpretación de imágenes satelitales; c) confección de cartografía temática sobre la base de datos censales; d) análisis de los tejidos de expansión mediante interpretación de imágenes de alta definición; e) caracterización integradora de casos y sistematización de resultados.

El análisis integrador permitió interpretar las observaciones realizadas, traduciéndolas del lenguaje de indicadores al de procesos, en base a la asociación entre fenómenos y la interpretación de causalidades. Se realizó un análisis de las dimensiones socio-demográfica, urbano-ambiental, económica y jurídico-institucional de cada aglomerado. Para ello, se elaboró una caracterización de las ciudades seleccionadas en el marco de su inserción regional a través de datos estadísticos, bibliografía de diversa índole, recopilación de diagnósticos y planes

urbanos e identificación de problemáticas locales mediante el análisis de noticias publicadas en medios de comunicación regionales. Contando con avances preliminares de diagnóstico, el equipo técnico de la Subsecretaría visitó cada uno de los aglomerados objeto de estudio para revisar y validar la información obtenida en las etapas previas. Durante las visitas, se entrevistó a funcionarios de los gobiernos locales y provinciales y a expertos vinculados a las problemáticas territoriales. En todos los casos se realizaron recorridos por las áreas críticas de cada ciudad y se recogieron testimonios gráficos. Por último, se elaboró un informe de cada caso, cuya síntesis se presenta como anexo del presente volumen.

La exposición del diagnóstico que resulta de este trabajo se ha estructurado de modo de hacer posible su lectura completa o particularizada. Con base en este criterio, se exponen en primer lugar los resultados de la investigación referida a la dinámica de expansión urbana, que arroja datos objetivamente mensurables. En segundo lugar, se describen los fenómenos simultáneos que caracterizan la evolución de las ciudades, apelando a su discriminación espacial según los tejidos urbanos que producen y en los que se producen. En tercer lugar, se desarrollan la problemática de la dotación de infraestruc-

turas básicas, la del comportamiento del mercado de suelo y la del andamiaje normativo de los procesos de urbanización, en el entendimiento de que constituyen tres dimensiones clave del proceso de producción urbana. Finalmente, se sintetizan los conceptos fundamentales que resumen esta etapa del diagnóstico.

Por último cabe aclarar que, tal como sucede con la totalidad del PET, el eje conductor del análisis está centrado en la dimensión espacial o urbano-ambiental del territorio. La ciudad, en tanto producto social, revela las múltiples dimensiones que gravitan en su construcción, razón por la cual es posible abordar su estudio en profundidad desde esferas muy diversas: culturales, históricas, morfológicas, paisajísticas, de gobernabilidad. En este caso, tanto el enfoque adoptado como los temas en particular tienen por objeto reflexionar acerca de las variables que inciden en el proceso de construcción de ciudades: la inversión en infraestructuras y la producción de tejidos urbanos, ambos factores determinantes del espacio urbano, concebido como segunda naturaleza, y el andamiaje normativo, que refleja la madurez y capacidad del poder público para regular la producción y reproducción de ese espacio, expresión del modelo de desarrollo que las sociedad realiza.

SÍNTESIS METODOLÓGICA DE ESTUDIOS DE CASO



SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO

Por tratarse de un estudio de tipo exploratorio y de la implementación de una metodología de análisis que requería de ajustes sucesivos, se optó por la realización de una muestra acotada, representativa de casos que, según los datos disponibles, podrían resultar emblemáticos. En primer lugar, se puso el énfasis en el análisis de ciudades medias, clasificadas en la jerarquización como de tercera, cuarta y quinta categoría, acerca de las cuales se cuenta con pocos estudios sistemáticos. A pesar de ello, y a efectos de garantizar la representatividad de la muestra, se incluyó una ciudad de segunda jerarquía o nodo nacional. Por último, se buscó que los casos pertenezcan a contextos regionales y ambientales diferentes, representativos del amplio espectro de ecorregiones y niveles de desarrollo relativo que componen el territorio nacional.

Se presentaron algunas limitaciones vinculadas a este abordaje metodológico. En primer lugar, que en las ciudades de menos de 50 mil habitantes no fue posible implementar como primer paso el análisis de la expansión urbana mediante interpretación de imágenes satelitales, dado que la resolución espacial de las disponibles –píxel = 30 x 30 metros–, hace dificultosa y poco rigurosa su lectura. Por esta razón no se incluyen en la muestra, si bien mediante se observaron mediante otros procedimientos ciertos fenómenos que consolidan la formulación del diagnóstico y los lineamientos del trabajo. En segundo lugar, no fue posible disponer de imágenes satelitales próximas al primer corte temporal de la muestra de ninguna ciudad Surpatagónica y, en el caso disponible –Comodoro Rivadavia– los problemas de resolución hicieron imposible la interpretación. La falta de este dato de partida hubiera impedido la sistematización de los resultados, razón que explica la ausencia de casos representativos de esta subregión.

En el caso de Trelew-Rawson, no se concretaron la visita de campo ni las entrevistas con agentes locales, razón por la cual no se considera concluido el estudio integrador. A pesar de ello, se consideran válidos ciertos resultados parciales en la medida que aportaron a los temas objeto de observación.

La integración de los casos de Gran San Miguel de Tucumán, Neuquén-Plottier-Cipolletti, Presidencia Roque Sáenz Peña y

Venado Tuerto, contó como fuente fundamental con los estudios realizados por los equipos de consultores de las universidades nacionales situadas en los respectivos entornos regionales: la Universidad Nacional de Tucumán, la Universidad Nacional del Comahue, la Universidad Nacional del Nordeste y la Universidad Nacional de Rosario, citados en la nota n°1.

DOS DÉCADAS DE EXPANSIÓN URBANA

A los efectos de dimensionar la extensión de las manchas urbanas de las ciudades seleccionadas asociándolas a su variación poblacional, se fijaron tres cortes temporales coincidentes con los Censos Nacionales 1991, 2001 y 2010. En lo que respecta al segundo se dispone, además de los datos demográficos y sociales, de información relevante a escala radio censal respecto de las condiciones de urbanización, lo cual permitió profundizar en la dimensión espacial del análisis. En lo que respecta al tercer corte temporal, se trabajó con las imágenes correspondientes al año 2008 asociadas a proyecciones demográficas, año en el que comenzó el presente estudio. A los efectos de esta publicación, se actualizaron las correspondientes proyecciones demográficas al año 2010, con el objeto no sólo de exponer información actualizada en términos espaciales, sino también de viabilizar el inmediato volcado de los datos que aportará el procesamiento completo del Censo 2010, lo cual permitirá realizar a corto plazo las correspondientes evaluaciones.

Se trabajó con imágenes de los satélites Landsat 5 y 7, que tienen una resolución espacial de 1 píxel = 30 x 30 metros. El píxel es la unidad de medida mínima de una imagen digital raster. Estas imágenes fueron provistas por la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y por el sitio www.landsat.org del Global Observatory for Ecosystem Services de la Michigan State University de Estados Unidos. Para el procesamiento de las imágenes se utilizó el programa Erdas y se efectuó una clasificación de tipo supervisada a fin de identificar cuatro clases de coberturas: suelo urbano, suelo desnudo, vegetación y agua. La metodología fue revisada y ajustada a lo largo del trabajo, en el

CASOS DE ESTUDIO SELECCIONADOS

NO.	CIUDAD/AGLOMERADO	PROVINCIA/S	REGIÓN	CATEGORÍA	PERFIL URBANO
1	Gran San Miguel de Tucumán	Tucumán	NOA	2	Nodo nacional
2	Neuquén-Plottier-Cipolletti	Neuquén / Río Negro	Patagonia	3	Nodo regional
3	Gran Posadas-Candelaria	Misiones	NEA	3	Nodo regional
4	La Rioja	La Rioja	Cuyo	4	Nodo subregional
5	Trelew-Rawson	Chubut	Patagonia	3	Nodo regional
6	San Carlos de Bariloche	Río Negro	Patagonia	3	Nodo regional
7	Presidencia Roque Sáenz Peña	Chaco	NEA	4	Nodo subregional
8	Venado Tuerto	Santa Fe	Centro	4	Nodo subregional
9	General Pico	La Pampa	Centro	4	Nodo subregional

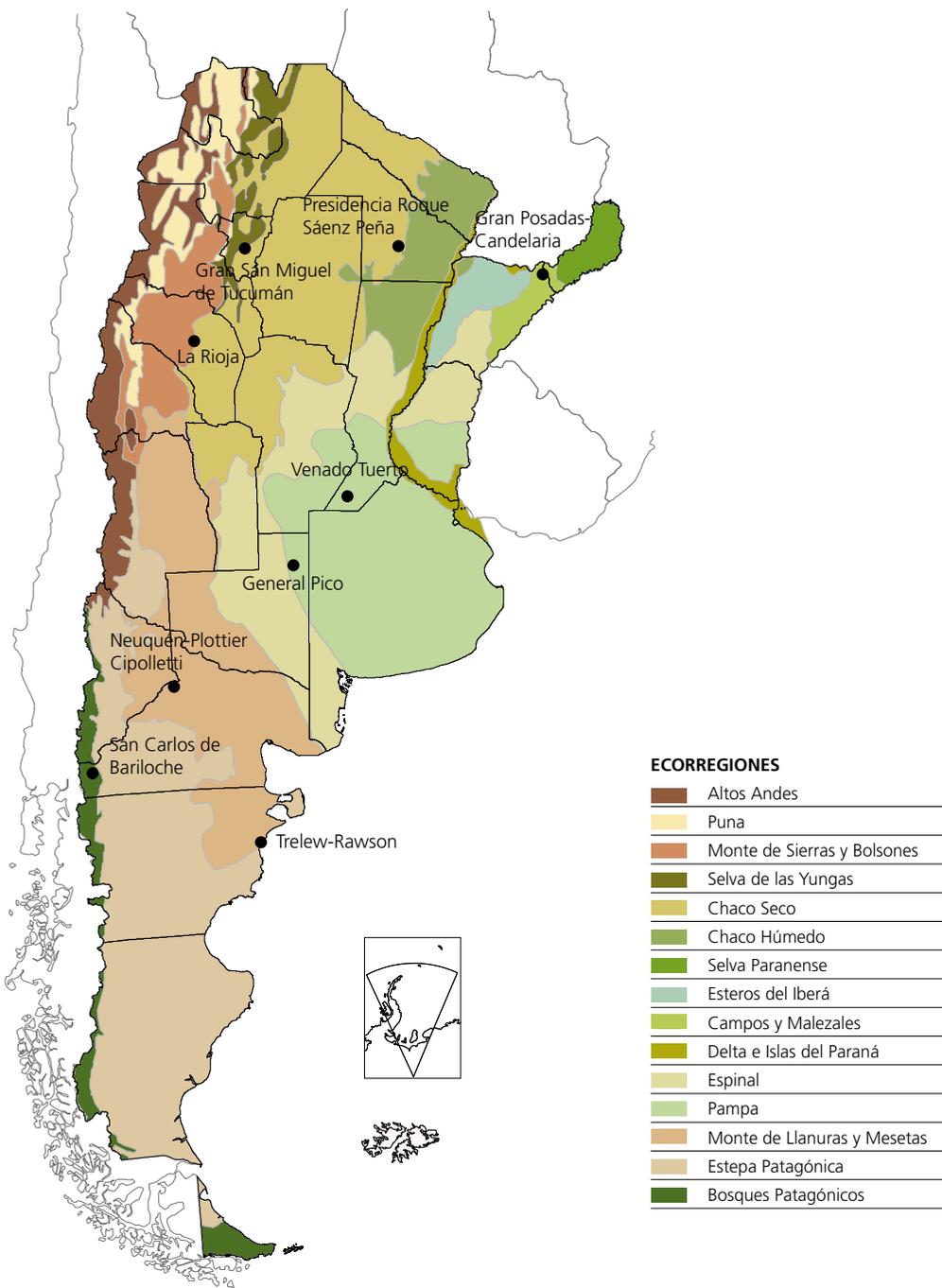
marco de la investigación llevada a cabo en cooperación con el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y Ambiente (ISU) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA)¹².

Con la información obtenida, se confeccionó una cartografía de la dinámica de expansión de la mancha urbana producida entre los años 1991, 2001 y 2008 de todas las ciudades y/o conurbaciones seleccionadas. Cabe considerar que en relación con el primer corte temporal la disponibilidad de imágenes es notablemente menor, razón por la cual se utilizaron las imágenes disponibles más próximas, a las que se les adaptaron los

datos de población correspondientes mediante la aplicación de interpolaciones demográficas.

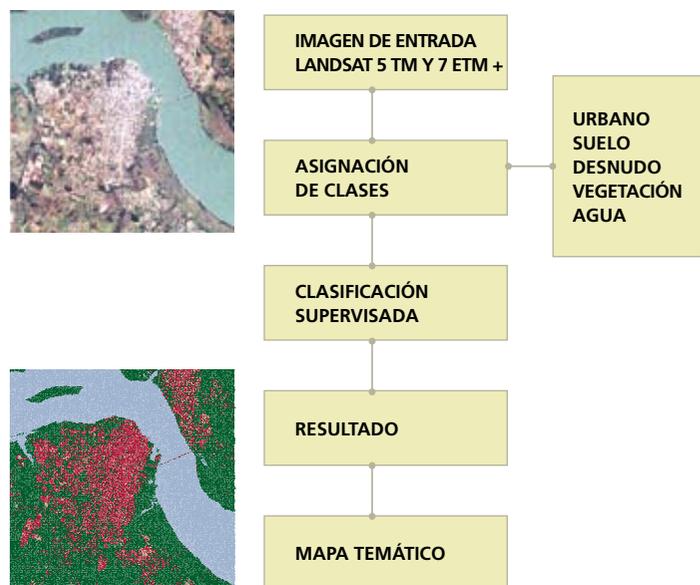
El cuadro adjunto sintetiza los resultados cuantitativos más relevantes de esta etapa de la investigación. Estos implican, en primer lugar, el dimensionado comparativo de la superficie de suelo ocupada por cada ciudad en los tres cortes temporales y, en segundo lugar, la asociación de este dato con la población de cada corte, de modo de poder dimensionar la variación de la densidad urbana promedio. En las páginas siguientes se puede observar el impacto espacial que conlleva el crecimiento urbano de los últimos veinte años en todas las ciudades de la muestra.

ESTUDIOS DE CASOS SELECCIONADOS

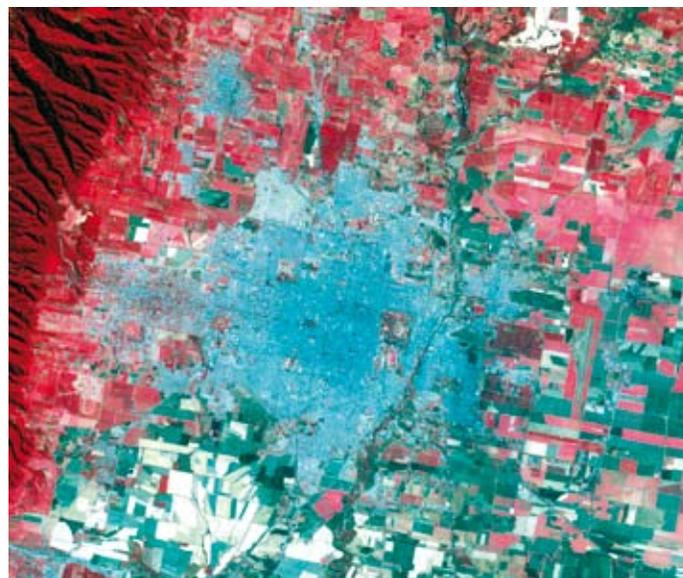


Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Mapa de Ecorregiones.

PROTOCOLO DE CLASIFICACIÓN DE IMÁGENES SATELITALES



SECTOR DE IMAGEN SATELITAL LANDSAT 5 TM: GRAN TUCUMÁN 2008



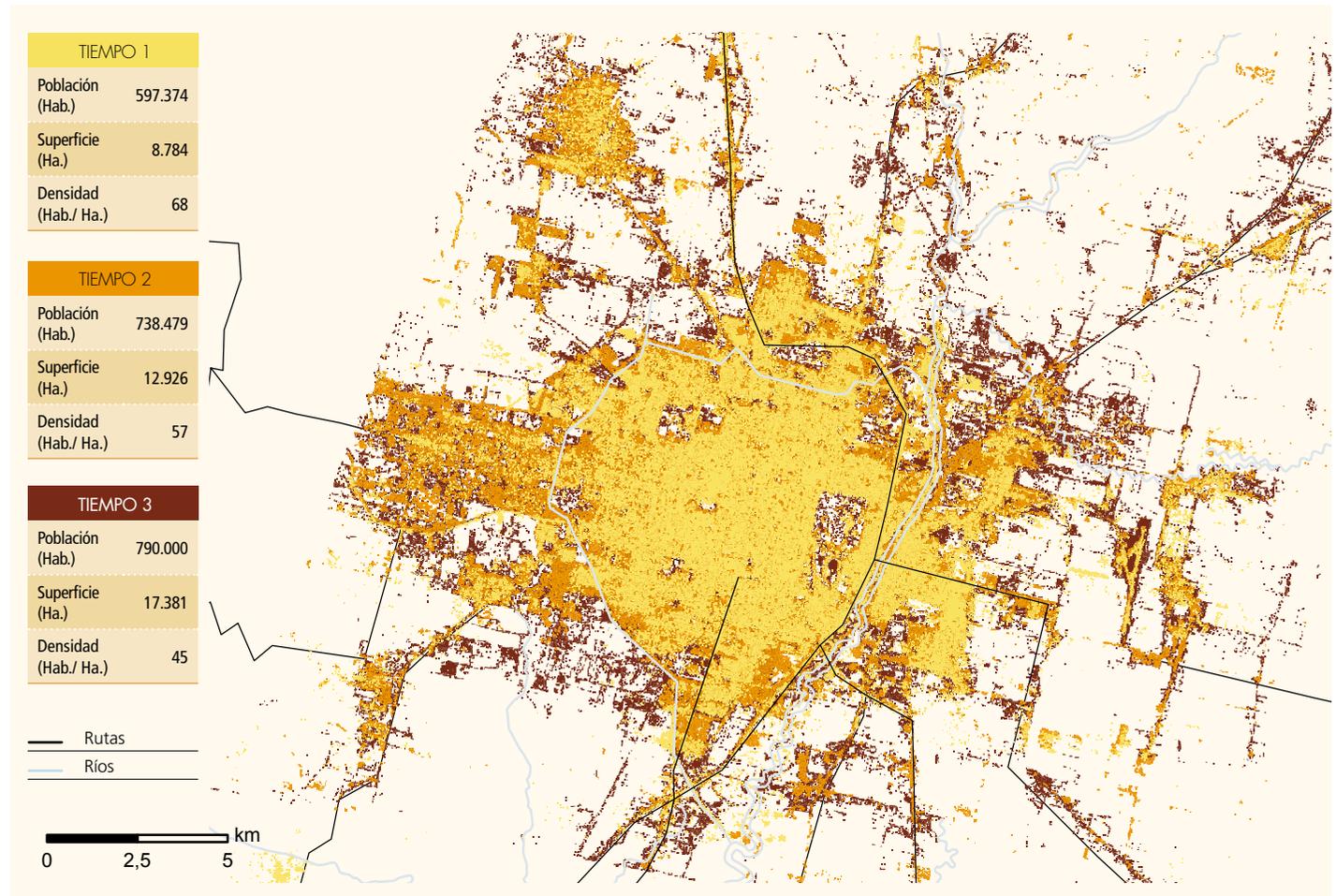
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE

ESTUDIOS DE CASO: SUPERFICIE, POBLACIÓN Y DENSIDAD EN LOS TRES TIEMPOS

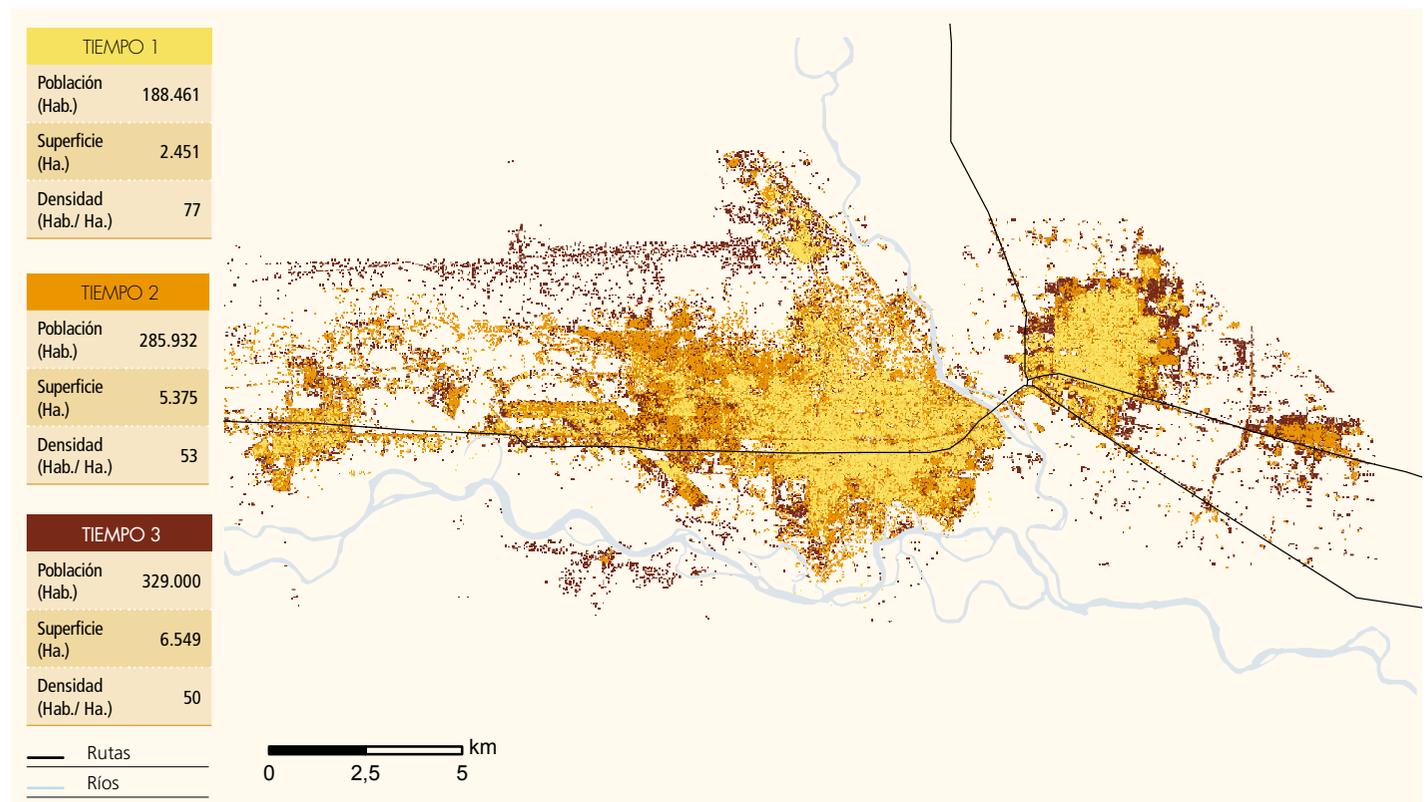
CIUDAD/ AGLOMERADO	TIEMPO 1 1986/1992			TIEMPO 2 1999/2001			TIEMPO 3 2008		
	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	POBLACIÓN (HABITANTES)	DENSIDAD (HABITANTES/ HECTÁREA)	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	POBLACIÓN (HABITANTES)	DENSIDAD (HABITANTES/ HECTÁREA)	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	POBLACIÓN (HABITANTES)	DENSIDAD (HABITANTES/ HECTÁREA)
GRAN SAN MIGUEL DE TUCUMÁN	8.784	597.374	68	12.926	738.479	57	17.381	790.000	45
NEUQUÉN-PLOTTIER- CIPOLLETTI	2.451	188.461	77	5.375	285.932	53	6.549	329.000	50
GRAN POSADAS-CANDELARIA	2.194	205.114	93	3.548	290.635	82	5.938	322.000	54
LA RIOJA	2.401	95.758	40	3.269	143.684	44	3.957	171.000	43
TRELEW-RAWSON	1.063	81.054	76	1.655	110.798	67	2.396	122.000	51
SAN CARLOS DE BARILOCHE	768	66.820	87	1.318	94.065	71	1.870	107.000	57
PRESIDENCIA ROQUE SÁENZ PEÑA	1.285	60.348	47	1.684	76.794	46	1.707	83.000	49
VENADO TUERTO	1.104	59.684	54	1.192	67.395	57	1.324	73.000	55
GENERAL PICO	893	42.873	48	1.254	50.170	40	1.312	58.000	44

Nota: Los datos de población del Tiempo 3 han sido estimados a partir de los datos provisorios por departamentos del Censo Nacional de 2010 interpolados a 2008.

ANÁLISIS DE LAS MANCHAS URBANAS EN TRES TIEMPOS
Gran San Miguel de Tucumán: Expansión Urbana 1989/2001/2008

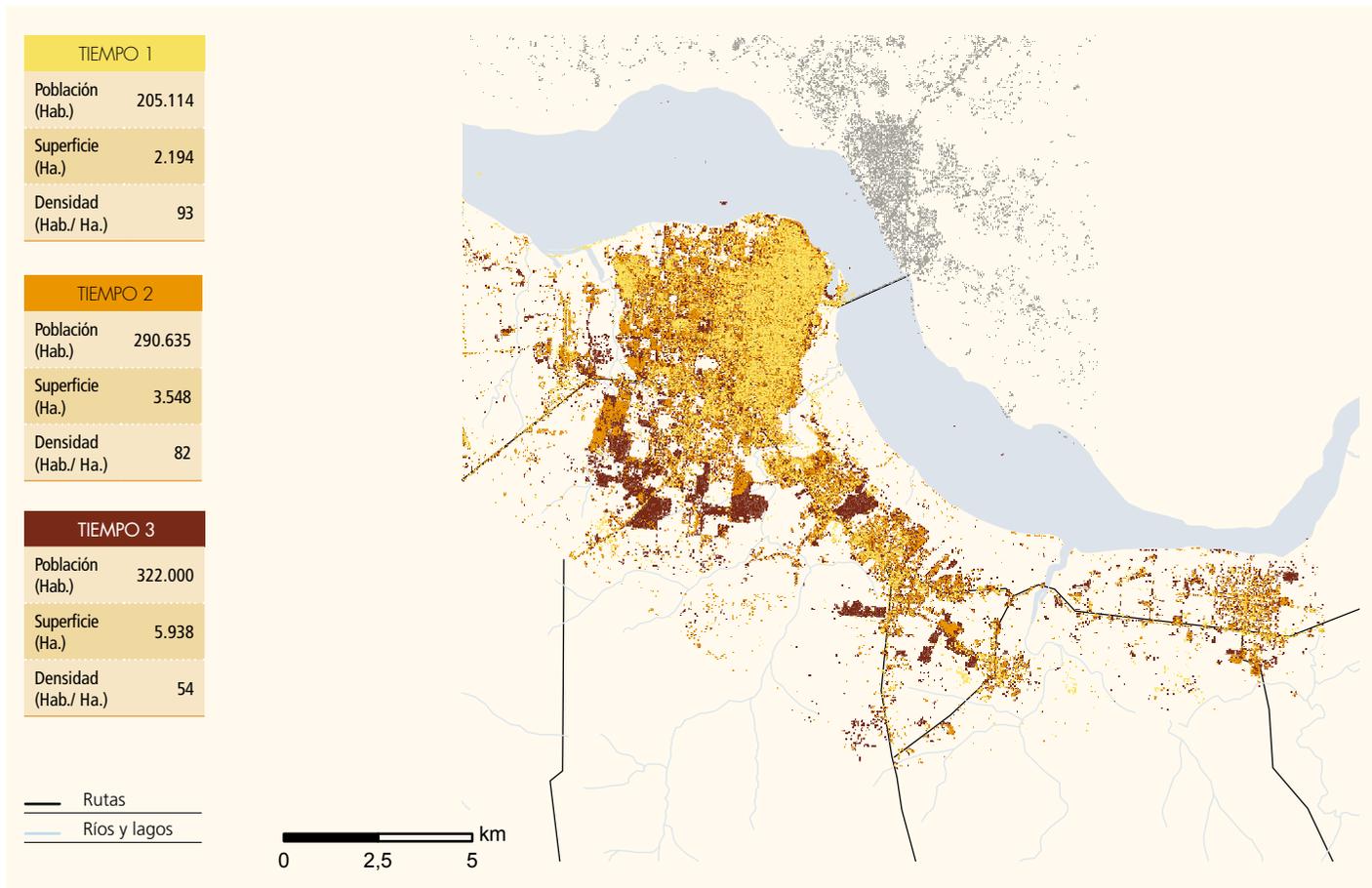


Neuquén-Plottier-Cipolletti: Expansión Urbana 1986/2000/2008

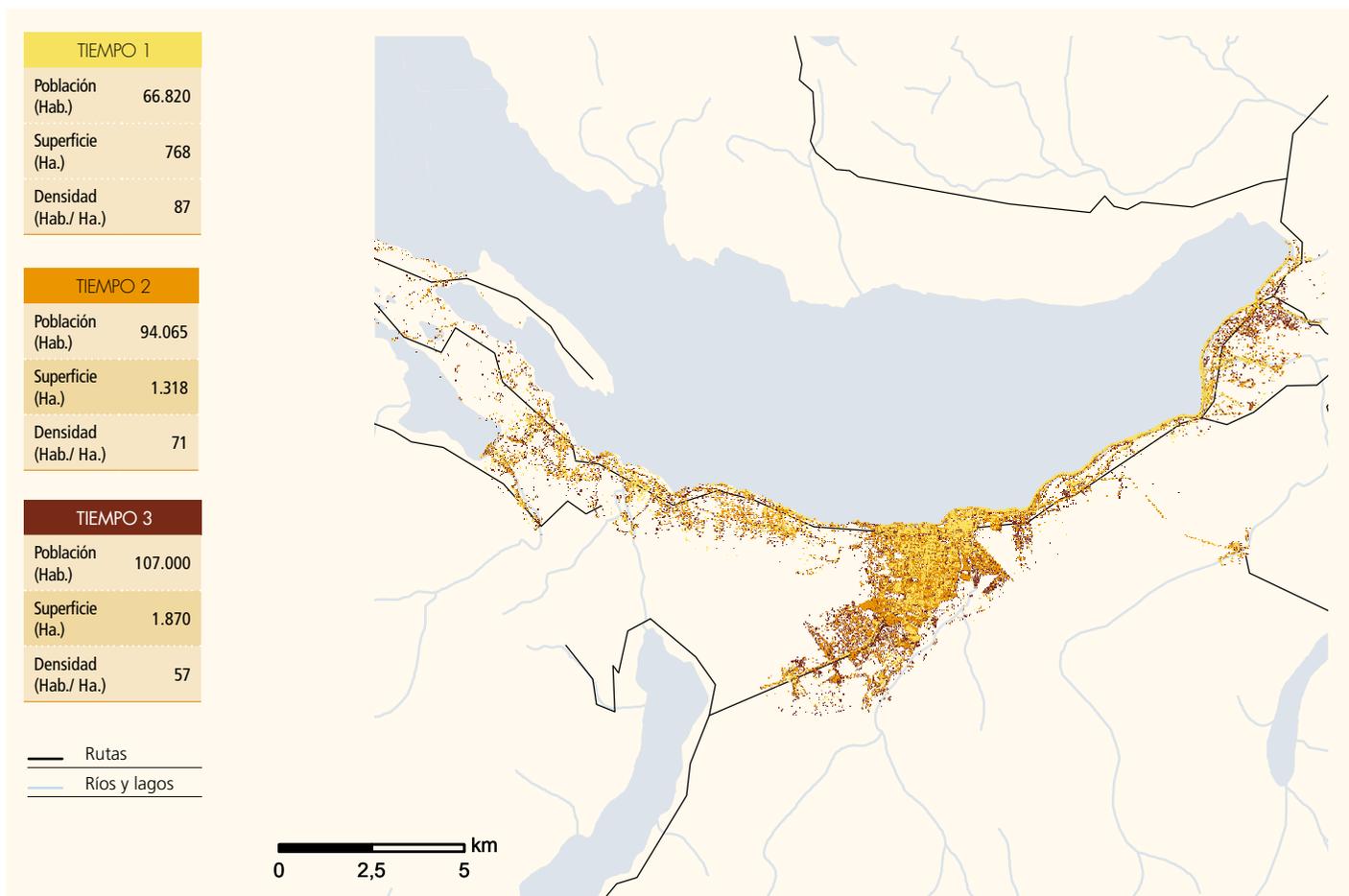


Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por CONAE.

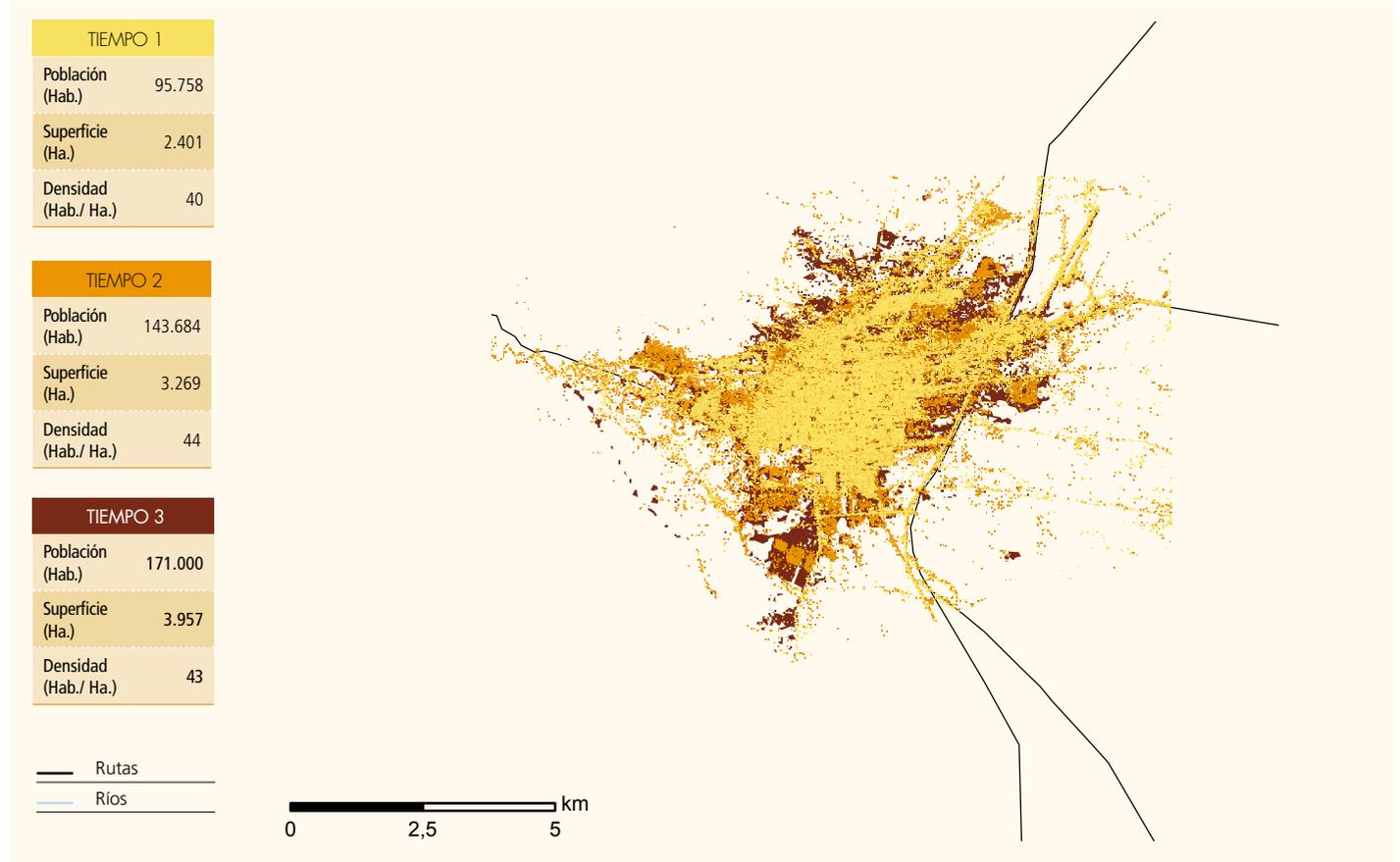
Gran Posadas-Candelaria: Expansión Urbana 1989/2000/2008



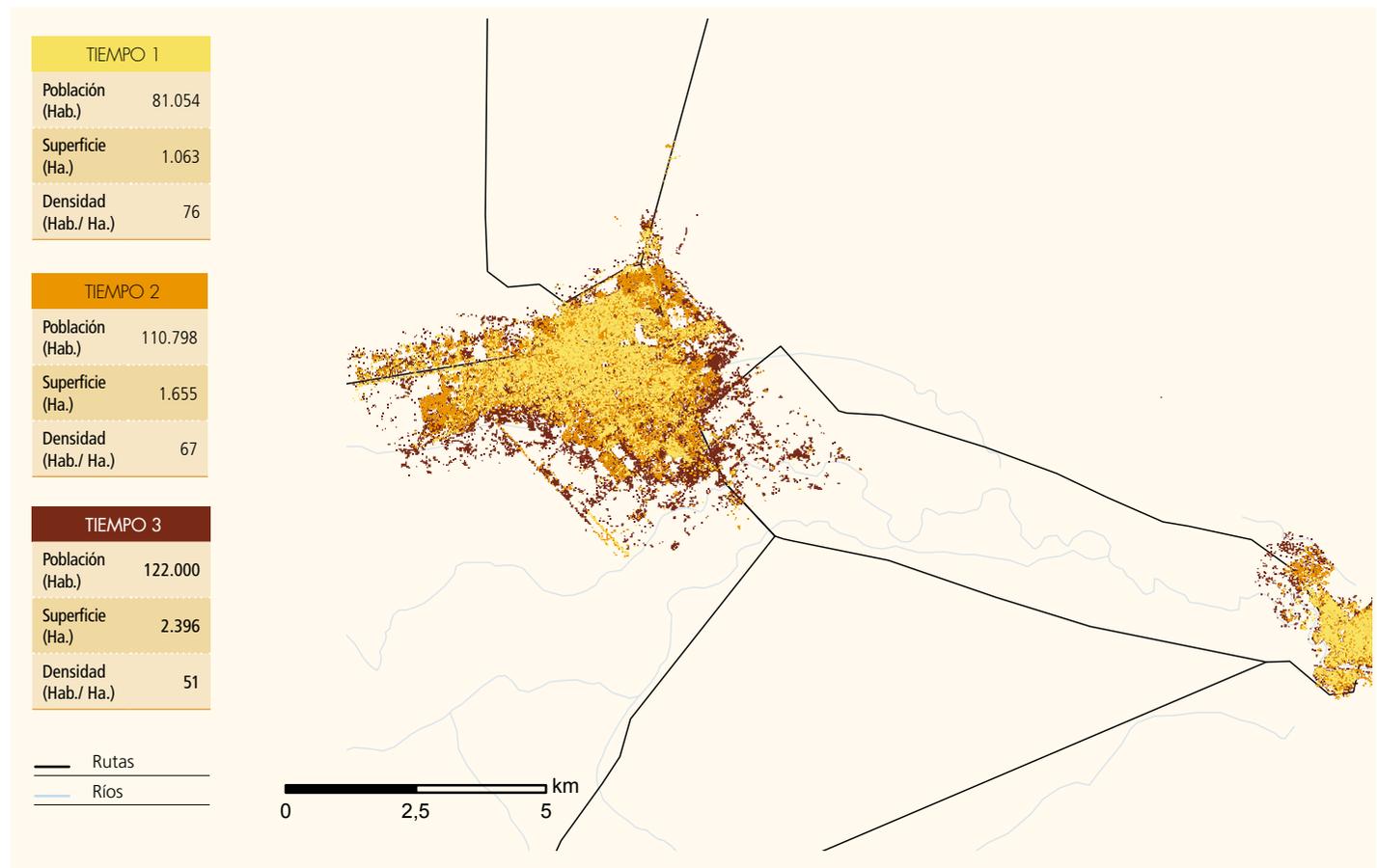
San Carlos de Bariloche: Expansión Urbana 1987/2001/2008



La Rioja: Expansión Urbana 1989/2001/2008

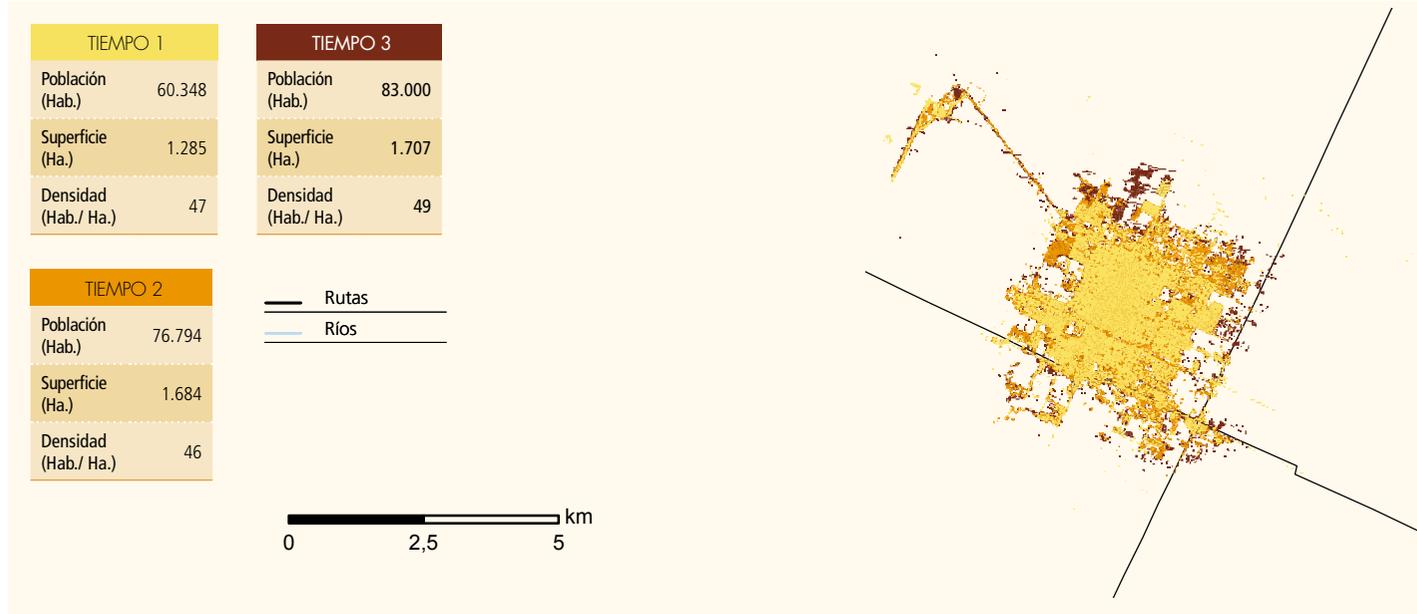


Trelew-Rawson: Expansión Urbana 1986/2001/2008

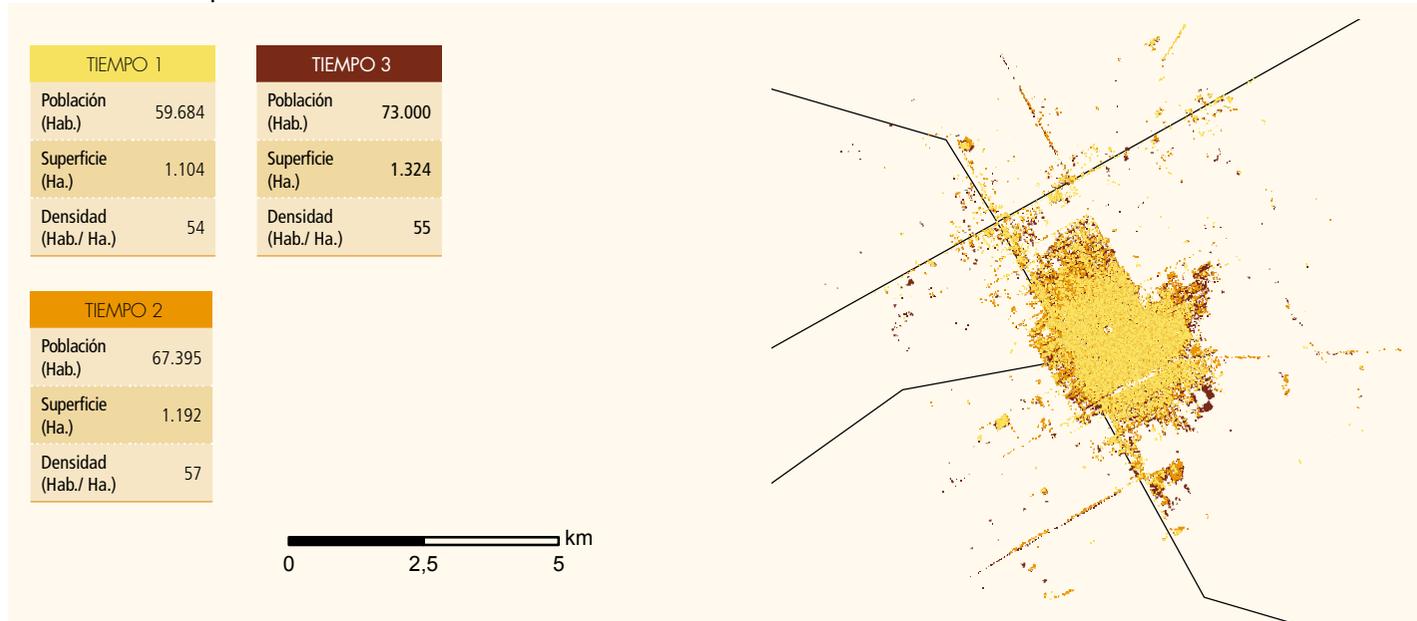


Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por CONAE.

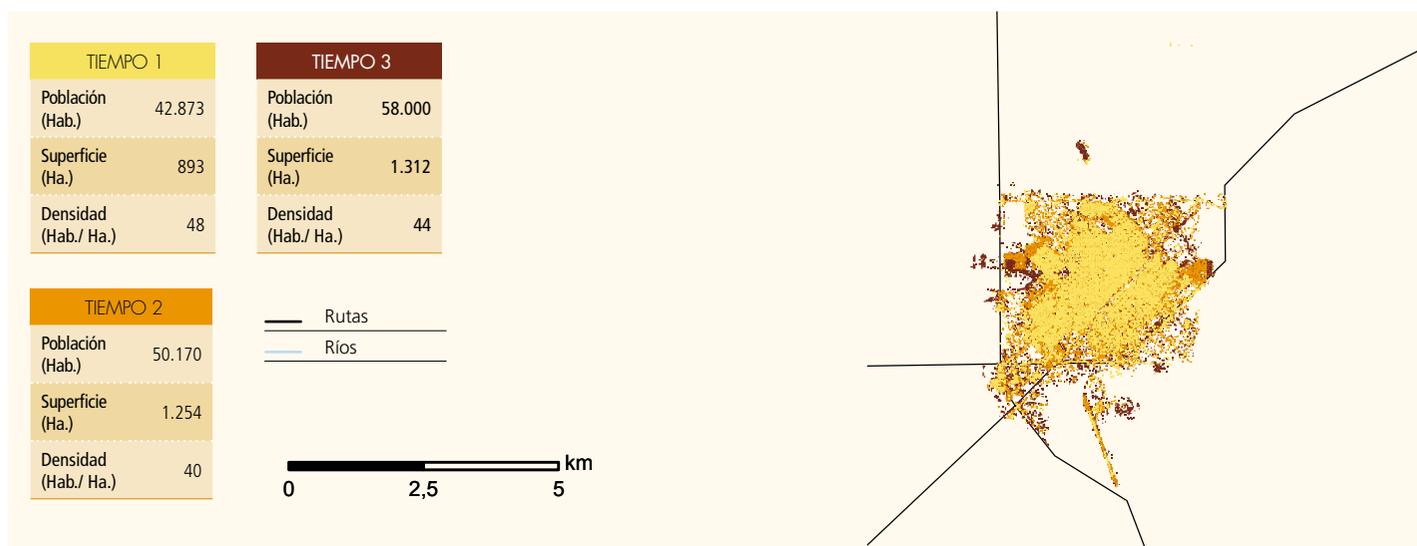
Presidencia Roque Sáenz Peña: Expansión Urbana 1989/2001/2008



Venado Tuerto: Expansión urbana 1992/2000/2008



General Pico: Expansión urbana 1992/1999/2008



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por CONAE.

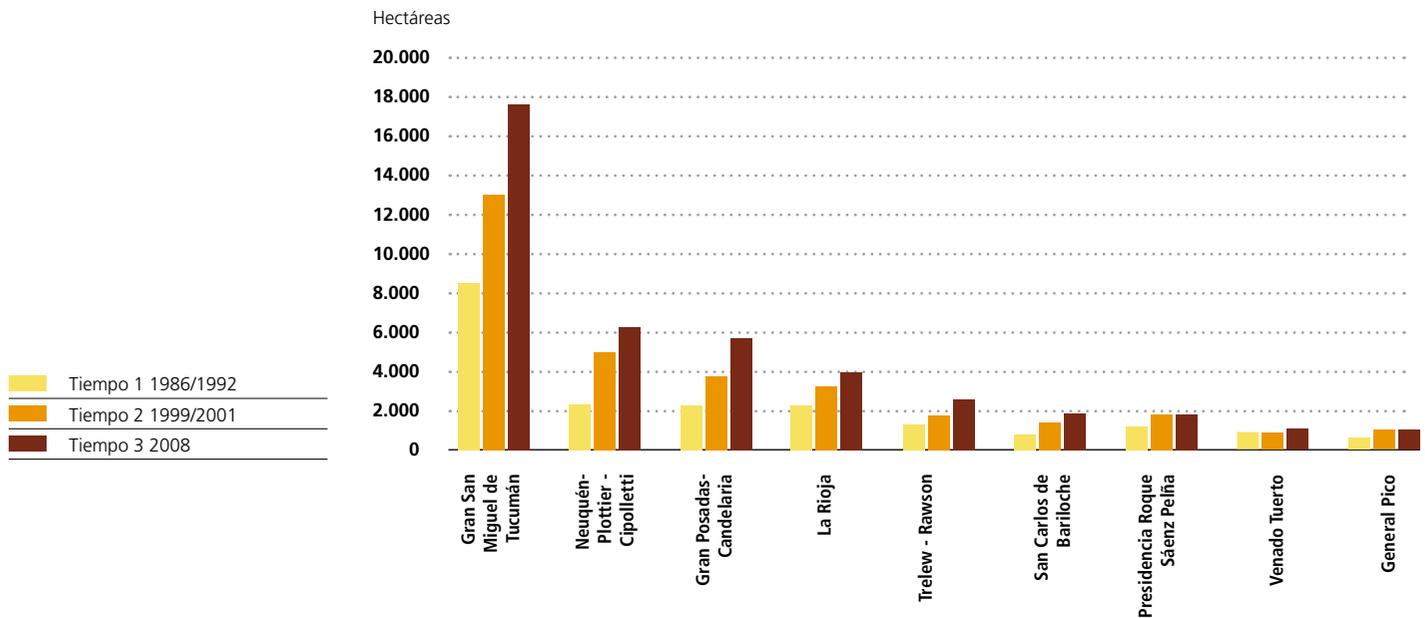
El análisis comparativo de los datos obtenidos permite realizar un primer grupo de observaciones. La primera es que existe una marcada tendencia a la disminución de la densidad de población en las ciudades de segunda y tercera categoría y, en cambio, una relativa estabilidad en las ciudades de cuarta categoría. Estas tendencias se ven acentuadas si se comparan los datos entre el tiempo 1 y el tiempo 3. Efectivamente, en las mayores ciudades de la muestra, a un significativo aumento de la población le correspondió un aún más importante aumento de la superficie de la mancha urbana. Los casos de Gran San Miguel de Tucumán, el aglomerado Neuquén-Plottier-Cipolletti y el Gran Posadas-Candelaria son ilustrativos de esta tendencia, definiendo una consecuente reducción de la densidad. Dentro de las ciudades más pequeñas de la muestra, que oscilan entre los 60 mil y los 80 mil habitantes, se observa un relativo aumento de la densidad en los últimos veinte años. Tanto Presidencia Roque Sáenz Peña, en la provincia de Chaco, como Venado Tuerto en la provincia de Santa Fe presentan un pequeño aumento de sus

densidades, mientras que en General Pico la densidad disminuye levemente.

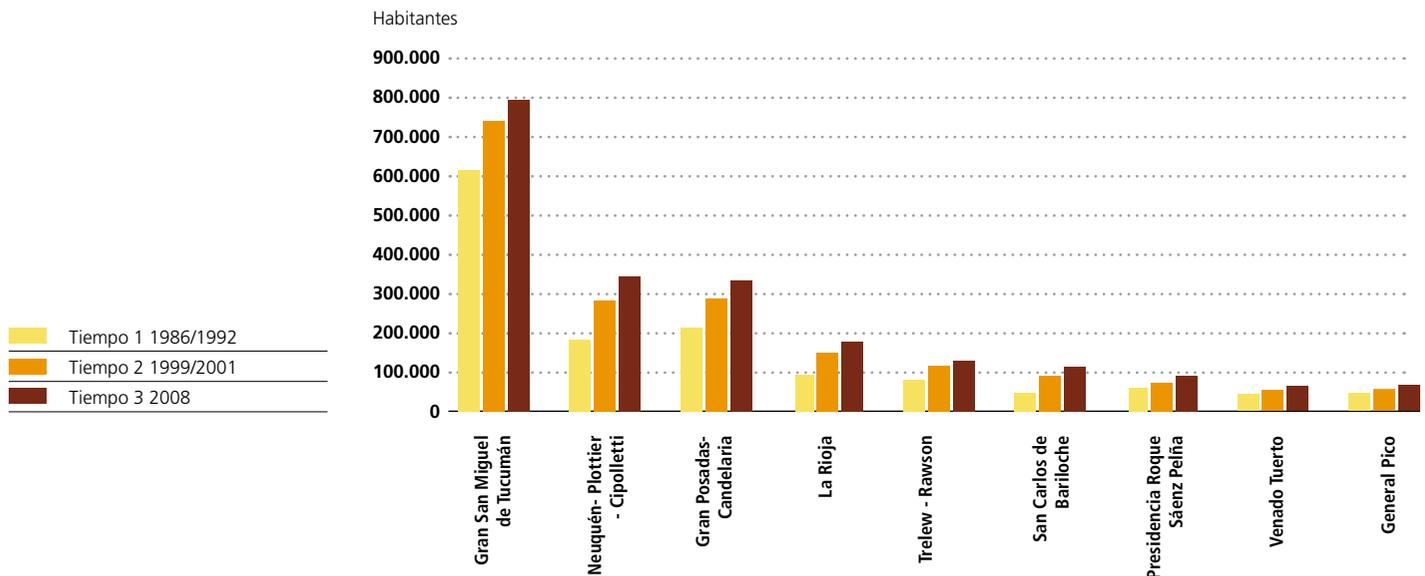
Estos datos permiten inferir que, a partir de cierto umbral de población, el patrón de crecimiento de las ciudades tiende a asimilarse al característico de la "metropolización expandida", en el que las nuevas localizaciones de industria, servicios y residencia se asocian a las grandes vías de comunicación, al aumento de la motorización individual y a los altos precios del mercado de suelo en las áreas centrales. Por el contrario, por debajo de ese umbral –que en la muestra considerada ronda los 80 mil habitantes– las ciudades aún responden a la demanda de suelo para nuevas actividades manteniendo la estructura del damero original, de patrón compacto.

Los gráficos siguientes muestran, para cada ciudad estudiada, las variaciones en superficie de la mancha urbana, población y densidad de población para los tres tiempos considerados –1991, 2001 y 2008–.

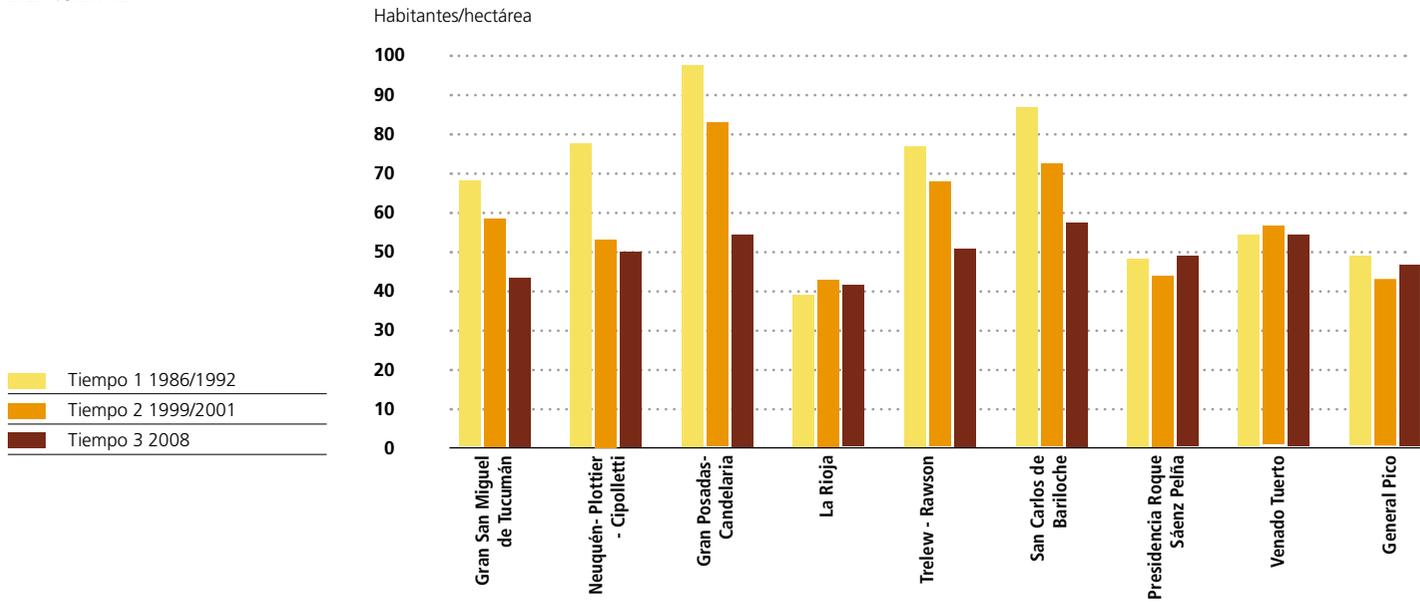
SUPERFICIE DE LA MANCHA URBANA



POBLACIÓN



DENSIDAD



La segunda observación que surge de estos datos refiere a la demanda de suelo urbano futuro, de mantenerse la dinámica registrada en las dos últimas décadas. Con base en la superficie de la ocupación urbana del año 2008, asociada a su correspondiente población, se elaboró, en primer lugar, un coeficiente de consumo de suelo por habitante para los últimos veinte años. En segundo lugar, aplicando el mismo coeficiente a la población proyectada al año 2020, se obtuvo la superficie que alcanzaría la mancha urbana para el mismo año y el porcentaje de incorporación de nuevo suelo urbano que implicaría en cada una de las ciudades de la muestra.

En la tabla se puede observar la magnitud que tendría la huella urbana bajo estos supuestos, lo que arroja cifras alarmantes en el grupo de ciudades categorizadas como nodos regionales, que alcanzan valores del 35% en el caso de San Carlos de Bariloche, 34% Gran Posadas-Candelaria y 32% La Rioja, mientras que Neuquén-Plottier-Cipolletti y Trelew-Rawson crecerían 28 y 29% respectivamente. Una ampliación de la superficie urbana del

25% se encontraría en Gran San Miguel de Tucumán, la ciudad de mayor población de la muestra, y en General Pico, a pesar de la estabilidad que presenta en su crecimiento. Presidencia Roque Sáenz Peña y Venado Tuerto deberían mostrar un crecimiento en torno al 14%.

Estas proyecciones alertan sobre la necesidad de políticas categóricas de ordenamiento territorial. La demanda de suelo proyectada representa una fuerte presión sobre el periurbano de las ciudades con consecuencias de diferente tipo, según el ecosistema en el que están insertas: suelos de alta fragilidad ambiental, como el caso de Bariloche, suelos productivos bajo riego como en el caso de Neuquén o con carencia de recursos hídricos, como en La Rioja. También representaría un fuerte impacto respecto a la estructura urbana de ciudades que aún mantienen un tejido urbano relativamente compacto y preservan la identidad característica de su patrimonio construido, pero que estarían cercanas a un eventual punto de inflexión en la forma de crecimiento, como en el caso de Venado Tuerto o General Pico.

PROYECCION CONSUMO DE SUELO

	POBLACIÓN (HABITANTES) 2008	SUPERFICIE (HECTÁREA) 2008	CONSUMO DE SUELO (HECT./ HAB.) 2008	POBLACIÓN (HABITANTES) 2020	SUPERFICIE (HECTÁREA) 2020	% CRECIMIENTO SUPERFICIE 2008-2020
Gran San Miguel de Tucumán	790.000	17.381	0,045	886.000	21.665	25%
Neuquén-Plottier-Cipolletti	329.000	6.549	0,029	392.000	8.386	28%
Gran Posadas-Candelaria	322.000	5.938	0,032	385.000	7.956	34%
La Rioja	171.000	3.957	0,021	232.000	5.218	32%
Trelew-Rawson	122.000	2.396	0,033	143.000	3.080	29%
San Carlos de Bariloche	107.000	1.870	0,027	131.000	2.528	35%
Presidencia Roque Sáenz Peña	83.000	1.707	0,019	96.000	1.949	14%
Venado Tuerto	73.000	1.324	0,017	84.000	1.505	14%
General Pico	58.000	1.312	0,028	70.000	1.644	25%

INDICADORES SOCIO TERRITORIALES

El Censo 2001 proveyó datos a nivel de radio censal que resultan significativos para la evaluación de la calidad de la urbanización de los distintos sectores de la ciudad y de las condiciones de vida de sus residentes. A efectos de observar la distribución espacial de estos indicadores se procesó esta información y se cartografiaron los distintos indicadores disponibles sobre todo el universo de la muestra.

Un aspecto destacable es la contribución que implica conocer la ocupación de suelo urbanizado que resulta de la clasificación de imágenes satelitales. Las metodologías cartográficas implementadas tradicionalmente suponen el volcado de datos censales sobre las unidades espaciales definidas por los radios censales, sin embargo, la efectiva ocupación de suelo en los periurbanos no coincide, en la mayoría de los casos, con los límites fijados para dichos radios. Los radios del periurbano que fijan los institutos de estadísticas suelen ser mucho más extensos que los de las áreas centrales, para poder contener aproximadamente el mismo número de viviendas que los radios, lo cual origina dos cuestiones que alteran la lectura de la información. Por una parte, la imposibilidad de conocer los cambios efectivos de la densidad urbana promedio. Por otra parte, la distorsión que produce el volcado de datos censales sobre grandes porciones de superficie que pueden estar, sin embargo, mínimamente ocupadas.

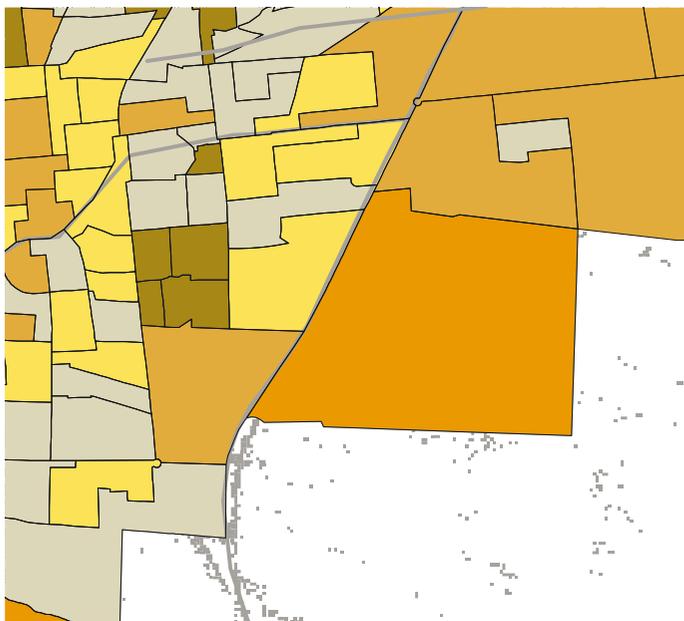
Con el objeto de superar estas dificultades, se procesaron ambas fuentes de información, superponiendo las imágenes satelitales clasificadas y la de los radios censales correspondientes en cada caso. La cartografía así producida aportó mayor precisión, tanto a la observación que resulta de la aplicación de los indicadores a la envolvente de cada radio censal como a los valores resultantes de los cálculos.

Los mapas obtenidos expresan espacialmente los siguientes indicadores por radio censal para cada ciudad:

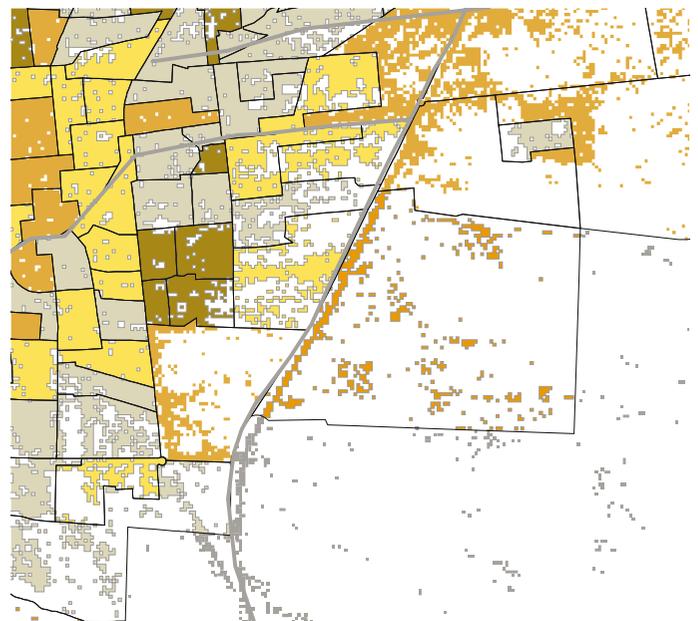
- I. Demográficos: población a través de los cortes de tiempo de estudio, variación intercensal de población, densidad de población ajustada
- II. Socioeconómicos: personas por cuarto, calidad de la vivienda (CALMAT), índice de privación material de los hogares (IPMH).
- III. De infraestructura de servicios de red: porcentaje de viviendas sin cloaca, agua potable, electricidad, gas, pavimento, alumbrado público.

A modo de ejemplo, se expone una selección de mapas de los distintos aspectos analizados para algunas de las ciudades de la muestra.

RADIO CENSAL 2001
Ejemplo de radio censal 2001



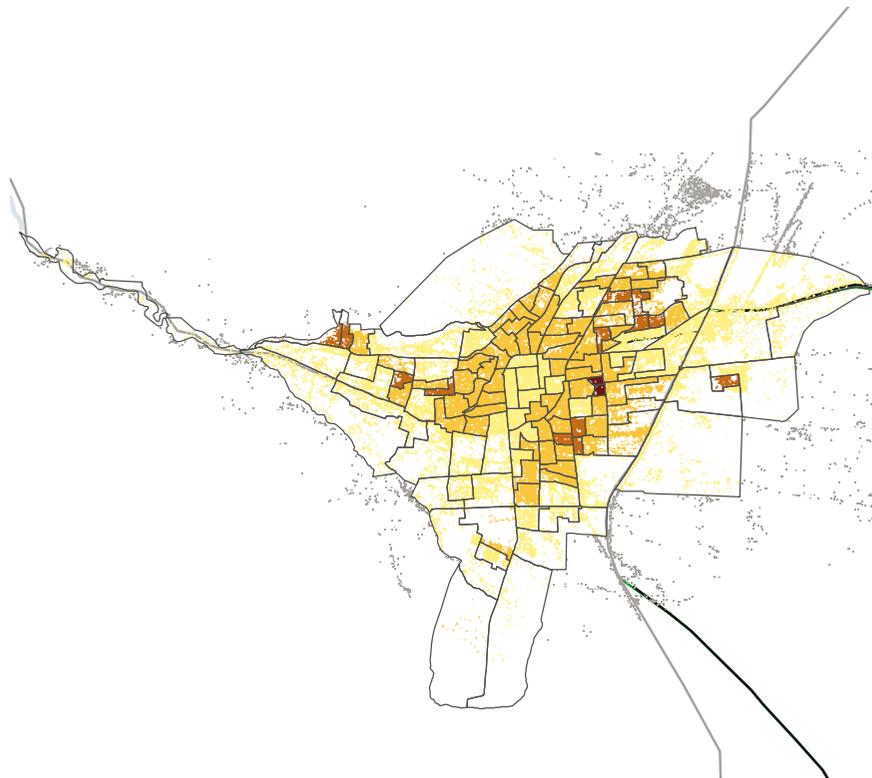
RADIO CENSAL Y MANCHA URBANA 2001
Ejemplo de radio censal y mancha urbana 2001



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos provistos por el INDEC

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos provistos por el INDEC e imágenes satelitales provistas por la CONAE

LA RIOJA: DENSIDAD AJUSTADA POR RADIO CENSAL 2001 SEGÚN MANCHA URBANA

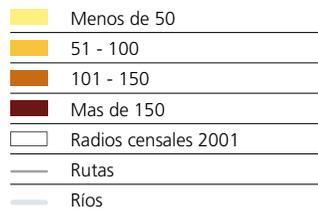


DENSIDAD POBLACIONAL AJUSTADA

El cálculo de la densidad de población se ha ajustado a la superficie en hectáreas identificada en el análisis de la imagen satelital correspondiente al tiempo 2 en lugar de utilizar la superficie del radio censal que, principalmente en los radios de la periferia, son mayores. Este procedimiento permitió obtener un dato de densidad poblacional más próximo a la realidad.

A modo de ejemplo, en el caso de La Rioja la densidad promedio calculada sobre la superficie del radio censal es de 19 habitantes/hectárea, mientras que la densidad ajustada calculada en base a la mancha urbana es de 44 habitantes/hectárea.

DENSIDAD AJUSTADA
Habitantes/Hectárea



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC.

TRELEW-RAWSON: HACINAMIENTO POR RADIO CENSAL 2001 SEGÚN MANCHA URBANA

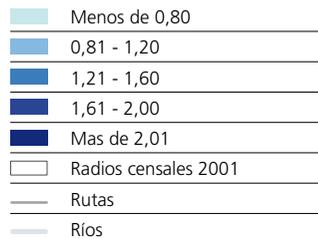


PERSONAS POR CUARTO

El indicador representa el cociente entre la cantidad total de personas del hogar y la cantidad total de habitaciones o piezas de que éste dispone (sin contar baño/s y cocina/s).

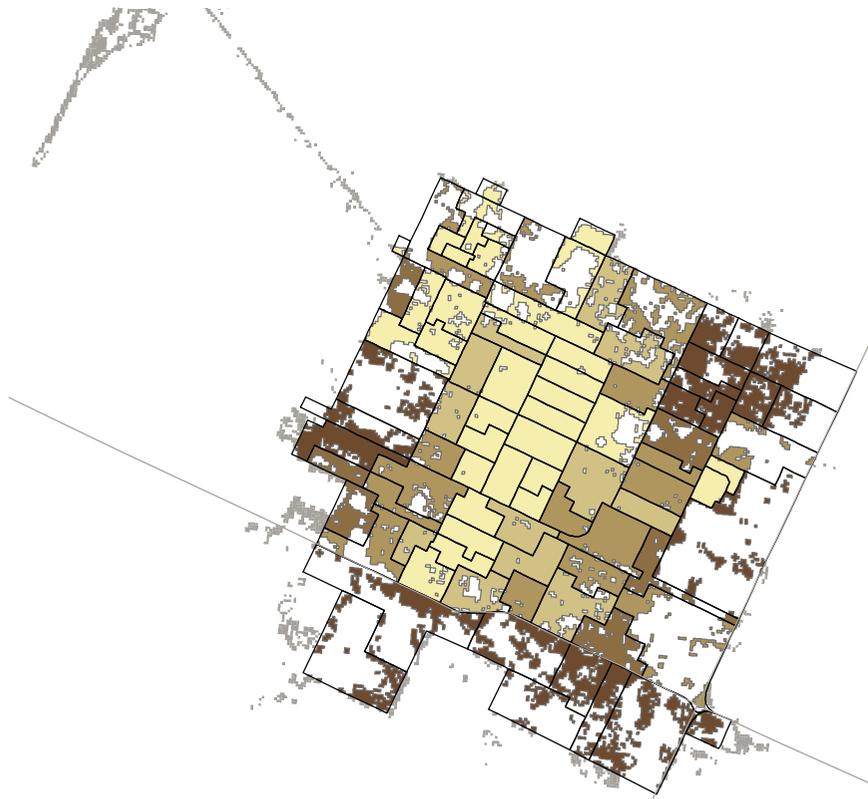
Los niveles de hacinamiento son considerados como un indicador válido para cartografiar la distribución de los niveles socioeconómicos de la población urbana. El índice de personas por cuarto pondera la desigual distribución de las condiciones de hacinamiento dentro de cada radio, entendiendo que la mayor o menor capacidad de los sectores sociales de apropiarse de espacio residencial se corresponde con el nivel socioeconómico que detentan.

HACINAMIENTO
Personas por cuarto



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC.

PRESIDENCIA ROQUE SAENZ PEÑA: CALIDAD DE LOS MATERIALES POR RADIO CENSAL 2001 SEGÚN MANCHA URBANA



CALIDAD DE LOS MATERIALES DE LA VIVIENDA (CALMAT)

El Censo clasifica las viviendas según los materiales de sus componentes constitutivos (pisos, paredes y techos). Se evalúan y categorizan en relación con su solidez, resistencia y capacidad de aislamiento térmico, hidrófugo y sonoro. Se incluye asimismo la presencia de determinados detalles de terminación. La categoría CALMAT I es la que presenta las mejores condiciones: materiales resistentes y sólidos en todos sus componentes constitutivos, incorporando elementos de aislación y terminación. En cambio, en la categoría CALMAT V, se encuentra la vivienda que presenta peores condiciones en la calidad de los materiales.

Se ha confeccionado un índice de calidad de los materiales que suma las categorías de CALMAT III, IV y V, representando el porcentaje de viviendas con dicha condición sobre el total de viviendas.

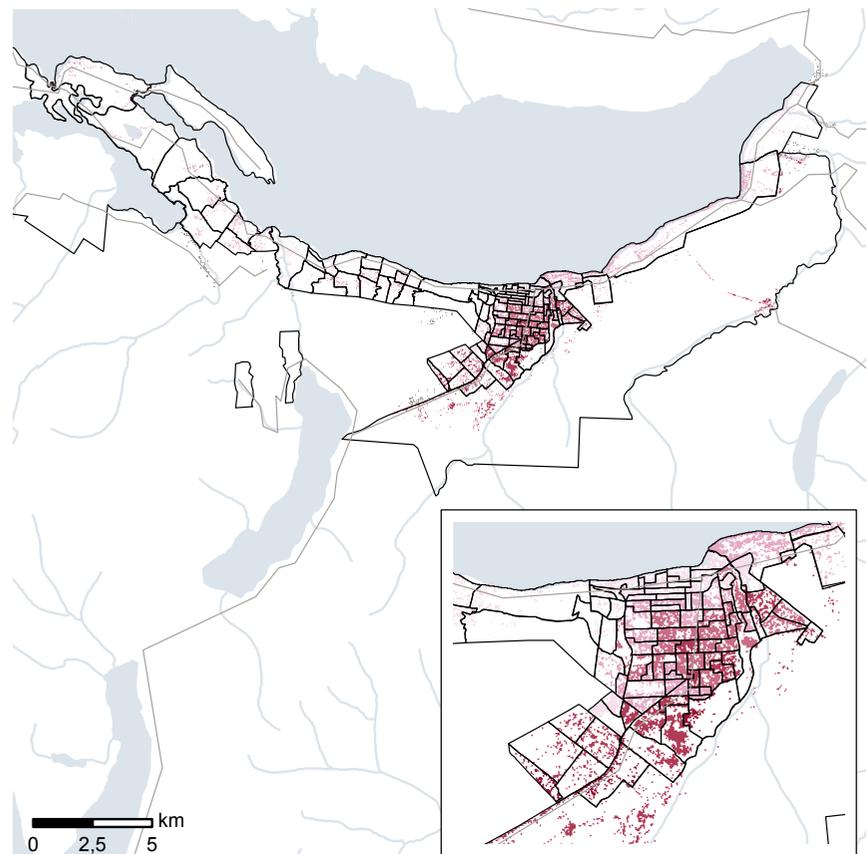
CALIDAD DE LOS MATERIALES

Índice Calmat

Menos de 15%	Más de 60%
15,01% - 30%	Radio censales 2001
30,01% - 45%	Rutas
45,01% - 60%	

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC.

SAN CARLOS DE BARILOCHE: PRIVACIÓN MATERIAL DE HOGARES POR RADIO CENSAL 2001 SEGÚN MANCHA URBANA



ÍNDICE DE PRIVACIÓN MATERIAL DE LOS HOGARES (IPMH)

El IPMH identifica a los hogares según su situación respecto de la privación material de recursos corrientes y patrimoniales.

La dimensión patrimonial se mide a través de las condiciones habitacionales, que establecen que los hogares que habitan en una vivienda con pisos o techos de materiales precarios o que carecen de inodoro con descarga de agua presentan privación patrimonial. La dimensión de recursos corrientes se mide a través de la capacidad económica, mediante la cual se determina si los hogares pueden adquirir los bienes y servicios básicos para la subsistencia.

La combinación de estas dimensiones define cuatro grupos de hogares:

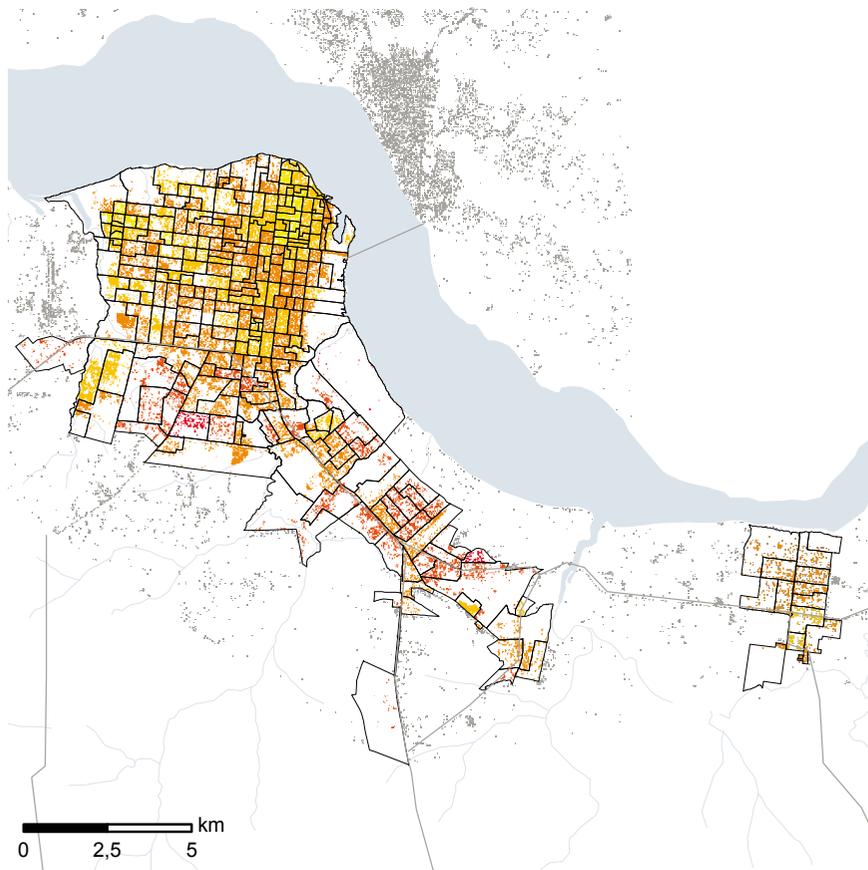
1. Sin privación
2. Con privación sólo de recursos corrientes
3. Con privación sólo patrimonial
4. Con privación convergente –cuando se presentan ambos tipos de privación simultáneamente–

PRIVACIÓN MATERIAL DE HOGARES

Porcentaje de hogares con privación convergente

Menos de 20%	Más de 80%
20,01% - 40%	Radio censales 2001
40,01% - 60%	Rutas
60,01% - 80%	Ríos y lagos

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC.



INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS DE RED

Se ha confeccionado un índice de infraestructura urbana que refleja el porcentaje de presencia de seis servicios básicos, según los resultados del Censo 2001, a nivel de radio censal: cuatro están referidos a la provisión de servicios de red a la vivienda –agua, cloacas, electricidad y gas– y dos están relacionados con la disponibilidad de servicios en el espacio público –alumbrado público y pavimento–. Los seis servicios fueron considerados con el mismo peso en la construcción del índice. El 100% corresponde a aquellos radios censales que poseen los seis servicios y el 0% a los que no poseen ninguno. La cartografía clasifica en cinco categorías el porcentaje de servicios presentes en cada radio censal, identificando aquellos que tienen menos del 20% de la población servida, entre 20 y 40%, entre 40 y 60%, entre 60 y 80% y más del 80% de cobertura.

ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA
Porcentaje de cobertura

Menos de 20%	Más de 80%
20,01% - 40%	Radios censales 2001
40,01% - 60%	Rutas
60,01% - 80%	Ríos

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de INDEC.

El mapeo por radio censal ajustado de las densidades poblacionales de las ciudades analizadas según los datos del Censo 2001 permite observar que, tanto en los nodos nacionales como en los nodos microrregionales, las densidades urbanas son bajas: sólo los radios censales de algunos conjuntos de vivienda colectiva construidos por el Estado pueden alcanzar densidades que no superan los 300 habitantes/hectárea, con algunas excepciones de densidades en torno a los 700 habitantes/hectárea. En las áreas centrales, coincidentes generalmente con los cascos fundacionales, las densidades residenciales son bajas, debido al predominio de los usos terciarios: en general, no superan los 100 habitantes/hectárea. Alrededor del centro se localiza un anillo que alberga densidades que no superan los 200 habitantes/hectárea. De manera generalizada, las densidades residenciales decrecen hacia la periferia hasta alcanzar los límites de la mancha urbana.

De la cartografía censal que muestra la distribución espacial del indicador de personas por cuarto, se puede observar que los radios con mejores condiciones socioeconómicas se ubican en las áreas centrales, y que las carencias aumentan hacia la periferia.

La cobertura de infraestructura de servicios de red sigue el mismo patrón de distribución que el hacinamiento, con los radios censales mejor servidos coincidiendo con las áreas en las que el indicador de hacinamiento es más bajo. En la periferia de las ciudades, sólo los barrios de vivienda social alcanzan altos porcentajes de cobertura de servicios, aunque se dife-

rencian de las áreas consolidadas porque registran mayores niveles de hacinamiento.

El índice de privación material de hogares vuelve a mostrar el mismo patrón que se observa al considerar el hacinamiento: una distribución en anillos alrededor de los centros de cada ciudad, que conforma áreas homogéneas de alto y medio nivel socioeconómico con todos los servicios en las áreas centrales y su entorno, en contraposición con áreas con mayores niveles de privación hacia la periferia, en coincidencia con la ausencia o el déficit de infraestructuras sanitarias.

COMPOSICIÓN DE LOS TEJIDOS DE EXPANSIÓN

Luego de haber analizado la magnitud del crecimiento de las ciudades estudiadas en los últimos veinte años y de haber volcado los datos disponibles del Censo 2001 que muestran las condiciones sociourbanas que presentaban las ciudades en ese momento, la investigación se centró en identificar con qué tipos de tejidos se produjo dicha expansión, poniendo especial énfasis en los residenciales. Debido a razones operativas, el análisis se realizó sobre seis de las ciudades de la muestra. Se procedió, en primera instancia, a realizar un análisis exploratorio de los tejidos residenciales que se reiteran, en mayor o menor medida, en todas las ciudades que fueron objeto de análisis. De ello resultó un mosaico de tipos de tejido característicos, diferenciados en orden a su morfología y densidad promedio:

TEJIDOS RESIDENCIALES IDENTIFICADOS

Áreas centrales y Barrios consolidados

Densidad residencial entre 100 y 300 habitantes/hectárea. Trama urbana regular, con cobertura de infraestructuras urbanas, equipamientos y espacios públicos. Estructura parcelaria rígida. Intensa ocupación de las parcelas. En las áreas centrales, proceso de verticalización edilicia, terciarización y pérdida de población residente.



Loteo formal con diferentes grados de ocupación

Densidad neta aproximada: 60 a 130 habitantes/hectárea. Trama urbana regular, con déficit de cobertura de infraestructuras urbanas, equipamientos y espacios públicos. Parcelas con menor intensidad de ocupación y parcelas baldías.



Grandes parcelas residenciales

Densidad neta aproximada: menos de 40 habitantes/hectárea. Sectores de segunda residencia o residencia principal, sobre grandes parcelas con acceso directo desde la trama vial. En general, sin provisión de servicios públicos de agua y cloacas.



Urbanizaciones residenciales cerradas

Densidad neta aproximada: menos de 40 habitantes/hectárea. Loteos privados de grandes parcelas, con un acceso restringido y calles internas de estructura arborescente. Según las reglamentaciones urbanas locales, pueden llegar a contar con servicios sanitarios administrados por el consorcio o la sociedad desarrolladora.



Vivienda social de media densidad

Densidad neta aproximada: entre 300 y 600 habitantes/hectárea. Conjuntos habitacionales de vivienda pública sobre grandes parcelas indivisas, edificios de 2 a 4 pisos, sin ascensor, entre 500 y 1.000 viviendas. Trazado generalmente discontinuo respecto de la trama, con provisión de servicios sanitarios pero con dificultades de administración y mantenimiento.



Vivienda social de baja densidad

Densidad neta aproximada: entre 120 y 200 habitantes/hectárea. Viviendas individuales construidas por iniciativa pública con provisión de servicios sanitarios. Manzanas rectangulares, con 30 a 50 viviendas por hectárea. Edificaciones que ocupan 1/3 de la superficie de parcela con agregación de nuevas construcciones.



Villas y asentamientos

Densidad neta aproximada: 300 habitantes/hectárea. Ocupaciones de terrenos fiscales o privados, sin regularización dominial. Viviendas autoconstruidas. En general, no cuentan con servicios sanitarios por las dificultades de regularización y trazado que presentan.



Vacios urbanos

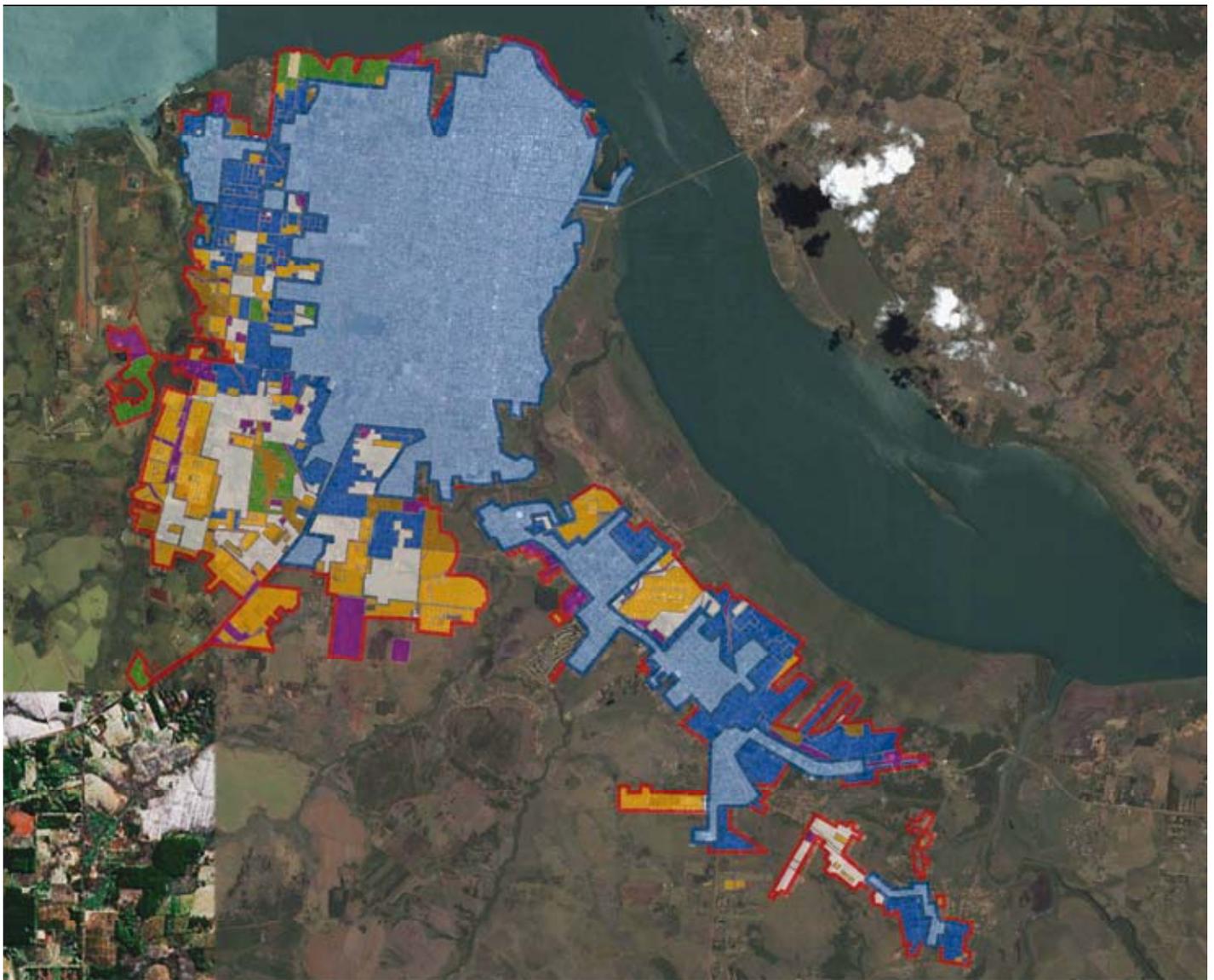
Grandes parcelas sin uso, con tres o más lados linderos a la trama urbana existente.



Seguidamente, se efectuó la clasificación de imágenes de alta resolución de los tejidos residenciales detectados en las superficies de expansión de cada ciudad, entre el primero y el último corte temporal del análisis. El procedimiento se realizó sobre la base de la fotointerpretación y constó de: a) composición del mosaico de imágenes de alta resolución, b) delimitación del perfil urbano del tiempo 1 y el tiempo 3 sobre la imagen de alta resolución, c) clasificación de los tejidos inscriptos dentro del área de expansión según los patrones característicos identificados, d) medición, procesamiento y sistematización de la información obtenida.

A modo de ejemplo, la aplicación del esquema precedente al caso de Posadas da como resultado el mapa de Tejidos Urbanos en el área de expansión 1989/2008, en el que se observa la envolvente del área urbanizada en el año 1989 –tiempo 1– y las distintas clasificaciones de los tejidos de expansión entre esa envolvente y la correspondiente al 2008 –tiempo 3–. Los gráficos Distribución proporcional de tejidos (1989-2008) y Distribución proporcional de tejidos residenciales (1989-2008) representan la participación porcentual de todos los usos detectados y de los distintos tipos de tejidos residenciales, respectivamente, en el área de expansión en dicho período. Su aplicación al resto de los casos se expone en las fichas que forman parte del Anexo: Síntesis de casos de estudio.

GRAN POSADAS. TEJIDOS URBANOS EN EL ÁREA DE EXPANSIÓN 1989-2008

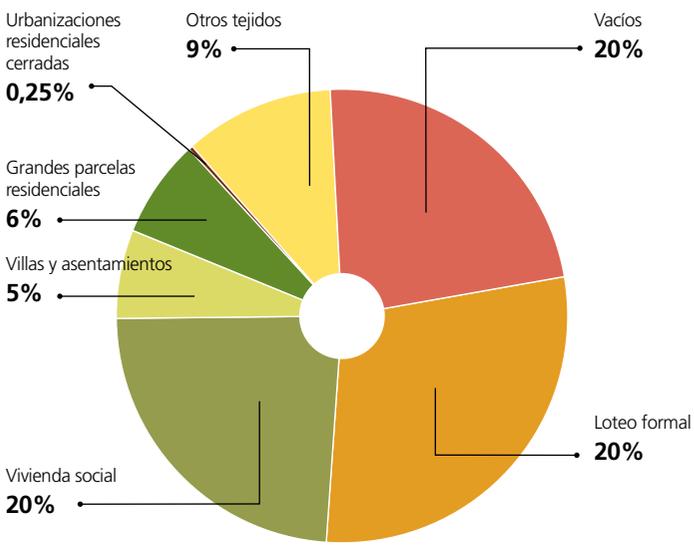


TIPOS DE TEJIDOS

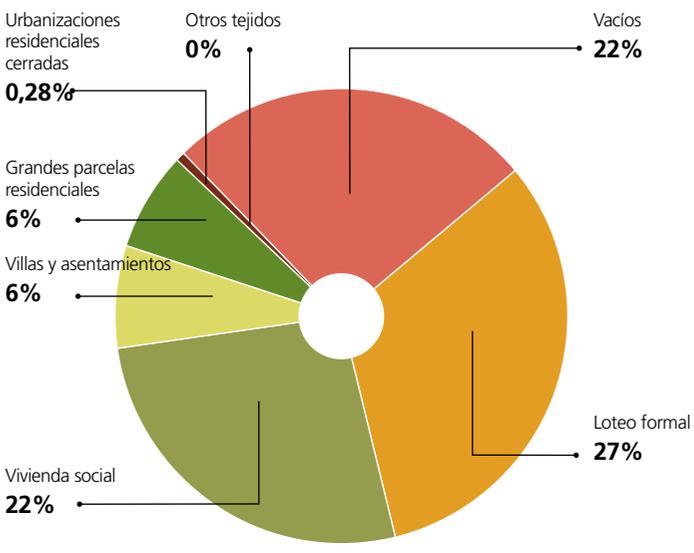
 Loteo formal	 Grandes parcelas residenciales	 Otros tejidos
 Vivienda social	 Urbanizaciones residenciales cerradas	 Envolveinte 1989
 Villas y asentamientos	 Vacíos urbanos	 Envolveinte 2008

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

GRAN POSADAS - TEJIDOS DE EXPANSIÓN 1989/2008



GRAN POSADAS - TEJIDOS RESIDENCIALES DE EXPANSIÓN 1989/2008



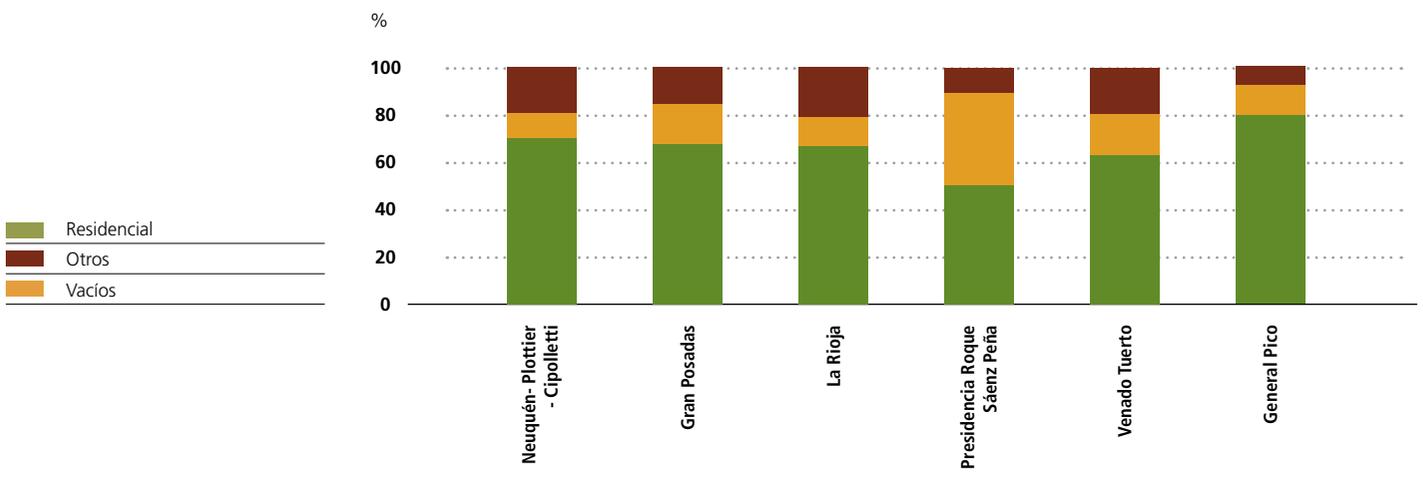
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

El análisis de la muestra y la sistematización de los resultados permitieron observar y dimensionar ciertos fenómenos recurrentes en la dinámica de expansión de las ciudades.

A) La expansión urbana se produce dejando grandes vacíos intersticiales. Fueron considerados como vacíos urbanos aquellas porciones de suelo rodeadas en al menos tres de sus aristas por áreas urbanas y que, al momento de la captura de la imagen satelital, no presentaban signos de usos urbanos o rurales. En los casos estudiados, la superficie que representan los vacíos urbanos varía entre el 5% y el 9% de la superficie total de la ciudad. Sin embargo, si se tiene en cuenta sólo la superficie de expansión entre 1989 y 2008, los porcentajes

de vacíos urbanos son más significativos: Presidencia Roque Sáenz Peña muestra un 40% de vacíos dentro de su trama, mientras que Gran Posadas, Venado Tuerto, La Rioja y General Pico presentan porcentajes entre el 10% y el 19%. El caso del menor porcentaje de Neuquén-Plottier-Cipolletti –9%– puede explicarse por sus condiciones de inserción y por la magnitud efectiva del aglomerado del que forma parte. Por un lado, los límites geográficos del estrecho oasis de riego en el que está inserta –las bardas de escurrimiento de la meseta al Norte y la zona de regadío al Sur– marcaron históricamente las fronteras de la expansión, dada la resistencia que oponían a la urbanización, el riesgo ambiental y la producción frutícola intensiva, respectivamente. Por otro lado, dado el proceso más reciente-

ANÁLISIS DE TEJIDOS ENTRE T1 Y T3 POR CIUDAD



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

te de metropolización y el encarecimiento del suelo próximo al centro, se registra un proceso de expansión residencial más intenso en las localidades de Cinco Saltos y Centenario, actualmente conurbadas.

La producción de suelo urbano de modo disperso y dejando grandes vacíos intersticiales implica un aumento de costos, tanto económicos como socioambientales: eleva el costo de los tendidos de redes de infraestructuras básicas –agua, cloacas, pavimentos, gas, energía eléctrica, alumbrado público–, presiona sobre el presupuesto público para su mantenimiento, penaliza la movilidad de los residentes y, con ello, la posibilidad de acceso a los bienes y servicios urbanos, ya que la longitud de los recorridos es proporcional a la eficiencia de los servicios de transporte público, y dificulta la integración entre los barrios, dada la carencia de un sistema de espacios públicos articuladores.

La reiteración de esta modalidad de ocupación del periurbano en los casos analizados permite inferir que las ciudades medias argentinas comparten la lógica de producción de suelo urbano propia de la dinámica de urbanización de las grandes aglomeraciones contemporáneas, pautada por el comportamiento del mercado de suelo ante la presión de la demanda y asociada a prácticas especulativas de retención de suelos ante la expectativa de su revalorización sin inversión genuina. En ausencia de regulaciones dispuestas a intervenir en dicha lógica, el propietario de una fracción no urbanizada verá aumentado el valor de su bien gracias a las inversiones que tanto el sector público como el privado realicen en la zona, sin participar de los costos y captando, en el momento de la venta, una renta diferencial que se acrecentará cuando se produzca el cambio de estatuto de suelo no urbano a urbano. Este agregado de valor se acrecienta a su vez por la acción municipal, que fija los parámetros del derecho de construcción mediante las normas urbanísticas. Asimismo, la dinámica de ocupación de suelo que se observa en todos los casos permite inferir que, en el patrón de expansión, prevalece la oferta de suelo disponible para responder a la demanda residencial por sobre una estrategia predeterminada de crecimiento urbano que incluya reservas de suelo para sistemas generales de equipamiento e infraestructuras. Esto hace prever fuertes restricciones a la hora de decidir la provisión de

dotaciones urbanas estructurantes, adecuadas a las necesidades del crecimiento tendencial, ya sea por déficit de suelo disponible para ejecutarlas o por los altos costos que se deberán pagar para obtenerlo.

B) En ciudades grandes e intermedias, los barrios de vivienda social ocupan altos porcentajes de suelo con tejidos de baja densidad. En los casos estudiados, los barrios de vivienda social se construyeron sobre lotes individuales, con un promedio de 30 viviendas por hectárea, lo que implica una densidad poblacional neta de aproximadamente 120 habitantes/hectárea y 60 habitantes/hectárea bruta, considerando las parcelas destinadas a equipamiento comunitario, la red vial y los espacios verdes públicos. Como se observa en la tabla Tejidos residenciales de Vivienda Social en las áreas de expansión 1989-2008, los barrios de vivienda social constituyen el 25% de la expansión de Posadas en los últimos veinte años y ocupan el 12% de la superficie total de la ciudad. Lo mismo ocurre con la ciudad chaqueña de la muestra, que aumentó su superficie un 24% con vivienda social, aunque en este caso corresponde sólo al 5% de la mancha urbana 2008. La excepción que presenta el aglomerado de Neuquén-Plottier-Cipolletti, entre las mayores ciudades de la muestra se explica en el hecho de que la gran inversión en vivienda social es anterior al período de estudio, realizada con políticas gubernamentales que acompañaron el intenso proceso migratorio a partir de la década del setenta y que fue abandonada durante la década del noventa, dando inicio al proceso de ocupación informal sobre los suelos fiscales de la barda.

El análisis de la edad de los tejidos producidos durante el período de estudio evidencia que en la mayoría de los casos, particularmente en las ciudades de mayor jerarquía, la ocupación de suelo por barrios de vivienda social ha sido el factor determinante de la expansión urbana. Las nuevas urbanizaciones tensan el crecimiento en su dirección, a través de la urbanización de los suelos que permanecen vacantes. Esto se debe a que, también en la mayoría de los casos, estos barrios se ubican en localizaciones periféricas, no linderas con el tejido urbano existente, a fin de abaratar la incidencia del costo del terreno en el valor total de la unidad de vivienda. Las operatorias de vivienda social incluyen la ejecución de todas las dotaciones de servicios básicos –agua,

VACÍOS URBANOS EN ÁREAS DE EXPANSIÓN, 1989-2008

CIUDAD/ AGLOMERADO	VACÍOS URBANOS (HECTÁREAS)	% SUPERFICIE VACÍOS URBANOS/ SUPERFICIE TOTAL CIUDAD 2008	% VACÍOS URBANOS SOBRE ÁREA EXPANSIÓN
Neuquén-Plottier- Cipolletti	398	5	9
Gran Posadas-Candelaria	674	9	19
La Rioja	443	9	14
Presidencia Roque Sáenz Peña	171	9	40
Venado Tuerto	143	5	17
General Pico	99	5	11

VIVIENDA SOCIAL EN ÁREAS DE EXPANSIÓN, 1989-2008

CIUDAD/ AGLOMERADO	VIVIENDA SOCIAL (HECTÁREAS)	% SUPERFICIE VIVIENDA SOCIAL/ SUPERFICIE TOTAL CIUDAD 2008	% SUPERFICIE VIVIENDA SOCIAL SOBRE ÁREA EXPANSIÓN
Neuquén- Plottier-Cipolletti	498	6	11
Gran Posadas- Candelaria	871	12	25
La Rioja	549	11	17
Presidencia Roque Sáenz Peña	103	5	24
Venado Tuerto	28	1	3
General Pico	94	5	11



BARRIO DE VIVIENDA SOCIAL,
La Rioja, Provincia de La Rioja.

cloacas, pavimentos, alumbrado, equipamientos— por lo cual, su ubicación periférica acarrea el costo de expansión de las todas las redes troncales desde los barrios servidos más próximos. El factor de localización, asociado a la baja densidad poblacional, penaliza asimismo la oferta de movilidad de los habitantes, lo cual implica altos costos sociales en la medida que no suele ser económicamente viable llevar el transporte público hasta los barrios periféricos. Los gobiernos provinciales y municipales encuentran habitualmente muchas dificultades para hallar terrenos para los barrios de vivienda social, debido a la falta de bancos de tierra y a los mayores costos que presentan los terrenos próximos a la ciudad construida con expectativas de ser urbanizados. Tal como se apunta en el tópico anterior, esto tiene su origen en el hecho de que la disponibilidad de suelo ha estado siempre sujeta al comportamiento del mercado y no han existido políticas categóricas de intervención. Esta realidad plantea un alerta y merece una particular reflexión. Durante los años setenta y ochenta, la mayor parte de los barrios de vivienda pública se construyeron en forma de bloques de densidad media o alta con resultados negativos, en términos generales, desde el punto de vista social, económico y urbanístico. Esta política fue objeto de fuertes críticas por el universo de actores implicados en el tema —usuarios, equipos técnicos de los institutos de vivienda, urbanistas— lo cual devino en un rotundo cambio de rumbo en todas las ciudades del país. A partir de la década del noventa, coincidiendo con el paulatino debilitamiento del sistema habitacional social, la mayor parte de las unidades construidas replicaron el modelo de vivienda en lote individual, hecho que se mantiene desde el relanzamiento masivo de la vivienda social a partir del año 2003. La continuidad de este lineamiento es de orden modélico, superadora de las malas experiencias previas y enraizada en la voluntad de adecuación de la oferta a las pautas de vida de la población destinataria, vinculada a la convicción de la necesidad de poner nuevamente en marcha un plan masivo de vivienda pública, con el doble propósito de atacar el déficit habitacional y proveer empleo, luego de una década de desarme del aparato productivo y de las estructuras del Estado, por lo cual se hizo preciso pensar en soluciones prototípicas y con sistemas constructivos de baja complejidad.

Sin embargo, la dinámica de expansión registrada en la mayoría de las ciudades argentinas incorpora un mayor grado de complejidad a la problemática habitacional, alertando acerca de las consecuencias indeseadas que trae aparejadas el tipo de solución hoy generalizado. Por una parte, los ya mencionados costos económicos y sociales derivados del alto consumo de



BARRIO DE VIVIENDA SOCIAL,
Gran Posadas, Provincia de Misiones

suelo, la provisión de servicios y las dificultades para garantizar el derecho a la movilidad de la población. Por otra parte, su impacto en el comportamiento del mercado de suelo ante la ausencia de políticas de regulación —tema que se trata en el apartado 2.3. Mercado y Estado en la producción de ciudad—. Se trata de una problemática cuyo análisis excede el presente trabajo, si bien estos fenómenos aconsejan la apertura de un debate acerca de la inclusión de modalidades alternativas de promoción de vivienda social que complementen el masivo esfuerzo realizado por el Gobierno Nacional en los últimos años.

C) Los loteos de baja densidad desarrollados por actores privados dentro del mercado formal representan la superficie predominante de la expansión de la mancha urbana.

En las ciudades estudiadas, entre el 14% y el 30% de la superficie urbana creada en los últimos veinte años se desarrolló bajo la modalidad de loteo formal de baja densidad, la cual oscila entre 60 y 130 habitantes/hectárea, con una oferta dirigida a los sectores sociales con acceso al mercado formal. Esta modalidad de producción de suelo urbano adquiere diferentes formatos —desde pequeños lotes hasta grandes parcelas residenciales— en relación con su emplazamiento. En la ciudad de La Rioja, por ejemplo, las mayores parcelas se emplazan en dirección Oeste, hacia el faldeo de montaña con mejores condiciones climáticas, al igual que en el Gran Tucumán, mientras que en el aglomerado de Neuquén-Plottier-Cipolletti se sitúan hacia la ribera del los ríos y en General Pico completan el tejido al interior del perímetro vial que contiene a la ciudad. Presentan una gran diversidad de situaciones en cuanto al nivel de consolidación urbana, tanto en términos de ocupación como de provisión de servicios. Se observan loteos con menos del 50% de construcciones. Las ciudades con mayores restricciones normativas a la expansión muestran un mayor grado de ocupación de parcelas, asegurando la cobertura de los servicios en los barrios promovidos por agentes privados, tal es el caso de la ciudad de General Pico, que presenta plena cobertura de servicios. Cuando se trata de grandes parcelas y muy bajas densidades —asimilables a las de las urbanizaciones cerradas— no se justifica a priori la provisión de agua corriente y cloacas aunque, en algunos casos, estos servicios están presentes utilizando sistemas desvinculados del servicio general.

D) Las villas y los asentamientos crecen ocupando menor porción de territorio que el resto de los tejidos re-

sidenciales, pero con el mismo patrón de ocupación de baja a media densidad. Se identificaron tejidos de villas y asentamientos, principalmente en las ciudades de la muestra que presentaban en 2001 la mayor población: Gran Posadas-Candelaria, Neuquén-Plottier-Cipolletti y La Rioja. Estos tienden a ocupar vacíos intersticiales en suelos rurales abandonados, en terrenos fiscales en desuso o en áreas que presentan riesgo ambiental, como el borde inundable del río Paraná en Posadas, las laderas de las bardas neuquinas por las que escurre la meseta o, en el caso de La Rioja, asentamientos en el faldeo árido del periurbano. Si bien la intensidad de ocupación es mayor que la de un parcelamiento formal, no se detectaron densidades residenciales mayores a 75 viviendas por hectárea, lo que equivale a una densidad neta de 300 habitantes/hectárea.

En el caso de Venado Tuerto y Presidencia Roque Sáenz Peña, tanto los estudios de caso como las visitas realizadas dan cuenta de la presencia de pequeños asentamientos informales que no han podido ser identificados como tejidos urbanos en las imágenes satelitales, debido a las exiguas superficies que ocupan. En Venado Tuerto, la reciente aparición de casos de vivienda informal es entendida como un signo de alerta en relación con los cambios migratorios de los últimos años, que muestran una polarización de la población sobre los centros urbanos que presentan más oportunidades de empleo y mayor acceso a servicios al mismo tiempo que las pequeñas localidades de la región tienden a despoblarse. En Presidencia Roque Sáenz Peña, la escasa presencia de villas o asentamientos informales a pesar de la fuerte dinámica migratoria que registra, se explica por la acción del gobierno municipal, que actúa como oferente principal de loteos de muy bajo costo y sin dotación de infraestructuras en terrenos fiscales.

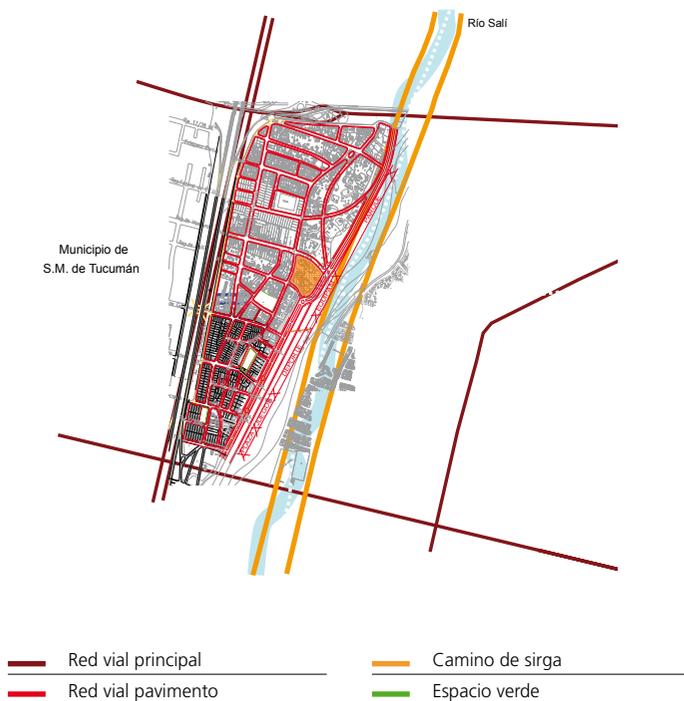
VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN ÁREAS DE EXPANSIÓN, 1989-2008

CIUDAD/ AGLOMERADO	VILLAS Y ASENTAMIENTOS (HECTÁREAS)	% SUPERFICIE VILLAS Y ASENTAMIENTOS/ SUPERFICIE TOTAL CIUDAD	% SUPERFICIE VILLAS Y ASENTAMIENTOS/ ÁREA EXPANSIÓN
Neuquén-Plottier-Cipolletti	540	6	12
Gran Posadas-Candelaria	196	3	6
La Rioja	93	2	3
Presidencia Roque Sáenz Peña	0	0	0
Venado Tuerto	0	0	0
General Pico	0	0	0

La compleja problemática de villas y asentamientos es característica de las grandes aglomeraciones –sólo en la región metropolitana de Buenos Aires afecta a una población de aproximadamente 2 millones de habitantes–, pero existe también en las ciudades intermedias. Allí, su magnitud es directamente proporcional a la actividad económica de la ciudad, a su capacidad como proveedora de empleo formal o informal y, por ello, como atractora de migración interna y regional, y a las políticas que hayan podido implementar los gobiernos locales para acompañar el crecimiento económico con la provisión de vivienda adecuada para la mano de obra requerida. En todos los casos, a su emplazamiento habitual en áreas de riesgo ambiental y al déficit de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos se le suma la irregularidad en la tenencia de la tierra, todos ellos factores que constituyen el hábitat de los sectores más desfavorecidos de la población. Las políticas de erradicación compulsiva de villas y asentamientos han sido socialmente superadas y, en la actualidad, es generalizada la implementación de programas integrales de mejora del hábitat con la participación de la comunidad, que incluyen regularización dominial y provisión de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos. Entre ellos, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) que desarrolla el Gobierno Nacional presenta un amplio espectro de intervenciones exitosas, situadas en ciudades que se corresponden con prácticamente todas las jerarquías del sistema urbano nacional.

El fenómeno de los asentamientos y ocupaciones de tierra reviste una notable actualidad. Las dificultades que aún persisten para que amplios sectores de la población puedan acceder a una vivienda apropiada han dado lugar a la generalización de las ocupaciones programadas de tierra, hecho que se ha instalado como un reto para todos los estamentos de gobierno. Vinculados a organizaciones sociales y/o en el marco de un nicho de mercado informal, grupos de vecinos organizados ocupan suelos vacantes –públicos o privados– y construyen allí sus casas sin ningún tipo de dotación de servicios. A diferencia de las villas de emergencia, estos asentamientos cuentan con un trazado previo, que facilita un posterior proceso de regularización dominial, dejando liberada la traza de las futuras calles, previendo incluso la localización de espacios públicos y equipamientos y estableciendo una subdivisión de lotes de dimensiones mínimas. Los terrenos susceptibles de ser ocupados generalmente están lejos de los centros urbanos más consolidados y en contextos de situaciones ambientales críticas: áreas inundables, orillas de cursos de agua contaminados, suelos inestables no aptos para urbanizar, antiguos basurales, bordes de autopistas. En los últimos años, el fenómeno de tomas o asentamientos organizados se ha desarrollado con particular magnitud en la Región Metropolitana de Buenos Aires, si bien tiene lugar en muchas otras ciudades del país. Entre los casos analizados, Neuquén resulta paradigmático: según datos de la prensa local, se registran al menos 70 asentamientos en los que viven unas 4 mil familias, situados al pie de las “bardas, entre las cárcavas por donde drena la meseta patagónica hacia el valle del río Limay. A la magnitud del fenómeno se agrega, en esta ciudad, el elevado costo económico y el riesgo ambiental que supone para el sector público urbanizar suelos de esta naturaleza. Ante esta realidad, ciertos gobiernos locales y provinciales han comenzado a intervenir en la producción de suelo urbano a fin de asegurar una oferta de lotes que contenga la demanda no atendida por el mercado inmobiliario formal. En el mismo aglomerado de Neuquén, el gobierno local incluye en su Plan Urbano Ambiental un ambicioso proyecto de ampliación de suelo urbano en la meseta Norte –actualmente en ejecución– y en Cipolletti, como parte de su Plan Estratégico, se encuentra

PROMEBA "RIBERA DEL RÍO SALÍ", EN EL GRAN TUCUMÁN

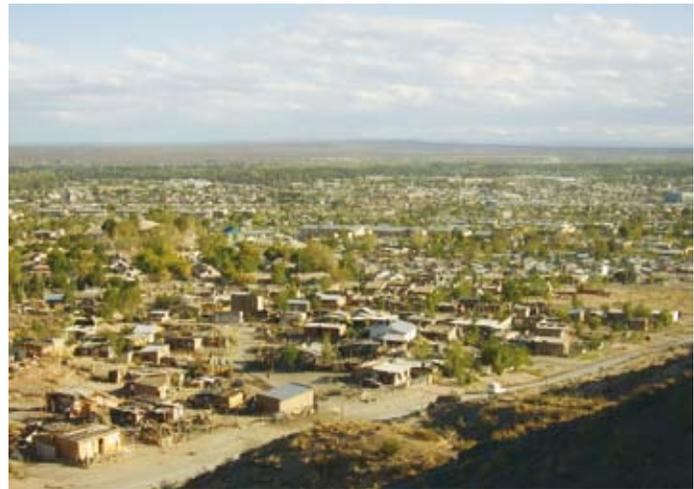


Fuente: Tucumán. IPVDU - PROMEBA II.

en desarrollo un proyecto emblemático de producción de suelo urbano destinado sectores excluidos del mercado inmobiliario tradicional. En el primer caso, se trata de la urbanización de 500 hectáreas que podrán albergar una población de unos 40 mil habitantes en diez años. En el caso de Cipolletti, sobre 200 hectáreas se prevé dar solución a unas 2 mil familias. Se trata de iniciativas vinculadas a la adopción de políticas urbanísticas proactivas, acerca de las cuales se trata en el apartado 2.3.

E) Los tejidos de urbanizaciones cerradas en las áreas de expansión se observan particularmente en las ciudades de mayor jerarquía. Con un patrón de muy baja densidad –menor a 40 habitantes/hectárea de densidad neta–, las urbanizaciones cerradas son el producto inmobiliario más novedoso y de mayor impacto territorial que se ha instalado en el mercado local, con una notable tendencia de crecimiento. Se trata de urbanizaciones situadas en zonas privilegiadas del periurbano, tanto por su accesibilidad como por las condiciones ambientales en las que se insertan, usualmente dotadas de equipamientos deportivos y de recreación. Por sus características, son consumidoras de grandes superficies de suelo rural y están destinadas a sectores de ingresos medios y altos de la población, con acceso restringido y sistemas propios de seguridad. Su localización periférica y sin continuidad con la trama urbana existente contribuye a generar grandes vacíos no urbanizados y a elevar los precios de los suelos aledaños. Al mismo tiempo, plantean problemas al momento de proyectar la continuidad de la expansión urbana, ya que su condición de cerradas hace que no esté previsto su empalme con la red vial secundaria, actuando como barrera y forzando el crecimiento disperso, con los consecuentes costos de extensión de redes y de servicios de transporte.

Dentro del conjunto de las ciudades argentinas, es sin duda en la Región Metropolitana de Buenos Aires donde el fenómeno ha cobrado mayor magnitud, aunque las imágenes satelitales muestran su presencia extendida en prácticamente todas



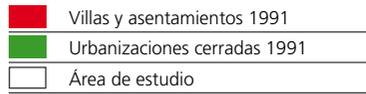
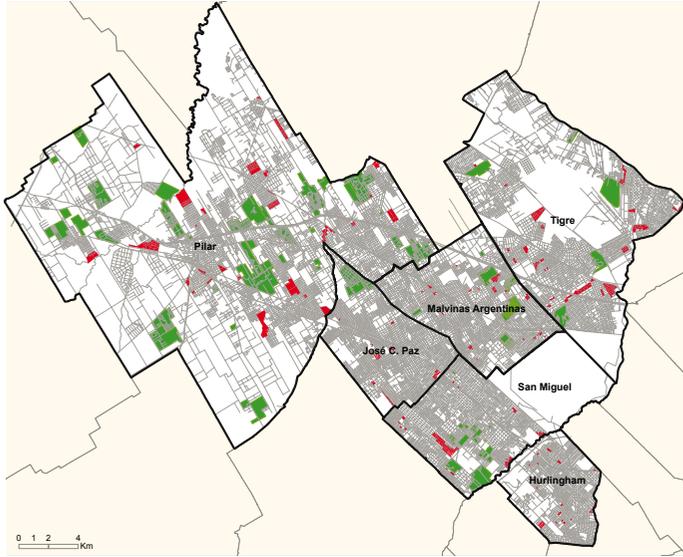
ASENTAMIENTOS AL PIE LA BARDA, Neuquén, Provincia de Neuquén.

las grandes aglomeraciones del país. En lo que respecta a los estudios de caso realizados, se observa como fenómeno muy relevante en la amplia conurbación que tiene a Neuquén como centro de la actividad económica del Norte de la Patagonia, si bien se registra también su presencia en el aglomerado de Gran San Miguel de Tucumán –en Yerba Buena, en dirección al cerro de San Javier– y, en menor escala, en otras ciudades, como Posadas –ligadas a la operación urbana sobre la costa del Paraná– y La Rioja –en proximidad al faldeo de Velasco y a la nueva red vial perimetral–. Este hecho constata que la magnitud de esta oferta de mercado está directamente asociada con el nivel de centralidad, actividad y diversificación económica y concentración de bienes y servicios que caracteriza a la ciudad. La instalación de este producto en el mercado no es privativa de las ciudades argentinas. Con origen en modelos norteamericanos, ha tenido un amplio desarrollo en la mayoría de las ciudades del mundo, que se afianzó a partir de la década del noventa e y se instaló en el imaginario colectivo como modelo que conjuga la mejora de la calidad de vida, la seguridad y la pertenencia de clase. La aparición generalizada de esta modalidad de urbanización está asociada al fenómeno de la metropolización expandida que, con esta u otra denominación, remite a la forma que adopta en la actualidad el crecimiento de las grandes aglomeraciones. El crecimiento exponencial de la motorización individual, la revolución en las tecnologías de la información, los nuevos patrones de consumo y asentamiento comercial, asociados a la expansión de las autopistas como vías troncales de comunicación, configuran un escenario que conlleva fuertes mutaciones en el periurbano de las ciudades, cuyo impacto social y ambiental es motivo de múltiples reflexiones. Por último, cabe mencionar que el fenómeno de las urbanizaciones cerradas es objeto de fuerte reflexión y controversia en la esfera pública, dada la tendencia a la fragmentación socioespacial del territorio que trae aparejada. El periurbano de las grandes ciudades refleja una disputa por el acceso al suelo entre los sectores de ingresos medios y altos, que lo ocupan con urbanizaciones cerradas y de alto nivel de servicios, y la población de menores recursos, que se asienta en las localizaciones remanentes, en la mayoría de los casos ocupando áreas ambientalmente críticas como riberas de cursos de agua sujetas periódicamente a inundaciones o aludes, terrenos emplazados sobre áreas de relleno de antiguos basurales, terrenos con pasivos ambientales de antiguas explotaciones primarias –cavas, tosqueras– o secundarias –*brown-fields*–. La presión inmobiliaria ejercida por los emprendimien-

tos residenciales cerrados sobre el valor del suelo condiciona a que sólo los lugares que por sus condiciones de localización quedan fuera del mercado –junto con las tierras ociosas fiscales o privadas– puedan ser ocupadas por la población de menores recursos. La fragmentación social resultante tiene como

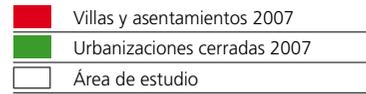
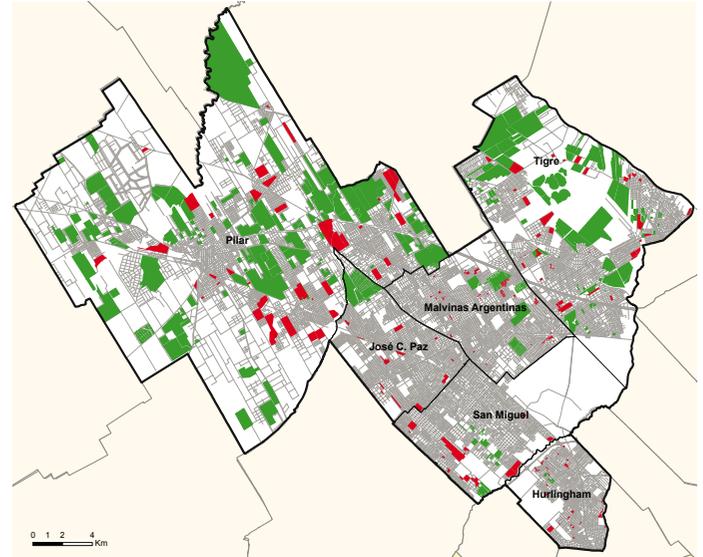
correlato la fragmentación espacial: por su propia concepción como enclave vigilado y controlado, la discontinuidad de la trama urbana y la materialización de sus límites –grandes extensiones de paredones, alambrados o terraplenes–, ejercen una suerte de violencia simbólica, que alimenta la tensión entre grupos sociales.

VILLAS, ASENTAMIENTOS Y URBANIZACIONES CERRADAS 1991 NOROESTE RMBA



Fuente: UNGS. ICO. Año 2011.

VILLAS, ASENTAMIENTOS Y URBANIZACIONES CERRADAS 2007 NOROESTE RMBA



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de “Lineamientos Estratégicos para la RMBA”, SSUyV, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007

2.3. PROCESOS URBANOS SIMULTÁNEOS

Los fenómenos que caracterizan la dinámica de expansión urbana de las ciudades argentinas no se explican sin comprender asimismo los procesos simultáneos que comportan su crecimiento y desarrollo. A diferencia de la mayoría de las ciudades europeas o planificadas, en las que la urbanización del suelo rural precede a su ocupación, lo que caracteriza al proceso de urbanización de las ciudades latinoamericanas es que primero se ocupa el suelo rural y luego se urbaniza progresivamente, hecho que se explica en las notables diferencias de pautas sociales, culturales e institucionales sobre las que se asienta la producción del territorio urbano en ambos casos.

Esta diferencia condiciona nuestra modalidad de desarrollo urbano, y da lugar a la convivencia de los tres procesos simultáneos con los que habitualmente se lo caracteriza: el de densificación, el de consolidación y el de expansión. El crecimiento y desarrollo de nuestras ciudades reviste así diversas dinámicas que afectan al conjunto de áreas que las componen, tanto a las centrales y a sus barrios consolidados como a aquellas áreas que aún se encuentran en proceso de consolidación o de expansión. Si bien estas dinámicas tienen lugar en áreas cuyos límites no son estrictamente identificables, puede realizarse una asociación preliminar entre ellas.

El proceso de densificación es característico de las áreas centrales que concentran los principales equipamientos urbanos y los barrios consolidados que ya han alcanzado un buen grado de urbanización. Se trata de áreas que cuentan con las infraestructuras, los servicios y equipamientos públicos como para atender las necesidades de la población, así como un alto porcentaje de ocupación de los lotes. Son las zonas que presentan condiciones óptimas para su densificación, sea esta de tipo residencial o de otro tipo de usos y servicios urbanos, la que suele darse por la sustitución o reconversión de la edificación original que realiza el mercado.

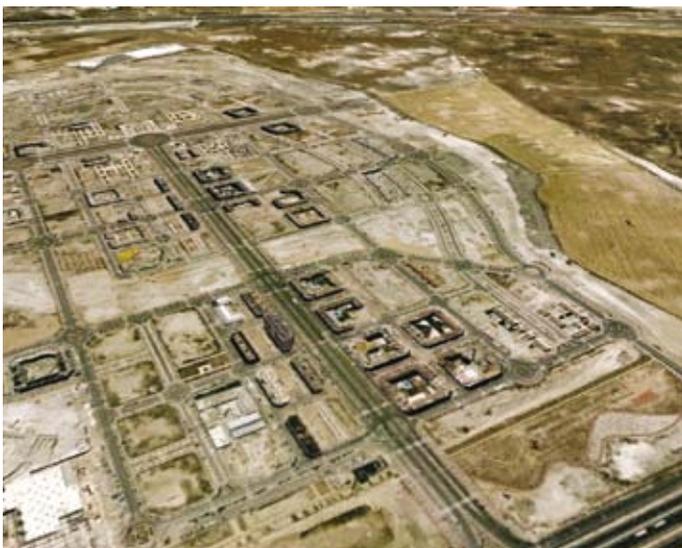
El proceso de consolidación remite al completamiento del proceso de urbanización. Tiene lugar en los barrios cuyo teji-

do carece de algunos o de buena parte de los servicios urbanos básicos –dotación de agua, cloacas, pavimentos, alumbrado público, etc.–, que presentan déficit de equipamiento y transporte público y que suelen presentar una significativa proporción de lotes vacíos o en plena edificación. La mejora de los niveles de urbanización suele darse en estos casos por la conjunción de presupuestos públicos y del esfuerzo de los habitantes, a través de sus organizaciones vecinales.

El proceso de expansión refiere a la ocupación del periurbano o área rural de proximidad, como respuesta a la demanda de suelo para nuevos usos y actividades, con independencia de la dotación de infraestructuras y servicios básicos. Se trata de áreas que se encuentran en tensión, entre el suelo ya urbanizado y el que está sujeto a expectativas de valorización por avance de la urbanización, así como por el riesgo de su eventual ocupación informal.

Esta correspondencia entre procesos y áreas suele ser claramente verificable en las ciudades medias en las que se reconoce un único centro en torno del cual gravita el conjunto. Este no suele ser el caso de las aglomeraciones mayores, en las que la estructura urbana reviste mayor complejidad, llegando a ser multipolar. En estos casos, si bien se reconocen los mismos procesos, su coexistencia se refleja geográficamente en relación con la complejidad de la estructura urbana de la aglomeración y de las nuevas actividades o usos urbanos que incorpora.

A continuación, se describen los procesos mencionados, haciendo énfasis en las observaciones realizadas en las ciudades objeto de estudio. Cada uno de ellos se asocia a las áreas en las que generalmente se desarrollan, describiendo en su caso la serie de fenómenos y tendencias que los caracterizan. Los casos de estudio permiten inferir que los procesos descritos están presentes con diversas intensidades en el conjunto de las ciudades argentinas, sin pretender abarcar a todas y cada una de ellas.

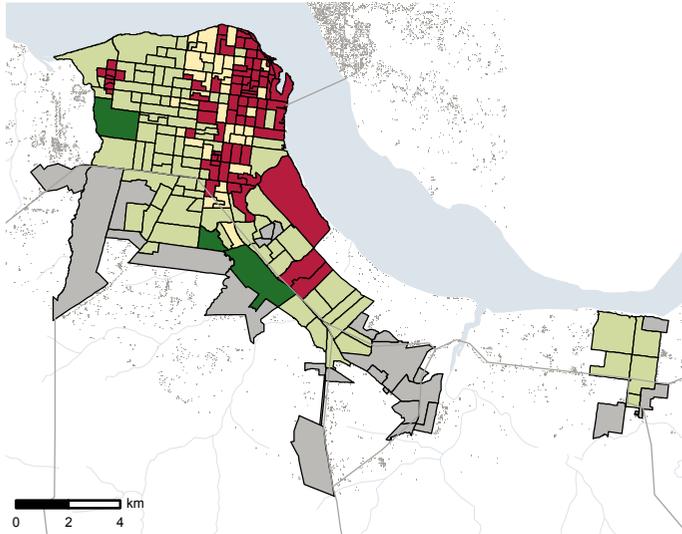


URBANIZACIÓN PREVIA A LA OCUPACIÓN.



OCUPACIÓN PREVIA A LA URBANIZACIÓN.

GRAN POSADAS-CANDELARIA. DINÁMICA DEMOGRÁFICA 1991-2001 POR RADIO CENSAL



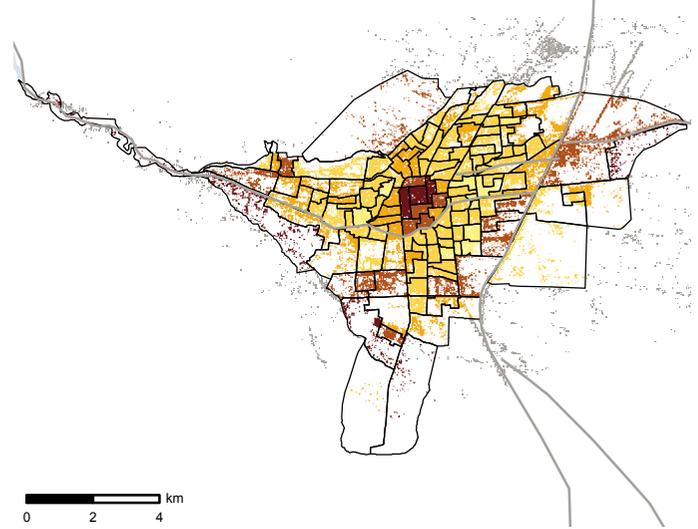
CRECIMIENTO 1991-2001

POBLACIÓN

Decrece	Crecimiento alto
Mantiene	Nuevos radios 2001
Crecimiento bajo	

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del INDEC.

LA RIOJA. VIVIENDAS DESOCUPADAS POR RADIO CENSAL 2001 SEGÚN MANCHA URBANA



VIVIENDAS DESOCUPADAS

Menos de 10%	30,01% - 40%
10,01% - 20%	Más de 40,01%
20,01% - 30%	

Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del INDEC.

ÁREAS CENTRALES Y BARRIOS CONSOLIDADOS

El proceso de densificación está, como hemos dicho, habitualmente asociado a las áreas centrales y los barrios consolidados que ya cuentan con satisfactorios niveles de urbanización y en los que el valor del suelo está fundamentalmente pautado por el factor localización. A pesar de este privilegio, se trata de áreas en las que se registran diversos fenómenos que comportan riesgos y oportunidades que requieren de políticas públicas activas, tales como:

A) Terciarización y despoblamiento residencial. El vaciamiento residencial de las áreas centrales es un fenómeno característico de las grandes ciudades en el mundo y se manifiesta también en las ciudades latinoamericanas, así como en las áreas metropolitanas y en las ciudades intermedias del sistema urbano argentino. Las áreas centrales suelen coincidir con los cascos fundacionales, en los que se encuentran edificios, monumentos y espacios públicos de alta significación histórica. Son, además, los lugares de mayor concentración de actividades terciarias: las más grandes contienen desde la sede de los poderes nacionales, provinciales y/o locales hasta la localización de las sedes centrales de grandes empresas, bancos, servicios financieros, aseguradoras, etcétera. A todo ello se suman los servicios comerciales a escala de la aglomeración, y comercios, bares y restaurantes que atienden tanto la demanda cotidiana del sector como la demanda regional de productos especializados. Este conjunto de actividades, más rentables en términos inmobiliarios, encarece el precio del suelo y tiende a expulsar a la residencia del centro.

En los tejidos residenciales consolidados, dotados de las infraestructuras sanitarias, de equipamientos públicos y espacios ver-

des, también se observa un proceso de despoblamiento o de estabilización de la población residente. En estas áreas, las densidades residenciales son bajas mientras que las densidades de empleo son elevadas. Es decir que el despoblamiento residencial tiene su contracara en el uso intensivo de sus espacios con actividades terciarias, que pueden llegar a recibir durante el día un número de usuarios varias veces superior al de los residentes. Es el caso del centro del Gran Tucumán y del Gran Posadas, los aglomerados más grandes de la muestra, pero también de los centros de Neuquén y La Rioja.

B) Alta presión sobre el espacio público. La concentración de comercios y servicios, y la intensidad de uso a que están sometidas las áreas centrales, tienen como consecuencia una fuerte presión sobre los espacios públicos y la necesidad de incrementar la atención de los municipios en términos de limpieza, mantenimiento de veredas y calzadas, mobiliario urbano, seguridad, etcétera. Asimismo, tratándose de las áreas que atraen la mayor cantidad de viajes, la concentración del transporte público, motos y vehículos particulares origina problemas de contaminación del aire, ruidos y congestión. La proliferación de carteles de publicidad y los tendidos de cables de servicios eléctricos y de comunicación contribuyen a la contaminación visual del paisaje de las áreas centrales. En las grandes ciudades, las áreas centrales y los alrededores de las estaciones terminales suelen disponer de una oferta de pensiones, hoteles e inquilinatos que constituyen un primer lugar de residencia para los recién llegados a la ciudad quienes, posteriormente, van encontrando localizaciones periféricas más económicas. Una oferta residencial predominantemente

deficitaria y con altos índices de hacinamiento alberga así en condiciones precarias al recambio de diferentes oleadas migratorias, y da lugar a áreas tugurizadas. Todo ello contribuye al deterioro de los barrios y a la pérdida de su valor inmobiliario.

La desinversión privada en las áreas centrales está también, en muchos casos, asociada a la rigidez del trazado fundacional para albergar los nuevos usos y actividades que demanda el mercado inmobiliario. Las dimensiones de las parcelas, la estrechez de las calles, las restricciones normativas, las dificultades de acceso, entre otras razones, hacen que construir en los centros sea más complejo y costoso. Paralelamente, los cambios sociales y culturales promueven nuevas pautas de consumo y fomentan la creación de nuevas centralidades periféricas, conformadas por complejos de grandes superficies comerciales y centros de esparcimiento. Estos últimos no encuentran en las áreas centrales espacios suficientes en términos de superficie y apropiados en términos de accesibilidad, ya que responden a patrones de localización directamente vinculados al transporte individual y a la red vial primaria.

No obstante, en los últimos años, muchos gobiernos locales han implementado en las áreas centrales proyectos de recalificación urbana que han promovido nuevos emprendimientos de inversión privada, fomentando su renovación. En términos generales, incluyen la mejora de los espacios públicos, ampliación de veredas, restricción del acceso de vehículos particulares, priorización del tránsito peatonal y readecuación de plazas, veredas y calzadas para garantizar el acceso a personas con movilidad reducida. También se han implementado medidas para consolidar los centros comerciales a cielo abierto, con asociación público-privada. Las políticas de mejora de recalificación del espacio público han demostrado ser exitosas en todos los centros urbanos, más allá de su jerarquía, en la medida que fomentan su revalorización y la cohesión ciudadana. Sin embargo, presentan también un efecto social paradójico, particularmente en las grandes ciudades: en las áreas que son objeto de valorización por la acción pública articulada con inversiones privadas, la población residente se ve

obligada a desplazarse por presión del mercado, dando lugar a expulsiones, desalojos y al reemplazo de la población de menores recursos por sectores sociales de mayor poder adquisitivo o usos terciarios de mayor renta.

C) Verticalización y afectación del patrimonio histórico.

Desde mediados del siglo XX, los centros de las ciudades argentinas han sufrido una importante transformación en la intensidad de los usos del suelo, incrementando fuertemente los metros cuadrados construidos y alterando la morfología urbana del casco fundacional. En la mayoría de los casos, las normativas urbanas no han tomado en consideración la protección de las áreas ni los edificios que, por sus valores históricos y/o arquitectónicos, forman parte del acervo cultural de las ciudades. Por el contrario, las normativas frecuentemente han privilegiado la renovación de las áreas centrales, premiando la edificación en altura, los retiros de fachadas, las plantas bajas libres y toda una serie de medidas heredadas del movimiento moderno.

Los procesos de verticalización no implican, necesariamente, una densificación residencial porque las obras nuevas, dirigidas predominantemente a sectores sociales con alto poder adquisitivo, tienden a aumentar el consumo de metros cuadrados por habitante. La congestión vehicular debida al aumento del parque automotor y los conflictos derivados del dimensionado de las redes de servicios –sean estos probados o temidos–, han actuado en muchos casos como disparadores de protestas barriales focalizadas en detener la densificación como causante de la saturación de los servicios urbanos.

D) Subutilización de equipamientos, movilidad y servicios urbanos.

Los centros urbanos y las áreas consolidadas pueden convertirse en lugares estigmatizados para la residencia y desvalorizarse tanto desde el punto de vista económico como en su carácter simbólico, de no existir políticas públicas específicas. Como consecuencia de la presión que ejerce la excesiva terciarización sobre la calidad del espacio público, una parte del capital social invertido, tanto en los centros urbanos como en los barrios consolidados, se encuentra subutilizada, lo que comporta una serie de costos sociales o deseconomías. Entre ellos, podemos mencionar el deterioro o la desaparición de bienes públicos, como parques, plazas o áreas con valor patrimonial y la subutilización de los equipamientos de educación y salud.

Dentro de las áreas consolidadas que comparten este tipo de riesgo, se incluyen los conjuntos habitacionales de media densidad construidos por el sector público –principalmente hasta las décadas del ochenta o del noventa–, los que, si bien cuentan con todos los servicios urbanos básicos e incluso con equipamientos educativos y de salud y espacios públicos, presentan problemas de regularización dominial y/o se encuentran prematuramente degradados o sin un mantenimiento adecuado. Todo ello, sumado a las características típicas del trazado de estos conjuntos –sin continuidad con la trama urbana circundante, con bruscos cambios de densidad, construidos de una sola vez– se conjuga para constituirse en el imaginario colectivo como enclaves críticos, con altos índices sociales de pobreza, desocupación y violencia urbana. Se trata de entornos urbanos en los que viven poblaciones que, a menudo, sufren las consecuencias de localizaciones estigmatizadas, que dificultan incluso el acceso al empleo formal.



ÁREA CENTRAL,
La Rioja, Provincia de La Rioja.



ÁREA CENTRAL, Neuquén, Provincia de Neuquén.

ÁREAS EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN

Como se ha mencionado con anterioridad, junto con los procesos propios de las áreas centrales conviven otros de consolidación y expansión urbana que denotan la forma en que se despliega el crecimiento de las ciudades argentinas. Las áreas de consolidación y expansión concentran el mayor crecimiento residencial y registran los procesos más dinámicos de transformación del territorio. Si bien a través del análisis de tejidos de expansión se han detallado sus características generales, se apuntan a continuación ciertos fenómenos complementarios que la metodología adoptada no pudo mensurar. Esto se debe a que se trata de procesos cuya naturaleza no lo permite o a que pueden suceder no exactamente dentro del espacio analizado –el crecimiento de aproximadamente las últimas dos décadas– sino en zonas de interfase.

E) Lento completamiento de la urbanización. Las áreas sin consolidar se caracterizan porque en ellas no se ha completado el proceso de urbanización, suponen tanto barrios periféricos en las ciudades intermedias como en las pequeñas localidades aglomeradas que forman parte de los grandes centros urbanos. La producción de suelo urbano ha estado en gran medida en manos de agentes inmobiliarios que compran suelo rural y lo subdividen para venderlo como parcelas urbanas, con valores que multiplican varias veces el costo inicial de la tierra, pero sin efectuar las inversiones necesarias para alcanzar estándares de urbanización aceptables. Un rasgo central de estas áreas es,

por tanto, el déficit de infraestructura básica –agua potable o de saneamiento, transporte, recolección de residuos, pavimento, alumbrado público, provisión de gas, etc.–. Un débil marco regulatorio, un ordenamiento del territorio sin instrumentos de control y una oferta casi inexistente de alternativas financieras para que los sectores populares puedan comprar un lote correctamente urbanizado se han conjugado para que las ciudades hayan crecido sin consolidarse, lo cual prolonga en el tiempo el acceso de la población a estos servicios. El proceso de consolidación puede durar varias décadas, durante las cuales los residentes sufren las consecuencias de vivir en condiciones de precariedad. En los casos en los que la regulación ha existido –tal es el caso del Decreto-Ley 8.912 de la provincia de Buenos Aires–, la falta de facilidades de financiamiento de las infraestructuras ha tenido como efecto la falta de oferta de lotes baratos y la búsqueda de formas alternativas informales de acceso al suelo.

Este fenómeno se agudiza habida cuenta de la baja densidad generalizada de los tejidos residenciales. Según lo observado en la muestra analizada, aún en los barrios más antiguos en los que casi no hay lotes baldíos, las densidades de las áreas sin consolidar promedian los 130 habitantes/hectárea. En los tejidos más recientes, las densidades suelen ser muy bajas –40 a 70 habitantes/hectárea–, lo que hace insustentable en términos económicos la provisión de los servicios urbanos básicos.



CONJUNTOS HABITACIONALES,
San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro.

Uno de los casos más destacables se encuentra en la ciudad de Bariloche, en los barrios del Sur de la ciudad, donde se combinan un trazado de grandes parcelas con una ocupación menor del 50% de los lotes y condiciones de urbanización sumamente precarias, donde las severas condiciones climáticas profundizan el costo social que pagan sus habitantes.

La densificación progresiva de los loteos populares –formales o informales– se esgrime en muchos ámbitos como un hecho que garantiza a lo largo del tiempo la sustentabilidad de la urbanización. El lento proceso de densificación que tiene lugar toda vez que, a escala de la parcela, se van produciendo subdivisiones o se van agregando construcciones anexas –sea para absorber el crecimiento del núcleo familiar o para obtener alguna renta– es el característico de la producción del hábitat popular. Como producto de este proceso, los barrios suelen alcanzar densidades medias en torno a los 350 habitantes/hectárea. Sin embargo, los altos costos sociales que acarrea esta lógica con el transcurso del tiempo ameritan indagar acerca de otras alternativas en materia de operatorias, morfologías y tejidos urbanos, que propicien la producción del hábitat popular mitigando tales costos. Cabe considerar que, especialmente en lo que se refiere a la dotación de los servicios básicos de agua potable y cloacas, el desafío del completamiento del proceso de urbanización ha sido un tema enfáticamente abordado por el Gobierno Nacional mediante la implementación de programas específicos, tema que es tratado en forma particular apartado “De la dotación de infraestructuras y servicios básicos”.

F) Consolidación de tejidos estructuralmente deficitarios.

La estructura urbana de las áreas en consolidación refleja un proceso histórico de ocupación del suelo sin planificación, con ausencia de regulaciones en los parcelamientos. Esto trae aparejado que la división parcelaria conjugue tanto la carencia de espacios públicos y equipamientos de proximidad como la de provisiones de suelo para sistemas estructurantes de infraestructura y equipamientos a escala urbana.

Se han podido observar, en algunos casos, vastas superficies de tejidos urbanos con plena ocupación parcelaria en las que no se pueden reconocer espacios de expansión cotidiana, de sociabilidad, de recreación o de encuentro. Según la Organización Mundial de la Salud, la superficie recomendada de dotación de

espacios públicos en medios urbanos es de quince metros cuadrados por habitante y, como mínimo, de diez metros cuadrados por habitante. En la provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley 8.912 se basa en este índice para el cálculo de las cesiones para espacios públicos en las urbanizaciones posteriores a 1977. Sin duda, la provisión de espacios verdes de uso público no sólo implica cesiones de suelo al momento de urbanizar, sino que exige su construcción y mantenimiento, lo que resulta más difícil de sostener con bajas densidades residenciales, al igual que en la dotación de equipamientos públicos de salud, educación, seguridad, recreación y administración territorial. Sin embargo, estos equipamientos, articulados a una red vial jerarquizada y a un sistema de espacios públicos y de servicios comerciales, son los necesarios para estructurar las periferias de las ciudades, ya que permiten distribuir los beneficios de la vida urbana en el territorio y aseguran un acceso más equitativo de los servicios públicos al conjunto de la población. Paralelamente, la falta de reservas de suelo para la ejecución de sistemas estructurantes de infraestructuras –vías de comunicación, espacios verdes y equipamientos– acordes con las proyecciones de crecimiento urbano implica que la ciudad cargará definitivamente con ese pasivo o que el sector público deberá pagar, en el futuro, elevados costos diferenciales por los suelos necesarios para ejecutarlos sobre suelos ya ocupados: costos estrictamente económicos, porque el suelo se paga a valor urbano; costos de gestión, por la necesidad de aplicar procedimientos complejos como expropiaciones; y costos sociales, por la resistencia habitual de las comunidades a dejar el propio hábitat, más allá de las compensaciones que por ello se obtengan.

G) Consumo de suelo rural potencialmente productivo.

El generalizado patrón de expansión de baja densidad de las ciudades argentinas implica necesariamente el avance del frente construido sobre suelos productivos y/o potencialmente productivos. El borde periurbano de las ciudades grandes e intermedias está constituido por una franja de espesor variable, limitada por los tejidos ya urbanizados y las áreas rurales en producción, en la que el valor del suelo –por su proximidad al área urbanizada– es muy alto. La expectativa de mayor rentabilidad sobre esos suelos trae como consecuencia que se abandone su explotación rural y que, por ello, queden vacantes a la espera de su transformación en suelo urbano. Este tipo de práctica representa una tendencia consolidada en todas las



BARRIO DEL SUR,
San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro.



TEJIDOS SIN CENTRALIDADES,
San Miguel de Tucumán, Provincia de Tucumán.



AVANCE DE LA URBANIZACIÓN SOBRE CHACRAS 2008-2010.
Plottier, Provincia de Neuquén.



grandes ciudades del país, y de ella derivan la serie de problemas ya mencionados, como el encarecimiento de la tierra para operaciones de vivienda social, la obtención de rentas privadas a partir de inversiones públicas, la tendencia a ser ocupados, a convertirse en basurales clandestinos o la instalación de usos extractivos. En algunos casos, sobre todo en los bordes periurbanos de las ciudades insertas en oasis de riego, el mayor valor del suelo rural de producción intensiva no alcanza para frenar este fenómeno, y se observa una tendencia al abandono de suelo que recibió fuertes inversiones de la sociedad para hacerlo productivo, a la espera de su urbanización. Son tierras que dejan de aportar a los consorcios de riego, lo que encarece el costo de provisión de agua de riego de las que aún se encuentran en producción. Asimismo, la pérdida de áreas productivas primarias en los entornos urbanos va en contra de las tendencias que promueven el consumo de alimentos de proximidad, que apuntan a reducir los desplazamientos que sufren los alimentos frescos hasta que llegan al consumidor. Esta situación se presenta fuertemente en el aglomerado de Mendoza, por ejemplo y, entre los casos de estudio, se revela con claridad en el aglomerado Neuquén-Plottier. Cientos de hectáreas de las antiguas chacras frutihortícolas que bordeaban el río Limay fueron progresivamente abandonadas y compradas por firmas que están construyendo actualmente urbanizaciones cerradas para los sectores de mayor poder adquisitivo de la región. El ejemplo

más significativo es el de una urbanización en las inmediaciones de Plottier –del orden de 400 hectáreas– actualmente promocionado como el mayor barrio cerrado del Alto Valle.

El avance de la urbanización sobre suelos productivos expresa una realidad económica compleja, que no es posible resolver con la mera prohibición del crecimiento. La colisión entre lo rural y lo urbano se asienta no sólo en la innegable rentabilidad que se obtiene del segundo sino en los cambios productivos que minimizan la rentabilidad de los parcelamientos rurales de menor escala. Esto requiere políticas activas del sector público –local, provincial y nacional– que eviten la pérdida de este patrimonio potencial. La visión integral de la problemática por parte de los actores locales constituye, sin lugar a dudas, un primer paso de gran relevancia para atender la cuestión. En el caso de Cipolletti, las autoridades plantean la necesidad de definir un modelo productivo que complemente la fruticultura, a partir del reconocimiento de la baja incidencia de esa actividad en el Producto Bruto Geográfico, de la constatación del abandono de tierras y de la permanente colisión entre lo urbano y lo rural. Ese modelo productivo requiere de un liderazgo del Estado junto con la sociedad, para poder implementar esquemas de uso de la tierra diversificados, que incluyan otras producciones agrícolas, como las frutas finas o los forrajes, para evitar la desaparición de productores y la urbanización de las chacras.

LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES-LA PLATA

Los procesos urbanos que se han identificado en las ciudades argentinas seleccionadas como estudios de caso tienen una expresión ampliada en la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata, el nodo internacional que ocupa el primer lugar de la jerarquía urbana. En el Programa Argentina Urbana se ha optado por una delimitación amplia de la Región Metropolitana, que incluye el Gran Buenos Aires tradicional, el Gran La Plata y una serie de municipios aledaños que, si bien no presentan una continuidad desde el punto de vista de la conurbación, están vinculados por servicios de transporte en la escala metropolitana y tienen una fuerte vinculación funcional. El conjunto así delimitado tiene una gran complejidad política, en tanto concurren múltiples jurisdicciones y cuatro niveles de gobierno diferentes –nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–.

Los datos del Censo de 2010 permiten estimar una población cercana a los 15 millones de habitantes para la Región Metropolitana de Buenos Aires – La Plata, lo que representa el 37% de la población total del país. Su excesiva concentración en términos demográficos, económicos y políticos es decisiva a la hora de evaluar la conformación del sistema urbano nacional. Debido a la diversidad y complejidad de funciones que desarrolla, esta aglomeración extiende su presencia hacia todo el territorio nacional y se inserta en un lugar destacado de la red urbana de América del Sur. Aún más, diversos estudios acerca de la conformación de redes urbanas a escala global indican que Buenos Aires es reconocido como un nodo que participa de esa estructura mundial, ocupando un lugar secundario junto con otras metrópolis latinoamericanas. La Región Metropolitana es, asimismo, la principal puerta de entrada al país, tanto de pasajeros como de cargas, y actúa como centro de distribución de viajes en el marco de redes de transporte con un carácter predominantemente radial. A su vez, el desarrollo de la oferta cultural y recreativa de la Ciudad de Buenos Aires y algunos municipios bonaerenses ha expan-

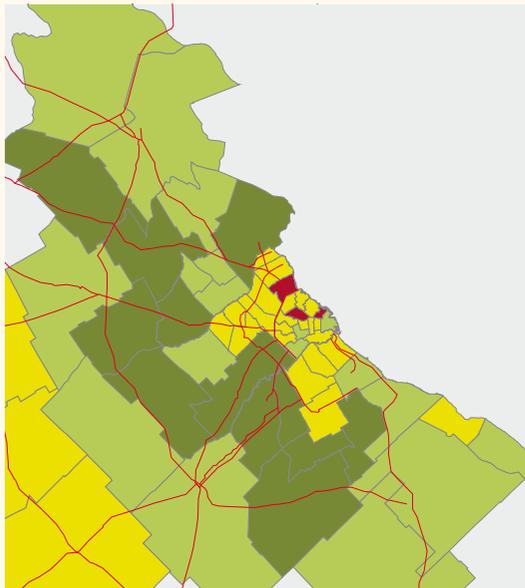
dido el turismo a escala nacional, regional e internacional. En materia económica, a pesar de los diversos procesos de desconcentración impulsados en las últimas décadas, la región aún concentra la mayor parte del equipamiento industrial del país.

Asimismo, el Censo revela diferentes tendencias de crecimiento al interior de la Región Metropolitana. Se observan en particular dos patrones demográficos: en primer lugar, en el espacio tradicionalmente considerado como Gran Buenos Aires, se observa un escenario gradual, desde situaciones de estancamiento en el área central y la primera corona, hasta aumentos de población muy elevados en los municipios rodeados por la Ruta Provincial 6 –segundo y tercer cordón–; en segundo lugar, los municipios situados por fuera de esta ruta de circunvalación muestran una dinámica de crecimiento relativamente independiente.

En las últimas dos décadas han tenido lugar en la Región Metropolitana diversas transformaciones territoriales que implicaron importantes cambios en su estructura y funcionamiento. Entre esos cambios pueden mencionarse:

- 1) la ampliación del centro metropolitano y un despliegue de sus funciones, tanto en sus inmediaciones –hacia Puerto Madero y Catalinas– como en dirección al eje norte, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el conurbano;
- 2) la consolidación de un patrón de expansión de baja densidad y alta dispersión, orientado por los ejes de autopistas, y asociado con una movilidad basada en el automóvil particular;
- 3) la conformación de nuevas centralidades comerciales y recreativas que se agregaron –en ocasiones, conflictivamente– a los tradicionales centros comerciales asociados con las estaciones ferroviarias;
- 4) la incipiente reconversión industrial en los antiguos municipios del conurbano y el desarrollo de una serie de parques industriales –parte de ellos alineados en el entorno de la Ruta Provincial 6–;

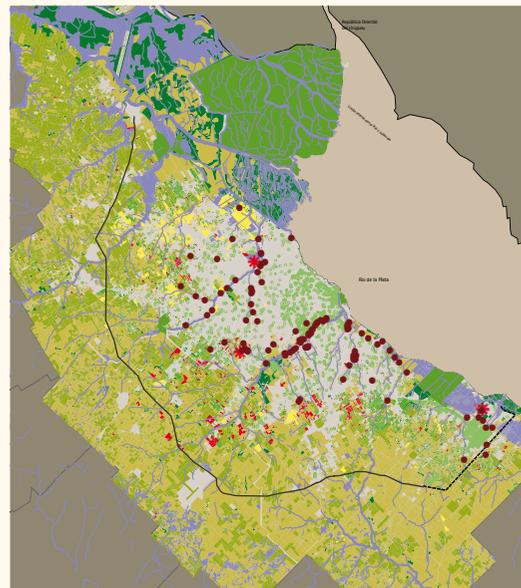
BUENOS AIRES-LA PLATA - DINÁMICA DEMOGRÁFICA



■ -4,6 - 0,00	■ Más de 20%
■ 0,01 - 10%	— Red vial
■ 10,01 - 20%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. INDEC.

MATRIZ AMBIENTAL



■ Reservas	■ Avicultura y granja
■ Parques y plazas	■ Flori-horticultura
* Relleno sanitario CEAMSE	■ Ganadería o sin uso aparente
● Basurales	■ Forestación natural, dominante e inducida
■ Cuerpo de agua - bañados	■ Cavas y tosqueras
■ Curso de agua (río, arroyo, canal)	■ Clubes de campo
■ Agricultura extensiva	

Fuente: Lineamientos Estratégicos para la RMBA. SSUyV. 2007.

5) la concentración de la inversión inmobiliaria en algunos pocos lugares muy valorizados, producto de una dinámica meramente orientada por la lógica del mercado

6) la agudización de los problemas ambientales

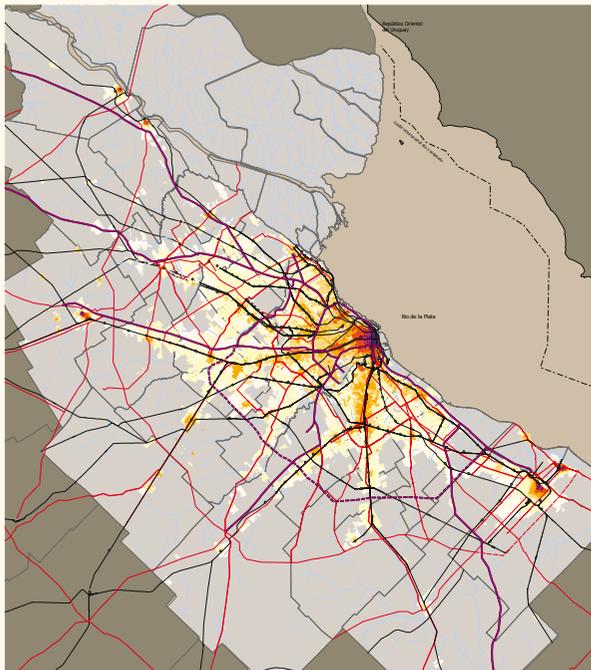
En particular, en las áreas de expansión urbana, en las que el Programa Argentina Urbana ha puesto especial atención, se destaca el desarrollo de una amplia superficie bajo el formato de urbanizaciones cerradas, junto con villas y asentamientos, y complejos de viviendas de interés social. Las implicancias de estas modalidades de expansión, señaladas para otras ciudades del país a lo largo del trabajo, se acrecientan en proporción a la escala metropolitana. Las condiciones de movilidad son particularmente complicadas porque se sustentan en gran parte en el uso del automóvil individual para las áreas más cercanas a las autopistas, pero presentan importantes dificultades para proveer redes de transporte público para las áreas más alejadas a estos ejes. Entretanto, se mantienen las dificultades de acceso al área central, tanto en transporte público como en automóvil, con alta congestión y tiempos de viaje elevados.

El patrón de desigualdad socioterritorial metropolitano puede leerse en dos dimensiones. Por un lado, se observa un aumento de las necesidades básicas insatisfechas y de las carencias de infraestructuras y equipamientos en las zonas periféricas, tal como se ha descrito para otras ciudades del país. Por otro lado, las situaciones de desigualdad se observan al interior de los propios ámbitos metropolitanos y núcleos urbanos, las cuales se manifiestan en las diversas modalidades de expansión ya señaladas, en el primer caso, y en los bolsones de pobreza, en el segundo. Un ejemplo cabal de estas contradicciones se cristaliza en la persistencia de serias dificultades de acceso a la vivienda para amplios sectores de la población. En este sentido, es paradójica la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que aumentó su población entre 2001 y 2010 en poco más de 114 mil habitantes, de los cuales 55 mil son nuevos habitantes de villas¹³. Al mismo tiempo, los años 2000 mostraron un sostenido ritmo de la acti-

vidad de la construcción, a pesar de que el Censo ha revelado que hay un 30% de viviendas deshabitadas. Este dato da cuenta del papel de las viviendas como reserva de valor, su uso para el desarrollo de servicios, como segundas residencias en el ámbito urbano y de la captación de excedentes generados en diversos circuitos de producción, muchos de ellos extra urbanos.

Los temas de la agenda ciudadana son muy diversos: el manejo integral de residuos, la movilidad, la atención de la salud, la oferta educativa, el manejo de cuencas hídricas, entre otros. Estas cuestiones cobran sentido en la escala metropolitana, por lo que requieren intensos acuerdos institucionales para su abordaje. Los incipientes avances en la institucionalidad metropolitana son aún insuficientes para ofrecer respuestas a las problemáticas urbanas¹⁴. En este sentido, los años que han transcurrido desde el estallido de fines del 2001 muestran a la metrópolis inmersa en un escenario de alto nivel de conflictividad y grandes debilidades en lo institucional¹⁵. Las experiencias internacionales dan cuenta de las dificultades de articular y coordinar gobiernos metropolitanos, pero también de las mejores perspectivas y los logros que ese esfuerzo institucional puede significar para los habitantes de la región¹⁶. Así, se registran diversas iniciativas, tanto en ámbitos académicos como políticos, que impulsan acciones en pos de una institucionalidad metropolitana. Un ejemplo de ello es la propuesta de Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires¹⁷, donde se puede encontrar una propuesta concreta para la conducción y gestión integrada de la aglomeración, basada en la conformación de un pacto estratégico intergubernamental, la creación de una agenda metropolitana y la progresiva construcción de un sistema de gestión acorde con las prioridades definidas en los ejes estratégicos. Sin duda, son signos que alientan a seguir en el camino de encontrar soluciones a la problemática de la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata.

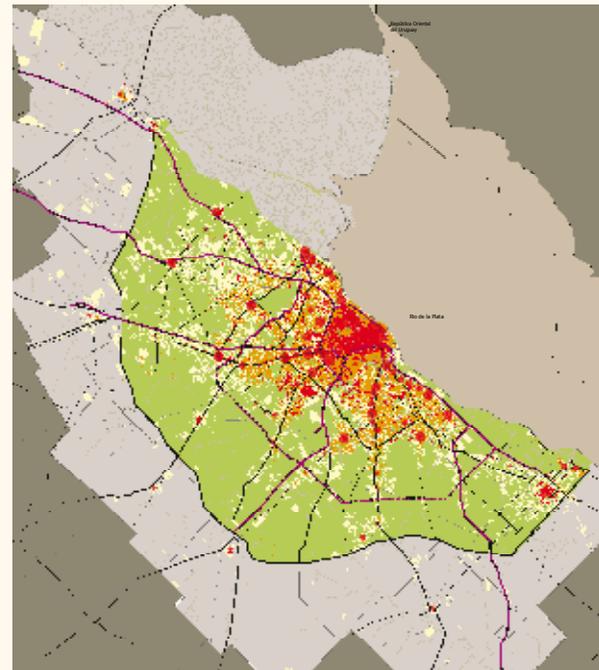
CRECIMIENTO DE LA URBANIZACIÓN, 1782-2001



○ Estaciones	Mancha 1782	Mancha 1910
Autopistas	Mancha 1830	Mancha 1947
Ferrocarril	Mancha 1867	Mancha 1972
Rutas	Mancha 1892	Límites de partidos

Fuente: Lineamientos Estratégicos para la RMBA. SSUyV. 2007.

MATRIZ DE CRECIMIENTO



Centros	Rutas	Área en consolidación
Autopistas proyectadas	Área de alta densidad de ocupación	Área periurbana
Autopistas	Área consolidada	
Ferrocarril		

Fuente: Lineamientos Estratégicos para la RMBA. SSUyV. 2007.

2.4. OBSERVACIONES EN NODOS MICRORREGIONALES

En la jerarquización del sistema urbano nacional, la gran mayoría de las ciudades pequeñas fueron categorizadas como nodos microrregionales, lo que implica enfatizar su papel como centros de servicios de las propias localidades y del relativamente reducido entorno rural en el que gravitan. Para comprender el rol y las oportunidades de este tipo de ciudades, es crucial la localización en su contexto regional, ya que sus condiciones varían significativamente en orden a los distintos marcos ambientales, productivos y de vinculación con las redes de circulación y con las ciudades más grandes.

Para analizar las características de los nodos microrregionales o ciudades pequeñas, se conformó una muestra de cinco ciudades, que responden a diferentes características regionales y económicas: Caleta Olivia –Santa Cruz–, Villa Gesell –Buenos Aires–, La Quiaca –Jujuy–, Tupungato –Mendoza– y Merlo –San Luis–. Se trata de ciudades con una población estimada, para 2010, de entre 15 mil y 50 mil habitantes, que han experimentado –con excepción de La Quiaca– un crecimiento sostenido a lo largo de varias décadas. La metodología de análisis de imágenes satelitales aplicada a las ciudades más grandes presenta, en estos casos, algunas limitaciones derivadas del tamaño de la ciudad, ya que la lectura es complicada e induce a errores en la identificación del suelo urbanizado. En consecuencia, el abordaje de los rasgos de urbanización de este tipo de ciudades se realizó mediante el análisis de la cartografía por radio censal correspondiente al Censo de 2001 y del trabajo con imágenes de alta resolución. Estas fuentes brindaron una buena aproximación a las características urbanas en términos de compacidad y distribución interna de sus atributos.

Un primer rasgo compartido que resulta del análisis es que suelen estar asociadas con una dinámica económica en la que predomina un único sector de actividades, es decir que son núcleos urbanos con especialización funcional. Esta característica genera una dependencia con la dinámica de esa actividad que se traslada a toda la economía urbana. Es el caso de las ciudades situadas en áreas de importante producción agrícola, cuya

suerte está estrechamente ligada a las variaciones de la actividad primaria; o el de las localidades dependientes de la explotación de recursos naturales no renovables, como las situadas en áreas de producción minera o hidrocarburíferas, sometidas a procesos de crecimiento explosivo o a la decadencia súbita según la evolución de esas producciones. En lo que respecta a las localidades cuya economía se basa en el turismo, especialmente en el turismo internacional, es de destacar el impacto que ha tenido el crecimiento de la actividad en años recientes en la expansión urbana y, por ende, sobre el precio del suelo.

Una segunda cuestión a destacar es la relevancia que cobra su localización con respecto a las ciudades de mayor nivel de la jerarquía. Es muy diferente la situación de los pequeños núcleos aislados o alejados de ciudades con mejor oferta de bienes y servicios de aquellos situados en contextos metropolitanos o alineados sobre corredores de circulación intensa. En estos últimos casos, la dinámica urbana puede estar muy influida por esas situaciones de contexto. Las ciudades situadas en ámbitos metropolitanos, por ejemplo, están sujetas al crecimiento periférico de la aglomeración, sus mercados inmobiliarios están distorsionados por la combinación de necesidades locales y metropolitanas y alojan usos recreativos asociados con los habitantes de las áreas centrales.

En tercer lugar, las ciudades pequeñas son relativamente compactas y poco densas. Esto implica que no quedan grandes saltos en la continuidad urbana y que la mayor parte del tejido es de baja densidad y sin una ocupación completa del área consolidada. La vivienda social constituye una excepción en este sentido, con localizaciones de los barrios que revelan comportamientos similares a las de las ciudades grandes y medias, aunque relativas a la escala de estas localidades: en La Quiaca, Caleta Olivia, Merlo y Villa Gesell se aprecian ejemplos de la localización periférica de este tipo de vivienda. Los casos aportan algunas particularidades respecto de su grado de compacidad. Por ejemplo, en condiciones ambientales con limitaciones en el acceso y la provisión de agua, las localidades tienden hacia una forma com-

ENVOLVENTE DE LA MANCHA URBANA.
Caleta Olivia, Provincia de Santa Cruz.



ENVOLVENTE DE LA MANCHA URBANA.
Villa Gesell, Provincia de Buenos Aires.



pacta, y este servicio se constituye en un condicionante de las formas de expansión. Es el caso de La Quiaca y Caleta Olivia, pero también el de ciudades más grandes, como se ve en el caso de La Rioja. Tupungato aporta una particularidad, ya que si bien hay una restricción en la disponibilidad de agua, que queda limitada al área de riego, la intensidad agrícola del oasis suele desdibujar las fronteras entre lo urbano y lo rural. En efecto, a partir de un núcleo relativamente compacto, una de las características principales del oasis es la de ofrecer una urbanización expandida y combinada con la producción primaria, con alternativas de residencia, tanto en la localidad como en los establecimientos productivos, situados, en general, a corta distancia de los núcleos urbanos. Por último, los casos de Villa Gesell y Merlo muestran formas de baja compacidad, dado que las localidades se despliegan en relación directa con los recursos turísticos valorizados, en los valles y sierras en el caso de la ciudad sanluiseña; y sobre el frente costero, en el caso de la bonaerense.

Se verifica también la reiteración del mismo patrón de dotación de infraestructura que para las ciudades de mayor tamaño estudiadas: por un lado, mejores condiciones de provisión de agua por red que de cloacas y, por otro lado, mejor equipamiento en las áreas centrales que en la periferia. Esta menor disponibilidad de servicios en la periferia se corresponde con la diferenciación socioeconómica. Si bien suele suceder que las ciudades pequeñas tienen una diferenciación social menos

marcada que en las ciudades intermedias y grandes, el patrón de peores condiciones socioeconómicas periféricas se repite. Es muy ilustrativo el caso de Villa Gesell en términos de distinción entre las áreas de residencia permanente –ubicadas hacia el interior– y las áreas de predominio de las viviendas turísticas –extendidas sobre el frente costero–; en las primeras se observa la mayor densidad de población, pero las áreas mejor equipadas en términos de servicios son aquellas que no tienen una población residente permanente.

Si bien no forman parte de los centros analizados, no puede dejar de mencionarse el fenómeno de las “ciudades cercadas”, que emerge en ciertas zonas que combinan alta productividad agropecuaria con importantes niveles de concentración de la propiedad de la tierra. Éste consiste, como el término lo indica, en una suerte de cercamiento que sufren ciertas localidades en las que el avance de las tierras de cultivo no deja margen de suelo para el emplazamiento de la infraestructura urbana básica que requiere la reproducción de la vida social. Las tomas de tierra en torno a la localidad de Libertador General San Martín, centro de servicios de una amplia zona de explotación azucarera de la provincia de Jujuy, son ilustrativas del alcance de este fenómeno y revelan la urgente necesidad de comprender al territorio de modo integral, superando la visión de lo urbano y lo productivo como problemáticas excluyentes e implementando políticas de ordenamiento territorial rural y/o rural-urbano.

ENVOLVENTE DE LA MANCHA URBANA.
Tupungato, Provincia de Mendoza.



PUERTO LIBERTAD,
Provincia de Misiones.



El nivel de dotación de infraestructuras básicas es universalmente reconocido como indicador de la calidad de vida en las ciudades. Se trata de dotaciones que, junto con las correspondientes a la oferta de equipamientos también básicos –como los de salud, educación y espacios verdes– son mensurables de acuerdo con estándares de cobertura que, si bien responden a parámetros globales no siempre adecuados a las singularidades regionales, representan indudables puntos de referencia. Las infraestructuras básicas componen un universo muy amplio y, para cada uno de los elementos involucrados –saneamiento, pavimento, energía eléctrica, gas, alumbrado público, etc.–, existe un enorme cúmulo de producción y conocimiento a nivel sectorial. Dado que excede a este trabajo el abordaje de su estado en las ciudades argentinas, se decidió investigar dos aspectos que son fundamentales dentro del universo total: las dotaciones de cloacas y agua por red, por un lado, y la de transporte o movilidad, por otro.

En primer lugar, dentro de los servicios urbanos, las dotaciones de agua por red y cloacas constituyen umbrales básicos para garantizar la salud de la población. El derecho al agua segura ha alcanzado el estatus de derecho humano y su cobertura universal forma parte de los Objetivos del Milenio¹⁸. Sin embargo, plantearse este objetivo hace necesario asociar los indicadores cuantitativos a aspectos cualitativos del desarrollo urbano, dado que de ello depende en gran medida la posibilidad de concretarlo. O sea, las pautas de urbanización y su relación con el ecosistema en el que ésta se desarrolla constituyen elementos esenciales a la viabilidad y eficiencia de la cobertura universal de servicios de agua y cloacas. En segundo lugar, se encara la cobertura de transporte público como esencial para alcanzar otro derecho ciudadano básico: el derecho a la movilidad, que se asocia estrechamente a la configuración urbana y a los servicios de transporte, que implica la posibilidad de acceder al trabajo, la salud, la educación y otras actividades que ofrece la ciudad, ya que de su planificación depende que este derecho sea extensivo a todos los habitantes. En suma, se trata, en ambos casos, de redes que estructuran el territorio y de las que depende la calidad de vida de sus habitantes.

Se aborda la problemática de la dotación de agua y cloacas en las ciudades argentinas desde una mirada que pone en cuestión la sostenibilidad del patrón generalizado de desarrollo urbano. Se alerta, en este sentido, acerca de la ausencia de pautas de urbanización vinculadas a morigerar la alteración del ciclo hídrico y de los desajustes emergentes del proceso de la privatización de los servicios, en los que se enmarca el fuerte proceso de inversión llevado a cabo por el sector público en los últimos años. En cuanto a la problemática de la movilidad en nuestras ciudades, se presenta un diagnóstico que expone cómo la falta de planificación de la movilidad y del transporte y la falta de articulación con la planificación urbana tienen consecuencias directas en los altos costos que pagan por ello los sectores sociales más vulnerables.

SERVICIOS DE AGUA Y CLOACAS

El acceso al agua ha sido uno de los factores decisivos de los asentamientos humanos a lo largo de la historia, y el transporte de agua desde las vertientes naturales a los centros urbanos dio origen a las primeras obras significativas de ingeniería que acompañaron el desarrollo humano del planeta. Pero la concen-

tración y diversificación de las actividades urbanas implicaron una crisis que se reflejó en la relación entre la provisión del agua y la calidad del recurso. La revolución industrial marcó un hito en este sentido, en tanto abonó al debate en torno a la problemática de la urbanización y dio lugar a la emergencia de las teorías higienistas. La dotación de redes de agua y cloacas como soporte del proceso de crecimiento urbano pasó a ser uno de los parámetros básicos de la urbanización en las ciudades de los países desarrollados y una de las redes estructurantes de sus planes de expansión.

En el proceso de expansión urbana característico de la Argentina, al igual que en el de la mayoría de los países de la región, la ocupación de la tierra precede a su urbanización. Excepciones a esto son los barrios de vivienda social creados por el sector público y los destinados a los segmentos altos del mercado. La conjunción de loteos suburbanizados y de asentamientos informales representa así la forma de acceso al suelo que tuvieron históricamente los sectores populares. Esto amalgamó amplias superficies de tejido residencial sin dotaciones de infraestructura, y conformó un pasivo de dimensiones directamente proporcionales a la jerarquía de cada ciudad como atractora de migración nacional y regional. Los hogares carentes de agua corriente están expuestos a enfermedades como la parasitosis, el cólera, la disentería y la fiebre tifoidea, entre otras, todas asociadas a la baja calidad del agua, proveniente de pozos que acceden a napas contaminadas por la combinación de factores múltiples –las cámaras sépticas o pozos ciegos, el lixiviado hacia el subsuelo de los basurales a cielo abierto y la inyección de residuos industriales–. Esta realidad no es privativa de la dinámica de urbanización argentina, por el contrario, representa uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos ante el acelerado proceso de urbanización global. El supuesto higienista de urbanizar antes de ocupar el suelo sólo se verifica en los países más desarrollados; mientras que en el resto del mundo, la presión migratoria sobre la periferia de los centros urbanos, donde se concentran los mercados de trabajo, ha demostrado superar la capacidad de respuesta de los gobiernos para dotar a los nuevos habitantes de un hábitat adecuado. El reconocimiento global de la gravedad de este fenómeno dispara dos cuestiones en paralelo. Por una parte, el alerta de las plataformas y organizaciones mundiales que velan por la calidad de vida de la población del planeta, que establecen objetivos y parámetros mínimos para orientar las políticas públicas. Por otra parte, en directa relación con el cuestionamiento generalizado de la eficiencia del sector público, la concepción de la provisión de servicios urbanos básicos como un nuevo mercado de negocios a nivel global. Esto deviene en un proceso generalizado de privatización, e incorpora nuevos actores sociales en el manejo de la cuestión urbana. A ello se agrega una reciente segunda alerta relacionada con las consecuencias del cambio climático en la alteración de los sistemas hídricos, hecho que pone en crisis la disponibilidad universal del recurso agua e instala en el debate una nueva agenda relativa a las formas de urbanización sustentable. Con un enfoque integral, de acuerdo con el cual se intenta poner en juego la interacción de las anteriores cuestiones, se abordó la investigación sobre la herencia, el estado actual y las perspectivas de la provisión de redes de agua y cloacas en las ciudades argentinas.

Cabe, por último, realizar una consideración de orden metodológico. Dado el período de desarrollo del trabajo, los datos

disponibles del Censo de 2010 están presentados a nivel provincial, sin discriminar entre el ámbito urbano y el rural. Si bien es indudable el esfuerzo de inversión pública realizado en este sector, no fue posible obtener datos rigurosos respecto del impacto que estas inversiones han tenido en las ciudades seleccionadas como estudio de caso –Gran San Miguel de Tucumán, Neuquén-Plottier-Cipolletti, Gran Posadas-Candelaria, La Rioja, Presidencia Roque Sáenz Peña y General Pico–. Fue notable,

asimismo, la disparidad en cuanto a la calidad y cantidad de la información disponible en cada caso. Por tanto, las conclusiones extraídas se basan en la asociación de datos de diversa naturaleza –datos agregados a nivel nacional, de organismos provinciales, entrevistas con informantes clave de organismos nacionales y locales– interpretados cualitativamente en el marco del proceso de expansión urbana.

COBERTURA DE AGUA POR RED Y CLOACAS, 2001-2010

JURISDICCIÓN	2001			2010		
	TOTAL HOGARES	% AGUA POR RED PÚBLICA	% CLOACAS	TOTAL HOGARES	% AGUA POR RED PÚBLICA	% CLOACAS
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	1.024.231	99,9	97,4	1.150.134	99,6	98,2
BUENOS AIRES	3.920.985	70,9	43,1	4.789.484	75,1	47,6
CATAMARCA	77.755	90,8	31,1	96.001	93,1	44,4
CHACO	238.100	71,7	20,9	288.422	76,5	26,4
CHUBUT	114.694	94,5	67,8	157.166	96,4	77,7
CÓRDOBA	877.065	86,4	29,0	1.031.843	91,9	38,3
CORRIENTES	225.878	81,7	44,8	267.797	87,1	53,4
ENTRE RÍOS	316.651	86,3	55,2	375.121	90,4	69,8
FORMOSA	114.349	64,8	22,8	140.303	76,8	31,5
JUJUY	141.559	91,6	48,8	174.630	94,5	60,8
LA PAMPA	91.656	83,1	45,2	107.674	87,1	59,0
LA RIOJA	68.379	90,7	39,4	91.097	93,7	51,1
MENDOZA	410.332	87,7	56,6	494.841	90,5	63,1
MISIONES	234.899	59,7	12,3	302.953	71,9	18,6
NEUQUÉN	128.313	91,8	64,7	170.057	93,6	72,1
RÍO NEGRO	154.405	88,4	52,1	199.189	92,1	61,1
SALTA	241.279	89,6	53,1	299.794	91,2	62,1
SAN JUAN	148.869	90,9	21,5	177.155	93,2	29,5
SAN LUIS	101.623	90,2	45,5	126.922	94,5	60,2
SANTA CRUZ	53.825	97,1	71,0	81.796	97,2	82,4
SANTA FE	872.132	80,7	42,8	1.023.777	84,4	50,3
SANTIAGO DEL ESTERO	178.160	65,8	16,2	218.025	75,8	21,9
TIERRA DEL FUEGO	27.812	96,5	89,9	38.956	94,2	89,3
TUCUMÁN	310.674	85,2	39,9	368.538	88,8	46,6
TOTAL	10.073.625	80,1	47,2	12.171.675	83,9	53,2

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC, Redatam, Censo Nacional 2001 y Censo Nacional 2010.



INTERVENCIONES ESTRUCTURALES Y PLANES DEL ENOHSA

La mejora de la provisión de agua por redes y del servicio de cloacas depende de una serie de obras que incluye acueductos, plantas potabilizadoras, plantas de tratamiento, colectores troncales, etc., en estrecha relación con la posibilidad de extensión de las conexiones domiciliarias, ya que estas extensiones quedan limitadas si no se amplía la capacidad para la potabilización del agua y el procesamiento de los líquidos cloacales.

En materia de agua potable, se realizaron obras estructurales como las plantas potabilizadoras de Paraná, Formosa, los acueductos del centro-oeste santafesino, de Puerto Madryn, de Etruria-Laboulaye y del Sur de Salta capital, el acueducto y la planta potabilizadora de Villa Regina y la planta potabilizadora Paraná de las Palmas, actualmente en ejecución en el área de concesión de AySA. Respecto del tendido de redes domiciliarias, se han construido 6 mil nuevos kilómetros y se continúa avanzando con el Plan Agua + Trabajo, que beneficia a dos millones de personas. Todo esto hizo posible extender la cobertura al 84% de la población para 2011.

En cuanto a cloacas, puede destacarse la finalización de cuatro plantas de tratamiento sobre el río Reconquista; la construcción de la planta depuradora cloacal y las redes cloacales de General Mosconi; los colectores cloacales, las estaciones elevadoras y la planta depuradora del Lago San Roque en Carlos Paz; la construcción de la cloaca máxima y la planta depuradora de la ciudad de La Rioja; la planta de líquidos cloacales de Chascomús; la planta de Berazategui, actualmente en ejecución; y las obras del Sistema Integral de Saneamiento para la ciudad de San Juan. En conjunto, todas las obras permiten estimar una cobertura del 53% de la población para 2011.

Las acciones del ENOHSA se han desarrollado en el marco de diversos programas:

PROARSA (Programa de Asistencia en Áreas con Riesgo Sanitario)

El PROARSA busca prevenir y/o reducir el riesgo de enfermedades de origen hídrico-sanitario mediante el financiamiento de obras y la adquisición de equipamiento para la prestación del servicio.

AGUA + TRABAJO

El Plan Agua + Trabajo es un instrumento de inclusión social que busca ampliar la cobertura del servicio básico de agua potable por red en áreas residenciales de bajos ingresos. Al tiempo que provee infraestructura, genera puestos genuinos de trabajo con cooperativas formadas por beneficiarios del Plan Argentina Trabaja.

PROMES (Programa de Obras Menores de Saneamiento)

El PROMES busca expandir y mejorar la prestación de los servicios de agua y saneamiento en localidades medianas y pequeñas de todo el país.

PROESA (Proyectos Especiales de Saneamiento)

PROESA realiza obras estructurales de agua y saneamiento, como plantas de tratamiento y de potabilización, emisarios, acueductos y colectores troncales, que posibilitan expandir la cobertura y mejorar la prestación del servicio en las grandes ciudades.

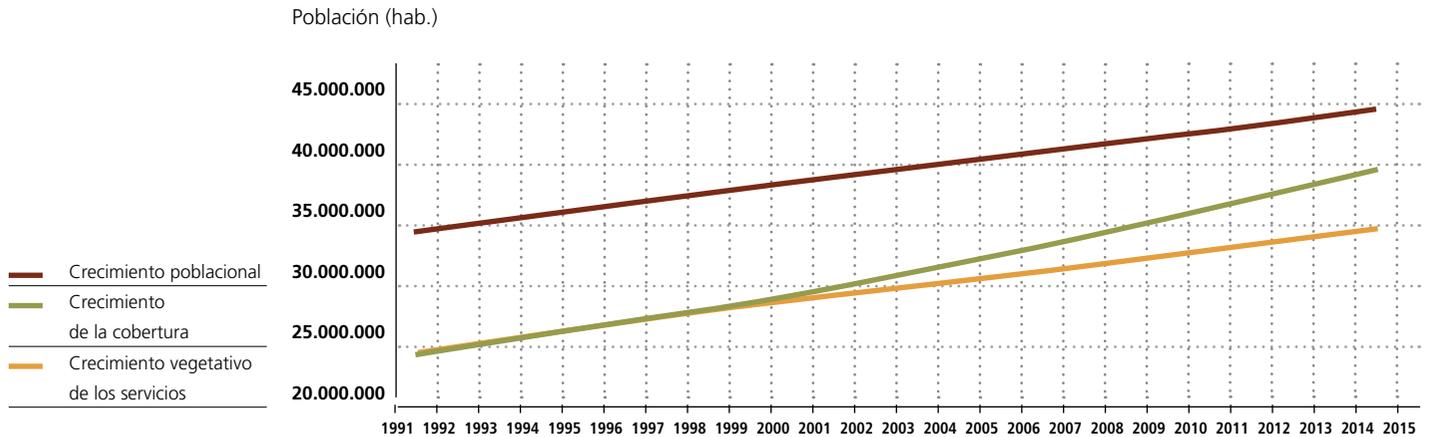
PROAS (Programa de Agua Potable y Saneamiento para Comunidades Menores)

Financiado por el Préstamo BID N° 1895/OC-AR, el PROAS busca mejorar las condiciones de vida en localidades de 500 a 50 mil habitantes de todo el país, mediante la ejecución de obras destinadas al incremento de la oferta de servicios de agua potable y saneamiento, el fortalecimiento de la capacidad de gestión del ejecutor del programa y los subejecutores para que mejoren sus mecanismos de planificación sectorial, de diseño, ejecución y administración de proyectos y el apoyo de los entes beneficiarios prestadores de servicios a mejorar su capacidad técnica, operativa y de gestión.

PAYS (Programa de Agua y Saneamiento para Centros Urbanos y Suburbanos)

Financiado por el Préstamo BID N° 2343/OC-AR, el PAYS busca mejorar las condiciones de vida en localidades de más de 50 mil habitantes de todo el país, mediante la ejecución de obras destinadas al incremento de la oferta de servicios de agua potable y saneamiento.

ACCESO AL SERVICIO DE AGUA POTABLE POR RED



Fuente: http://www.enohsa.gov.ar/plan_accion.html

CONDICIONES PREVIAS Y TENDENCIAS RECIENTES

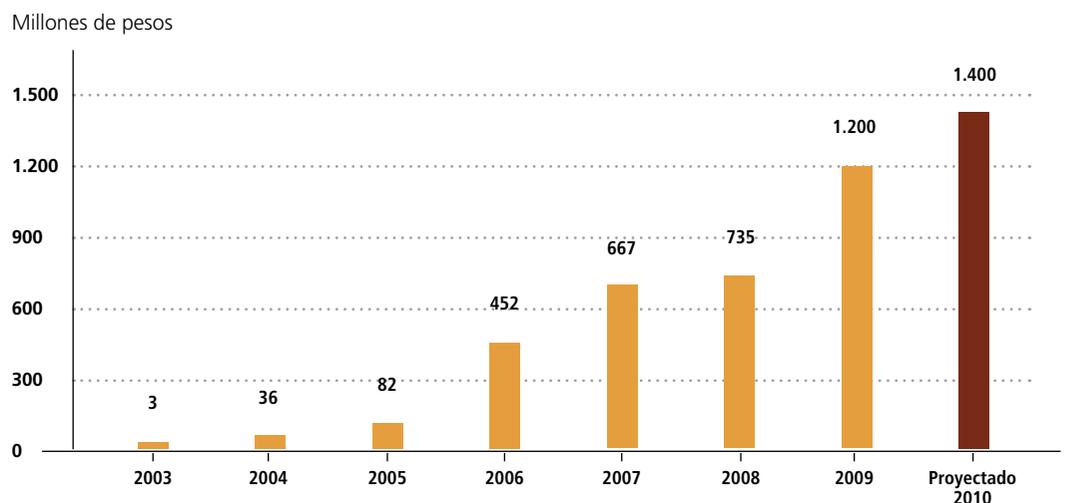
Argentina ha adherido a los Objetivos del Milenio, entre cuyas metas se encuentra la de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Su cumplimiento está en plena sintonía con la estrategia redistributiva en materia de inversión pública iniciada en el año 2003, y ha sido adoptado como el eje conductor de la inversión del Estado Nacional en materia de servicios de saneamiento en el país.

47,2% en 2001 al 53,2% en 2010. Dos aclaraciones permiten evaluar la importancia de estas mejoras. Por un lado, ha habido un crecimiento del número de hogares del orden del 20%, por lo que la inversión no solo acompañó este crecimiento sino que amplió el porcentaje de cobertura. Por otro lado, por tratarse de servicios estrechamente asociados con la urbanización, estos porcentajes mejorarán cuando se disponga de datos censales a nivel urbano/rural.

El cuadro "Cobertura de agua por red y cloacas" resume los parámetros a nivel nacional, de la población total, por provincias, para los dos últimos relevamientos censales. La evolución reciente de la provisión de estos servicios marca un cambio significativo: los hogares provistos de agua por red pública pasaron de representar el 80,1% en 2001 al 83,9% en 2010; en tanto que los hogares que disponen de servicio de cloacas pasaron del

La Organización Mundial de la Salud recomienda una cobertura integral de los servicios de saneamiento no inferior al 90%, y la extiende al 95% para el caso del agua. Sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego cumplen con estos parámetros, pero varias provincias presentan condiciones adecuadas en el caso del agua. Las provincias con peores situaciones de cobertura de este recurso son Buenos Aires, Santa Fe, Misiones,

INVERSIONES DEL ENOHS



Fuente: http://www.enohsa.gov.ar/plan_accion.html

COBERTURA DE AGUA POR RED Y CLOACAS, ESTUDIOS DE CASO, 2001

CIUDAD /AGLOMERADO	COBERTURA DEL SERVICIO (%)	
	AGUA	CLOACAS
Gran San Miguel de Tucumán	99	63
Neuquén-Plottier-Cipolletti*	98	82
Gran Posadas-Candelaria	91	37
La Rioja	98	78
Presidencia Roque Sáenz Peña	97	37
General Pico	99	95

Fuente: REDATAM, Indec. Censo Nacional 2001

Santiago del Estero, Chaco y Formosa. En materia de cloacas, se destacan los casos de indicadores muy bajos de Misiones, Santiago del Estero, Chaco y San Juan, en los que menos del 50% de la población total está servida con cloacas. Debe destacarse, no obstante, el fuerte crecimiento del porcentaje de cobertura en las provincias del Norte y en las patagónicas.

Ante el escenario de base planteado por la situación en 2001, fue el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) el organismo por medio del cual el Estado Nacional encaró la vigorosa

inversión en el sector desde el año 2003, desplegada mediante una serie de programas específicos destinados a mitigar el déficit de cobertura de servicios sanitarios en todo el territorio federal. Su plan de acción, destinado a revertir las condiciones de dicho déficit, ha logrado que la curva de incorporación de población al servicio de agua potable se acercara a la curva de crecimiento de la población, tal como lo muestra el Gráfico Acceso al Servicio de Agua Potable por Red. Cabe señalar que esa mejora en los indicadores se produce en el marco de crecimiento del número de hogares totales. La tendencia de la inversión se despega de las tendencias del crecimiento vegetativo de los servicios. Así, el porcentaje de cobertura mejora durante la década de 2000, y tiende a los Objetivos del Milenio hacia el año 2015. Estas previsiones se sustentan en que la inversión realizada por el ENOHSA tuvo un aumento exponencial en los últimos seis años: según muestra el balance de presupuestos ejecutados disponibles, creció el 4.500% entre los años 2003 y 2008, y entre los años 2003 y 2010 los proyectos ejecutados y en ejecución suman más de 1.500, distribuidos en las distintas regiones del país.

Un aspecto a considerar en este crecimiento de la inversión es que la dinámica de urbanización reciente da cuenta de la nueva participación de la vivienda social en el proceso de expansión urbana. A diferencia de las modalidades de expansión por asentamiento, loteos formales, urbanizaciones de amplia superficie o urbanizaciones cerradas, las viviendas sociales se construyen con la dotación completa de servicios de agua potable y saneamiento. Es de suponer, en consecuencia, que la fuerte inversión estatal en vivienda realizada a partir del año 2003 haya implicado una mejora significativa de la situación de la periferia urbana, tanto por la provisión directa de los servicios como por la extensión de redes y por la facilidad de nuevas conexiones que supusieron esos barrios radicados en la periferia.

PROCEDENCIA DEL AGUA EN LOS CASOS ESTUDIADOS

CIUDAD	COMPRA DE AGUA		EXTRACCIÓN DE AGUA				TOTAL DE AGUA	
	EN BLOQUE		SUBTERRÁNEA		SUPERFICIAL		%	M3/DÍA
	%	M3/DÍA	%	M3/DÍA	%	C		
LA RIOJA	--	--	88,90	77.969	11,10	9.687	100	87.656
GRAL. PICO	--	--	100	9.887	--	--	100	9.887
PRESIDENCIA ROQUE SÁENZ PEÑA	94,94	7.500	--	--	5,10	400	100	7.900
NEUQUÉN	--	--	--	--	100	120.000	100	120.000
PLOTTIER	--	--	36	4.500	64	8.000	100	12.500
CIPOLETTI	--	--	--	--	100	19.696	100	19.696
POSADAS Y GARUPÁ	--	--	--	--	100	136.322	100	136.322
SAN MIGUEL DE TUCUMÁN (CAPITAL)	--	--	--	--	100	287.654	--	287.654
GRAN S.M. (LULES, CRUZ ALTA, TAFÍ VIEJO Y YERBA BUENA)	--	--	--	--	100	233.648	--	233.648

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ENOHSA, 2005.



VIVIENDAS SIN SERVICIOS AL PIE DE LA BARDA.
Neuquén, Provincia de Neuquén.



ACUEDUCTO MARI MENUCO.
Provincia de Neuquén.

LOS ESTUDIOS DE CASO: CONTEXTOS AMBIENTALES Y GESTIÓN INSTITUCIONAL

Las condiciones generales expuestas a nivel nacional se materializan diferencialmente en la muestra estudiada¹⁹. Para el análisis de las condiciones de cobertura de la red de agua y de cloacas, los casos considerados fueron los de Gran San Miguel de Tucumán, el aglomerado del Alto Valle del Río Negro polarizado por la ciudad de Neuquén, Gran Posadas-Candelaria, La Rioja, Presidencia Roque Sáenz Peña y General Pico. Al momento de la edición de esta publicación, no se contaba aún con los datos de provisión de agua por red y cloacas por localidad correspondientes al Censo de 2010, por lo que los datos presentados son los que provienen del anterior relevamiento censal, de 2001.

Los aglomerados considerados como estudios de caso revelan, por un lado, las condiciones generales descritas para la mayoría de las localidades: buenos niveles de cobertura de provisión de agua y marcadas heterogeneidades en los servicios cloacales. Por otro lado, cada una de las ciudades estudiadas presenta particularidades derivadas de su posición en una cierta ecorregión con condiciones hídricas diferenciadas, la historia de la construcción de las redes de saneamiento, la gestión de las empresas prestadoras de estos servicios y la dinámica de urbanización.

En todos los casos analizados se observa una mayor proporción de cobertura de agua potable respecto de la de cloacas, hecho que se explica en los diferentes costos de inversión que suponen y en la mayor urgencia sanitaria que implica la carencia de agua potable. No obstante, en casos como el de La Rioja esto se explica también por la ecuación hídrica local: el agua es obtenida de pozos que llegan a tener una profundidad de 250 metros, lo que hace que la población –regular o irregularmente– esté conectada a la red. El hecho contribuye a explicar la mayor compacidad de la mancha urbana, que recién comienza a alterarse en el período más reciente.

En cuanto a los porcentajes de población servida con agua potable, las ciudades de la muestra superaban el 90%. Los menores valores relativos se registran en el Gran Posadas-Candelaria. En el caso de las cloacas, los porcentajes de cobertura son muy inferiores a los de provisión de agua potable, con baja cobertura en Gran Posadas-Candelaria y Presidencia Roque Sáenz Peña. En el otro extremo se verifica el mayor porcentaje de población alcanzada por el servicio en General Pico y en el aglomerado polarizado

por Neuquén. Las similitudes se repiten en términos de las áreas de la ciudad afectadas por las mayores carencias. La información a nivel de radio censal proporcionada por el Censo de 2001, volcada sobre las imágenes satelitales, ratifica en términos generales las observaciones sobre la desigualdad en relación con la construcción del espacio urbano: buen equipamiento en las áreas centrales y fuerte déficit en las áreas no consolidadas y en expansión.

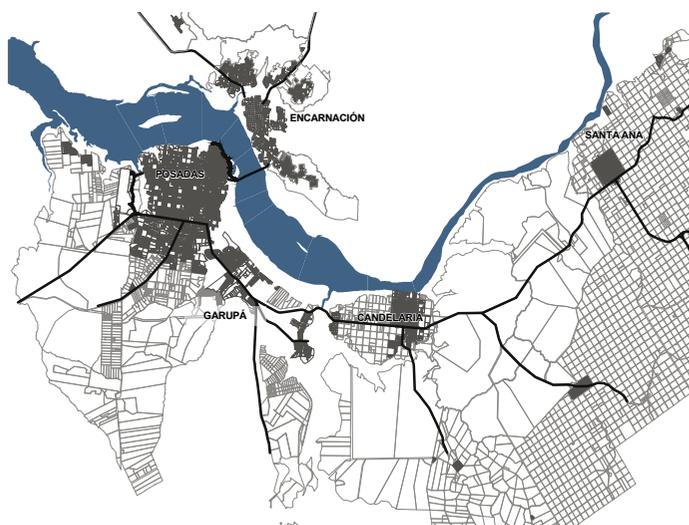
Con respecto a las fuentes, el cuadro Procedencia del Agua muestra esta información para cada uno de los casos considerados. El principal aporte deriva de la extracción de agua superficial, aunque en algunas ciudades un porcentaje significativo proviene de fuentes subterráneas.

GRAN SAN MIGUEL DE TUCUMÁN

La ciudad se asienta sobre la llanura al pie de la Sierra del Aconquija. Posee un clima subtropical, con precipitaciones que varían entre 750 y 1.200 milímetros anuales, concentradas en los meses de verano. Tanto la disponibilidad de agua superficial a través del sistema de ríos y arroyos que descienden de las faldas de la sierra como las condiciones de productividad y calidad de las aguas subterráneas brindan un buen marco para la provisión del servicio. El faldeo oriental del Aconquija presenta una profusa red hidrográfica que se concentra en el embalse de Río Hondo. Estos cursos son influentes en el ámbito serrano y en el piedemonte y constituyen la principal fuente de recarga subterránea. Los conos de deyección adosados a la sierra y los abanicos aluviales, cuyo principal representante es el formado por el río Salí, son medios muy favorables para la explotación de agua subterránea, pese a sus marcadas heterogeneidades. El sistema de abastecimiento recibe también aportes de aguas superficiales, tanto desde el dique El Cadillal como desde el río Vipos.

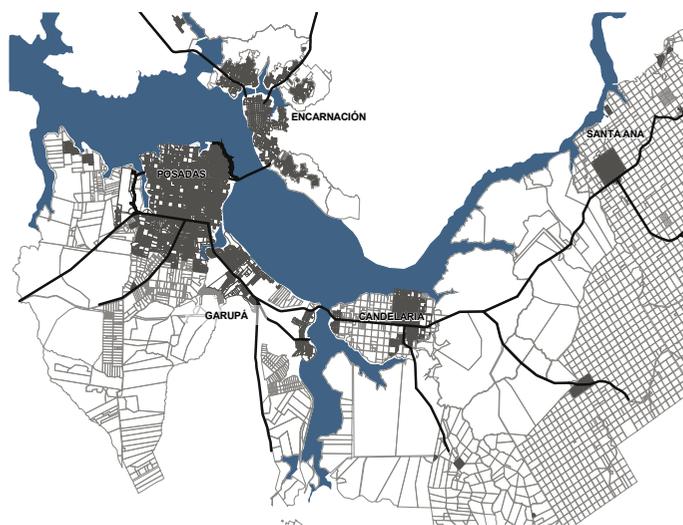
Se reconoce que en los últimos años ha habido una variabilidad de aportes a las napas freáticas con problemas de reducción de caudal en los pozos. En este marco, se han iniciado obras estructurales significativas para ampliar la cobertura, atender los nuevos barrios ubicados en las zonas de expansión –como los grandes complejos de vivienda social situados hacia el noroeste de la ciudad–, dar respuesta a la dinámica constructiva en áreas centrales

GRAN POSADAS Embalse Yacyretá hasta 2010



Fuente: Entidad binacional Yacyretá-Plan de terminación de Yacyretá.

GRAN POSADAS Embalse Yacyretá con cota 83 msnm



Fuente: Entidad binacional Yacyretá-Plan de terminación de Yacyretá.

y mejorar el aporte de agua potable al sistema –como la ampliación del sistema de agua potable de El Cadillal y la perforación de nuevos pozos–. La extensión de la red cloacal y la ampliación de la planta de tratamientos de efluentes en curso permitirán atender a los problemas ambientales asociados con los vertidos no tratados.

La prestataria de los servicios de provisión de agua por red y cloacas en San Miguel de Tucumán es Aguas del Tucumán, una sociedad anónima de participación estatal mayoritaria. Los servicios habían sido concesionados en 1995 al consorcio privado Aguas del Aconquija, pero poco tiempo después se rescindió el contrato. Se trató de una de las concesiones más breves, en sus dos años de duración se produjeron diversos inconvenientes, como conflictos con los usuarios por fuertes aumentos de tarifas al inicio de la concesión, problemas con la potabilidad del agua y renegociaciones de las condiciones contractuales. En 1997, se hizo cargo del servicio Obras Sanitarias del Tucumán, una empresa provincial con la gestión a cargo del ENOHS. Finalmente, en enero de 2004, se creó la Sociedad Aguas del Tucumán.

Las condiciones actuales del proceso de urbanización en Tucumán plantean, al menos, tres desafíos importantes. En primer lugar, acompañar a la dinámica de expansión con una extensión de las redes, atendiendo los requerimientos de los nuevos conjuntos de viviendas y barrios populares. En segundo lugar, ampliar la capacidad y la renovación de las redes en las áreas ya consolidadas, en especial en aquellas sometidas a presión por densificación edilicia y a valorización inmobiliaria, como el área central y los barrios aledaños. En tercer lugar, abordar de manera prioritaria la dimensión ambiental en la cuenca del río Salí, en la que el incremento de la capacidad operativa de las plantas procesadoras de efluentes cloacales, la ampliación de la red y el control de vertidos pueden ser muy significativos.

NEUQUÉN – PLOTTIER - CIPOLLETTI

La región en la que se emplaza esta aglomeración es un valle donde confluyen ríos alóctonos, que cruzan la extensa región semidesértica que comparten las provincias de Neuquén y Río Negro. Los valles fluviales de los ríos Neuquén y Limay nacen en la cordillera

de los Andes, casi no reciben afluentes y se unen para formar el río Negro. Son largos, anchos y profundos y sufren dos crecidas por año: una en invierno, como consecuencia de las precipitaciones, y una en verano, debido al deshielo de las cumbres andinas. Los caudales de los ríos son controlados mediante sistemas de diques, que a su vez derivan hacia los canales de riego.

Las ciudades se emplazaron históricamente en el valle cercano al río, y tuvieron como límite natural el borde de la meseta –la barda–. Actualmente, el crecimiento de la aglomeración asociado al proceso de expansión urbana ha alterado este patrón, lo que ha ocasionado serios conflictos ambientales que se reflejan particularmente en la ciudad de Neuquén, con efectos de presión sobre las tierras agrícolas y ocupación de áreas de fragilidad ambiental, como las ubicadas al pie de la meseta.

Los ríos son utilizados en aprovechamientos múltiples en los que se combinan la generación de energía hidroeléctrica y la provisión de agua para riego y para consumo urbano. En ellos se presenta un conjunto de intervenciones de compleja coordinación que, por un lado, regulan y aseguran la disponibilidad de agua y, por otro lado, pueden afectar algunos de los usos. Casi la totalidad del agua para consumo deriva de recursos superficiales afectados por diversos procesos que condicionan su disponibilidad, tales como la alteración de los niveles freáticos por la frecuencia de períodos prolongados de caudales altos y el vertido de líquidos cloacales crudos sobre los ríos Limay y Negro. En el aglomerado del Alto Valle del Río Negro y Neuquén, los servicios de agua y saneamiento son prestados por empresas provinciales: el EPAS (Ente Provincial de Agua y Saneamiento de Neuquén) y Aguas Rionegrinas SA –con 90% de capital del estado provincial–. En Cipolletti, la cobertura estimada es del 100% en agua potable y del 90% en cloacas, según la municipalidad. Estos elevados porcentajes están vinculados con la política de planificación, que exige la provisión de infraestructura en los loteos. En el caso neuquino, el gobierno provincial puso en marcha una obra de gran magnitud, el acueducto Mari Menuco, con capacidad para proveer agua a un millón de personas y regar 30 mil hectáreas. Esta obra tendrá un impacto considerable sobre las localidades de Neuquén, Plottier,

Centenario y Vista Alegre, todas ellas integrantes del sistema urbano del Alto Valle que, en temporada de verano, frecuentemente carecen de agua. La ejecución se encuentra en estado avanzado y tiene como característica distintiva que el agua será conducida por gravedad desde el lago Mari Manuco, a 40 kilómetros, con lo cual se evitan el costo y el riesgo del bombeo desde el río. En materia de extensión de cloacas, los principales desafíos se hallan en las zonas de tomas y asentamientos, dadas su magnitud y dinámica de crecimiento. El proceso de consolidación de la urbanización es llevado adelante por la Unidad de Gestión del Hábitat de la municipalidad neuquina, y supone altos costos debido a su localización sobre la barda, que requiere la expansión de los servicios asociada a la fijación de suelos de alta fragilidad ambiental.

GRAN POSADAS-CANDELARIA

La ciudad de Posadas está situada sobre el río Paraná, en el marco de un clima subtropical sin estación seca y con una precipitación media anual de 1.700 milímetros. La ciudad se caracteriza por un fuerte exceso en el balance hídrico y un paisaje marcadamente ondulado, con apreciables pendientes topográficas. Esto, sumado a un sustrato basáltico de baja permeabilidad que aflora o subyace a suelos residuales lateríticos, favorece la existencia de una profusa red de drenaje, cuya divisoria principal coincide con la Sierra de Misiones.

La ciudad emplea agua superficial para abastecimiento humano, no obstante en los últimos tiempos se apela también al agua subterránea debido al menor costo de explotación y a la mejor calidad del recurso, protegido de la contaminación, que supone la oferta del Acuífero Guaraní, un mega acuífero de una extensión estimada de 1.500.000 kilómetros cuadrados y un volumen de agua dulce almacenada de 40.000 kilómetros cúbicos, que ocupa parte de los territorios de Brasil, Paraguay, Uruguay y la Argentina. El acuífero constituye uno de los reservorios más grandes del mundo. Al respecto, en la actualidad se está intentando el logro de acuerdos para la elaboración de una legislación internacional para reglamentar el uso y la preservación de este recurso fundamental para el desarrollo de grandes regiones comprendidas en el MERCOSUR.

La empresa prestataria del servicio de provisión de agua y saneamiento en Posadas y Garupá es SAMS (Servicios de Aguas de Misiones SA), que desde el año 1999 está a cargo del servicio a través de un sistema de concesión. En Candelaria, los servicios son provistos por la Cooperativa de Servicios de Candelaria Ltda.

La situación del aglomerado Posadas-Garupá era, según los datos censales de 2001, especialmente crítica en materia de cloacas, y planteaba una señal de alerta ante las nuevas condiciones derivadas de la elevación de la cota de la represa Yacyretá. Esta acción tiene consecuencias significativas sobre todo el sistema hídrico, al elevar también la cota de los arroyos que desaguan en el Paraná. Con un fuerte impacto sobre la configuración integral de la ciudad, los nuevos espejos de agua sobre lechos de poca profundidad implican el aumento del riesgo sanitario de no consolidarse la red de saneamiento del aglomerado.

Según datos aportados por la empresa concesionaria, entre el inicio de la concesión y el año 2009 se ha registrado un notable aumento de la cantidad de usuarios que cuentan con servicios de agua y de cloacas, en acciones compartidas con organismos provinciales y nacionales. El incremento de los usuarios conectados es del 58% en agua y del 153% en cloacas durante los últimos diez años. A pesar del crecimiento más acelerado en el

segundo servicio, subsiste la diferencia en los niveles de cobertura, siendo que los usuarios con cloacas representan cerca del 70% de los que tienen provisión de agua por red. En materia de extensión de las redes, en la última década crecieron un 77% y un 177%, en agua y cloacas respectivamente. En simultáneo, se han producido mejoras significativas en otros componentes del sistema de agua y saneamiento, tales como la ampliación e interconexión de las plantas potabilizadoras, la duplicación de la cantidad de agua potabilizada, la implementación de nuevos controles de calidad, la renovación de instalaciones y equipos y la reparación de conexiones domiciliarias defectuosas. Se destacan particularmente las importantes obras estructurales en materia de cloacas y la extensión de las redes en diversas cuencas hídricas financiadas por el ENOHA.

Los indicadores de extensión de la red –en porcentajes superiores al de la población servida– dan cuenta de la necesidad de atender áreas con menor densidad de población y superar vacíos urbanos. Las acciones se enmarcan, en consecuencia, en los análisis desarrollados que exponen las carencias estructurales de la periferia y las condiciones del actual modelo de expansión urbana, costoso en términos económicos, ambientales y sociales.

LA RIOJA

La ciudad de La Rioja está emplazada en la interfase del cordón montañoso del Velasco y la planicie, a la salida de la quebrada por donde desciende el río Los Sauces y en dirección a los llanos. La topografía del lugar hace que la ciudad esté cerrada al Norte y al Oeste por el cordón montañoso del Velasco y abierta hacia los llanos del Sur y el Este. El clima es árido y cálido, con temperaturas medias y absolutas muy elevadas durante el verano y precipitaciones anuales de alrededor de 350 milímetros, concentradas en el verano y con posibilidades de precipitaciones torrenciales. Sin embargo, estos datos no bastan para explicar la aridez, ya que el proceso determinante es la evapotranspiración, consecuencia directa del importante grado de exposición a la luz solar –heliofanía– característico de la zona.

En la ciudad de La Rioja, el agua es un elemento fundamental debido a la rigurosidad del clima y la extrema aridez de la región, y llega por tres fuentes: las vertientes del faldeo del Velasco, las galerías filtrantes en la zona de Sanagasta a través de un acueducto y las fuentes subterráneas, a través de pozos efectuados dentro del ejido urbano.

A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en la región pampeana, la napa freática no está al alcance del poblador, ya que la aridez determina que se encuentre a mucha profundidad –entre 70 y 100 metros–, al punto de tener que contratar perforadoras petroleras para acceder a ella.

La actual prestadora del servicio es la empresa Aguas Riojanas SAPEM, con participación estatal mayoritaria. Aguas Riojanas comenzó a funcionar en 2010, luego de la rescisión del contrato con Aguas de La Rioja SA, empresa privada que se había hecho cargo del servicio entre fines de la década del noventa y principios de la década de dos mil. La rescisión se originó en la constatación de diversas irregularidades y falencias en la prestación del servicio, incumplimiento del objeto de la concesión, falta de inversiones, perjuicio patrimonial para el Estado y manejo fraudulento.

En 2011 se creó el Instituto Provincial del Agua, que tiene como funciones establecer la política hídrica provincial y fortalecer la gestión institucional del sector, organizando y regulando los instrumentos para que el Gobierno tenga un manejo unificado e

integral de las aguas superficiales y subterráneas, la participación directa de los interesados y el fomento de aquellos emprendimientos y actividades calificadas como actividad social. Además, el Instituto Provincial del Agua desarrolla actividades de investigación científica, relevamiento y transferencia de conocimientos y servicios en función de los recursos hídricos existentes en el territorio provincial.

El agua es un recurso crítico en el caso riojano, debido a las condiciones ambientales restrictivas y a las inversiones necesarias para su aprovisionamiento, que implican la perforación de pozos profundos. Este ha sido un elemento que ha colaborado en mantener una forma urbana relativamente compacta ante las restricciones a la instalación a excesiva distancia de la red actual. En este sentido, la expansión urbana reciente y proyectada, basada en vivienda social, representa un cambio significativo, ya que sus características urbanas y tipológicas suponen un alto consumo de suelo y se diferencian del patrón mencionado. Por otra parte, los datos de consumo de agua de la ciudad de La Rioja contrastan con la carencia del recurso, ya que se observa un consumo por habitante muy superior a la media de las ciudades analizadas. El excesivo uso del agua se explicaría, entre otras cosas y según la información obtenida, por los hábitos de la población de regar permanentemente las superficies para mitigar las condiciones climáticas. Esta realidad, asociada al déficit del recurso, alerta acerca de la necesidad de adaptar el diseño del hábitat a las condiciones de los ecosistemas locales.

PRESIDENCIA ROQUE SÁENZ PEÑA

La ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña se emplaza en el área de transición entre el Chaco oriental húmedo y el occidental seco. Dada la escasa pendiente que predomina en la provincia, las corrientes de aguas superficiales han seguido un curso indeciso y muy variable dando origen a esteros y bañados. En lo que respecta al agua subterránea, la llanura Chaco-pampeana occidental presenta, en términos generales, mayor salinidad, y la superficie freática se emplaza a mayor profundidad que la del sector húmedo. Los ríos son influentes y la recarga se focaliza en las depresiones, donde se concentra el flujo superficial.

La ciudad se abastece de agua potable a través del acueducto que se inicia en Barranqueras, ciudad localizada al margen del río Paraná, y de reservorios que recogen el agua de la zona rural. El acueducto ha sido repotenciado recientemente, con lo cual se modificó una situación de riesgo ante las limitaciones para cubrir la creciente demanda. Esta obra, junto con el plan de redes maestras y la construcción del segundo acueducto del interior, son las intervenciones estructurales en curso para abordar el problema de abastecimiento de agua, que tiene dos facetas: de disponibilidad y de distribución. Estos problemas se ven agravados por recurrentes sequías que afectan especialmente a las localidades del Oeste chaqueño. La situación es particularmente crítica durante los veranos, debido a las altas temperaturas y la mayor demanda de agua, que se traduce en baja presión o en limitaciones en el suministro.

PRESTADORES DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y CLOACAS

CIUDAD	PRESTADOR	SECTOR	NATURALEZA SOCIETARIA	AGUA	CLOACA
LA RIOJA	Aguas Riojanas SAPEM	Público-Privado	Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria	SÍ	SÍ
GRAN POSADAS	Aguas de Misiones SA	Privado	Sociedad Anónima de Capital Privado	SÍ	SÍ
CANDELARIA	Cooperativa de Servicios de Candelaria Ltda.	Privado	Cooperativa	SÍ	NO
GENERAL PICO	Cooperativa Regional de Electricidad, de Obras y Otros Servicios de General Pico Ltda. (Corpico)	Privado	Privado	SÍ	SÍ
PRESIDENCIA ROQUE SÁENZ PEÑA	Servicio de Agua y Mantenimiento (SAMEEP)	Público	Empresa del Estado Provincial	SÍ	SÍ
SAN MIGUEL DE TUCUMÁN	Sociedad Aguas del Tucumán SAPEM	Público	Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria	SÍ	SÍ
NEUQUÉN	Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS)	Público	Ente Autárquico de la Administración Pública Provincial	SÍ	SÍ
CIPOLLETTI	Aguas Rionegrinas SA (ARSA)	Público	Sociedad Anónima conformada con mayoría de capital del Estado Provincial	SÍ	SÍ
PLOTTIER	Cooperativa de Servicio Público de Plottier Ltda.	Privado	Cooperativa	SÍ	NO
	Cooperativa Rincón de Emilio Ltda.	Privado	Cooperativa	SÍ	SÍ
	Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS)	Público	Ente Autárquico de la Administración Pública Provincial	SÍ	SÍ

Fuente: Elaboración propia en base a páginas web de las prestadoras de servicios, 2011.

La empresa prestataria del servicio en todo el territorio provincial es Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (SAMEEP). Chaco es una de las provincias que no privatizó este servicio durante la década de 1990. La constitución provincial de 1957 establece un modelo de prestación pública, y una consulta popular terminó con el rechazo de la posibilidad de una privatización.

Desde el punto de vista de la dinámica de urbanización, los principales desafíos que enfrenta Sáenz Peña están relacionados con las carencias de partida –especialmente en materia de cloacas que afectan en particular a la periferia urbana– y por la acelerada dinámica demográfica que genera nuevas necesidades de extensión de las redes.

GENERAL PICO

La ciudad está emplazada en una región de transición de la pampa y el espinal, fuertemente modificada por la actividad agropecuaria. Tiene un clima templado sin estación seca y carece de grandes ríos. Las precipitaciones se estiman en los 700 milímetros anuales.

El agua en General Pico proviene del acuífero Speluzzi-General Pico-Dorila-Trili, ubicado a treinta kilómetros de la ciudad, so-

bre una faja de unos diez kilómetros de ancho y una superficie de 70 kilómetros cuadrados. En la ciudad, la profundidad de captación es de alrededor de dieciocho metros. El agua disponible presenta problemas por la presencia de arsénico y flúor, que deben ser sistemáticamente controlados para encuadrarse en las normativas vigentes; además, la extracción del acuífero depende de las condiciones de recarga, que se ven afectadas en situaciones de sequía o variabilidad climática. Estos condicionantes de calidad y cantidad acrecientan la importancia de la extensión del acueducto del río Colorado para proveer de agua a todo el Norte de la provincia de La Pampa.

Los servicios de agua y saneamiento en General Pico son prestados por la Cooperativa Regional de Electricidad, Obras y Otros Servicios de General Pico (CORPICO) desde 1995. Los niveles de cobertura son buenos, tanto en términos de acceso al agua por red como de cloacas: ambos se sitúan por sobre el 90%. El consumo de agua ha aumentado un 20% entre 1996 y 2006, y se destacan el consumo residencial y la demanda del sector industrial. En un caso como el de General Pico, que cuenta con altos niveles de cobertura, una urbanización relativamente compacta y una moderada tasa de crecimiento demográfico, los desafíos principales pasan por asegurar la calidad del agua e incorporar prácticas de control del consumo y cuidado del agua.

INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS Y DIMENSIONES SOCIALES, INSTITUCIONALES Y AMBIENTALES

El camino recorrido en busca de información que permitiera realizar un diagnóstico actualizado acerca de la oferta y demanda de servicios de agua y cloacas ha puesto en evidencia una serie de factores de índole cualitativa que ayudan a la comprensión de la verdadera magnitud del fenómeno. En lo que refiere a los servicios de agua potable y cloacas el escenario institucional es clave, porque ha sufrido diferentes procesos en las dos últimas décadas. Una evaluación general denota una opinión cuanto menos controvertida acerca de los resultados del proceso de privatización de los servicios. El caso de la rescisión del contrato de Aguas Argentinas, en la región metropolitana de Buenos Aires, fue el de mayor impacto mediático debido, en parte, al grado de incumplimiento; y por otro lado, por la cantidad de población afectada. El programa de privatizaciones en materia de agua y saneamiento se desarrolló en gran parte de las provincias, en el marco impulsado por el gobierno nacional durante la década de 1990, siendo trece las que traspasaron a empresas privadas la prestación de los servicios²⁰. En la mayoría de los casos, estas empresas se concentraron principalmente en las grandes ciudades, y dejaron en manos de prestadores tradicionales –como los municipios y las cooperativas– la atención de las localidades más pequeñas. Participaron del proceso tanto grandes operadores internacionales como locales, con predominio de los primeros como accionistas mayoritarios de los consorcios adjudicatarios. En las once jurisdicciones que no transfirieron los servicios a manos privadas continuaron prestando los operadores provinciales o municipales y las cooperativas. En general, los procesos de privatización abarcaron las jurisdicciones con mayor población, por lo que, hacia 2001, el 56,6% de la población residía en áreas con operadores privados, el 12,1% de la población en áreas con operadores estatales y el resto se repartía entre operadores municipales y cooperativas.

Con posterioridad al año 2003 se generó un nuevo escenario político y económico en el que se desarrollaron varios procesos:

salida de capitales extranjeros, desplazados en algunos casos por fracciones de capital nacional, rescisión de contratos y reversión del servicio a manos del Estado. Las proporciones de población residente en las distintas áreas de los operadores cambiaron significativamente y, a fines de 2007, más del 50% de la población total residía en áreas donde el servicio era prestado por empresas estatales o sociedades con participación estatal mayoritaria. En cuanto a la evaluación de las diferentes gestiones durante el período de predominio de prestadores privados, se presentan situaciones heterogéneas. Las mayores expansiones del servicio se han dado en provincias donde existían ya altos niveles de cobertura, en tanto que en las provincias más rezagadas el crecimiento de las conexiones fue escaso, especialmente en lo que refiere al servicio de cloacas.

Una cuestión de particular interés es la dificultad para contar con información sistemática en materia de agua y saneamiento. Se considera que el hecho expresa en sí mismo la opacidad en el manejo de la información que caracteriza al sector de los servicios públicos en nuestro medio: la información se produce en espacios sectoriales y las áreas de planificación territorial aún no están lo suficientemente consolidadas para actuar como ámbitos efectivos de articulación y coordinación de políticas públicas.

En cuanto a la dinámica de la toma de decisiones acerca de los proyectos del sector de saneamiento, el factor común en todos los casos es que la oferta va detrás de la demanda ya instalada. Es decir que las empresas deben cubrir el déficit heredado y, en algunos casos, con una perspectiva de aumento exponencial de dicho déficit, dada la dinámica migratoria que evidencian.

Un repaso a los distintos casos analizados da cuenta de que los servicios de agua potable y saneamiento están en estrecha



LA GESTIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

La empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) fue creada en 1912 luego de la rescisión, en 1892, del contrato de concesión de la empresa inglesa *Buenos Aires Water Supply and Drainage Company Ltd.* Creada con la finalidad de estudiar, construir y administrar las obras que permitieran la provisión de agua corriente en todo el país, OSN se centró en el mantenimiento y la expansión de la red de agua corriente y desagües cloacales de la ciudad de Buenos Aires y, hasta los años cincuenta, contribuyó a la expansión de los servicios sanitarios en las ciudades del interior del país. En 1980, los servicios de agua y cloacas fueron provincializados, con la excepción de la denominada Área Sanitaria Metropolitana, que comprendía la Capital Federal y catorce municipios del Gran Buenos Aires y quedó bajo administración de OSN.

Luego de un largo período de desinversión y desaceleración en el ritmo de provisión de servicios, en 1993, el Gobierno Nacional, en el marco de las políticas de privatización impulsadas por los organismos internacionales de crédito, disolvió la empresa OSN y dio en concesión por treinta años los servicios de agua y cloacas a la empresa Aguas Argentinas SA, conformada por grandes empresas internacionales operadoras de servicios de agua, con la participación minoritaria de capitales locales. El área de cobertura de la concesión abarcaba la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diecisiete partidos del conurbano bonaerense.

La empresa implementó una serie de medidas, tanto en relación con la expansión de los servicios como con las fuentes de provisión de agua, que tuvieron como consecuencia importantes efectos sociales y ambientales. Pese a los compromisos asumidos, de expansión progresiva de los servicios sanitarios en el área de mayor déficit de cobertura poblacional del país, sólo se propagaron las redes en función de la capacidad de pago de los usuarios potenciales. Para compensar ese desequilibrio, la concesión puso en marcha un programa para barrios carenciados en que la mano de obra era provista por los futuros beneficiarios, con buenos resultados en términos sociales pero de impacto casi nulo en la resolución del déficit de infraestructuras. En cuanto a las fuentes de provisión de agua, la

empresa redujo del 40% al 4% la toma de agua de perforaciones, reemplazándola por agua del Río de la Plata, lo que derivó en un ascenso de la napa freática, tanto por la reducción del consumo del acuífero como por la disimetría en la cobertura de agua y cloacas que hizo que 2,2 millones de usuarios que sólo cuentan con provisión de agua debieran volcarla a pozos absorbentes. Estos efectos muestran los límites de la consideración del agua como mercancía antes que como derecho, buscando disminuir los costos de potabilización y asegurando la expansión de las redes sólo a los sectores sociales que pueden garantizar el pago de la conexión y la provisión de los servicios.

El incumplimiento por parte de la empresa de las metas de expansión establecidas llevó al Gobierno Nacional a la anulación del decreto de concesión en marzo de 2006 y a la creación de la empresa estatal Agua y Saneamiento SA (AySA) con jurisdicción sobre el mismo territorio de la anterior concesión. La creación de la empresa AySA obedece a la voluntad de revertir la crítica situación en la provisión y expansión de los servicios sanitarios así como en el mantenimiento de las redes existentes. Para ello, AySA ha encarado un ambicioso plan director que incluye grandes obras de infraestructura como la construcción de dos plantas potabilizadoras y una planta depuradora, la activa participación en el saneamiento de la cuenta Matanza-Riachuelo, planes de expansión de los servicios que permitieron la incorporación de 1,2 millones de usuarios de agua corriente y de más de 700 mil usuarios de desagües cloacales. Asimismo, la empresa desarrolla los programas Agua+Trabajo y Cloaca+Trabajo, mediante los cuales se ejecutan obras de expansión de los servicios por medio de cooperativas de trabajo conformadas por los vecinos, quienes reciben asistencia técnica y capacitación, lo cual asegura, al mismo tiempo, la creación de fuentes de trabajo.

El desafío que AySA ha asumido es lograr la cobertura universal de los 10 millones de habitantes que habitan el área de concesión, en el marco de políticas de integración social y cuidado del medio ambiente.

relación con las condiciones generales de la dinámica urbana. La presión que representan los asentamientos en situaciones ambientales de riesgo de Neuquén, las deficiencias de partida en materia de cloacas de Posadas, que implican un llamado de atención ante la elevación de la cota de la represa de Yacretá, o las limitaciones en Presidencia Roque Sáenz Peña para hacer frente a las demandas de una población en rápido crecimiento y con carencias marcadas son ejemplos que pueden trasladarse a muchas otras ciudades del país. Así es como influyen directamente en la cobertura de servicios la intensidad de los procesos migratorios, las posibilidades de acceso al mercado de suelo formal, las ocupaciones y asentamientos espontáneos, la limitada capacidad de gestión y los escasos recursos con que cuentan gran parte de las administraciones municipales, la carencia de regulaciones sobre los mercados de suelo y sobre los procesos de expansión y densificación, la confluencia de organismos provinciales y nacionales con iniciativas no siempre bien articuladas en el espacio local, entre otros factores.

A modo de ejemplo de las implicancias de estas modalidades de expansión urbana, el análisis preliminar de la capacidad re-

sidencial según tipo de tejido permite ensayar una hipótesis de la eficiencia del tendido de las redes por tipo, en función de la cantidad de viviendas por conexión que supone cada uno. Para el cálculo de conexiones por hectárea, se realizó un estudio de subdivisión parcelaria y de cantidad de viviendas por cada tejido considerado. Se estimó un costo de redes para agua y cloacas de 1.200 dólares y 1.800 dólares por conexión, respectivamente, excluyendo el componente de las conexiones troncales.

El análisis preliminar muestra el notable ahorro en materia de redes de distribución de saneamiento que supondría pasar de patrones de densidades baja a media en los nuevos crecimientos residenciales. Asimismo, para el caso de las áreas centrales que ya cuentan con infraestructuras, este análisis dimensiona el ahorro que significaría promover políticas que compatibilicen los usos terciarios con la densificación residencial. Estos ejemplos muestran cómo se entrelazan las cuatro dimensiones características de todo análisis territorial –social, económica, ambiental e institucional– para configurar un entramado indisoluble, de cara a la realización de un diagnóstico adecuado para el diseño de políticas públicas en la materia.

MOVILIDAD EN LAS CIUDADES ARGENTINAS

La movilidad cobra cada vez mayor importancia en la vida cotidiana y, consecuentemente, se constituye como un elemento central en el análisis de la urbanización. Desde hace ya algunas décadas se ha impuesto la idea del derecho a la movilidad como parte integrante del derecho a la ciudad y como una cuestión central para garantizar el acceso al conjunto de bienes y servicios que ésta ofrece.

Las formas urbanas y la diferenciación de las actividades y usos del suelo están indisolublemente ligadas con la infraestructura de circulación, con los servicios de transporte y con las necesidades y posibilidades de ejercicio de la movilidad. En este sentido, es necesario subrayar que la atención de las necesidades de desplazamiento en la ciudad no se resuelven sólo con infraestructura, sino que resultan críticas las condiciones de organización del transpor-

EFICIENCIA DE REDES SEGÚN TIPO DE TEJIDO RESIDENCIAL

TEJIDO	DATOS TEJIDO			AGUA		CLOACA	
	VIVIENDA/ HECTÁREA	DENSIDAD (HABITANTES/ HECTÁREA)	CONEXIONES/ HECTÁREA	COSTO REDES/ HECTÁREA (U\$S)	COSTO REDES/ HABITANTE (U\$S)	COSTO REDES/ HECTÁREA (U\$S)	COSTO REDES/ HABITANTE (U\$S)
Loteo Formal	30	120	30	36.000	300	54.000	450
Alta Densidad Áreas Centrales	75	300	30	36.000	120	54.000	180
Densidad Media Áreas Centrales	75	300	30	36.000	120	54.000	180
Densidad Media Vivienda Social	150	600	10	12.000	20	18.000	30
Baja Densidad Vivienda Social	30	120	30	36.000	300	54.000	450
Asentamiento	80	320	80	96.000	300	144.000	450
Villa Consolidada	175	700	175	210.000	300	315.000	450
Baja Densidad Grandes Parcelas	10	40	10	12.000	300	18.000	450
Urbanizaciones Residenciales Cerradas	15	60	15	18.000	300	27.000	450

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y del ENOHS.

te público y las distintas alternativas destinadas a facilitar la movilidad que conforman, en las ciudades argentinas, un amplio abanico de estrategias con distintos grados de formalidad, desde las que requieren sofisticados sistemas masivos guiados hasta las que se facilitarían enormemente de mediar algunas simples intervenciones de acondicionamiento del espacio público de circulación y entre las que se incluye, cabe la mención, la circulación peatonal.

Desde esta perspectiva es que la movilidad se propone como una mirada complementaria para analizar las dinámicas y los problemas socioterritoriales, como una puerta de entrada diferente para reconstruir el funcionamiento de la sociedad en el ámbito urbano. La circulación es, también, como se ha señalado anteriormente, un elemento valioso para reconstruir la dinámica territorial en distintas escalas además de la urbana, ya que resulta una clave para identificar y caracterizar las vinculaciones entre ciudades de distintos niveles jerárquicos, entre pequeñas localidades y ciudades de referencia en la oferta de servicios y entre las ciudades y su entorno rural.

El temario de discusiones sobre la relación entre formas de urbanización y modelos y estrategias de movilidad ocupa un lugar importante en la agenda actual de los estudios urbanos. Frente a los procesos de expansión urbana dispersos y discontinuos, la reducción de las densidades residenciales, la terciarización de las áreas centrales y la simultánea formación de nuevas centralidades periféricas, las dificultades de acceso al suelo urbano, las preocupaciones ambientales y la fragmentación socioeconómica, cabe siempre una pregunta en relación con la movilidad asociada. Esa pregunta se propone no sólo como una indagación para la comprensión de las condiciones actuales de urbanización, sino también como una herramienta potente para la planificación y el ordenamiento territorial en las diversas escalas que han sido señaladas: la propia escala urbana, la microrregional y la polarizada por una gran ciudad.

En este marco, se desarrolló un estudio exploratorio que tuvo como objetivo realizar un diagnóstico acerca del estado de la planificación de la movilidad en las ciudades argentinas, enfocado en el análisis de los problemas generales de transporte y

accesibilidad de sus habitantes. A tales efectos, se visitaron las ciudades que formaron parte de los casos de estudio del PAU, prestando especial atención al estado de situación en las periferias y en las nuevas zonas de expansión urbana; se realizaron reuniones con interlocutores clave; se efectuaron recorridos de campo con el objetivo de conocer la infraestructura de transporte y entender los patrones de movilidad; se consultó el material estadístico y cartográfico disponible, correspondiente a cada caso, particularmente la base de datos estadísticos del Censo 2001 y el índice de viviendas sin acceso a transporte público; y se apeló al análisis e interpretación de tejidos urbanos mediante imágenes de alta definición, para entender los llenos y vacíos, densidades, zonas consolidadas y por consolidar, vivienda pública, áreas carenciadas, y sus relaciones con el transporte urbano.

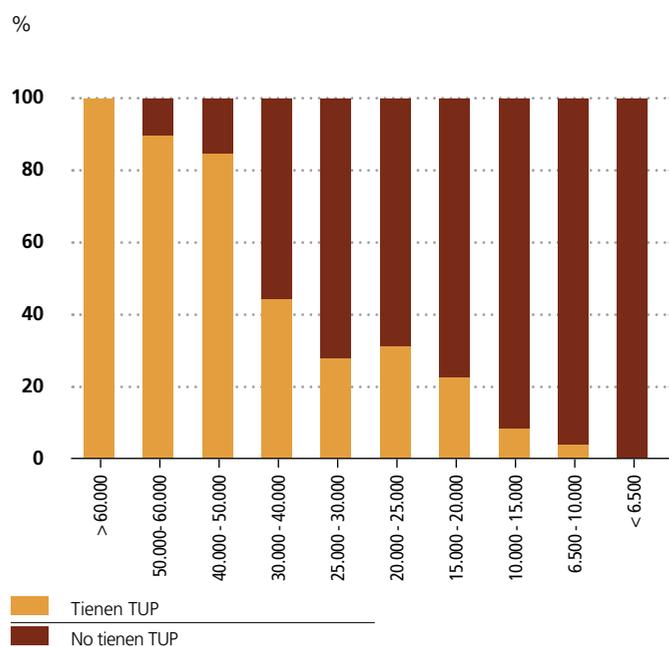
La base de datos de transporte público de la Universidad Tecnológica Nacional fue valiosa para analizar comparativamente el transporte público en diferentes ciudades argentinas, ya que comprende a todas las ciudades que registran este tipo de transporte²¹. Entre otras cuestiones, permitió entender las relaciones entre oferta de transporte público y tamaño de ciudad en términos de población y jerarquía. Se cruzaron los datos de dicha base con los del Censo 2001 y se la relacionó con el trabajo de categorización y jerarquía del sistema urbano nacional realizado por la SSPTIP. En forma complementaria, dependiendo de su relevancia para cubrir temas específicos y con diferentes grados de profundidad, se analizaron o se refirió a bibliografía correspondiente a la Región Metropolitana de Buenos Aires y las ciudades de Córdoba, Salta, Bahía Blanca, Santiago del Estero, Rosario, Tandil y otras, que, en menor medida, sirvieron para corroborar los resultados del trabajo.

Es de destacar que la Secretaría de Transporte de la Nación está desarrollando, a través del Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de Argentina (PTUMA), una serie de relevamientos de información en diferentes ciudades del país, que proveerán de una base válida para posteriores estudios. Al momento de redacción de esta publicación aún no estaban disponibles los resultados, pero es de singular relieve esta iniciativa, que viene a llenar un vacío importante en los fundamentos de planificación de la movilidad.

CIUDADES CON TRANSPORTE PÚBLICO SEGÚN JERARQUÍA

JERARQUÍA	CIUDADES CON TRANSPORTE PÚBLICO	TOTAL CIUDADES	PORCENTAJE DE CIUDADES CON TRANSPORTE PÚBLICO
1	1	1	100%
2	4	4	100%
3	18	18	100%
4	51	82	62,20%
5	20	160	12,50%
6	2	508	0,40%
7	0	89	0%
Total	96	862	11,10%

TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS SEGÚN TAMAÑO DE AGLOMERADO



Fuente: Antonio Cortés y Jorge Sánchez. Año 2009.

Por último, el diagnóstico se complementó con investigación de gabinete: se revisó la bibliografía disponible y se indagó por medio de Internet en publicaciones, diarios, páginas de gobiernos locales y del sector de transporte, entre otros.

COBERTURA EN EL SISTEMA URBANO NACIONAL

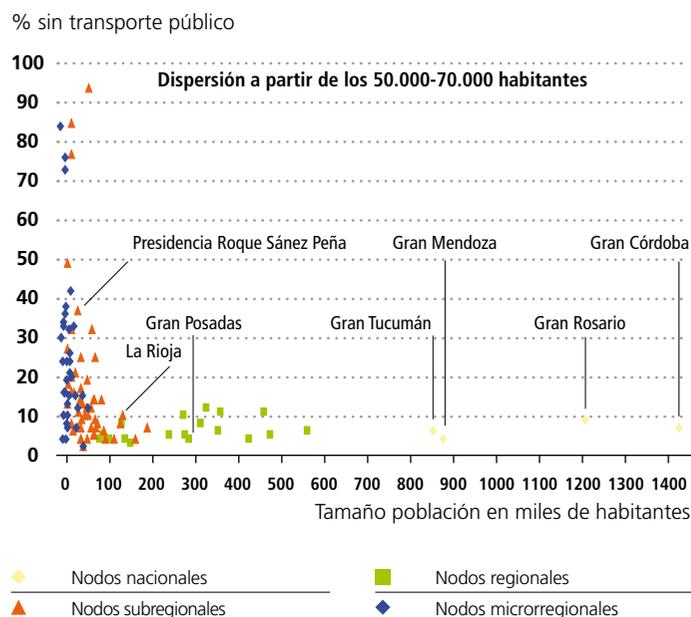
TRANSPORTE PÚBLICO DISPONIBLE EN CIUDADES DE MÁS DE 40 MIL HABITANTES

El tamaño de las ciudades, en términos de población, extensión y densidad, es una variable significativa, tanto a la hora de identificar y definir problemas de movilidad como para la organización de los sistemas de transporte. A distintos tamaños de ciudades se plantean diferentes necesidades, entre otras:

- Falta de transporte público o bajas frecuencias en ciudades más chicas
- Extensos tiempos de viaje en ciudades grandes
- Congestión en ciudades medias y grandes
- Baja accesibilidad en la periferia de ciudades medias y grandes

La tabla "Ciudades con transporte público según jerarquía" representa el porcentaje de ciudades con transporte público sobre el total de aglomerados urbanos del país, según su jerarquía. El 100% de las ciudades que representan los niveles 1, 2 y 3 –nodos internacional, nacionales y regionales– tienen servicios de transporte público; mientras que el 62% de las ciudades de jerarquía 4 –nodos subregionales– tienen transporte público.

PORCENTAJE DE POBLACIÓN SIN TRANSPORTE PÚBLICO SEGÚN JERARQUÍA Y TAMAÑO DE CIUDAD



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional 2001 e información provista por C3T-Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, Secretaría de Extensión Universitaria, UTN (año 2010).

Por lo general, las ciudades de menor jerarquía no tienen servicios de transporte público. Se observa en la tabla mencionada que sólo el 12,5% de las ciudades de jerarquía 5 –nodos microrregionales A– tienen transporte público, y que prácticamente ninguna de las ciudades con jerarquía 6 o 7 –nodos microrregionales B y C– cuenta con servicios de transporte público.

A su vez, el gráfico "Transporte urbano de pasajeros según tamaño de aglomerado" representa el porcentaje de ciudades con transporte público sobre el total de aglomerados urbanos del país según rangos de población. Prácticamente todas las ciudades de más de 50 mil habitantes tienen servicios de transporte público, así como la mayoría de las ciudades entre 40 y 50 mil habitantes. Por el contrario, prácticamente ninguna ciudad de menos de 20 mil habitantes cuenta con este tipo de servicios. Estas observaciones hacen estimar que estos servicios empiezan a surgir como necesarios –y viables– cuando las ciudades superan los 40 o 50 mil habitantes.

En resumen y en términos generales, a partir de estos análisis se puede concluir que el transporte público en las ciudades argentinas surge a partir de la jerarquía 4 –nodos subregionales– y de una población de alrededor o mayor a los 50 mil habitantes. Ejemplos de estas ciudades son Chivilcoy, General Pico y Río Grande.

Se analizó asimismo el porcentaje de población con acceso a servicios de transporte público a una distancia de 300 metros o menos desde su domicilio, a partir de los datos censales de 2001. En el gráfico "Porcentaje de población sin transporte público según jerarquía y tamaño de ciudad" se han representa-

do las ciudades que cuentan con transporte público según el porcentaje de población sin acceso al servicio, diferenciando las ciudades de acuerdo con su jerarquía y ordenadas por el tamaño de su población. El gráfico muestra que los porcentajes de población sin transporte público son más aceptables para ciudades con población de más de 50 mil a 70 mil habitantes y para las jerarquías 1 y 2. Es decir, no sólo pocas ciudades pequeñas tienen este servicio sino que, cuando lo tienen, muchas veces no tiene una cobertura aceptable, lo que confirma la importancia del tamaño de la ciudad para poder contar con un sistema de transporte público.

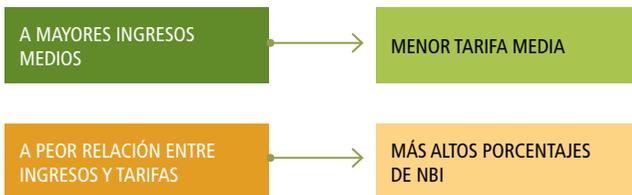
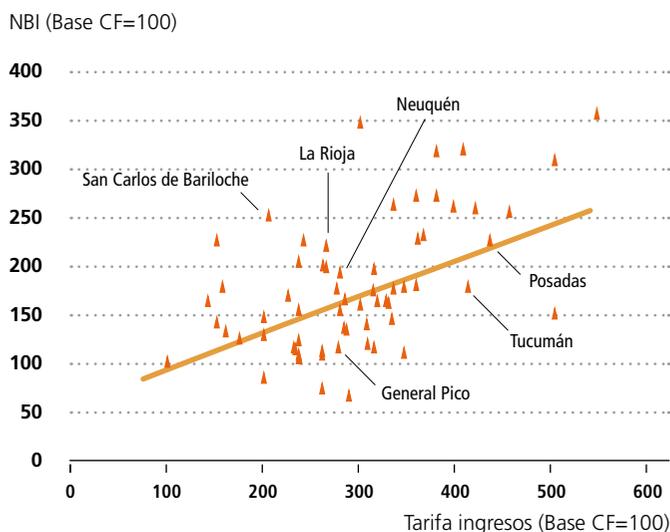
Es importante destacar que la gran mayoría de las ciudades de las jerarquías 5 y 6 no tienen más de cuatro kilómetros de extensión, lo cual significa que hay amplias posibilidades de acceso peatonal a los centros de empleos y de servicios, y que la bicicleta como modo de transporte también es una opción conveniente. Aquí, las limitaciones para no depender del transporte automotor pueden estar exclusivamente relacionadas con aspectos climáticos, topográficos, culturales o con situaciones individuales. Por otro lado, hay varios casos en que los servicios de transporte público correspondientes a estas ciudades están relacionados con necesidades específicas, como por ejemplo la presencia de un gran atractor de empleo, como una industria ubicada cerca de la ciudad o un barrio de viviendas periférico.

DIFERENCIAS EN COSTOS DE SERVICIOS DE TRANSPORTE SEGÚN REGIONES

Tanto la oferta de los servicios de transporte como las posibilidades de acceso a ellos mediante las tarifas y la cobertura espacio-temporal de las redes muestran una marcada desigualdad a lo largo del territorio, que se puede analizar tanto en los marcos regionales como al interior de cada una de las ciudades.

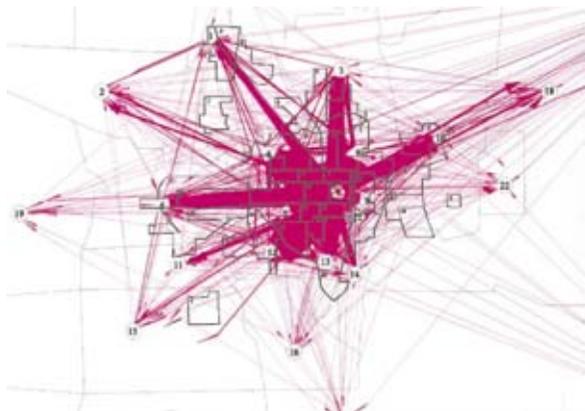
Una de las formas de medir las desigualdades territoriales es realizando la comparación de la relación entre salarios medios, tarifas de transporte y condiciones sociales. Existen diferencias marcadas en la relación entre salarios y costos de transporte en las ciudades argentinas, agravadas porque las ciudades que

RELACIÓN ENTRE TARIFA E INGRESOS Y NBI



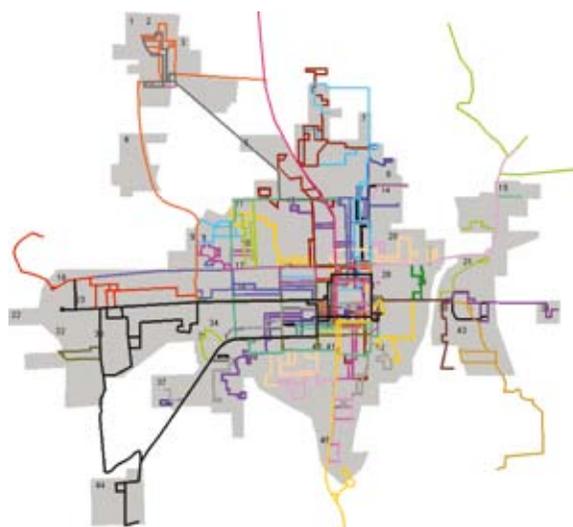
presentan peor relación tienen simultáneamente elevados porcentajes de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los mayores desfasajes se producen en la región del NEA, seguida por el NOA y Cuyo.

GRAN TUCUMÁN - FLUJOS DE PASAJEROS EN TRANSPORTE PÚBLICO



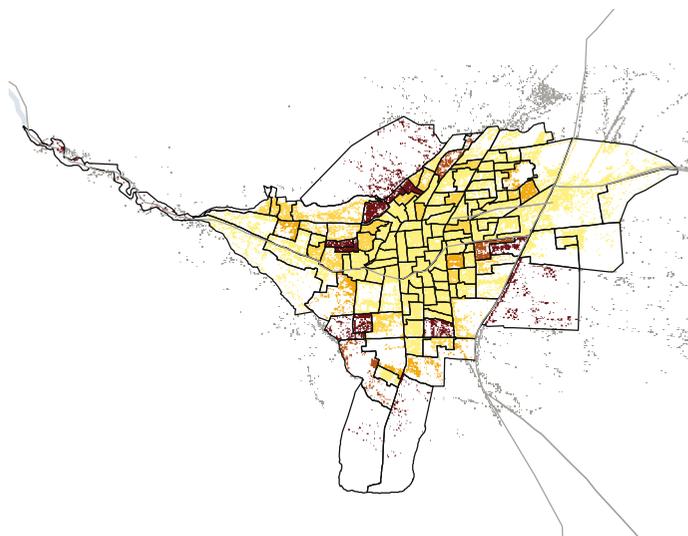
Fuente: Plan estratégico de tránsito y transporte para San Miguel de Tucumán y el Área Metropolitana. Municipalidad de San Miguel de Tucumán. 2003.

GRAN TUCUMÁN - RECORRIDOS DEL TRANSPORTE URBANO Y SUBURBANO



Fuente: Caminos, R. y otros "Caracterización del sistema metropolitano de Tucumán", Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios -CAF.2009.

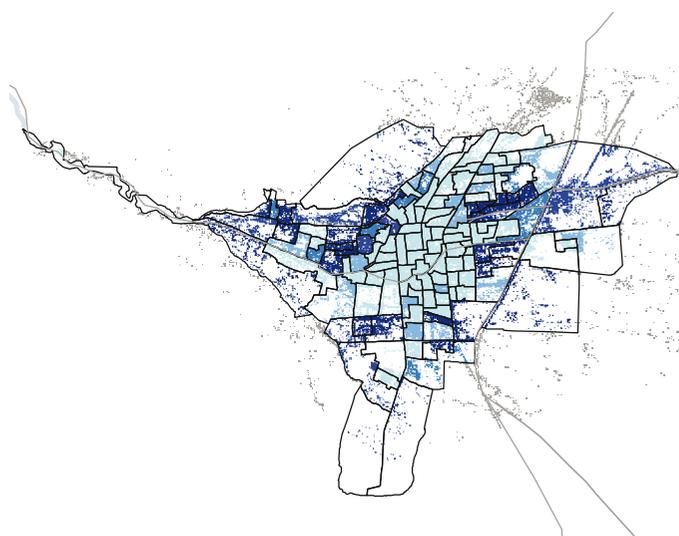
LA RIOJA VIVIENDAS SIN COBERTURA DE TRANSPORTE PÚBLICO



COBERTURA DE TRANSPORTE PÚBLICO
Porcentaje sin transporte



LA RIOJA VIVIENDAS CON CALLES DE ACCESO SIN PAVIMENTO



COBERTURA DE PAVIMENTO
Porcentaje sin pavimento



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos del INDEC.

En un trabajo realizado por la UTN se vincularon los salarios medios de cada ciudad con la tarifa media de transporte urbano²². Se compararon estos valores con base Ciudad de Buenos Aires = 100 y se observó que las tarifas pueden llegar a ser un 90% más altas en algunas ciudades del país con respecto a la Ciudad Autónoma, en tanto que los ingresos pueden representar apenas el 30% –aunque en algunos casos esa diferencia se compensa por la necesidad de realizar más tramos de viajes y pagar más boletos–. Paradójicamente, las ciudades con ingresos medios más elevados tienen una tarifa media más baja. Por encima de esto, se observan porcentajes elevados de NBI en muchas de las ciudades que tienen peor relación entre ingresos y tarifas medias, lo que genera una notoria inequidad territorial.

En el gráfico “Relación entre tarifa e ingresos y NBI” se ha representado en el eje x la relación tarifa-ingresos y en el y el valor de NBI. En ambos casos se han referenciado a una base Ciudad de Buenos Aires = 100.

Las diferencias en la relación entre tarifas de transporte y niveles de ingresos también se manifiestan a nivel local, es decir, dentro de una misma ciudad. Grandes sectores de población de menores ingresos en las grandes ciudades viven en sus periferias, muchas veces lejos de áreas de empleos, educación y esparcimiento, que son las áreas atractoras de viajes. Esto significa que los sectores más pobres, al hacer viajes más largos, pagan más por el transporte en términos de costos y tiempo que los sectores más privilegiados.

A modo de ejemplo, el mapa “Gran Tucumán: origen y destino del sistema de transporte y flujos de tránsito 2003” muestra

la atracción que tiene el centro de la ciudad de Tucumán con respecto al resto de la ciudad, representada por el origen y destino de viajes, mientras el mapa “Gran Tucumán: recorridos del transporte urbano y suburbano” muestra diferentes niveles de conectividad y oferta de servicios para diferentes zonas del Gran Tucumán. Los barrios con poblaciones con mayores dificultades económicas están menos conectados y tienen viajes más largos, mientras que el sistema de transporte público reproduce el patrón de centralidad de la ciudad, con lo cual se desestimulan viajes que no pasen por el centro de la ciudad.

PATRONES DE MOVILIDAD NO SUSTENTABLE

Como consecuencia de la falta de planificación de la movilidad y el transporte en las ciudades argentinas, en el diagnóstico se han identificado tres importantes factores que caracterizan las condiciones de movilidad y, por consiguiente, la calidad de vida de los habitantes: una baja accesibilidad a servicios de transporte público; el uso ineficiente de infraestructura y servicios de transporte; y, por último, un marcado uso de modos de transporte no sustentable.

DEPENDENCIA DEL TRANSPORTE INDIVIDUAL

En general, en las ciudades argentinas hay una fuerte participación del transporte individual, que adopta distintos formatos, en ciudades de todos los tamaños. Se detecta una tendencia al predominio de la movilidad individual, ya sea en automóvil, motocicletas o bicicletas, según las posibilidades de acceso y el uso de estos tipos de vehículos. Esta tendencia genera dificultades, por un lado, para consolidar una oferta de transporte público. Por otro lado, plantea dudas sobre la sustentabilidad a largo

plazo de un modelo de movilidad basado en el automóvil, ya que, asociados a él aparecen problemas de congestión, estacionamiento y seguridad vial.

En muchas ciudades pequeñas está muy consolidada la práctica del uso del automóvil, aun para realizar viajes muy cortos que podrían fácilmente realizarse a pie. El uso de las motocicletas, a su vez, en muchas ocasiones reemplaza al automóvil aún en su capacidad. Es común observar situaciones de varias personas, adultos y menores, que se desplazan en una moto, siendo que estos vehículos tienen una alta participación en accidentes. En la misma línea, resulta muy difícil encontrar políticas públicas urbanas que tiendan a cambiar la cultura del automóvil, promuevan modos alternativos y difundan sus ventajas como formas económicas, saludables y sustentables. En muchas de las ciudades, especialmente las pequeñas e intermedias, la bicicleta y la caminata como modos de transporte cotidianos son subutilizados.

El recurso de los taxis y remises requiere también una reflexión, ya que estudios recientes indican que son los modos de transporte más utilizados en muchas ciudades argentinas, y que superan al transporte público en cantidad de unidades y recaudación. En las ciudades más pequeñas, el número de taxis y remises no guarda relación con la cantidad de habitantes y resta pasajeros al transporte urbano. Las localidades más pequeñas resuelven su movilidad, sino con algún modo de transporte privado, utilizando este recurso. Se trata de un patrón que reproduce el uso del transporte individual, en tanto imita al automóvil.

Los remises cumplen rol de colectivo en algunas poblaciones, dado que prestan el servicio con tarifas bajas y un limitado cumplimiento de las previsiones normativas. Este hecho dificulta la construcción de un sistema de transporte público con mayor eficiencia y alimenta un patrón de movilidad individual y de mayor costo. Sus principales ventajas son la flexibilidad horaria y de combinación de orígenes y destinos. Una particularidad del remise es que hay diversos estudios que consideran que su em-

prendimiento no es sustentable, ya que la depreciación del vehículo es mayor a las ganancias que se obtienen de su explotación, hecho que pone en dudas la continuidad de esta actividad desde el punto de vista socioeconómico.

USO INEFICIENTE DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Se observa una serie de características en las condiciones y la utilización de la infraestructura y del parque móvil que implican un uso ineficiente de ellas. En materia de infraestructura vial hay limitaciones que restringen las posibilidades de provisión de servicios de transporte automotor de pasajeros. En las áreas de expansión urbana, las calles sin asfaltar condicionan el acceso a numerosos barrios, de manera tal que se limita la cobertura espacial de las redes. En las áreas centrales y los principales corredores, aún son escasas las medidas tendientes a segregar el transporte público y aprovechar mejor la red vial. Todo esto se suma a que el patrón de movilidad identificado tiene una baja utilización de transporte público –por baja densidad de población, por bajas frecuencias– lo que configura un cuadro de subutilización de la infraestructura, de los vehículos disponibles y de las redes existentes. En materia de infraestructura ferroviaria, existen varios proyectos de reactivación de redes locales o microrregionales que podrían mejorar la prestación de transporte público, pero aún subsisten dificultades importantes en su implementación.

El uso ineficiente de infraestructuras y redes asociadas con los modelos de expansión urbana dan como resultado la necesidad de extender por demás las redes de transporte y genera problemas económicos en su operación o construcción.

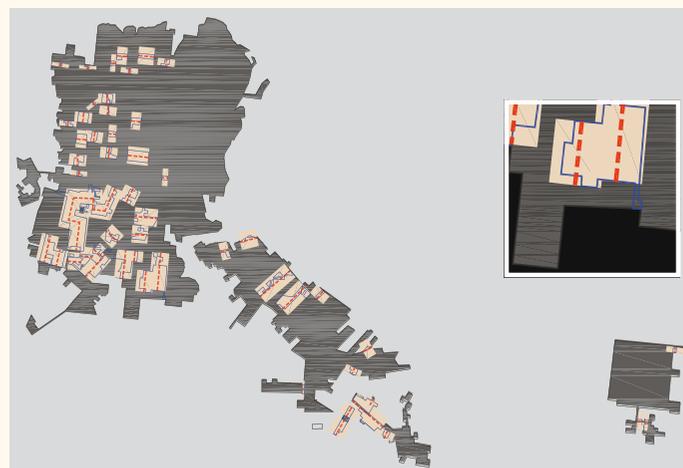
Los mapas “Viviendas sin cobertura de transporte público” y “Viviendas con calles de acceso sin pavimento” representan al porcentaje de población sin transporte público para el caso de La Rioja. Los mapas muestran problemas de cobertura de transporte público y de mantenimiento de infraestructura vial en la periferia de las ciudades, y corresponden a tejidos urbanos menos consolidados.



GRAN POSADAS: SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE SIRVIENDO A BARRIOS ALEJADOS



GRAN POSADAS: COSTOS DE TRANSPORTE ASOCIADOS A LA MORFOLOGÍA DE LA CIUDAD



Mancha urbana
Vacios
Recorrido Servicio Transporte
Cobertura recorrido de servicios

28 KM DE VACÍOS = 8% DEL TOTAL DE RECORRIDOS
28 KM DE VACÍOS ≈ EL RAMAL MÁS LARGO ACTUAL

EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MISIONERO

La ciudad de Posadas está llevando adelante el proyecto de Sistema Integrado de Transporte Misionero (SIT), un esfuerzo por integrar su transporte a nivel interjurisdiccional y poder ofrecer un moderno servicio público a la totalidad de los barrios que integran la ciudad. El SIT está conformado por los municipios de Posadas, Garupá y Candelaria y por la provincia de Misiones. El sistema implementado es del tipo conocido como BRT (Bus Rapid Transit o Autobús de Tránsito Rápido), que ha sido implementado en varias ciudades de América Latina y consiste en el uso de servicios troncales y alimentadores. El sistema tiene terminales de integración, donde confluyen las líneas de colectivos desde los distintos barrios periféricos y en donde los pasajeros, con un único boleto, pueden efectuar distintas combinaciones hacia el destino final elegido mediante las líneas troncales. Estas últimas tienen modernos buses articulados y prioridad por sobre otros modos motorizados, ya que circulan por carriles exclusivos. Sin embargo, la eficiencia del sistema está estrechamente vinculada al patrón de urbanización. La información brindada por el SIT ha permitido tomar el caso Gran Posadas con el objetivo de analizar las deseconomías asociadas a extensiones urbanas dispersas y de baja densidad. Las figuras “Gran Posadas: Sistema integrado de

transporte sirviendo a barrios alejados” y “Gran Posadas: Costos de transporte asociados a la morfología de la ciudad” muestran, respectivamente, los servicios de transporte público en una nueva área de desarrollo de la ciudad y los resultados del análisis. En la primera figura se puede apreciar cómo los servicios de transporte público recorren zonas de vacíos urbanos y de loteos no consolidados de muy baja densidad antes de llegar a nuevos emprendimientos urbanos. La segunda figura representa los vacíos urbanos de la ciudad y la oferta de servicios necesarios para poder servirlos de transporte público, asumiendo que las distancias que se recorrerían en los vacíos representan las distancias que los servicios de transporte recorren por demás para llegar a los barrios ubicados más allá de éstos. El recorrido en exceso, que podría ser sobrante si la morfología de la ciudad fuera diferente, equivale aproximadamente al 8% de la suma total de la longitud de los ramales en el Gran Posadas o al ramal más largo que actualmente está en servicio. Se puede concluir que el actual proyecto de transporte de Posadas es una iniciativa novedosa y un caso a seguir atentamente como posible ejemplo para otras prácticas, no obstante podrían profundizarse sus ventajas si se lo articula aún más con las estrategias de expansión de la ciudad.

DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE PASAJEROS

Los problemas del uso ineficiente de infraestructura y servicios están directamente relacionados con los problemas del transporte automotor de pasajeros, único modo de transporte masivo en casi todas las ciudades del país que cuentan con transporte público. Diversos problemas se plantean en torno a su funcionamiento actual, entre ellos las limitaciones de la cobertura espacial y temporal del servicio, las frecuencias insatisfactorias para viajes de corta duración, la comprometida situación económico-financiera y la consecuente necesidad de subsidios, y la subutilización, tal como reflejan algunos indicadores operativos, muchas veces debido a la competencia de los demás modos –taxis y remises, automóviles particulares, motocicletas–.

En cuanto a la calidad de los vehículos, en muchas ciudades –especialmente las más pequeñas–, las flotas de colectivos suelen ser muy antiguas. A medida que disminuye el tamaño de la ciudad, aumenta la antigüedad de la flota y disminuyen el tamaño de la empresa y la utilización de dicha flota. Esto se verifica en la Tabla “Cantidad de vehículos, antigüedad media, asientos promedio por coche y recorrido medio anual vehículo para cada grupo de aglomerados urbanos”, que supone al mismo tiempo que las ciudades pequeñas son el fin del ciclo de vida de los colectivos. No se observa, según los datos del cuadro, una adecuación del tamaño medio de los vehículos al tamaño de las ciudades. Por otro lado, el número de colectivos accesibles –de piso bajo– es limitado por los altos costos asociados a su diseño.

ALTA TASA DE ACCIDENTES

En diferentes ciudades y contextos urbanos se registra una alta tasa de accidentes con una elevada participación de las motocicletas, vinculados con la cantidad de personas que viajan en una moto, el uso del casco y el respeto de las normas de tránsito,

todo ello en el marco de una situación difícil de controlar por parte de las autoridades locales.

Relativamente pocas ciudades llevan registros actualizados de accidentes y analizan sus estadísticas, y tampoco fue posible obtener datos consistentes acerca de las ciudades de la muestra. Sin embargo, los datos recientes de la ciudad de Rafaela en Santa Fe –típica ciudad media pampeana– resultan significativos a modo de ejemplo:

- Los vehículos involucrados en los accidentes son, en orden de preponderancia, autos, motos y bicicletas.
- Un gran porcentaje de los incidentes se produce entre auto-moto –49,8%–, moto única parte –10,7%– y auto-auto –9,1%–. Estas tres categorías representan el 70% de los accidentes.
- El tránsito pesado –camiones, minibuses y colectivos– participó en el 3,5% de los accidentes, y generalmente produjo las lesiones más graves o las víctimas fatales.

LIMITACIONES EN LA PLANIFICACIÓN DE LA MOVILIDAD Y CARENCIA DE UNA PLANIFICACIÓN INTEGRAL

La planificación de la movilidad y la articulación entre planificación urbana y planificación de la movilidad resultan de primordial importancia. Las condiciones en las que se realizan los viajes y las razones por las que algunos de ellos no se realizan están en estrecha relación con la morfología urbana –los tipos de tejidos, las densidades, las compacidades–, la organización estructural de la ciudad en términos de localización de centros y subcentros, distribución de los empleos y de los servicios básicos, los ejes estructuradores de la circulación, la cobertura de las redes de servicios de transporte, las condiciones de acceso y la diferenciación socioeconómica, etaria y de género de la población.

CANTIDAD DE VEHÍCULOS, ANTIGÜEDAD MEDIA, ASIENTOS PROMEDIO POR COCHE Y RECORRIDO MEDIO ANUAL VEHÍCULO

GRUPO DE AGLOMERADOS	PARQUE MÓVIL	ANTIGÜEDAD MEDIA (EN AÑOS)	ASIENTOS PROMEDIO POR COCHE	RECORRIDO MEDIO ANUAL POR COCHE (EN KM)
Gran Buenos Aires	16.107	9,1	28,4	77.686
Entre 1 y 1,5 millones de habitantes	1.653	4,1	34,4	87.745
Entre 0,5 y 1 millón de habitantes	2.521	7,7	29,6	79.850
Entre 350 y 500 mil habitantes	1.411	5,8	31,4	83.801
Entre 250 y 350 mil habitantes	1.379	8,9	30,0	80.584
Entre 150 y 250 mil habitantes	542	9,0	26,7	82.011
Entre 100 y 150 mil habitantes	577	10,0	29,6	71.451
Entre 75 y 100 mil habitantes	395	12,1	28,4	71.605
Entre 50 y 75 mil habitantes	368	11,6	29,0	70.507
Entre 25 y 50 mil habitantes	281	14,4	27,9	77.517
Menos de 25 mil habitantes	173	13,1	31,0	66.034

Sin embargo, la práctica de planificación de la movilidad y el transporte es limitada en la Argentina y el marco normativo disponible parece ser insuficiente para promoverla y facilitarla. En la gran mayoría de las ciudades no se han desarrollado explícitamente planes de movilidad, y la mayoría de los planes estratégicos formulados no cuentan con un desarrollo integral de las cuestiones de movilidad o, en su caso, suele estar incluida parcialmente, limitada al diseño de la vialidad y sin integración con otras políticas de uso del suelo, ambientales, etc. Dentro de las limitaciones a la planificación de la movilidad se incluye la falta de coordinación institucional en la mayoría de las áreas metropolitanas de la Argentina. La conformación de unidades urbanas con varios gobiernos locales –en ocasiones, de distintas provincias– presenta un desafío para el planteo de políticas conjuntas en materia de movilidad, infraestructura y servicios de transporte. Por último, existe una carencia generalizada de información de base necesaria para planificar la movilidad a escala local. La recolección de información tiene costos relativamente altos e implica la necesidad de contar

con recursos calificados para organizar y llevar adelante esa actividad, de la que pocas ciudades disponen. En lo que respecta a la partición modal y el origen-destino de los viajes, si bien es relativamente viable obtener datos correspondientes a los de transporte público –ya que por el pago de tarifa existe un registro obligatorio– es difícil obtener datos en muchas ciudades en las que la movilidad se concreta realizando viajes a pie, en bicicleta, moto, automóvil o remis. En consecuencia, los pocos y aleatorios datos disponibles acerca de la movilidad de las personas y el hecho de que cuando se obtienen resultan de relevamientos ad hoc y no de una recolección sistemática impide identificar tendencias y monitorear iniciativas y proyectos puntuales, de cara a plantear políticas consistentes en la materia.

En este contexto se destaca como hecho auspicioso la iniciativa que conduce la Secretaría de Transporte de la Nación a través del PTUMA, dirigido al desarrollo de estudios y planes de movilidad en diversos aglomerados del país²³.

SÍNTESIS PRELIMINAR

En conjunto, el diagnóstico presentado, aún sin ser exhaustivo, da cuenta de un panorama en materia de movilidad que requiere de intervenciones decididas para garantizar este derecho al conjunto de la población. Los resultados evidencian, a grandes rasgos, los siguientes problemas:

- Hay una marcada diferenciación de las necesidades de movilidad, infraestructura y servicios de transporte en relación con los distintos tamaños y conformaciones de las ciudades
- Se advierten situaciones de inequidad territorial debido a que las ciudades más pobres tienen, comparativamente, tarifas de transporte público más altas, así como dentro de una ciudad dada los costos de movilidad son más elevados para la población de menores recursos
- La planificación de la movilidad es débil o inexistente, con marcos regulatorios limitados y restricciones severas en la disponibilidad de datos
- La accesibilidad al transporte público es baja y hay un uso desmedido de modos de transporte no sustentables, que im-

plican un uso ineficiente de la infraestructura y los servicios de transporte

- Los índices de accidentes urbanos son elevados e involucran a un espectro amplio de actores

Gran parte de estos problemas están fuertemente asociados con limitaciones en la planificación, que pueden comprenderse en dos sentidos: por un lado, de la articulación de la movilidad con la planificación urbana, por otro lado, de la planificación de aspectos específicos de la movilidad. Se destaca como principal consecuencia el hecho de que las necesidades de movilidad se plantean a posteriori de los procesos de expansión urbana, pautados por la lógica del mercado, lo cual dificulta y encarece las posibilidades de proveer a las ciudades de planes y alternativas de movilidad sustentable en el futuro. En suma, se pone en evidencia de manera clave la necesidad de planificar la movilidad y el transporte en estrecha relación con la planificación urbano-territorial, con el fin de posibilitar ciudades equitativas y sustentables.

3

ESTADO Y MERCADO EN LA PRODUCCIÓN DE CIUDAD

El territorio es la expresión espacial de acciones que se implementan en diversos ámbitos: económico, social, cultural y ambiental. Estas acciones se orientan mediante determinaciones de los agentes, tanto privados como públicos. Así, es posible afirmar que las pautas de configuración del sistema urbano argentino –tanto en lo que refiere a su constitución como a sus dinámicas intrínsecas de urbanización– son resultado de las estrategias “de hecho” que la sociedad lleva a cabo a lo largo de su proceso de desarrollo. Estas estrategias son definidas como “de hecho” en la medida en que, en términos generales, no son resultado de procesos institucionales de planificación, sino que están pautadas básicamente por la lógica de los mercados en sus respectivas escalas y etapas históricas.

En este sentido, los mercados internacionales tuvieron un papel incontestable en la conformación del patrón histórico de organización del territorio argentino y de la mayoría de los países de América del Sur, estructurados por las ciudades-puerto cabeceras en el comercio con las metrópolis, y con frágiles infraestructuras de articulación interregional. En efecto, tal como hemos apuntado oportunamente, el modelo del territorio nacional que hoy revela una gran inequidad de desarrollo entre diferentes regiones, así como el sistema de ciudades que lo polariza y los corredores de intercambio de bienes y servicios que lo articulan, es heredero del modelo agroexportador que se consolida hacia finales del siglo XIX. Los procesos de industrialización desarrollados a mediados del siglo XX no consiguieron modificar este patrón, e incluso, en muchos casos, promovieron ese desequilibrio territorial. A su vez, estos rasgos se vieron agudizados por la concentración de las inversiones, tanto estatales como privadas, en las regiones económicamente más competitivas, y por la ausencia de planificación, que no fue incluida en la agenda pública salvo en cortos períodos de la historia nacional. Puede afirmarse entonces que fueron la conjunción de iniciativas sectoriales y/o corporativas, y las regulaciones públicas que le fueran funcionales en cada etapa, las que definieron la geografía económica nacional y, con ello, la estructura del territorio y las jerarquías de su sistema de asentamientos humanos.

Ahora bien, ¿puede afirmarse que esta lógica territorial se refleja también en el proceso de producción al interior de nuestras ciudades? Si bien la caracterización del sistema urbano nacional debe explicarse en el proceso histórico de constitución del país, los retos que hoy comprometen al desarrollo local tienen raíces en un período más corto. Con trazados originales en damero determinados por las Leyes de Indias, los aspectos críticos de la

urbanización comienzan a perfilarse sólo en las grandes ciudades y recién hacia mediados del siglo XX, al compás del proceso de industrialización y de migraciones masivas. Hasta ese momento, la estructura fundacional de estas ciudades podía contener el abanico de usos y actividades que el desarrollo urbano requería, y sus procesos de expansión eran pautados por sistemas estructurantes de movilidad. Tal es el caso de, por ejemplo, el proceso de urbanización de la periferia de la ciudad de Buenos Aires, estructurado en torno de las estaciones ferroviarias metropolitanas. A partir del marcado aumento de la migración rural, que tiene origen en dicho período, aparece el fenómeno de la ciudad informal, una de las principales dimensiones críticas del proceso de urbanización actual, que nuestro país comparte con el resto de Suramérica. La emergencia de este fenómeno se vincula directamente con la ausencia de políticas que den respuesta a la demanda de vivienda de la población atraída a las grandes ciudades por la oferta y demanda de los mercados de trabajo. El proceso de industrialización y el crecimiento urbano vertiginoso y sin planificación –sin expansión de redes de servicios básicos, con vertidos industriales sin regular, con deposición de basuras a cielo abierto, con presencia de cavas y tosqueras, entre otras características– cristalizan el pasivo social y ambiental con el que las grandes ciudades enfrentan los fenómenos propios de la urbanización contemporánea. Paralelamente, las ciudades medias no han visto alterada su configuración original –de tejido relativamente compacto sobre la estructura del damero original– hasta fechas recientes, en que comienzan a detectarse transformaciones propias de la metropolización.

Los procesos de transformación territorial a los que se hace referencia expresan, por su magnitud, un cambio de época, tanto en lo relativo a los factores que los desencadenan como a sus consecuencias socioespaciales. La incorporación de nuevas tierras a la producción de productos de exportación, en virtud de la demanda del mercado internacional, que redundó en un nuevo impulso de la migración campo-ciudad; la inversión de las ganancias de la actividad agrícola en la actividad inmobiliaria urbana; o la inserción de las ciudades en circuitos turísticos de distintas escalas que impulsan la rápida expansión y la valoración selectiva, son algunos de los fenómenos que dan cuenta de este cambio. La tendencia a conformar continuos urbanos que hoy pone en cuestión la tradicional división entre medio rural y medio urbano, y el crecimiento expansivo con decrecimiento de la densidad promedio que hemos podido constatar en las ciudades analizadas, constituyen hoy un patrón generalizado del desarrollo de las ciudades del mundo. A su vez, la tendencia a la

metropolización afecta ya no sólo a nuestras grandes ciudades, sino también a las ciudades medias, que comienzan a mostrar cambios notables de configuración. El hecho refleja nuevas pautas de localización de actividades residenciales, industriales y de servicios, que suponen un aumento exponencial de la motorización individual –condición de posibilidad y consecuencia de este proceso–, y que se reconocen como grandes consumidoras de suelo. En los apartados anteriores se ha mencionado el alerta que existe acerca de las consecuencias ambientales, económicas y sociales de estos procesos, preocupación que alimenta un intenso debate en los medios especializados bajo diversas denominaciones –“ciudad compacta versus ciudad dispersa”, “*smart growth*”, “*new urbanism*”, entre otros–. Lo que interesa en este punto es, por tanto, abordar dos aspectos relevantes estrechamente vinculados a tales pautas de consumo: el comportamiento del mercado de suelo y el instrumental público disponible para gobernar las nuevas dinámicas de su demanda. El cambio rotundo que suponen las nuevas pautas de consumo de suelo

tiene inevitablemente un correlato en el comportamiento del mercado. Esta realidad, asociada a la relevancia que ha cobrado en el mundo el binomio suelo-vivienda como activo financiero, confirma que nos encontramos ante un nuevo escenario, cuyas coordenadas no pueden soslayarse a la hora de analizar el proceso contemporáneo de producción urbana.

Sobre la base de este marco, en el presente capítulo se comienza por analizar las características particulares del suelo como mercancía, introduciendo cuestiones conceptuales que posibilitan una mejor interpretación de los fenómenos identificados en nuestras ciudades. En segundo lugar, se reinterpretan dichos fenómenos a la luz del comportamiento del mercado inmobiliario y de los instrumentos de regulación habitualmente disponibles. Por último, se caracterizan los instrumentos normativos con los que cuentan nuestras ciudades, reflexionando acerca de su grado de adecuación a los retos que impone la dinámica de urbanización actual.

3.1. CARACTERIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE SUELO

Como bien negociable, el suelo posee atributos que lo convierten en una mercancía no asimilable al resto de los productos que se transan en el mercado: se trata de un bien irreproducible por medio del cual se comercia la demanda derivada de la mejor localización, y constituye un bien escaso por naturaleza.

En primer lugar, el suelo –entendiendo como tal a la superficie del planeta–, no se produce, no tiene costos de producción y es un recurso irreproducible. Esto marca una importante diferencia en relación con otras mercancías, que tienen una clara estructura de costos de producción. Cabe aclarar que nos referimos al suelo como mero soporte físico, sin la cualificación que le aportan las inversiones tales como acondicionamiento, nivelación, tendido de redes de infraestructura, etc., que lo hacen apto para las actividades humanas, ya sea en ámbitos urbanos o rurales.

En cuanto a la localización de cada terreno dentro de la estructura del territorio, ésta constituye un factor particular del suelo como mercancía en tanto convierte a cada predio en un bien único e irreplicable. En efecto, la localización ocupa un lugar central en la conformación de los mercados de suelo, y la demanda efectiva por un terreno no puede ser satisfecha plenamente por la oferta de otro. Esta heterogeneidad de los productos imposibilita la conformación de mercados competitivos, tal como sucede cuando los bienes son homogéneos.

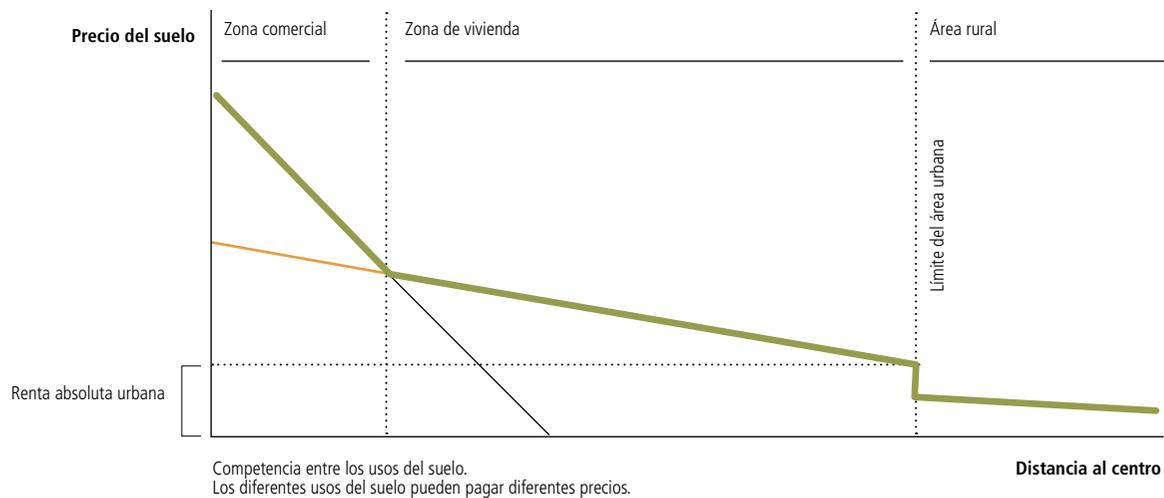
El concepto de demanda derivada refiere a que la mercancía que se transa en el mercado no es el bien en sí mismo, sino los productos inmobiliarios potenciales derivados de la edificabilidad del terreno. Esta edificabilidad se determina por la localización del predio dentro de la estructura urbana, en virtud de la cual la normativa determina los usos permitidos, el tipo de tejido, las alturas y el potencial edificatorio. Sobre estas particularidades –derivadas de la localización–, que condicionan las expectativas de ganancias futuras, se conforma el precio del predio. Con una oferta inelástica y heterogénea, el precio se determina entonces principalmente por el vector de la demanda en su competencia, por la obtención de las mejores localizaciones y por la edificabilidad del suelo. Como consecuencia de ello, el precio que alcanzan los terrenos está determinado por los mayores y

mejores usos posibles para cada posición relativa. La sustitución de usos y actividades en la ciudad da cuenta de esta puja por las localizaciones: las industrias desplazan a chacras y quintas, las viviendas de baja densidad a las fábricas, aquellas a su vez son desplazadas por los comercios y estos por viviendas de alta densidad. En cada una de estas contiendas se impone el mayor y mejor uso permitido por la normativa.

En el gráfico “Precio del suelo: entrelazamiento de rentas” se puede ver cómo la estructura de precios del suelo en las ciudades reproduce de algún modo la forma física de “carpa”, con una alta densificación en el centro y una pendiente progresiva hacia los bordes de la “mancha urbana”, si bien en las áreas metropolitanas pueden observarse picos secundarios, asociados a los subcentros. Se observa en dicho borde un salto significativo, el cual coincide con el perímetro urbano: se trata de una de las grandes áreas de alto dinamismo inmobiliario, ya que la tierra urbana tiene un valor aproximadamente diez veces mayor que la tierra rural. Esta enorme diferencia explica la presión de los tenedores de tierra del periurbano para que los municipios extiendan los perímetros normados como urbanizables. Asimismo, el límite entre la zona de vivienda y la zona apta para uso comercial también experimenta grandes cambios en materia de valorización del suelo. La puja se establece, en este caso, en torno a los usos aceptados y al potencial edificatorio, lo cual también se traduce en un incremento de la pendiente de precios, aunque sin un escalón tan notable como en el periurbano.

Finalmente, la conceptualización del suelo como bien escaso reconoce tres fundamentos. El primero refiere a la escasez física de suelo en términos absolutos, es decir, en términos de las condiciones geográficas –topográficas, geológicas, ambientales, etc.– que imponen restricciones a su crecimiento en el mediano o largo plazo. Pero aun en los casos en los que no existen este tipo de restricciones, es la mencionada irreproducibilidad la que define su condición de escasez relativa; es decir, la oferta insuficiente de terrenos bien localizados y adecuadamente servidos. Esta realidad contradice el imaginario de una oferta de suelo infinita habitualmente instalado en las ciudades pampeanas, que no considera la localización como supuesto que condiciona radicalmente

PRECIO DEL SUELO Entrelazamiento de rentas



Fuente: Presentación de Reese, Eduardo, Corrientes (2008).

al hábitat: los costos sociales, económicos y ambientales de la movilidad son un ejemplo palmario de ello. El segundo refiere a la escasez jurídica del suelo y se asocia a los efectos de la normativa urbana sobre la oferta de tierra. Medidas tales como la imposición de límites al área urbanizable y restricciones a los usos y al área edificable pueden afectar a la oferta y generar escasez. Estas regulaciones han sido objeto de fuertes críticas por parte de la escuela económica neoliberal, la cual asegura que la liberación de perímetros urbanos aumentaría la oferta y por lo tanto disminuiría el precio de la tierra. Sin embargo, estudios recientes de diversos autores basados en análisis de casos, muestran que, en el caso del suelo, el comportamiento no es lineal²⁴. En efecto, la ampliación de los perímetros edificables permitiendo la incorporación de tierra rural a la oferta de suelo ha tenido los efectos contrarios, registrándose un alza considerable de los precios del suelo urbano. El último aspecto refiere a la escasez económica del suelo, producto de la capacidad de los propietarios de colocar o retirar sus propiedades del mercado, con lo cual se controla la oferta de suelo por sobre la escasez física y jurídica. Si bien las tendencias a largo plazo muestran una valorización constante del suelo urbano, en condiciones coyunturales de disminución o estancamiento de precios del suelo, o de expectativas de mayor valorización de la tierra, los propietarios suelen retirar sus propiedades del mercado disminuyendo la oferta y generan así una condición de escasez artificial. Este mecanismo de retención de suelo es habitual en nuestras ciudades y explica en gran medida el crecimiento a salto de mata, dejando tierras vacantes a las que suele denominarse "suelo en engorde". Estas prácticas se desarrollan al amparo de reglamentaciones débiles, que no penalizan la retención especulativa de tierras.

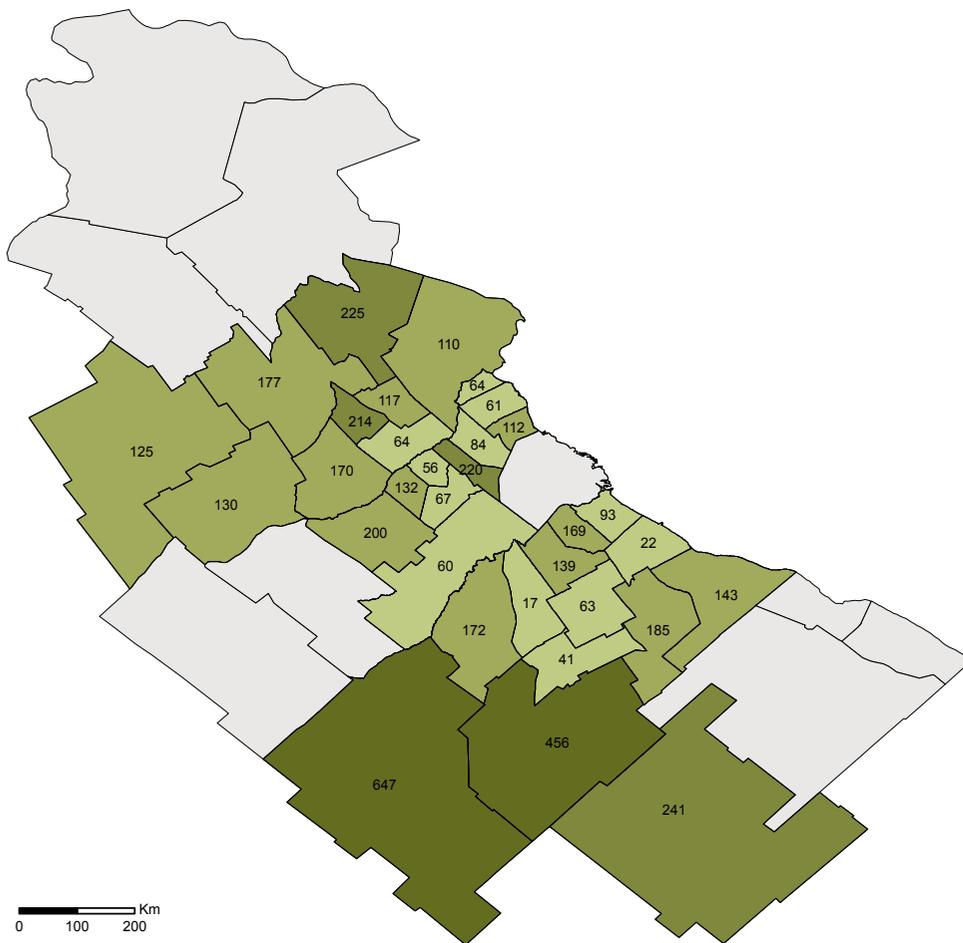
La desagregación de los componentes que conforman el precio del suelo en el mercado revela que la valorización del suelo como tal está dada por atributos que la sociedad aporta a lo largo del proceso de desarrollo urbano. Tales agregados de valor son producto de la consolidación, densificación y/o recalificación urbana del área circundante; los cambios en la normativa –cambios de zonificación que permiten usos más competitivos, o aumento del

potencial edificatorio–, y las inversiones públicas –obras de pavimentación, redes de infraestructura y equipamientos comunitarios, entre otros–. Todos ellos remiten a inversiones no realizadas por el propietario de suelo y, particularmente en el caso de las dos últimas, por acción directa del Estado, ya sea en términos de decisiones de orden administrativo o de inversión pública genuina. Se trata de un aspecto del mercado de suelo que está transparentado en gran parte de la legislación y normativa urbanística contemporánea, con antecedentes legislativos de larga data tales como el de la Ley del Suelo española del año 1956, que revelan la necesidad de regular el proceso de desarrollo urbano para garantizar la justa distribución de costos y beneficios de la urbanización y el derecho público a la captación de las rentas diferenciales producidas por el esfuerzo colectivo.

Las anteriores consideraciones son características inherentes a la dinámica del mercado inmobiliario, que se profundizan cuando predomina la inversión como reserva de valor, disparando una espiral de aumentos del precio del suelo urbanizado que condena a la población socialmente más vulnerable a persistir en la informalidad. Factores combinados como la mencionada retención especulativa de suelos, el aumento de la demanda por la inversión pública en vivienda social o las iniciativas inmobiliarias en grandes parcelas del suelo periurbano explican, por ejemplo, el comportamiento que han registrado los precios en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los años recientes.

Por último, cabe destacar el alto grado de opacidad que caracteriza a la formación del precio del suelo. La coexistencia de mercados formales e informales, la desactualización de los catastros, la frágil tradición de la cultura y disciplina urbanística, la disociación entre planeamiento y fiscalidad son algunas de las causas que los explican. Lejos de ser una situación exclusiva de la Argentina, esta realidad se presenta en la gran mayoría de los países latinoamericanos. El gráfico "Problemática de los Mercados de Suelo" presenta sintéticamente la serie de encadenamientos causales que explicarían la situación general de América Latina en esta materia²⁵.

INCREMENTO DEL PRECIO PROMEDIO DEL SUELO EN MUNICIPIOS DE LA RMBA, 2005-2009



En sólo cuatro años, el precio promedio del suelo de los partidos de la región metropolitana experimentó los mayores incrementos diferenciales en los partidos más alejados de la CABA, asociados a la demanda de suelo para urbanizar con un producto inmobiliario predominante: las urbanizaciones cerradas, mientras que los partidos de la primera corona experimentan las menores variaciones, ya que se trata de suelo ya valorizado por la urbanización. Asimismo, la mayoría de los partidos que experimentaron mayores aumentos de precio son aquellos que vieron incrementada su población entre 2001 y 2010.

Fuente: Baer, Luis. 2011

PROBLEMÁTICA DE LOS MERCADOS DE SUELO



Fuente: Elaboración propia en base a Smolka, M. O. en Basualdo, José Luis, Manejo de suelo urbano, posibilidades y desafíos en el desarrollo de la Ciudad de Corrientes, 2005.

Los apartados precedentes, dedicados al análisis de los procesos característicos y simultáneos de expansión, consolidación y densificación, han presentado los fenómenos característicos de la dinámica de urbanización de las ciudades argentinas, que desarrollamos a continuación.

En las áreas de expansión y consolidación se observa que la expansión urbana se produce dejando grandes vacíos intersticiales, los barrios de vivienda social ocupan altos porcentajes de suelo con tejidos de baja densidad, los loteos de baja densidad desarrollados por actores privados dentro del mercado formal predominan como modo de expansión y las villas y asentamientos crecen ocupando menor superficie que el resto de los tejidos residenciales, aunque con un patrón de densidad similar. Asimismo, los tejidos de urbanizaciones cerradas suelen encontrarse en las ciudades de mayor jerarquía, el completamiento de la urbanización avanza lentamente en los barrios populares, los tejidos estructuralmente deficitarios se consolidan y finalmente se presenta el fenómeno de consumo de suelo potencialmente productivo con fragmentación socioespacial.

En las áreas centrales y barrios consolidados tienen lugar fenómenos tales como la terciarización y el despoblamiento residencial, la alta presión sobre el espacio público, los procesos de verticalización y afectación del patrimonio histórico y los enclaves de deterioro y subutilización de equipamientos. En este apartado, y sin pretender ser exhaustivos, se retoman algunos de estos fenómenos como ejemplos de la relación entre el mercado y el Estado en el proceso de producción urbana.

En lo que respecta a los grandes vacíos al interior de la mancha de expansión, el hecho se explica, como ya se ha mencionado anteriormente, por la retención de tierras por parte de los particulares en espera de una mayor valorización. Si bien es cierto que en algunas ciudades las ordenanzas tarifarias prevén una mayor alícuota del impuesto inmobiliario para terrenos baldíos o tierras vacantes, el peso del tributo en la mayoría de los casos es insuficiente para desalentar la retención de tierras. Esta mecánica de valorización se apoya en dos pilares: en primer lugar, la debilidad normativa, que, al no penar la especulación sobre el precio del suelo, la avala indirectamente; y en segundo lugar, la externalización de los costos de urbanización, que son asumidos por el resto de la comunidad y por los diferentes niveles del Estado. Como consecuencia de la escasa carga que se le impone a la propiedad, tanto en materia tributaria como en lo referente a la obligación de cesiones de la tierra a urbanizar con destino a vías y equipamientos comunes, el Estado aporta a una triple valorización del suelo: la primera, a través de la ampliación del perímetro que convierte a la tierra rural en urbana; la segunda, por medio de la urbanización de esa misma tierra, lo que implica la dotación de vías, redes de infraestructura y servicios; y por último, mediante la compra de tierra, ya valorizada por su acción, para las dotaciones de infraestructuras y equipamientos.

La primacía de los loteos de baja densidad y de las urbanizaciones cerradas, desarrollados por actores privados dentro del mercado formal, es un síntoma de la articulación funcional entre la búsqueda de rentas urbanas y la ausencia o debilidad de la planificación de las áreas de expansión. El diferencial de rentabilidad entre suelo rural y urbano es de tal magnitud que los loteos de baja densidad destinados a residencia compiten y se imponen in-

cluso a las tierras acondicionadas destinadas a agricultura de las ciudades de oasis, como las del Alto Valle y Cuyo. Este consumo indiscriminado de suelo apto y regado del periurbano se repite en muchos otros casos en que los loteos de baja densidad avanzan sobre el cinturón verde de chacras y quintas, y que consumen tierras destinadas a la producción de alimentos frescos, lo que constituye una señal de alerta para la sustentabilidad de nuestras ciudades. En el caso de las ciudades de mayor dimensión, se da un proceso de estratificación del mercado, el cual ofrece productos inmobiliarios destinados a los sectores de más altos recursos, como barrios cerrados o urbanizaciones privadas. Los loteos de baja densidad destinados a clase media y el avance de los barrios cerrados hacen que los sectores de mayores ingresos compitan con la población más necesitada por un lugar en la periferia de las ciudades. En esta pugna triunfa la rentabilidad, con lo cual se elevan los precios del suelo de las periferias y se dificulta el acceso a la ciudad de los sectores de menores recursos.

En lo que respecta a los barrios de Viviendas de Interés Social, como se ha mencionado oportunamente, el aumento de la demanda –de gran magnitud en los años recientes, en directa relación con la vigorosa política nacional de inversión en vivienda pública– dispara el aumento del precio del suelo, y el Estado se ve obligado a competir como uno más en el mercado. Ante la falta de políticas locales y/o provinciales de conformación de bancos de suelo y/o de mecanismos de regulación del mercado que privilegien este tipo de emprendimientos, la iniciativa pública alimenta la espiral ascendente de precios. Como consecuencia, los propietarios de suelo acaban captando parte importante del esfuerzo que la sociedad realiza para resolver el problema habitacional. Como ya se ha visto, el Estado invierte en la urbanización de tierras periféricas, con lo cual genera plusvalías que revalorizan las tierras circundantes, valor que vuelve a pagar cuando sucesivamente adquiere suelo para barrios de vivienda social, sea por compra directa o por medio de empresas constructoras.

La cuestión de la obtención del suelo necesario para la construcción de viviendas sociales está siendo actualmente objeto de numerosas investigaciones, así como de iniciativas públicas de orden local y provincial, entre las que se destaca el proyecto de Ley para la Promoción del Hábitat Popular del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Los trabajos de investigación revelan que, por ejemplo, en los municipios del conurbano bonaerense, casi el 60% de la tierra donde se construyeron Viviendas de Interés Social se obtuvo a través de mecanismos de mercado –compra directa por parte del Estado o de empresas constructoras–, un 15% fue ejecutado sobre la base del aporte de tierras fiscales, y sólo el 25% restante resultó de la aplicación de mecanismos tributarios o urbanísticos²⁶. Dentro de este universo, el segundo dato relevante es que las tierras aportadas por el Estado son las mejor puntuadas en relación con su localización –que incluye distancia al centro, a equipamientos y medios de transporte–, mientras que las tierras aportadas por el sector privado presentan los peores puntajes. El hecho pone de manifiesto la incidencia del precio de la tierra en la ecuación global de inversión en vivienda social y la necesidad de una política integral y sostenida en materia de regulación del mercado de suelo para garantizar el acceso a la ciudad de los sectores más postergados.

Abordar la problemática de las villas y asentamientos supone abordar la cuestión del funcionamiento de los mercados infor-

LA EXPANSIÓN DE LA MANCHA SOBRE EL PERIURBANO

Las ciudades del Alto Valle están creciendo a expensas de las fértiles tierras que rodean los perímetros urbanos, impulsadas tanto por la presión demográfica como por el crecimiento económico de la región. Este proceso supone la pérdida irremediable de valiosas tierras productivas que han significado un gran esfuerzo por parte de la sociedad en pos de crear un oasis en el desierto.

Los números del siguiente cuadro reflejan los precios que se pagan por tierras rurales sin acondicionar, tierras en producción y suelo apto para loteos. Estas últimas son diez veces más valiosas que las primeras, lo que explica en gran medida este fenómeno.

La extensión de la urbanización impacta de manera directa sobre lo productivo-ambiental, dado que destruye el sistema de riego y drenaje utilizado por el resto de las tierras en producción, y acentúa la incompatibilidad del uso de agroquímicos con los nuevos asentamientos. A su vez, en el marco del recambio generacional entre los productores, el loteo de las chacras es visto como una excelente oportunidad comercial, mientras que el aumento

del precio de las tierras rurales dificulta el ingreso a la actividad de nuevos productores. Se plantea así una pugna desigual en el mercado inmobiliario entre productores primarios y desarrolladores inmobiliarios, que se encuentran en condiciones de realizar mejores ofertas por el suelo.

Este tipo de mecanismos es, en general, avalado por la flexibilidad del andamiaje normativo de los municipios, que suele ser sorteado con facilidad mediante "ordenanzas de excepción" sancionadas por los Concejos Deliberantes. Un procedimiento habitual, por ejemplo, consiste en comprar tierra productiva localizada en cercanías al perímetro urbano, lotear en borrador, vender los lotes, construir y luego exigir la recalificación de la tierra. En este contexto, los productores rurales exigen que se respete la legislación que protege las tierras productivas amenazadas por posibles loteos –que implica la ratificación de su condición de áreas rurales– y destacan la falta de certidumbre que este fenómeno implica para la planificación de sus inversiones y los problemas que supone el loteo de áreas que aún no cuentan con los servicios urbanos básicos.

	TIERRA SISTEMATIZADA EN BLANCO	TIERRA APTA PARA LA PRODUCCIÓN	TIERRA DESTINADA A LOTEOS
Precio (en dólares por hectárea)	7.000 a 10.000 U\$/Ha	De 20.000 a 25.000 U\$/Ha	De 90.000 a 100.000 U\$/Ha

<http://www.fruticulturasur.com/>

males de suelo. La coexistencia de este tipo de mercados con los formales es un factor que, como hemos visto, suma complejidad a la cuestión²⁷. Se trata de un fenómeno generalizado en América Latina, que revela la incapacidad estructural que han mostrado el Estado y el mercado para proveer suficiente oferta de suelo servido, bien localizado y a precios accesibles para todos los sectores de la población. El comportamiento de los mercados informales de suelo es materia de numerosos estudios y reviste una complejidad imposible de tratar en una breve síntesis. Sin embargo, se plantean en este punto dos cuestiones de particular relevancia: los efectos indeseados de las políticas de regularización de villas y asentamientos, y la densificación especulativa en localizaciones urbanas privilegiadas.

En cuanto a la primera, se ha podido comprobar que las expectativas de regularización de villas y asentamientos son beneficiosas tanto para el propietario formal, que capitaliza esas expectativas al momento de venta o expropiación, como para el informal, que lo hace durante cada una de las transacciones que se producen cuando vende la "posesión" o "las mejoras" efectuadas o por efectuar. A su vez, cabe destacar que la regularización curativa –realizada en muchos casos sobre suelos de baja aptitud para la urbanización– es notoriamente más cara que la regularización preventiva. Ambas cuestiones asociadas permiten postular que la inversión que realiza el Estado en las políticas de regularización pasan a formar parte del complejo entramado del mercado inmobiliario, sea éste formal o informal: no contribuyen a reducir los precios del suelo y pueden alentar

nuevas ocupaciones. Destacar este aspecto de las políticas de regularización no supone poner en duda la necesidad y legitimidad de ellas, sino reflexionar sobre sus efectos en términos de mercado, para poder intervenir en ellos de forma acertada.

En lo que respecta a la densificación de villas y asentamientos, se trata de un fenómeno observado fundamentalmente en las grandes ciudades y en buenas localizaciones, y no así en las ciudades medias analizadas. Cuando la villa se inserta en un área de alta renta y/o de buena accesibilidad, aparece la variable tecnológica en forma de un nuevo paquete constructivo, que sustituye al original permitiendo la densificación en altura y llegando a alcanzar densidades medias y altas. Si bien en algunos casos esta densificación se produce a raíz de la ampliación del grupo familiar, en muchos otros es síntoma del desarrollo del negocio rentístico. La envergadura de las inversiones realizadas por los poseedores de los lotes informales –que suele superar ampliamente su capacidad de ahorro formal– confirma que el alquiler de habitaciones para personas o nuevas familias inmigrantes es un negocio sumamente rentable. En suma, estos dos aspectos de los mercados informales del suelo ponen en evidencia la existencia de expectativas de capitalización que establecen un nexo perverso entre la lógica de la necesidad y la de la rentabilidad del mercado informal de suelo.

La dinámica de las transformaciones que se suceden en las áreas centrales o ya consolidadas refleja una similar tendencia especulativa con agudas consecuencias en la estratificación y frag-



MERCADO INFORMAL DE ALQUILERES EN LAS VILLAS 31 Y 31BIS*

“En la Ciudad de Buenos Aires, la localización privilegiada de las villas 31 y 31bis (...) les ha dado a estos dos barrios precarios gran visibilidad, alimentando recurrentemente el debate social sobre la situación de las villas.” Ambas se caracterizan por la creciente dinámica de densificación, con presencia de gran cantidad de edificios de varios pisos, realizados en un período relativamente corto de tiempo. Según datos del censo realizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en marzo del año 2009, la población tuvo un crecimiento de 113% en los ocho años precedentes, hecho que contrasta con la tendencia a crecimiento cero del conjunto de la ciudad. La hipótesis de trabajo fue que “una importante proporción de esa expansión poblacional y densificación no respondía solamente a las conductas históricas: crecimiento vegetativo, ingreso de familiares, nuevas ocupaciones tradicionales de tierra, sino a la existencia de un mercado de alquileres, cuyo dinamismo podía explicarse por las altas tasas de rentabilidad obtenidas ante la demanda de localización, que impulsó fuertemente las construcciones”.

El trabajo de investigación se realizó sobre la base de una muestra que priorizó el barrido completo del barrio, con una selección aleatoria de dos inquilinos encuestados por manzana, lo cual resultó en 133 observaciones extraídas del total del territorio de ambas villas. El estudio evidencia una oferta, en términos generales, precaria, si bien depende de la antigüedad y/o grado de consolidación: la construcción es de baja calidad; las dimensiones son mínimas –un promedio de 9 metros cuadrados por habitante– y sólo el 26% de las piezas cuenta con baño privado. Se analizaron los costos de construcción sobre la base

de datos aportados por la federación de cooperativas de trabajo de la villa, de acuerdo con la estructura formal de la Cámara Argentina de la Construcción, así como el costo de adquisición del suelo –en este caso la “compra”, a la población asentada, del derecho de construcción en altura–, todo ello a efectos de poder realizar cálculos teóricos de rentabilidad. Mediante la aplicación de rigurosos análisis econométricos, se concluye que las tasas de rentabilidad resultantes de la construcción informal oscilan entre el 24,74% y el 43,47% anual, en orden a las diversas formas de contratación del trabajo, y el período de recupero de los costos de inversión oscila entre 28 y 49 meses. La estimación de la rentabilidad por ingreso periódico derivado de la inversión –o “renta perpetua”– arroja, asimismo, tasas muy superiores a las del mercado formal.

La investigación permite concluir que “los más pobres que pagan por alquilar, favorecen la existencia de renta extraordinaria en beneficio de los capitales informales que realizan este tipo de inversiones”; “frente a la mirada general que supone que en las villas se ofrece baja calidad a bajo precio, la realidad es que la oferta de alquileres es de baja calidad a precios relativamente altos”; “a pesar de que los más pobres que acceden a estos mercados pagan mucho en relación a sus ingresos, ese dinero no impulsa ningún sistema de reinversión que redunde en una posible mejora de la calidad de vida, ya que dichos pagos no se inscriben en ninguna política pública sino que alimentan la renta extraordinaria de capitales informales” y, por último, que “los pobres tienen capacidad de pago para participar de políticas públicas con destino a acceder a mejores condiciones habitacionales”.

Fuente: Elaborado con citas de Kismer de Olmos, R. “Mercado Informal de Alquileres en las Villas 31 y 31bis”. En *Café de las Ciudades* N° 95, 2010, http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_96.htm.

mentación socioespacial. Esto se evidencia en el ya mencionado proceso de verticalización e incremento de la densidad edificatoria sin aumento de la población que se verifica en las grandes ciudades. La vigorosa recuperación económica y los excedentes de las rentas obtenidas por los productos de exportación sustentan el notable dinamismo del mercado inmobiliario dirigido al segmento ABC1, que ha modificado el perfil de ciudades como Rosario, Neuquén o Buenos Aires, entre otras. En Rosario, según reportes recientes del sector inmobiliario, los edificios de "alta gama" constituyen el segmento con más crecimiento de la actividad, siendo Puerto Norte el sitio que concentra el 70% de la superficie en construcción y donde el precio del metro cuadrado se incrementó en un 77% entre 2007 y 2011.

En lo que respecta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el valor promedio de los terrenos en venta aumentó más de tres veces en los últimos diez años. Pero dicho aumento no se dio de manera homogénea sino que se ha concentrado en el eje Norte y en el área central, y alcanzó variaciones de hasta un 317% en un mismo barrio para este período. El sector inmobiliario también mostró un notable dinamismo, con un 80% de los permisos de obra con destino residencial, pero con una oferta orien-

tada predominantemente hacia los sectores de altos ingresos, habida cuenta de la dificultad de los sectores de ingreso medio o bajo para acceder al crédito hipotecario.

Este fenómeno es también verificable en la región metropolitana de Buenos Aires, donde cinco partidos del eje Norte (Tigre, Pilar, Escobar, Vicente López y San Isidro) y un partido del Sur (La Plata) concentraron el 56,6% de los permisos de construcción para uso residencial en el período 2003-2008²⁸. Sin embargo, este aumento en los permisos residenciales no tuvo correlación con la variación poblacional registrada entre los censos de 2001 y 2010. San Isidro y Vicente López –dos de los partidos con más metros cuadrados residenciales construidos– presentaron tasas de variación del 0 y -1,2% respectivamente. Asimismo, en la CABA, sólo las comunas del Sur crecieron en población, mientras que la amplia mayoría de los metros cuadrados residenciales construidos se localizaron en las comunas del corredor Norte. En síntesis, a juzgar por la selectividad y concentración del mercado inmobiliario, podría afirmarse que la histórica fractura urbana que caracteriza a la RMBA se profundiza, con lo cual se acentúan las dificultades de los sectores sociales de menores ingresos para acceder al suelo urbano.

3.3. GESTIÓN Y REGULACIÓN DE LA URBANIZACIÓN

Las anteriores consideraciones revelan la imbricada relación que existe entre la dinámica del mercado y la geografía urbana. Esto se refleja en la disputa por la apropiación del suelo urbano bien localizado, que se agudiza al compás de la creciente demanda de acceso a los bienes y servicios que proveen las ciudades. Cuestiones como los pasivos ambientales derivados del crecimiento expansivo, la coordinación del gobierno metropolitano, la violencia emergente de la fragmentación socioespacial y la creciente movilización social en demanda de derechos básicos de ciudadanía interpelan permanentemente a los gobiernos locales. La ineficacia que ha demostrado el libre mercado como factor garante de la equidad y sustentabilidad del desarrollo ha reposicionado al Estado ante la responsabilidad de arbitrar dicho proceso tendiendo a la concurrencia entre crecimiento y desarrollo humano sostenible.

Para dimensionar este reto es oportuno tomar en consideración los cambios relativamente recientes, referidos a los gobiernos locales en términos de sus responsabilidades y su nuevo rol en la esfera social y económica. Las políticas de descentralización llevadas a cabo durante la década del noventa fueron utilizadas como sinónimo de ajuste del Estado, e implicaron la transferencia de responsabilidades a los municipios sin que estos tuvieran los recursos necesarios para cumplirlas. Esto trajo aparejada la repentina necesidad de hacerse cargo de prestaciones básicas –como la salud y la educación– con serias restricciones presupuestarias, organizativas y de recursos humanos. Paralelamente, en su calidad de representantes políticos más próximos a la creciente organización y movilización social y a la demanda de participación, los gobiernos locales aumentaron su protagonismo en la esfera pública. Por último, los problemas derivados de la acelerada urbanización encontraron a los diferentes gobiernos municipales en situaciones diversas en relación con el capital social local, así como en lo relativo a las oportunidades económicas que otorga a cada ciudad el contexto regional donde se inserta. Estos cambios plantean la cuestión sobre cuáles son los

instrumentos con los que cuentan los municipios para gobernar el proceso de urbanización.

El gobierno de las ciudades se inscribe actualmente en un nuevo paradigma que asume la gestión y la concertación política como factores clave, en la medida que reconoce el conflicto de intereses entre actores sociales como cuestión inherente a la dinámica de producción urbana. Esto supone un paso superador de la vieja planificación tecnocrática, basada en la pretensión de diseño de una ciudad ideal desde las oficinas gubernamentales, que demostró su fracaso al compás del divorcio entre, por un lado, la teorización y fijación de estándares; y por el otro, la actividad económica y política mediante la cual se construía la ciudad real. Con este nuevo marco conceptual, se desarrollaron gran cantidad de planes en todo el país durante los últimos veinte años – Planes Estratégicos y Planes de Desarrollo Local– anclados en la participación social como factor determinante de la posibilidad de concertar y gestionar un proyecto de ciudad.

Esta visión –sin duda adecuada a los actuales retos de la urbanización– no debe, sin embargo, desdibujar el papel de la normativa urbanística como instrumento de gobierno. Bajo la pretensión de que todo se resuelve con gestión y participación, suele considerarse que la normativa debe ser lo suficientemente "flexible" como para viabilizar las decisiones de gobierno que se toman sobre la base del resultado de acuerdos singulares entre actores. Pero entronizar el valor de la gestión y debilitar el valor de la norma conlleva riesgos significativos. Por una parte, porque bajo el supuesto de atraer inversiones como objetivo fundamental se puede situar a los gobiernos locales como meros oferentes ante la demanda del capital y/o fomentar la discrecionalidad de las decisiones en virtud de intereses corporativos. Por otro lado, porque se desconoce el valor de las determinaciones normativas como componentes del andamiaje jurídico que sienta las bases de la convivencia social. Se trata de mantener un delicado equilibrio, para lo cual se requiere poner en claro ciertos con-

ceptos fundamentales. Entre ellos, que fijar normas –de tejido, de edificabilidad, de usos– supone distribuir cargas y beneficios económicos y sociales, y que la sistemática ampliación de los límites del perímetro urbano se traduce en una acumulación de costos sociales, ambientales y económicos, que generan pasivos habitualmente no contemplados.

Tal como ya se ha señalado anteriormente, la fijación por parte del Estado de normas urbanísticas, así como la programación de inversiones en infraestructuras y equipamientos, determina el aprovechamiento lucrativo de los predios, la expectativa de rentabilidad de los propietarios y, en consecuencia, los segmentos de población que podrán acceder a esos terrenos. Esta dimensión de la potestad regulatoria del gobierno local no suele estar transparentada –muy por el contrario, suele estar opacada– y el sector público se subordina a la lógica del mercado en tanto el suelo urbano es generalmente concebido como recurso exclusivamente económico. Una cultura jurídica eminentemente patrimonialista sustenta, en nuestro caso, el habitual desconocimiento del valor del suelo como recurso social y finito, y como resultado de la acción conjunta de la comunidad. Esto explica, entre otros factores, la labilidad de la legislación relativa al ordenamiento territorial en nuestro país, así como la prevalencia de normas urbanísticas pasivas que básicamente legalizan las tendencias del mercado inmobiliario.

En lo que respecta a las regulaciones marco sobre el ordenamiento territorial y usos del suelo, solo tres jurisdicciones cuentan con normativas específicas: la provincia de Mendoza, que ha aprobado en 2009 la Ley 8.051, de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo; la Ciudad de Buenos Aires que, en 2008, por mandato constitucional, sancionó el Plan Urbano Ambiental; y finalmente la provincia de Buenos Aires, que cuenta con el Decreto Ley 8.912 del año 1977. Este último, sancionado en pleno gobierno militar, es cuestionado por diversos sectores, dado que plantea un modelo urbano ideal, que no da cuenta de todos los procesos que tienen lugar en el territorio –entre otras cosas, la ausencia del fenómeno de la urbanización informal, que no está contemplado en el texto de la norma, es ilustrativa de este particular–.

En el nivel local, los municipios han adquirido la potestad regulatoria en materia urbanística a partir de la institucionalización de su autonomía, establecida por la reforma de la Constitución de 1994²⁹. Sin embargo, el rol que los gobiernos locales han jugado hasta el momento en los procesos de producción urbana ha tenido una impronta más regulatoria que proactiva. Los gobiernos se limitan, en términos generales, a sancionar normas sectoriales por medio de las cuales se busca regular aspectos puntuales de la ocupación del suelo, contenidos en los códigos de edificación, ordenanzas de zonificación, etc. Así, los andamiajes normativos locales se caracterizan por abordar las problemáticas urbanas desde una perspectiva parcial o sectorial, pasiva y disociada de la fiscalidad, sin contemplar los aspectos estructurales que condicionan su funcionamiento. La falta de actualización de los catastros municipales y la habitual falta de coordinación entre las áreas que los administran y los órganos de planificación alimentan esta realidad.

Una encuesta realizada conjuntamente entre la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y la Universidad Torcuato Di Tella sobre 32 grandes aglomerados urbanos de Argentina demuestra la heterogeneidad que existe en materia de regulación del uso del suelo en cuanto a los términos, normas y procesos³⁰. La autonomía con la que cuentan los municipios para este tipo de regulaciones se traduce en un importante número de normas y acciones. La encuesta refleja que el 95%

de los casos encuestados cuenta con ordenanzas de regulación del suelo, el 73% han implementado o se encuentra implementando planes urbanos y el 31,5% complementa estos planes con acciones destinadas a problemáticas específicas. A su vez, revela la antigüedad que suelen tener las normativas en esta materia al señalar que las leyes provinciales y ordenanzas municipales tienen un promedio de 25 y 13 años, respectivamente.

En cuanto a los procesos de planificación urbana, un estudio realizado por el Programa de Mejora de la Gestión Municipal del Ministerio del Interior acerca del estado del planeamiento y la gestión urbana en 90 ciudades argentinas señala que el 70% de los casos estudiados contaba con planes o lineamientos estratégicos de desarrollo, lo que indica cierta inserción de este abordaje de la planificación en las agendas municipales³¹. Sin embargo, el estudio también muestra que, en línea con el espíritu general de las normativas municipales, la mayoría de estos planes adoptan un perfil más bien pasivo, proponen acciones de carácter sectorial o se encuentran disociados de la dinámica real de producción de la ciudad. Asimismo, proliferan los planes que reflejan una concepción tradicional del urbanismo basado en la lógica del “*zoning*”, la cual se traduce en un territorio definido según zonas y usos del suelo marcados por la segregación funcional. Asimismo, la amplia mayoría de los planes en los que sí se propone una intervención integral sobre el territorio no han podido superar una fase declamatoria y suelen tener muchas dificultades para ser implementados. Estas conclusiones coinciden plenamente con los resultados preliminares del relevamiento que se ha llevado a cabo en el marco del Plan Estratégico Territorial. Sin embargo, esta generalización no supone desconocer la existencia de casos puntuales –como el de la ciudad de Rosario, entre los más difundidos– que, mediante una trayectoria de planificación sostenida, han podido ir concretando buena parte de sus objetivos en materia de urbanización.

Por último, se destacan las enormes dificultades que aún persisten en la conformación de plataformas de gobierno metropolitano, a pesar de que en todas las grandes ciudades y buena parte de las ciudades medias del país, la dinámica de urbanización desafía los límites administrativos. Problemáticas como el transporte, los residuos urbanos, el manejo de los recursos hídricos, entre otros, traspasan las fronteras jurisdiccionales, por lo que requieren formas de administración concertada. Si bien la mayoría aún no ha llegado a cobrar institucionalidad, cabe subrayar que existen algunas propuestas y procesos de avance en este sentido, tales como el Consorcio de Municipios del Alto Valle, oportunamente mencionado (ver cuadro incluido en “La organización política del gobierno local”). Este tipo de experiencias expresan la paulatina instalación de esta cuestión en las agendas de gobierno y el ineludible inicio del camino de maduración político-institucional necesario para viabilizar la gobernabilidad de las ciudades-región. Por otro lado, en esta misma línea, la gestión mancomunada de servicios entre pequeños municipios ha mostrado experiencias valiosas en diversas regiones del país, tales como el Consorcio Provincial para la Basura, que reúne a más de veinte municipios de La Pampa para la recuperación de materiales reciclables, o el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, que impulsa la cooperación en el uso de maquinaria vial.

En cuanto a las políticas de intervención sobre los mecanismos de producción y reproducción del suelo urbano, existen también iniciativas por medio de las cuales se busca dar un paso más en este sentido. La anterior síntesis estaría sesgada por la visión de lo que queda por hacer si no se diera cuenta de ciertas experiencias que comienzan a evidenciar una tendencia

TRIBUTO POR CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS - TRENQUE LAUQUEN

El municipio de Trenque Lauquen, en la provincia de Buenos Aires, sancionó en 2009 la Ordenanza 3.185/09 con el objeto de recuperar para la comunidad parte de la renta diferencial de la que se benefician los propietarios de la tierra como consecuencia de la aplicación de decisiones regulatorias que afectan las intensidades y usos del suelo y de la ejecución de infraestructuras por parte del Estado. La ordenanza afirma en sus considerandos: “Es contrario a la justicia social y a los mínimos principios éticos y jurídicos que el propietario de la tierra recupere para sí la totalidad de aquellas rentas que no se derivan de su esfuerzo y trabajo propio, sino del esfuerzo de la colectividad”.

La ordenanza estipula un Tributo por Contribución por Mejoras, y determina una base imponible según la naturaleza de dichas acciones: para el caso de nuevos fraccionamientos, se establece una cesión del 12% de los lotes al gobierno municipal; para autorizaciones de cambio de uso, un 20% del valor fiscal; para autorizaciones de mayor edificabilidad, el 20% de la diferencia de valorización entre la normativa anterior y la nueva.

Si bien se trata de una ordenanza de reciente sanción, sobre un total de 3.500 parcelas incorporadas al mercado, la aplicación de la norma permitió al Gobierno Municipal obtener 700 parcelas de operaciones de nueva urbanización, que fueron destinadas al Plan Federal de Construcción de Viviendas. Como las cesiones se realizan en el mismo predio objeto de fraccionamiento, esta medida tiene un beneficio adicional al promover la integración social entre los sectores que tienen acceso al mercado formal y los beneficiarios de los planes oficiales de vivienda.

al reposicionamiento de los gobiernos locales en lo que respecta al manejo de la dimensión urbano-ambiental del territorio. La compilación de antecedentes llevada a cabo hasta la fecha muestra la presencia de equipos de gobierno que están implementando nuevos instrumentos de gestión y herramientas normativas para democratizar el acceso al suelo urbano. Se trata de la articulación de figuras de planeamiento, mecanismos de gestión e instrumentos normativos que, utilizados en forma combinada y de acuerdo con las características y problemáticas propias de cada realidad local, contribuyen a obtener los recursos para invertir en la recalificación de la ciudad construida y en la promoción de nuevos desarrollos. Las estrategias urbanas concertadas en el marco de modalidades diversas de participación ciudadana cobran forma, en estos casos, mediante instrumentos tales como: figuras complementarias de planificación –por ejemplo, planes sectoriales–; planes especiales de interés social o proyectos urbanos de detalle; figuras jurídicas específi-

cas –empresas de capital público o público-privado, bancos de tierra, consorcios de urbanización, convenios urbanísticos, entre otros– que se constituyen como instrumentos de promoción del desarrollo urbano; o, finalmente, normas urbanísticas que superan la mera noción de reglamento.

Sin pretender ser exhaustivos y asumiendo posibles limitaciones de la información disponible, se destacan prácticas recientes en este sentido que se suman a las ya mencionadas de los municipios conurbanos de Neuquén y Cipolletti. Entre ellas, la elaboración, por parte del Gobierno bonaerense, de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, y prácticas innovadoras de municipios de este territorio, como San Fernando, Esteban Echeverría y Moreno, este último con una experiencia consolidada en iniciativas de gestión de hábitat a través de Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR). Asimismo, se destacan los casos de Venado Tuerto, en la provincia de Santa Fe, de Trenque Lauquen, en la provincia de Buenos Aires, municipio que ha elaborado un Plan Director a través del cual se implementan políticas de completamiento de tejidos y captación de plusvalías, y finalmente el de San Carlos de Bariloche, que ha sancionado una ordenanza que establece el derecho del municipio a participar en la renta diferencial urbana.

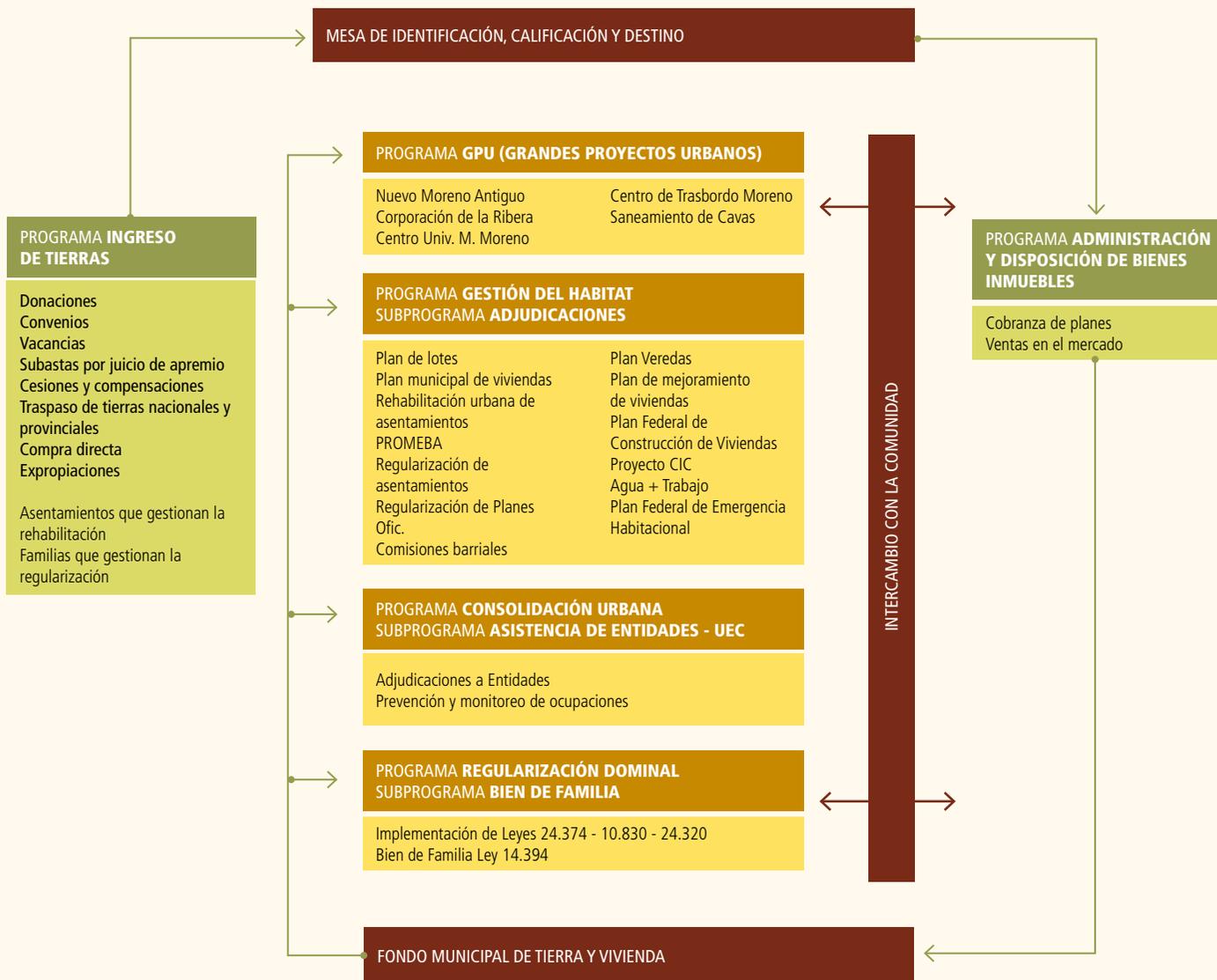
En lo que respecta a la legislación supramunicipal con potencial incidencia en la dinámica de producción urbana, se destaca el ya mencionado proyecto de Ley de Promoción del Hábitat Popular, que establece un nuevo marco legal de acceso a la tierra y a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires, y el proyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que establece parámetros generales para el uso del suelo en sus dimensiones rural y urbana. Ambos se encuentran actualmente en proceso de debate en el marco de diversos ámbitos.

Para concluir, la indagación realizada mediante fuentes primarias y secundarias, así como la información obtenida mediante el estudio de casos, dan cuenta de que la cultura argentina en materia de gestión y regulación del proceso de urbanización muestra aún fuertes limitaciones en relación con los desafíos que impone este último. En efecto, el modelo predominante de regulación del uso de la tierra, y particularmente del suelo urbano, no se condice con las características e implicancias sociales de la dinámica actual del territorio: la creciente presión demográfica sobre los centros urbanos exige una adecuación de las intervenciones estatales mediante las cuales se busca incidir sobre los procesos de ocupación del territorio. Resulta entonces indispensable que los gobiernos implementen políticas activas, integrales y articuladas entre las diferentes jurisdicciones y niveles de gobierno, que no sólo limiten el imperativo del mercado y sus consecuencias sociales sobre el territorio, sino que conduzcan el proceso de producción urbana por el camino de la inclusión.

La planificación constituye uno de los ejes principales del Gobierno del Partido de Moreno, provincia de Buenos Aires, donde se han desarrollado acciones que abordan esta cuestión desde múltiples perspectivas: la movilidad, el avance de las urbanizaciones privadas, la recuperación del patrimonio, los mercados informales, entre otros. En el marco de estas acciones, en abril de 2000 el Gobierno Municipal creó el IDUAR, un organismo descentralizado que tiene como objetivos gestionar grandes proyectos urbanísticos, y administrar la tierra pública e ingresar y disponer la tierra privada municipal con fines sociales.

El esquema institucional que estructura al organismo se organiza en torno a ejes transversales de gestión y programas articulados que abordan

diferentes aspectos del territorio. Entre estos se encuentran el Programa de Ingreso de Tierras, por medio del cual se incorporan inmuebles al erario municipal por donaciones, cesiones, expropiaciones, compensaciones, vacancias por abandono, entre otras figuras; el Programa de Regularización Dominial, que permite escriturar inmuebles a favor de familias de escasos recursos y registrar viviendas como "Bien de Familia" de manera gratuita; el Programa Gestión del Hábitat, mediante el cual se desarrollan diferentes tipos de operatorias conforme a las diferentes necesidades en términos de acceso a la vivienda y a la tierra; el Programa de Grandes Proyectos Urbanos, que ha desarrollado un Centro de Traslado y ha recuperado edificios históricos y espacios verdes.



PROGRAMA DESARROLLO INSTITUCIONAL		
Mesa de orientación y relaciones con la Comunidad ONG Entidades	Universidades Institutos de investigación Intercambio y expansión	Convenios de cooperación
PROGRAMA CALIDAD DE GESTIÓN		
Actualización y control de archivo Seguimiento de tramitaciones	Consulta informática Control de plazos administrativos	

CAPÍTULO III

HACIA UNA URBANIZACIÓN SUSTENTABLE

La agenda urbana global incluye ejes temáticos que están presentes en todos los discursos, no obstante su peso relativo varía en función de cada territorio y de cada contexto político específico. Entre los más frecuentes, pueden mencionarse la competitividad, los grandes proyectos urbanos, la violencia y la seguridad, el cambio climático, el riesgo de desastres, la movilidad y la pobreza. Estos ejes han nutrido el desarrollo en profundidad de ciertas temáticas que deben tener lugar en toda iniciativa de planificación territorial. Sin embargo, el volumen de información disponible y la diversidad de abordajes potenciales pueden resultar contraproducentes para los decisores públicos si no se adoptan lineamientos políticos que permitan orientar su instrumentación.

La dinámica de urbanización argentina forma parte de un proceso mundial con el que comparte pautas comunes de producción y consumo. Por lo tanto, replantearse el modelo de desarrollo que lo sostiene es condición indispensable para tender a un modelo de urbanización sustentable. Como en toda crisis, la suma de factores que fermentan los conflictos de la urbanización puede pensarse como una oportunidad para impulsar la voluntad social de cambio.

En el marco de la emergencia de un nuevo escenario regional, el fortalecimiento de la identidad latinoamericana fue una de las ideas clave del PET. Prueba de esto son sus postulados publicados en el Avance I, en los cuales se afirmaba que “promover el desarrollo equitativo del territorio es hoy un desafío para gran parte de los gobiernos latinoamericanos que cuentan con representatividad de las mayorías populares” y que “este escenario da cuenta de la generación de un nuevo paradigma que reconoce dos vectores fundamentales: el impulso al crecimiento económico con soberanía política, asentado en el proceso de integración regional como plataforma de inclusión en la economía global y la implementación de políticas que promuevan procesos de desarrollo sostenible, lo cual sintetiza los conceptos de equidad social y sustentabilidad ambiental de los territorios nacionales”.

Los avances alcanzados en términos de integración regional configuran una vía de crecimiento alternativo al pautado por

los países desarrollados, y abre el debate sobre otros caminos o visiones alternativas del desarrollo³². Existe un consenso generalizado en torno al crecimiento basado en el fomento del mercado interno nacional y regional, en la diversificación del perfil productivo y exportador, en la pluralidad de formas de producción que promueven el surgimiento de pequeñas y medianas empresas generadoras de empleo intensivo y en torno a la necesidad de construir Estados soberanos, con voluntad de intervención, promotores de la democratización y la inclusión social. Este escenario promueve, asimismo, la revalorización del propio acervo cultural, dado que permite recuperar conceptos fundantes de los pueblos originarios, sugerentes en el contexto de la actual crisis de los países centrales. Un ejemplo de estos conceptos es la noción de buen vivir o “*sumak kawsay*”, inscripto en la Constitución de Ecuador de 2008, que establece la necesaria armonía entre el ecosistema y los seres humanos que conviven en el espacio comunitario. Esta es una de las nociones que apela a una idea de desarrollo que supera al mero crecimiento en la medida en que concibe a la calidad de vida en términos de equidad, justicia y preservación del medio ambiente.

Este nuevo contexto regional permite repensar, en clave de oportunidad, las crisis y los desafíos que trae aparejados la dinámica de producción de las ciudades argentinas, y plantearse el camino hacia una urbanización sustentable, no como una utopía sino como un objetivo orientador de nuevas políticas públicas. En esta línea, el presente capítulo plantea, en primer lugar, el concepto de derecho a la ciudad como eje principal de la agenda en materia de urbanización, en coincidencia con el proyecto de desarrollo con inclusión social que conduce el actual Gobierno Nacional. En segundo lugar, sintetiza los principales desafíos que deben enfrentar los gobiernos y que competen de forma concurrente a las jurisdicciones locales, provinciales y nacionales. Por último, se plantean los lineamientos estratégicos fundamentales de la agenda propuesta y se enumeran una serie de directrices, acciones o instrumentos específicos que, basados en experiencias nacionales e internacionales, se entienden como aportes para el diseño políticas públicas superadoras y complementarias.

Los aspectos desarrollados a lo largo del diagnóstico del sistema urbano nacional revelan las luces y sombras características de la evolución actual de las ciudades, que se traducen en el surgimiento de un amplio abanico de reclamos de movimientos sociales que interpelan a todos los niveles de gobierno. Así, los temas ligados a la cuestión urbana gozan de un protagonismo creciente en la esfera pública y, en concordancia con la diversidad espacio-temporal de los conflictos y reivindicaciones, constituyen la agenda de innumerables plataformas tales como organizaciones sociales locales e internacionales, instituciones académicas y agencias de crédito, entre otras.

En este contexto, ha emergido recientemente con fuerza el concepto de derecho a la ciudad, que remite al derecho al usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades de desarrollo personal y comunitario que las ciudades ofrecen dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. La noción surgió en el seno de movimientos contestatarios apoyados por intelectuales comprometidos en la Europa de las décadas del sesenta y del setenta y cobró dimensión política internacional durante la década del noventa, como producto del trabajo de una red de colectivos sociales que adquirió carácter global a partir de la serie de Foros Urbanos Mundiales auspiciados por UN-Hábitat que se han sucedido a lo largo de la década pasada. La Carta Mundial de Derecho a la Ciudad contiene los principales conceptos de la agenda del debate actual y cuenta con el aval de agencias de Naciones Unidas como la UNESCO y el Programa Hábitat.

Sin embargo, los contenidos de dicha agenda remiten a una noción de derecho aún embrionaria que es necesario consolidar de cara al reto, de carácter global, que supone para los gobiernos lograr incidir en los procesos de producción urbana con políticas públicas redistributivas. El espacio urbano es el lugar donde se manifiesta una parte primordial de los problemas sociales contemporáneos y donde se agudizan los desafíos que representan el crecimiento y el desarrollo humanos. Por ello, resulta ineludible revisar los marcos conceptuales preexistentes, transparentar la lógica inherente al proceso de producción urbana y construir nuevos paradigmas, que asuman el conflicto como condición sistémica y la concertación multiactoral como pauta de gobierno.

Las agencias internacionales que gravitan en la cuestión urbana suelen proveer información que revela el contraste entre algunas ciudades de América del Norte y Europa, que se sitúan a la cabeza de las mediciones globales de competitividad y calidad de vida, y otras ciudades del mundo no desarrollado que muestran, por el

contrario, los peores indicadores. Si bien puede resultar significativa a nivel macroeconómico como referencia para decisiones de inversión transnacional, este tipo de información no transparenta las contradicciones que conviven en las ciudades analizadas. Excluidas honrosas excepciones, en la gran mayoría de los procesos de urbanización contemporáneos conviven pros y contras que redundan en beneficios para una parte de sus habitantes y elevados costos para otra. La segmentación internacional de los mercados de trabajo, que produce profundas asimetrías de crecimiento entre distintas regiones y en el interior de los países, tiene su reflejo en las propias aglomeraciones. La coincidencia en el mismo espacio geográfico de importantes volúmenes de población que llegan a las ciudades en busca de empleo en servicios no calificados con sectores sociales ligados al capital concentrado se dirime mediante la segmentación espacial que el mismo mercado realiza, y pauta las condiciones de acceso al suelo urbano.

Sin embargo, poco se dice acerca de la relación de causalidad sistémica entre dichos costos y beneficios, vínculo que constituye un aspecto esencial a la lógica de producción urbana capitalista y que se ha agudizado al compás de la hegemonía que ha cobrado el capital financiero en el proceso de globalización. La valorización del suelo como activo financiero es el origen de la burbuja inmobiliaria que hizo estallar la última crisis global. No obstante, poco se ha dicho también acerca del elevado costo que este proceso ha tenido para los sectores sociales vulnerables, tales como los tenedores de hipotecas *subprime*. El pensamiento neoconservador sostiene supuestos epistemológicos que segmentan la totalidad territorial en su esfera económica, política, social o cultural, desconociendo sus contradicciones y contribuyendo a la implementación de políticas exclusivamente asistenciales para contener la conflictividad urbana. Pero la ciudad es una producción social que articula todas estas dimensiones y se constituye en un espacio de disputa de intereses, por lo cual las luces y sombras conviven en ella, sea entre fragmentos locales o entre ciudades globales, inherente a una lógica de producción que consume recursos naturales de manera irresponsable y concibe al suelo como recurso económico por encima de su valor como recurso social. En América Latina, este último punto se vuelve más evidente en la medida en que, en el marco de procesos de crecimiento económico discontinuos, la tierra se comporta particularmente como reserva de valor.

Transparentar la relación de causalidad entre costos y beneficios del proceso de producción urbana resulta ineludible si se pretende diseñar políticas públicas dirigidas a garantizar condiciones de



AVENIDA 9 DE JULIO,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

vida digna para todos sus habitantes. El derecho a la ciudad comienza por el derecho a habitarla, el derecho a habitarla comienza por la posibilidad de acceder al suelo urbano. Este derecho está condicionado por nociones naturalizadas en el imaginario social local: la legitimación del mercado como único recurso ordenador y la arraigada concepción de que la tierra abunda en la Argentina son factores que se imponen a los costos sociales, económicos y ambientales de la actual dinámica de urbanización.

En este marco, el trabajo acumulado a lo largo del desarrollo del PET plantea una discusión que trasciende el papel de

los gobiernos locales, dado que fomenta el debate en torno a la renovación de la cultura jurídica nacional. La dimensión que ha cobrado la problemática del acceso a la tierra, cuyas implicancias alcanzan tanto al medio urbano como al rural, interpela al poder público y a la sociedad en su conjunto para lograr legitimar y legalizar la función social de la propiedad. Se trata de un debate que tiene plena vigencia en América Latina y que propende a la conciliación entre los derechos individuales y los derechos comunitarios que emergen como contradictorios en los actuales conflictos relacionados con el uso y el manejo del territorio.

2

DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DE LA URBANIZACIÓN

Con el fin de abordar los desafíos y estrategias referidos a los fenómenos identificados como tendencias en las ciudades del país, se han sintetizado y agrupado ejes temáticos que contienen las cuestiones que han sido consideradas de mayor relevancia. Antes de proceder al desarrollo de cada uno de ellos, resulta pertinente aclarar que la problemática ambiental y la problemática social no constituyen ejes temáticos específicos en la medida en que se concibe que las políticas relativas a ambas dimensiones atraviesan toda la agenda de urbanización.

Promover un modelo de urbanización sustentable supone conjugar a la inclusión social y la preservación ambiental como lineamientos estratégicos inseparables. El principio constitucional que establece que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”³³ sólo puede practicarse si se lo enmarca en el cumplimiento de la suma de derechos fundamentales vinculados a la igualdad de oportunidades de desarrollo. En lo que respecta a la dimensión ambiental, las acciones de gobierno deben basarse en una

concepción integral del territorio, que vincule las políticas de crecimiento con un mejor manejo de los bienes naturales, con la preservación de sus servicios ambientales y con la compensación de los pasivos generados por la acción antrópica. En cuanto a la dimensión social, este mandato supone no sólo el deber de desplegar políticas sociales que mitiguen la inequidad heredada, sino también el de asumir la responsabilidad de distribuir equitativamente los costos y beneficios de la urbanización. En suma, los anteriores conceptos se cristalizan en el enfoque de cada problemática desarrollada, en tanto se entiende que constituyen la plataforma básica de cualquier gestión de gobierno que se proponga revertir las actuales tendencias para encaminarse hacia un proceso de urbanización sustentable.

Como principales ejes temáticos se sintetizan los siguientes: la estructuración del sistema urbano nacional, las pautas de crecimiento urbano, la sostenibilidad económica de la urbanización y los nuevos desafíos del gobierno local. Para cada eje temático se resumen los principales desafíos de gobierno y se plantean los lineamientos estratégicos que deberían vertebrar una política de urbanización a lo largo de todo el territorio nacional.

2.1. ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA URBANO NACIONAL

La investigación realizada sobre la estructuración del sistema urbano nacional fortalece, en términos metodológicos, el diagnóstico realizado durante los primeros pasos del PET. El sistema urbano argentino se confirma como un sistema muy dispar en términos de densidades y jerarquías, estructurado a partir de los procesos de ocupación y valorización económica del territorio, altamente polarizado en torno a las grandes ciudades y, particularmente, en torno a la Región Metropolitana de Buenos Aires. Además, se observa la existencia de una serie de ciudades intermedias –muchas de ellas pujantes y dinámicas– y de pequeños núcleos de servicios rurales, con frágiles interconexiones regionales y notables diferencias en la capacidad para proveer bienes y servicios a sus habitantes y a sus entornos rurales.

Las dinámicas territoriales actuales agregan complejidad a esta histórica estructuración: los límites urbano-rurales se desdibujan, con lo cual se generan nuevas formas de ruralidad; las nuevas tecnologías y procesos productivos atraviesan todos los sectores

de la actividad económica y cambian las formas de trabajo y la demanda de los mercados laborales; la dinámica de integración regional reconfigura los conflictos y oportunidades territoriales y, finalmente, los sistemas de transporte y comunicaciones alteran las relaciones espacio-tiempo. En este nuevo escenario, no hay respuestas uniformes para atender la diversidad de situaciones particulares que emergen; por lo cual, de no mediar políticas diferenciadas, la inequidad en el acceso de la población a los bienes y servicios podría profundizarse, con lo cual se acentuaría el histórico desequilibrio regional.

Estas consideraciones enmarcan el desafío verdaderamente federal que implica, para todos los niveles de gobierno, diseñar políticas públicas que superen la noción de competitividad urbana –entendida como acumulación de atributos individuales que fomentan el clima de inversiones en una ciudad– apuntando a mejorar el desempeño urbano en términos de complementación, cooperación y solidaridad territorial. Tal es la visión que

guía la estrategia de Fortalecimiento de un Sistema Policéntrico de Ciudades concertada en el marco de PET. Este objetivo tiene como eje rector la implementación de políticas dirigidas a lograr el arraigo de la población en su lugar de origen, ofreciendo condiciones atractivas para el desarrollo de las actividades productivas generadoras de empleo local, para desalentar así la migración hacia las grandes aglomeraciones. Se enumeran a continuación los lineamientos propuestos a tales efectos:

CONCURRENCIA Y ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El modelo de desarrollo conducido por el Gobierno Nacional durante los últimos ocho años, que ha reposicionando en el sendero del desarrollo a regiones históricamente rezagadas, fue realizado al compás de la reconstrucción de los instrumentos de Estado desde una nueva visión política. Este proceso se refleja en gran parte de los gobiernos provinciales y locales y constituye un activo fundamental para avanzar en la estrategia de fortalecer el policentrismo en el sistema urbano nacional.

La articulación de las políticas urbanas con las políticas económicas, sociales, de educación y de salud es esencial para lograr un efecto sinérgico en el territorio. Fomentar el desarrollo de cadenas de diversificación productiva en origen requiere, por ejemplo, la concurrencia de políticas sociales, de capacitación de agentes, de inversión en tecnología, de provisión de energía y de procedimientos de regulación y control, entre otras, que comprometan a todos los niveles de gobierno. Para que ello ocurra resulta fundamental la articulación de las diferentes políticas sectoriales y de los diferentes niveles de gobierno –local, provincial y nacional– en el marco de una visión integral del territorio. Las herramientas tecnológicas permiten, actualmente, evaluar y monitorear el impacto de las iniciativas públicas y privadas en su dimensión socioespacial. No obstante, avanzar en esta perspectiva implica dar un salto cualitativo respecto de la tendencia a la atomización –cuando no la disputa entre jurisdicciones– que caracteriza a las decisiones del sector público. Las iniciativas de cooperación entre organismos del Estado Nacional surgidas a lo largo de las sucesivas fases del PET sugieren la posibilidad de avances significativos y no cabe duda de que se trata de un paso de maduración institucional aún pendiente.

INFRAESTRUCTURAS GENERALES, DE CONECTIVIDAD REGIONAL Y EQUIPAMIENTO SOCIAL

La inversión pública en infraestructura y equipamiento social es de vital importancia para conformar un esquema policéntrico de ciudades. El buen suministro de energía, de redes de comunicaciones y de transportes es condición fundamental para la radicación de actividades productivas y de servicios. Asimismo, una buena cobertura de salud, de educación, de vivienda y de equipamiento cultural, deportivo y recreativo son condiciones esenciales cuando se aspira al desarrollo de una red de centros intermedios que distribuyan la oferta de servicios históricamente concentrados en las ciudades principales.

Entre las inversiones en infraestructura, merecen una mención particular las destinadas a la conectividad interregional, ya que cumplen un rol fundamental en la redistribución de funciones en el territorio. El acceso al conjunto de bienes y servicios prestados en las ciudades se realiza en diversas dimensiones temporales –cotidianas, esporádicas o de emergencia– y espaciales –de

proximidad o de diferentes distancias–. La garantía de un buen nivel de conectividad en escalas metropolitanas y regionales es de gran importancia para reforzar los atributos de relación entre los nodos que componen el sistema urbano en tanto racionalizan las inversiones, por ejemplo, en servicios sociales de escala microrregional. Esto responde a una mirada integral del territorio, que pretende reemplazar una visión estática concentrada en los lugares de prestación por una visión relacional enfocada en las condiciones de acceso a esos lugares de prestación.

Si bien caben, en este particular, las consideraciones generales en lo que respecta a la necesidad de concurrencia y articulación de políticas públicas, se destaca entre los actores involucrados el papel del gobierno local, en su doble dimensión de autoridad competente –por mandato constitucional– en el ordenamiento del territorio y de referente directo del poder público ante la ciudadanía. Las inversiones físicas tienen una decidida impronta en la configuración de la ciudad, su materialidad tensa el desarrollo urbano implicando, en todos los casos, su futuro. Esta inversión nunca es inocua, y sus efectos, ya sean positivos o negativos, forman parte del capital fijo sobre el cual se asentará la vida urbana en lo consecutivo, porque afectan cuestiones tan relevantes como las condiciones de movilidad de bienes y personas, la calidad ambiental y del espacio público, la dinámica del mercado de suelo y la productividad del periurbano, entre otras. Sin embargo, es habitual que la decisión de las grandes inversiones –su diseño y localización– se tomen fuera del ámbito local y que queden en manos de quien maneja el presupuesto. En este sentido, es indispensable el fortalecimiento de los gobiernos locales, de su capacidad de interlocución e incidencia en las decisiones de fuerte impacto territorial públicas y privadas.

PLANIFICACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DEL PET

El PET constituye un marco privilegiado para instalar políticas que apuntan al desarrollo de un sistema urbano policéntrico, ya que lo plantea en dos escalas: la del territorio nacional y en el interior de los territorios provinciales. Desde la mirada federal se propuso esta visión de organización futura, perspectiva retomada en cada uno de los Modelos Deseados Provinciales en busca del mismo principio de equidad en la distribución de las funciones urbanas. En consecuencia, así como en el espacio nacional se identificaron los nodos que cumplen un rol estructurante del territorio y aquellos con vocación para ser potenciados, en el provincial se acrecentó la importancia de centros que brindan servicios básicos para extensas áreas con población dispersa, más allá de su jerarquía dentro del sistema nacional. Para todos, y en virtud de cada perfil urbano, se plantean lineamientos de acción dirigidos a fortalecer su desempeño dentro del sistema.

Esta perspectiva abre, a su vez, un camino de recuperación de la planificación regional, en la medida que exige situar a cada plan urbano en la complejidad y vocación del contexto en que se inserta: en entornos metropolitanos, en microrregiones compuestas por diferentes localidades, en ejes de circulación, en ámbitos transfronterizos, etc. Esta visión es necesaria para superar la práctica prevaleciente de planificar como islas los ejidos urbanos de los centros de servicio rurales, y que deja librado el resto del territorio a su vocación exclusivamente productiva. Sólo en esos marcos es aprehensible la dinámica demográfica, económica, social y ambiental del territorio, lo que hará posible el diseño de políticas eficientes.

Las políticas que promuevan un sistema policéntrico de ciudades deben ir acompañadas por medidas que, a su vez, apunten a un crecimiento urbano sustentable. Para desarrollar los lineamientos referidos a este objetivo, se sintetizan los rasgos y tendencias analizados a lo largo del Capítulo II, referidos a la dinámica de crecimiento de las ciudades grandes y medias en la Argentina en las últimas décadas:

- un proceso expansivo, de crecimiento poroso o a salto de mata y de baja densidad, que produce una ciudad cara en términos de la inversión necesaria para la provisión y el mantenimiento de servicios y de los costos para la población socialmente más vulnerable, destinada a vivir en las zonas más alejadas y de peores dotaciones
- una expansión residencial que se produce mediante la combinación de loteos formales, barrios de vivienda social, urbanizaciones cerradas y ocupaciones informales, en un marco normativo laxo que privilegia las decisiones de los propietarios individuales, y que favorece entonces la obtención de rentas especulativas en los suelos vacantes intermedios
- el abandono de las áreas con mayores carencias por la privatización de los servicios de saneamiento, que penalizó las inversiones en estos barrios y produjo en consecuencia un pasivo que debió asumir el sector público mediante procesos de reestatización
- la coexistencia de procesos de terciarización, con deterioro ambiental y pérdida de población en las áreas centrales y/o consolidadas o de sustitución de las tipologías edificatorias originales por enclaves de alta renta, con ocupaciones informales y barrios cerrados en la periferia, que ponen en evidencia la fragmentación socioespacial
- la presión de la urbanización en el periurbano, que desplaza actividades rurales tradicionales y avanza sobre áreas que proveen los servicios ambientales del territorio, comprometiendo su productividad y sustentabilidad futura así como sobre áreas de riesgo de desastres naturales, que ponen en juego la vida en los asentamientos humanos

La tendencia a la expansión con descenso de densidad promedio es un fenómeno mundial que da pie a un debate global controvertido acerca de las políticas que merece. Si bien la literatura al respecto es abundante, puede afirmarse, con el fin de simplificar para hacer más clara la exposición, que la discusión se polariza en torno a dos posiciones. La primera sostiene que no es viable pretender modificar esta lógica y que, por lo tanto, la planificación urbana debe limitarse a dar cuenta de ella como eje para proyectar las demandas futuras, con sus costos asociados. Esta posición se funda en una defensa de la idea de autorregulación del mercado y se basa en el fracaso de, por ejemplo, las políticas de contención del crecimiento mediante cinturones verdes, que no lograron contener la demanda de suelo por fuera de su perímetro. De acuerdo con esta postura, la ampliación de la oferta de suelo minimiza las distorsiones y propende al equilibrio de precios. La segunda posición sostiene, por el contrario, que el Estado debe limitar la expansión desmedida mediante regulaciones severas, argumentando que la liberalización absoluta del suelo no sólo no aporta a la reducción de los precios sino que los eleva. Para fundamentar esta afirmación puede mencionarse el caso de la metrópoli de Santiago de Chile, que muestra altos niveles de inequidad, producto de aplicar una política de fuerte desregulación del mercado de suelo a lo largo de los últimos treinta años³⁴. Asimismo, la aplicación de esta misma política en

algunas ciudades europeas, como Madrid –sostén de la burbuja inmobiliaria desde la década del noventa– revela hoy sus graves consecuencias económicas y ambientales.

En nuestro contexto regional, el debate acerca de la viabilidad de contener la expansión urbana tiene como ingrediente generalizado la temática de la pobreza y la informalidad. Se parte del entendimiento de que la complejidad del fenómeno demanda políticas activas, articuladas y de diversa naturaleza pero, en cualquier caso, adoptando como postulado fundamental la responsabilidad pública de intervenir en los mercados de suelo que determinan el proceso real de producción urbana. Este enfoque es el que adopta el presente trabajo, y los lineamientos que a continuación se enumeran resumen, como consignas orientadoras, las prácticas de planificación urbana que han dado buenos resultados en otras ciudades del mundo, considerando particularmente las ciudades latinoamericanas, y que se están llevando a cabo, además, en buena parte de las nuestras.

En las áreas centrales y barrios consolidados:

- Promover la recuperación y la vitalidad de los centros, que implica fomentar los usos mixtos y adecuar la normativa urbana para que se premien los usos residenciales y los servicios asociados y, por el contrario, se penalice la expulsión de población
- Desarrollar programas de vivienda de integración social, tales como reconversión de inquilinatos, hoteles y pensiones, recuperación y regularización de viviendas ocupadas o nuevos edificios de vivienda pública dentro del parcelario existente
- Intervenir en los mercados de alquileres mediante subsidios y garantías a la demanda, incentivos a la oferta, etcétera
- Mejorar la calidad y la oferta de los espacios públicos y los equipamientos asociados a la residencia –educación, salud, cultura, esparcimiento, deporte, comercio de proximidad, etc.– asegurando paralelamente la protección, recuperación y mantenimiento de los ámbitos con valor patrimonial
- Acondicionar el área central para un acceso masivo en transporte público y desarrollar redes peatonales en los que se consideren especialmente las condiciones de seguridad y confort

En las áreas sin consolidar:

- Consolidar los tejidos urbanos completando la construcción de infraestructuras y dotaciones básicas como las redes sanitarias, equipamientos comunitarios, espacios públicos, redes de transporte, etcétera
- Implementar políticas de mejora de hábitat construido, para integrar a los habitantes de villas y asentamientos a la ciudad mediante procesos de regularización dominial y extensión de redes y servicios
- Fomentar la urbanización de los vacíos intersticiales con operaciones de vivienda pública o pública-privada, con densidades residenciales medias y usos mixtos que promuevan la formación de centralidades barriales
- Aplicar normativas que premien el completamiento de tejidos y graven la vacancia de usos o la subutilización de la edificabilidad

En las áreas de expansión:

- Establecer una delimitación normativa para la expansión urbana, que prevea áreas de reserva para futuras expansiones, así como de infraestructuras y equipamientos de escala urbana y regional –vialidad, transporte y logística, espacios públicos



CÓRDOBA,
Provincia de Córdoba.

- regionales, entre otros–, sobre la base de los riesgos y oportunidades propios de su ámbito de inserción territorial
- Aumentar la densidad promedio del tejido residencial mediante operaciones públicas o público-privadas, que fomenten la mixtura social y garanticen la continuidad de las nuevas urbanizaciones con la ciudad existente
 - Incorporar la planificación de la movilidad como dimensión específica en todos los proyectos de nueva urbanización para mejorar las condiciones de acceso a la red de transporte público –distanciamiento de paradas, información sobre recorridos y horarios, etc.–, en pos de minimizar las distancias y los tiempos de viaje, priorizando los trayectos cortos
 - Garantizar que las nuevas urbanizaciones se adecuen a las condiciones ambientales del territorio, que implica impedir la urbanización de áreas ambientalmente frágiles que comprometan servicios ambientales básicos o que comporten riesgos para el asentamiento humano
 - Preservar la productividad rural del borde periurbano mediante acciones de penalización de los suelos rurales improductivos, la creación de parques agrarios o la promoción de cultivos intensivos y programas de agricultura familiar, lineamientos coincidentes con líneas estratégicas que promueven la agricultura sustentable
 - Tal como se mencionó inicialmente, las problemáticas y los lineamientos enumerados son propios de las ciudades gran-



COMODORO RIVADAVIA,
Provincia de Chubut.

des y medias del país, incluidas dentro de las cuatro primeras jerarquías del sistema urbano. Como se ha visto mediante el análisis de casos, los nodos microrregionales revelan tendencias coincidentes, aunque su magnitud no alcanza para alterar la estructura urbana de manera significativa. Escapan a esta generalización aquellos nodos microrregionales que se encuentran conurbados –que pueden verse afectados por la dinámica de expansión del centro de referencia– o los ligados a la actividad turística.

El análisis del sistema urbano revela que las pequeñas ciudades y los centros de servicios rurales pueden verse afectados por otras cuestiones tales como, por un lado, el estancamiento o decrecimiento de su población y la presión de la agricultura extensiva sobre el borde urbanizado o, por otro lado, la migración de la población rural dispersa asociada a la reconversión productiva de sus regiones de pertenencia. En el primer caso, el desafío radica en garantizar su supervivencia como centros de servicios, así como en tomar medidas que apunten a revertir el impacto de la actividad productiva sobre las condiciones de vida de la población. En el segundo caso, se trata de lograr la articulación de inversión pública a nivel supramunicipal y de implementar políticas de fortalecimiento institucional dirigidas a revertir su fragilidad para proveer servicios a una población creciente y socialmente vulnerable.

Recalificar los barrios degradados, completar la urbanización en las áreas sin consolidar, ejecutar las infraestructuras que la ciudad necesita como soporte de su desarrollo económico, garantizar el acceso de la población a una vivienda adecuada y proveer acceso universal a la educación y la salud –hecho distintivo del país en el contexto regional– son medidas que requieren, además de voluntad política y capacidad de gobierno, de ingentes recursos económicos.

En la medida en que esta demanda sobrepasa la capacidad financiera de la mayoría de las ciudades del mundo, los recursos locales se complementan con aportes de los gobiernos supramunicipales mediante mecanismos adecuados a la organización institucional de cada Estado. Esta realidad, que relativiza la autonomía municipal, alimenta en ciertos ámbitos la discusión en torno a la descentralización-recentralización de responsabilidades. En la Argentina, los recursos municipales provienen fundamentalmente de la coparticipación determinada por la legislación de cada provincia, siendo heterogéneos los criterios de distribución y ejecución. Por otra parte, el actual escenario de crecimiento ha profundizado las diferencias entre, por un lado, las ciudades con economías pujantes y acceso al crédito, en las que el propio capital social y la pertenencia regional son claves para fortalecer su desempeño y, por el otro, las pequeñas ciudades en las que el desempeño está fuertemente limitado por las condiciones históricas de inequidad en materia de recursos humanos y oportunidades para el desarrollo.

Más allá de la posibilidad de obtener recursos mediante vías como el financiamiento externo, los incentivos al sector privado o las operaciones público-privadas, en lo que respecta a los canales que permitirían acrecentar los recursos genuinos de los gobiernos locales, las indagaciones y líneas de trabajo coinciden en la necesidad de llevar a cabo reformas tributarias y normativas. Éstas se asientan en la noción según la cual la renta generada durante el proceso de urbanización es producto de su propia dinámica y, por lo tanto, parte de esa renta debe retroalimentar dicho proceso, para financiar su calidad y distribución equitativa.

Los lineamientos que se desarrollan en este marco se basan en la investigación sobre prácticas e iniciativas contemporáneas en diversos países y apuntan tanto al fortalecimiento de los instrumentos habitualmente utilizados como a la introducción de otros que permiten ampliar la capacidad de gobierno de la urbanización. Asumiendo sus inevitables solapamientos, se distinguen entre ellos la temática catastral, la tributación inmobiliaria, la recuperación pública de plusvalías del proceso de urbanización y la formación de bancos de suelo. Si bien todas estas dimensiones están condicionadas por las particularidades de la organización federal argentina, su enumeración indica caminos posibles para mejorar la perspectiva económica de los gobiernos locales.

ADMINISTRACIÓN DEL CATASTRO

Los catastros son una herramienta fundamental para la planificación urbana y regional y el avance tecnológico ha potenciado su capacidad como tal. Las funciones que pueden cumplir actualmente son múltiples, ya que se basan en sistemas de información geográfica que integran datos sobre el registro y la propiedad del suelo, sus características físicas, demográficas y socioeconómicas, su zonificación normativa y datos ambientales, entre otros. Así, conjugan información históricamente acu-

mulada en esferas separadas y aportan, mediante sus aplicaciones, innumerables posibilidades para racionalizar los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, al igual que en muchos otros ámbitos, el aprovechamiento de las oportunidades que provee la tecnología requiere una reforma de los marcos institucionales y legales, así como de un cambio de hábitos y un esfuerzo de capacitación de los recursos humanos.

La Ley Nacional de Catastro 26.209 de 2007 establece a los catastros como un componente sustancial de la infraestructura de datos espaciales y se los reconoce como la base del sistema inmobiliario en sus aspectos tributarios, de policía y de ordenamiento territorial. La ley incorpora, además, la necesidad de publicidad de los objetos territoriales –los inmuebles– y sus estados parcelarios, lo cual permite que el Estado cuente con información sistematizada relativa a su territorio –como las edificaciones y las valuaciones parcelarias– y contribuye a transparentar el tráfico inmobiliario. En cuanto a su aplicación, cabe destacar que es profundamente heterogénea, ya que la ley deriva su reglamentación a las jurisdicciones provinciales que, en algunos casos, la han derivado a su vez a las jurisdicciones locales.

Por su parte, los registros de la propiedad inmueble de las distintas jurisdicciones aún son muy heterogéneos, no obstante existe una ley nacional³⁵ que unifica la forma de organizar la información inmobiliaria por medio del llamado “sistema de matrícula folio real”. Este sistema toma como criterio de registro al propio inmueble, en reemplazo del sistema cronológico personal, en los que el registro se hace a partir de las personas. Sin embargo, quedan jurisdicciones que no han adaptado su registro a la ley, por lo que aún conviven ambos sistemas. A partir de este escenario, se ha creado el Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble –por ley 26.387– que promueve la aplicación integral y uniforme de la ley nacional de registros de la propiedad inmueble, el desarrollo y modernización de dichos registros y el mejoramiento del servicio de la publicidad registral inmobiliaria en todo el territorio del país³⁶. De acuerdo con estas consideraciones, resulta fundamental la implementación integral de las referidas normas en todo el país, a efectos de actualizar y homogeneizar la información y de garantizar mayor eficiencia en la tributación inmobiliaria.

Finalmente, si bien aún son pocas las grandes ciudades que cuentan con catastros actualizados y multifinalitarios, así como con los recursos humanos necesarios para administrarlos, cabe destacar el importante avance que se ha hecho en varias jurisdicciones del país –entre ellas, la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Misiones– en relación con este tipo de catastros. No obstante, fortalecer la capacidad municipal de planificar y gobernar la urbanización supone que los gobiernos locales puedan administrar sus catastros, en tanto esto constituye la condición de partida para poder, en adelante, pasar a una planificación activa y articulada con la fiscalidad. Esto requiere, a su vez, programas de fortalecimiento institucional que conjuguen la instalación de tecnología, la capacitación de recursos humanos, la reorganización de las estructuras administrativas y, fundamentalmente, la voluntad política de democratizar el gobierno del territorio.

TRIBUTACIÓN INMOBILIARIA

En el ámbito internacional, está generalizada la noción de que el impuesto a la propiedad inmobiliaria, asociado a una buena

SAN MIGUEL DE TUCUMÁN,
Provincia de Tucumán.



administración, es el recurso más adecuado para financiar la urbanización y fortalecer la autonomía de gestión local. De hecho, es aplicado en la mayoría de los países del mundo y suele ser fijado en la esfera municipal, considerando que la base gravable refleja las inversiones realizadas por los gobiernos locales. En América Latina es también un recurso predominante, si bien su implementación varía en función de su impacto relativo y de la autoridad que lo percibe. Además, el monto de recaudación promedio es más bajo que en los países desarrollados.

En la Argentina, la aplicación del tributo inmobiliario es de jurisdicción provincial –quitando algunas excepciones en las que fue delegado a la jurisdicción local– mientras que los municipios recaudan, fundamentalmente, las tasas por servicios. Esto constituye un tema pendiente en el marco del proceso de autonomización municipal que se inició con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, durante el cual se ampliaron las competencias de los gobiernos locales, entre ellas la creación e imposición de tributos. La autonomía municipal ha sido incluida hasta el momento en veinte constituciones provinciales³⁷ –si bien su consideración autonómica depende, entre otros criterios, de las diversas magnitudes de población con las que se fija la jerarquía de municipio– y en la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cuanto a las facultades tributarias otorgadas, éstas varían, de mayor a menor nivel de autonomía, entre facultades amplias, facultad impositiva expresa sobre la propiedad inmobiliaria y facultad de recaudar exclusivamente tasas o contribuciones retributivas por servicios. Si bien diecinueve provincias otorgaron facultades impositivas a sus municipios, once de las cuales lo hicieron específicamente sobre la propiedad inmobiliaria, los municipios están recaudando impuestos a la propiedad inmobiliaria solamente en siete provincias: Chaco, Corrientes, Formosa, Salta, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego³⁸.

Este resumido mapa federal se complementa con un abanico de denominaciones y categorías tributarias, muchas veces ambiguas, que se agrega a una compleja categorización de las diferentes escalas de los gobiernos locales que expresan la aún frágil estructura impositiva que existe sobre la propiedad. Este escenario se suma al ya mencionado déficit en la administración de los catastros locales, y pone en evidencia la tensión entre los

distintos niveles jurisdiccionales en torno al poder de tributación y la todavía escasa autonomía de los gobiernos municipales para afrontar la dinámica de crecimiento con recursos genuinos implementando medidas urbanísticas proactivas.

RECUPERACIÓN PÚBLICA DE PLUSVALÍAS

Se entiende por plusvalías urbanas a los incrementos acumulados en el precio del inmueble por las acciones externas al propietario. Ésta se conforma, por un lado, por la acción pública –es decir, inversión en infraestructuras y equipamientos urbanos y cambios de las normativas que determinan los parámetros de edificabilidad del suelo– y, por el otro, por la acción privada –es decir, edificación y actividades económicas–.

La teoría y práctica de la recuperación de plusvalías producidas al compás del proceso de urbanización es de larga data y cuenta con abundante casuística, tanto en países desarrollados como en algunos países de América Latina. La noción del derecho de recupero público de plusvalías está asentada, por ejemplo, en la ley del suelo española desde el año 1956 y constituye una práctica internalizada entre los actores implicados en la actividad inmobiliaria. Es, asimismo, abundante la literatura que sustenta sus presupuestos éticos, económicos y jurídicos³⁹, que en términos generales pueden resumirse en los tres puntos siguientes:

- es función de la planificación urbana entender en la creación de elementos necesarios para el desarrollo armónico de la ciudad –infraestructuras comunes, áreas protegidas, espacios verdes, equipamientos sociales y recreativos– y distribuir equitativamente los costos y beneficios generados por el proceso de urbanización
- el Estado debe contar con herramientas que permitan recuperar parte de los incrementos del valor del suelo en manos de los propietarios, a efectos de financiar la urbanización
- los propietarios de suelo deben participar en el financiamiento de las inversiones que requiere la urbanización porque, de lo contrario, se estarían apropiando de rentas que no derivan de su esfuerzo, hecho que atenta contra el principio civilista al promover el enriquecimiento sin justa causa



Existen múltiples mecanismos por medio de los cuales puede realizarse la recuperación pública de plusvalías, aunque la viabilidad de su aplicación está íntimamente vinculada al andamiaje institucional, jurídico y tributario de cada localidad, región o país, en la medida que involucra cuestiones clave como la valuación de los inmuebles, los criterios impositivos predominantes y el derecho de propiedad.

Este mecanismo de financiamiento se sustenta en la noción de que la propiedad supone deberes y derechos –en relación con su función social– y en la separación del derecho de propiedad y del derecho de construcción. Esto significa que el propietario tiene derechos exclusivos sobre la tierra pero no atribuciones ilimitadas en materia de uso, ya que estos están sujetos al cumplimiento de una serie de condiciones, fijadas por la normativa urbana emergente de la planificación local. Ejemplo de esto es que el derecho a construir se patrimonializa recién a partir del otorgamiento de un permiso de edificación –mientras éste no exista, las normas pueden variar, sin que ello afecte el derecho real–. Este supuesto es, sin embargo, un tema controvertido en el marco de una cultura jurídica patrimonialista, que tiende a sostener derechos individuales ilimitados sobre la propiedad. En la esfera económica, la teoría ha demostrado que la captación total o parcial de la renta del suelo o de sus incrementos por parte del Estado no afecta a las decisiones de inversión y que, por el contrario, puede fomentar un uso más intensivo de la tierra⁴⁰. Sin embargo, también suele ser materia de controversia, fundamentalmente en torno a la forma de medición del valor de los incrementos de renta. Las experiencias en este sentido se distinguen entre la valuación sobre la base de datos de mercado y sobre la base de la denominada valuación en masa, que extrapola la valuación de las propiedades implementando metodologías de econometría tales como los precios hedónicos, ésta última, la más utilizada. En este sentido, el éxito de cualquier reforma tributaria depende del nivel de acceso a la información y su actualización permanente, lo cual está directamente vinculado con la eficiencia en la administración del catastro.

En cuanto a los antecedentes en la materia, al ya mencionado caso español pueden agregarse los casos de Francia e Italia, ambos sustentados jurídicamente en la separación del derecho de propiedad y el derecho a construir. A partir del año 1975, Francia

establece como instrumento el *Plafond Légal de Densité*, es decir, un otorgamiento oneroso del derecho de construir o de suelo creado, fijando un índice mínimo de aprovechamiento del suelo urbano según regiones del país, a partir del cual el derecho a edificar se materializa mediante una contrapartida que el interesado paga al Estado. En Italia, la *Perequazione urbanistica* consiste en fijar índices diversos de edificabilidad, diferenciando las partes de la ciudad donde puede construirse o densificarse de aquellas que se destinan a usos no edificables. Así, los propietarios de suelos no edificables pueden vender derechos de edificabilidad a los propietarios de aquellos suelos que sí lo son para que continúen edificando, lo cual genera incentivos para la preservación de áreas sensibles como zonas históricas, áreas verdes, de uso público, etc. Finalmente, el Reino Unido, en el marco del *Town and Country Planning Act* de 1990, también implementa la captura de plusvalías generadas por el desarrollo de emprendimientos. Esta captura se efectiviza mediante negociaciones entre autoridades locales y desarrolladores, que resultan en condiciones y obligaciones por parte de estos últimos. Durante las negociaciones, las autoridades exigen aportes para asegurar la provisión de infraestructuras, transporte, equipamientos de educación y salud, entre otros, a la vez de mitigar posibles impactos negativos del desarrollo. Asimismo, con fines de integración social, en estas negociaciones se exige a los desarrolladores que un porcentaje –que puede alcanzar el 35%– sea destinado a vivienda social.

Los países que más han avanzado en este sentido en América Latina, tanto en su base jurídica como en experiencias de implementación, son Colombia y Brasil, de organización unitaria y federal respectivamente. Ambos han sancionado leyes que abrevan en la experiencia previa, reinterpretándola en función de las especificidades de cada país: en Colombia, la Ley de Desarrollo Territorial 388, de 1997; y en Brasil, el Estatuto de la Ciudad 10.257, de 2001. El texto de este último incluye una serie de mecanismos mediante los cuales puede realizarse la recuperación pública de plusvalías, tales como la transferencia del derecho a construir, el otorgamiento oneroso del derecho de construir o suelo creado, el impuesto predial progresivo, las operaciones consorciadas y la contribución por mejoras, entre otros. Ambas regulaciones se han implementado con avances y retrocesos, que dieron lugar a defensores y detractores, por lo que puede considerarse que se encuentran aún en proceso de maduración.

CÓRDOBA,
Provincia de Córdoba.



En la Argentina, el concepto de recupero público de plusvalías se está instalando recientemente y no cuenta aún con legislación contundente que lo avale, a pesar de que diversos grupos de opinión especializada afirman su viabilidad sobre la base de la interpretación de los contenidos de la Constitución Nacional y de las respectivas Constituciones Provinciales. De hecho, en los casos en que se aplica, se hace fundamentalmente por medio de la figura de convenios urbanísticos o de figuras de negociación público-privada, específicamente de acuerdos mediante los cuales se convienen aportes de inversión en infraestructuras y equipamientos por parte de los privados contra el otorgamiento público de normativa ad hoc. Esta figura es característica de la cultura urbanística anglosajona y se aplica hoy en la mayoría de las ciudades del mundo. Otra operatoria con antecedentes en Argentina es la de recuperación por mejoras, siendo el caso más conocido el de la ley 23.514 –de creación del fondo permanente para la ampliación de la red de subterráneos– mediante el cual se creó un fondo para la extensión de la red proveniente de incrementos en el impuesto inmobiliario, patentes del parque automotor o permisos de circulación vehicular, sumado a un plus cobrado a la población directamente beneficiada –400 metros a cada lado de la línea– por mayor accesibilidad y valoración de sus inmuebles.

En suma, si bien en la Argentina la noción de recuperación pública de plusvalías está presente en la planificación urbana de diversos municipios y con refrendo en ciertos casos en ordenanzas específicas –Malvinas Argentinas, Neuquén, Rosario o el mencionado caso de Trenque Lauquen–, su aplicación es aún incipiente y en algunos casos resistida. Sin embargo, dada su vocación como herramienta de financiamiento de la urbanización y de redistribución de sus beneficios, su aplicabilidad mediante una diversidad de figuras proactivas susceptibles de adecuarse a cada realidad local y la suma de experiencias internacionales y propias que pueden tomarse como referencia, es deseable que los gobiernos locales puedan profundizar los avances en este sentido.

BANCOS DE SUELO

El banco de suelo, sea rural o urbano, es un instrumento que ha comenzado a instalarse en la agenda de los gobiernos locales y provinciales como herramienta para dar respuesta a la movilización social en demanda de acceso a la tierra.

El origen de este instrumento se encuentra en la legislación urbanística española: la ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de España, que data de 1956 pero fue actualizada en el año 2008, establece la cesión a los gobiernos locales de entre un

5% y un 15% de suelo neto edificable, además de las cesiones obligatorias para vialidades y espacios y equipamientos comunes. Por medio de estas cesiones se conforman los Patrimonios Públicos de Suelo –conocidos como bancos de suelo– con el objetivo de poder orientar la urbanización desde las directrices de cada ayuntamiento local. La adquisición y/o gestión de suelos por parte de estos últimos se realiza mediante diversas modalidades: la adquisición en el mercado de suelos rurales o expectantes con anterioridad a su cambio de situación urbanística o recalificación, con el objeto de captar las plusvalías generadas por él mismo; la expropiación urbanística sobre la base del desarrollo de un plan en el que se declara al municipio como ente actuante; el régimen oneroso, por adquisición directa y el régimen gratuito por cesiones obligatorias al momento de la urbanización o procedentes de convenios urbanísticos, combinados con diversos mecanismos de gestión urbana específicos de la legislación española.

Otro caso de conformación de bancos de tierra como instrumento de intervención sobre el mercado de suelo es el de Colombia que, mediante la ley 9/89 de Reforma Urbana, establece instrumentos financieros para la reforma y la extinción de dominio sobre aquellos inmuebles que no cumplen una función social, con el objeto de ampliar la oferta de suelos.

En nuestro país, si bien no se cuenta con legislación específica, existen numerosas iniciativas al respecto. Como se ha mencionado con anterioridad, el ejemplo más avanzado es el del municipio de Moreno, en la provincia de Buenos Aires, que implementa esta modalidad desde hace más de diez años a través del IDUAR.

La creación de bancos de suelo puede realizarse mediante procedimientos y formatos administrativos distintos, y constituye una herramienta cuya utilidad depende de la eficiencia de la administración urbanística en su conjunto. Las acciones que pueden desarrollarse a partir de la creación de bancos de tierra en el marco de la gestión del proceso de urbanización son múltiples; entre ellas: ofertar parcelas edificables para intervenir en el precio del suelo, orientar el crecimiento de la ciudad en determinada dirección, ofertar suelo a precios inferiores a los del mercado como política habitacional o de congelamiento del déficit habitacional, disponer de suelo urbano para efectuar permutas o canjes que permitan actuaciones en otras zonas sensibles de la ciudad –centros históricos, áreas degradadas–, transferir a un ente de interés público un patrimonio de terreno edificable que, puesto en valor en el mercado, suministre recursos para presupuestos extraordinarios de inversión urbanística, y auspiciar la transformación de zonas degradadas mediante su compra y remodelación con fondos públicos.

Todos los ejes temáticos mencionados confluyen en la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, en tanto son los representantes más próximos del Estado ante la ciudadanía. Si bien esta cuestión es materia de análisis de organismos públicos específicos y foros especializados e intentar abordarla en toda su complejidad excedería ampliamente el campo de estudio del presente trabajo, se desarrollan algunos aspectos que resultan fundamentales para una mejor gestión de la cuestión urbana. En primer lugar, se mencionan en forma sintética los ejes problemáticos detectados a lo largo de la investigación, de incidencia directa en la gestión del territorio, recabados a través del estudio de casos y de los trabajos consultados. En segundo lugar, se identifican las líneas de acción o reconversión de las formas de gobierno que se revelan como imprescindibles para abordar ese escenario. Entre los primeros, se destacan:

- el aumento de la presión demográfica sobre los centros urbanos, que se traduce en una conflictividad social creciente, producto de la dificultad de importantes sectores de la sociedad para acceder a bienes y servicios urbanos y a una vivienda adecuada
- el pasivo económico, social y ambiental que genera el modelo prevaleciente de urbanización expansiva y dispersa, en el marco de mercados de suelo débilmente regulados
- los límites difusos de las problemáticas urbano-ambientales contemporáneas, con tendencia a aumentar al compás del crecimiento económico y que se contraponen con los históricos límites administrativos
- la creciente responsabilidad política de los gobiernos locales, ya refrendada institucionalmente en muchos casos, que no se corresponde con la efectiva autonomía en materia de recursos presupuestarios y de capacidad de gestión
- la vigencia del paradigma sectorial en la organización de todos los niveles de gobierno –local, provincial y nacional–, propio de las empresas privatizadas proveedoras de servicios, que atenta contra la eficiencia y la democracia en el manejo del territorio

Frente a estos rasgos que comparten muchas ciudades argentinas, aparecen conceptos generales –gobierno multinivel y multiactorial, nueva relación Estado-Sociedad, gobernanza, planificación participativa– que apelan a la necesidad de instrumentar formas de gobierno innovadoras que estén a la altura de la

complejidad de los desafíos del territorio y de los actores involucrados en su producción. Sin embargo, la heterogeneidad del sistema urbano nacional y la inequidad histórica en las oportunidades para el desarrollo entre los asentamientos humanos de las distintas regiones del territorio son transversales a toda generalización. Esto implica que existen notables diferencias entre los gobiernos locales en cuanto a la autonomía y la capacidad de respuesta a tales desafíos, es decir: numerosos municipios pequeños, básicamente ejecutores de programas decididos a nivel provincial o nacional, y municipios que pueden asumir la iniciativa y son productores de políticas públicas⁴¹.

La siguiente enumeración resume algunas líneas de acción en pos del fortalecimiento de la planificación y la gestión de los territorios municipales, dado que apuntan a que la vida urbana se realice en el marco de un verdadero sistema policéntrico de ciudades más eficientes, democráticas e inclusivas:

- consolidar las áreas de planificación territorial dentro de los organigramas municipales, otorgándoles competencias efectivas para el ordenamiento urbano o urbano-rural
- fortalecer la gestión de gobierno mediante la capacitación de recursos humanos, la racionalización de procedimientos administrativos y la dotación de equipamiento técnico
- fomentar la integración de las políticas públicas de impacto territorial mediante la coordinación de las políticas sectoriales en la esfera municipal y su articulación interjurisdiccional con los organismos provinciales y nacionales
- integrar la planificación urbana en sus dimensiones socioespacial y fiscal, a efectos de intervenir en el mercado de suelo para garantizar la equidad en la distribución de la urbanización y la inclusión social
- fortalecer la capacidad política y la legitimidad social del gobierno del territorio mediante el equilibrio entre la acción, el liderazgo público y la participación ciudadana.
- construir instrumentos, instancias o plataformas de concertación y gobierno de las problemáticas metropolitanas acordes con sus límites reales
- propiciar el asociativismo o concertación intermunicipal para la prestación de servicios, para superar los esfuerzos aislados y maximizar sus efectos, en el marco de una perspectiva regional o microrregional de armonización y solidaridad territorial

3

CLAVES PARA UNA AGENDA NACIONAL

Desde todos sus enfoques, el trabajo desarrollado ratifica la necesidad de fortalecer el papel de la planificación territorial como camino para avanzar en la construcción de ciudades inclusivas, y abunda paralelamente en la complejidad que supone la diversidad de factores y actores que están en juego para que ello pueda concretarse. Sin embargo, dadas la distribución de competencias derivadas de la organización federal argentina y la heterogeneidad de las formas de gobierno local, la pregunta que cabe hacerse es cuál puede o debe ser el rol del Gobierno Nacional en las políticas de urbanización.

Por mandato constitucional, la Nación debe garantizar el desarrollo armónico del territorio implementando políticas que tiendan a equilibrar el desarrollo relativo de provincias y regiones. En este sentido, más allá de la existencia de una delegación explícita de competencias por parte de las provincias, el gobierno federal tiene responsabilidades concurrentes en lo que respecta al ordenamiento del territorio. De manera inversa, a pesar de que la competencia en la administración del derecho universal a la salud y la educación públicas fue descentralizada desde la Nación hacia las provincias, la primera asume sus obligaciones mediante la determinación de políticas públicas que fijan metas, estándares y criterios en la materia que se aplican en todo el territorio nacional. Esto revela que, más allá de la distribución de competencias vinculadas a la garantía de derechos básicos, existen mecanismos de confluencia de las políticas de esta naturaleza que permiten la acción coordinada entre la Nación y las provincias. Esta analogía permite vislumbrar la posibilidad de que la problemática de la urbanización sea jerarquizada en la agenda del Estado Nacional, en tanto constituye una pieza fundamental para garantizar a los habitantes de todas las ciudades del país el acceso a los bienes y servicios necesarios para su desarrollo personal; esto es, animarse a pensar en la construcción de una nueva ingeniería institucional basada en la noción de cooperación y solidaridad socioterritorial, a partir de la cual sea posible la determinación de metas comunes y parámetros mínimos tendientes a armonizar el desarrollo del sistema urbano nacional.

El conocimiento acumulado a lo largo de la investigación acerca de la problemática de urbanización en Argentina, de la heterogeneidad de sus perfiles y recursos, así como de las políticas de escala nacional que se están llevando a cabo en la región, revela la oportunidad de que el Gobierno Nacional encamine dicha agenda, liderando nuevas iniciativas, apoyando las existentes y consolidando otras aún embrionarias. Se plantean, en este sentido, tres posibles ejes de acción.

En primer lugar, sin que signifique orden de prelación, resulta fundamental trabajar en lo relativo a la esfera del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, tema desarrollado con anterioridad, y que es actualmente propiciado desde diversos organismos del Estado Nacional, desde buena parte de los gobiernos provinciales y desde diferentes tipos de instituciones y organizaciones no gubernamentales. Estos antecedentes ponen de manifiesto un panorama auspicioso, en la medida en que dan cuenta de la toma de conciencia de la sociedad respecto de las urgencias en esta materia. Sin embargo, pone también en evidencia dos cuestiones pendientes: por un lado, las ya mencionadas reformas institucionales relativas a la concreción de la autonomía municipal, y por el otro, la coordinación y sistematización de esfuerzos entre los distintos organismos y niveles de gobierno para que las acciones logren efectos sinérgicos con llegada a todas las regiones del país.

En este sentido, cabe mencionar el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial que coordina la SSPTIP con financiamiento de la CAF, iniciado en el mes de agosto de 2011 con perspectiva de ejecución durante los próximos cuatro años. Esta iniciativa tiene por objeto fortalecer las áreas de planificación territorial –tanto provinciales como municipales– para dar respuesta a una demanda sostenida por parte de los representantes provinciales en el marco del COFEPLAN, constituido en el año 2008. El proyecto apunta a financiar proyectos y actividades concurrentes con los lineamientos mencionados en el punto “La gestión del territorio: hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales” consolidando la agenda de planificación del territorio en un contexto de cooperación interjurisdiccional e intersectorial. Las líneas de acción fundamentales del programa son la capacitación de recursos humanos, el equipamiento de oficinas de planificación, la dotación de herramientas y capacitación en el manejo de SIG, la difusión y sensibilización acerca de la planificación territorial y la instalación de un sistema unificado de ponderación de proyectos de inversión y desarrollo de planes locales, microrregionales o regionales identificados en el PET.

La segunda línea de acción a destacar es la consolidación del andamiaje jurídico del ordenamiento urbano y territorial en todas sus escalas jurisdiccionales. Las normativas urbanísticas de nivel local no desarrollan regulaciones de mercado de suelo. En esta misma línea, son excepcionales las normas urbanísticas que vinculan planeamiento con fiscalidad, prevaleciendo una concepción pasiva que no asume la potestad normativa en su carácter de instrumento de distribución de costos y beneficios de la urba-

nización, a pesar de que la gran mayoría de las constituciones provinciales refieren a la función social del suelo. A su vez, las provincias –excepto Mendoza, Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– no cuentan con legislación específica relativa al ordenamiento del territorio. En este contexto, se espera que el debate en torno al anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial⁴² elaborado en el seno del COFEPLAN constituya la plataforma de partida de la sanción de sendas leyes provinciales que incorporen nociones renovadoras en la materia. Dicho anteproyecto fue elevado a consideración de las autoridades nacionales y provinciales mediante la firma, por parte de los miembros del COFEPLAN, de un Acta Acuerdo que avala sus contenidos fundamentales y la pertinencia de su tratamiento legislativo. En ocasión de dicha presentación, en septiembre de 2010, la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, avaló la iniciativa convocando a un debate público en todo el país, que ha tenido lugar en diversos ámbitos durante el año 2011 y se espera que pueda intensificarse, con el objetivo de enriquecer el anteproyecto, para alcanzar tratamiento en el Congreso Nacional durante el período legislativo 2012. Dicho anteproyecto propicia la consolidación de la planificación territorial en todas sus escalas, en tanto establece principios y contenidos mínimos que abarcan al suelo urbano y rural. Se destacan, entre ellos, la consideración del ordenamiento territorial como función pública indelegable, la legitimación del PET como expresión de una visión concertada del territorio nacional, determinando la obligatoriedad de su actualización, la noción del suelo como recurso económico, natural y social y, en virtud de ello, la determinación de derechos y obligaciones de la propiedad. Esta ley permitirá que tales principios sean el marco de referencia de legislaciones provinciales en materia de ordenamiento territorial, así como de normativas urbanas específicas en todo el ámbito nacional.

Finalmente, resulta fundamental consolidar las herramientas que homogenicen y sistematicen la información en torno a la cuestión urbana. Esta línea de acción general puede desagregarse en tres ejes que se complementan entre sí: la fijación de metas, estándares y parámetros mínimos de urbanización, la producción sistemática de información y conocimiento acerca del comportamiento del sistema urbano nacional y, por último, la creación de procedimientos de monitoreo de resultados.

La fijación de metas, estándares y parámetros mínimos de urbanización se vincula con la responsabilidad establecida en la Constitución Nacional, según la cual el Congreso debe, entre otras cuestiones, “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio” y “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”⁴³. Esto supone que, desde el nivel nacional, deben arbitrarse los mecanismos necesarios para que la calidad de vida de los ciudadanos no dependa exclusivamente de las capacidades de gestión de los gobernantes locales o provinciales y de las oportunidades económicas asociadas a su inserción regional. La noción darwinista que concibe a las ciudades en términos de éxito o competitividad, insertas en una red global, debe ser superada por la idea de ciudades competentes e inclusivas que forman parte de un territorio articulado en torno a un proyecto común de desarrollo. En este sentido, la determinación de pautas comunes de urbanización representa un paso más en la consolidación del modelo de desarrollo con inclusión social, en el fortalecimiento del sentido de Nación y de la identidad latinoamericana.

En segundo lugar, la producción sistemática de información y conocimiento acerca del comportamiento del sistema urbano nacional constituye la base para poder diseñar políticas pú-

blicas adecuadas. El abandono de la producción de conocimiento en la esfera pública fue característico de las políticas de achicamiento y descrédito del Estado. Algunas de sus consecuencias fueron el debilitamiento de las estructuras técnicas estatales, la terciarización indiscriminada de las investigaciones y la atomización y falta de sistematización del conocimiento disponible. La antigüedad y la falta de integralidad de los antecedentes encontrados a la hora de iniciar la presente publicación resultaron ilustrativas de esta realidad. La producción de conocimiento es una práctica que está siendo recuperada en el marco de la reconstrucción del Estado conducida por el actual Gobierno Nacional, y se refleja en el trabajo de numerosos organismos públicos. Sin embargo, a diferencia de ciertos sectores que tienen la posibilidad de contar con el apoyo de estructuras que no fueron completamente desmanteladas durante este proceso –como el INTA, el INTI, el SEGEMAR, entre otros–, la planificación y el ordenamiento territorial fueron temas profundamente desestimados en la esfera pública durante muchas décadas. Esto supone el desafío de consolidar los espacios de producción de información y conocimiento dentro de las estructuras estatales, propiciando la complementación y articulación con el ámbito académico –público y privado– y con las organizaciones no gubernamentales ocupadas en la materia. En suma, se trata de crear estructuras y procedimientos adecuados a tal fin, que pueden abreviar en buenos ejemplos existentes en países de la región.

En cuanto a la creación de procedimientos de monitoreo de resultados, debe destacarse la amplia difusión que han tenido en años recientes los observatorios urbanos, por medio de los cuales organizaciones como UN-Hábitat, plataformas globales o instituciones académicas ponen a disposición indicadores cualitativos y cuantitativos y metodologías de medición, que pueden ser adoptados por cualquier ciudad del mundo para monitorear su comportamiento, sus competencias y/o su evolución. Sin embargo, es preciso señalar que esta práctica aún presenta carencias para constituirse en una herramienta de construcción de políticas públicas. La experiencia indica que la adscripción individual a un observatorio de escala global tiene, en la mayoría de los casos, un alcance limitado, por diversas razones: la información disponible en la localidad no tiene correlato con la que requiere la construcción del indicador, no existen capacidades instaladas para producirla sistemáticamente, los parámetros universales de medición no reconocen las particularidades socioculturales locales, con lo cual se propician mediciones sesgadas por recortes geográficos que no dan cuenta de la realidad territorial; o la automedición no está amparada en políticas de fomento de carácter supra-municipal que premien, por ejemplo, el avance en ciertos resultados. Como consecuencia, los observatorios funcionan en algunos casos simplemente como mecanismo de promoción de las ciudades exitosas. Sobre la base de estos antecedentes, los observatorios urbanos, en la actualidad, son objeto de una reformulación con el objetivo de que provean información que sea funcional al diseño de políticas públicas dirigidas a la mejora de la gestión de la ciudad, para lo cual deberían dar cuenta de las singularidades regionales, con un horizonte de construcción democrática e integralidad del territorio.

La información que se construya debe ser sistemática y comparable a lo largo del tiempo, estar suficientemente desagregada en términos espaciales, con el fin de poder contemplar las diversas escalas del territorio y, finalmente, en ella se deben complementar los datos cuantitativos habituales con relevamientos complementarios sobre cuestiones específicas como mercados del suelo, movilidad, economía municipal, aspectos

tributarios, cuestiones de articulación urbano-rural o niveles de participación democrática. Este tipo de relevamientos pueden servir para monitorear la evolución del sistema urbano nacional y el cumplimiento de metas y parámetros básicos, para dimensionar y hacer un seguimiento de los conflictos que emergen o del cumplimiento de los objetivos del PET y para disponer de información para evaluar y optimizar políticas supramunicipales de carácter sectorial, entre otros.

Finalmente, es necesario señalar que la construcción de un observatorio de cobertura nacional requiere, como condición insoslayable, la construcción de un andamiaje político-institucional que lo sostenga. Esto supone, por un lado, la articulación del Gobierno Nacional con los gobiernos locales y provinciales y, por el otro, la combinación de acciones que apunten a instalar en los gobiernos locales las capacidades necesarias para producir la información, diseñar e implementar mecanismos que fomenten el interés de los municipios por el observatorio y obtener los recursos económicos necesarios para financiar, por ejemplo, incentivos al cumplimiento de metas. Asimismo, una construcción de esta naturaleza implica la coordinación entre organismos públicos –como el INDEC o los departamentos de estadísticas y censos de las respectivas provincias–, la articulación con organizaciones políticas con

legitimidad en el espacio local –como la Federación Argentina de Municipios– y el apoyo de asociaciones públicas y privadas vinculadas con los temas a tratar. Como en tantas otras cuestiones relacionadas con la urbanización, existen experiencias cercanas y recientes de las cuales aprender. Entre ellas pueden mencionarse el Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile y el Relatório das Cidades llevado a cabo recientemente en Brasil, que ya incorpora elementos innovadores para la evaluación de la calidad de vida en las ciudades.

Las líneas enumeradas previamente como ejes para una futura agenda nacional en materia de urbanización representan una propuesta que, como todo el trabajo realizado en el marco del PET, tiene como condición de posibilidad el liderazgo del Estado Nacional en la construcción concertada del proyecto de territorio deseado. El universo de actores que gravitan en el proceso de producción urbana y la emergencia de los fenómenos descritos a lo largo del presente trabajo convocan a los distintos órganos del Estado Nacional, a los estados provinciales, a los gobiernos locales y a la sociedad civil en su conjunto a trabajar en pos de la construcción de un sistema de ciudades inclusivas que garanticen el derecho al desarrollo de todos los habitantes del suelo argentino.

NOTAS

CAPÍTULO 1

(1) Fiorini, R. et al., 2009
Caminos, R. et al., 2009
Basualdo, J. et al., 2009
Martínez de San Vicente, I. et al., 2009

(2) Gran parte de esta sección se basa en:
UNFPA, 2007
UN-Habitat, 2011

(3) CEPAL, 2011

(4) Angel, S., 2011
UNFPA, 2007

CAPÍTULO 2

(5) INDEC, 2011

(6) Lindenboim, J. y Kennedy, D., 2003

(7) La información utilizada para la elaboración del índice de centralidad proviene de:
INDEC, 2001
Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS).
Ministerio de Salud.
Subsecretaría de Transporte Aerocomercial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Dirección Nacional de Vialidad.
Páginas web de bancos oficiales y privados.

(8) Vapñarsky, C., 1995

(9) Gran parte de esta sección se basa en:
UBA - Facultad de Ingeniería, 2010

(10) Iturburu, M., 2000

(11) Pírez, P., 2008

(12) En lo que respecta a la metodología de interpretación, se tomó como primera referencia el estudio "The Dynamics of Global Urban Expansion", realizado en 2005 por Shlomo, Sheppard y Civco para el Banco Mundial, acerca de la dinámica de expansión de 120 ciudades de diversos continentes. Al inicio del proceso de trabajo el equipo técnico asistió a un curso de capacitación en la utilización de la tecnología de imagen satelital aplicada al estudio de procesos urbanos realizado en el Instituto

Gulich de Alta Gracia, Córdoba, en el marco de un convenio entre la SSPTIP y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales.

(13) CABA, 2010

(14) En los últimos años se han desarrollado diversos ámbitos en los que confluyen iniciativas de apoyo a la discusión de las temáticas metropolitanas. Entre ellas se destacan la Fundación Metropolitana (www.metropolitana.gov.ar) y el Observatorio de la Institucionalidad Metropolitana (<http://www.oulbam.com.ar>)

(15) Abba, A., 2010

(16) Barrero Rodríguez, C., 2008
Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011

(17) Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, 2007

(18) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijados en el año 2000, son ocho objetivos de desarrollo humano que los 192 países miembros de las Naciones Unidas acordaron alcanzar para el año 2015. Entre ellos, el Objetivo 7 –Garantizar el sustento del medio ambiente– incluye:
- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.
- Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
- Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de, al menos, 100 millones de habitantes de barrios marginales.

(19) En el año 2008, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, en conjunto con el "Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente" de la Universidad de Buenos Aires, desarrolló el estudio "Efectos de la Dinámica de Urbanización de las Ciudades Argentinas sobre la Demanda de Servicios Municipales - Aplicación al Caso de Aguas y Cloacas", con financiamiento del Banco Mundial. El objetivo de este estudio fue evaluar la demanda prospectiva de inversión en dotaciones básicas de servicios de agua potable y cloacas para el sistema de ciudades argentino, de mantenerse la dinámica de urbanización que tiene lugar en la actualidad.

(20) Azpiazu, D. et al., 2008

(21) Cortés, A. y Sánchez, J., 2009

(22) UTN, 2009

(23) En una primera etapa las ciudades incluidas son: Región Metropolitana de Buenos Aires, Rosario, Mendoza, Córdoba, San Miguel de Tucumán y Posadas.

(24) Sabatini, F. y Trivelli, P., citados por Baer, L., 2011

(25) Smolka, M., 2005

(26) Duarte, J., 2010

(27) En un trabajo en el que compara los precios de suelo urbanizado de EEUU con el de villas de Río de Janeiro, se observa que cuesta igual o más comprar un m² en una villa de Brasil que en una urbanización en una ciudad estadounidense. A esto se lo denomina paradoja de Smolka y reconoce varias causas: la baja carga fiscal, la intensidad de uso del suelo y la desigual distribución de las infraestructuras en la ciudad. Smolka, M., 2005

(28) Baer, L., 2011

(29) Todas las provincias establecen la autonomía municipal en sus respectivas Constituciones, excepto Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, quienes todavía no han adaptado el texto constitucional a la reforma de 1994.

(30) Ministerio del Interior-Secretaría de Asuntos Municipales y Universidad Torcuato Di Tella, 2009.

(31) Reese, E. y Catenazzi, A., 2011

CAPÍTULO 3

(32) Beinstein, J., 2011

(33) Artículo 41 de la Constitución Nacional.

(34) Sabatini F., 2000
Trivelli, P., 2011

(35) Se trata de la Ley 17.801, de Registros de la Propiedad Inmueble, del año 1968.

(36) Cabe mencionar la iniciativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que está elaborando un Sistema Nacional de Información de Registros de la Propiedad Inmueble, al cual, sin embargo, hasta mayo del presente año solamente habían adherido las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Jujuy y Chaco, además del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, dependiente del primero.

(37) Las únicas provincias que aún no han adaptado su Constitución Provincial a la reforma de 1994 son Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires.

(38) Molinatti, C., 2008

(39) Maldonado Copello, M.M., 2004
Jaramillo González, S., 2009
Topalov, C., 1979

(40) Nezter, D., 1966
Morales Schechinger, C., 2003
Jaramillo González, S., 2009

(41) Clemente, A., 2011.

(42) El anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial está disponible en <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/anteproyecto/>

(43) Art. 75, Inc.19 de la Constitución Nacional

ANEXO

**SÍNTESIS DE CASOS
DE ESTUDIO**

GRAN SAN MIGUEL DE TUCUMÁN

Provincia de Tucumán

LOCALIZACIÓN

San Miguel de Tucumán, ubicada en el Noroeste del país, es la capital de la provincia de Tucumán. Su posición estratégica y su patrimonio cultural y edilicio, sumados a la cantidad y a la calidad de actividades, funciones e instituciones que alberga, la ubican entre los cuatro nodos nacionales del país.

La aglomeración cuenta con dos ejes principales de articulación regional y nacional: la RN9 y la RN38. La RN9 sigue el eje histórico de conexión del Noroeste con la región pampeana, vinculando la ciudad con Córdoba, Rosario y Buenos Aires, hacia el Sur, y con Salta y Jujuy, hacia el Norte. La RN38 conecta San Miguel de Tucumán con Catamarca y La Rioja y es, dentro de la provincia, el eje sobre el que se asienta el sistema urbano-rural que incluye la mayor parte de las localidades tucumanas, las cuales mantienen una estrecha articulación con la capital provincial. San Miguel de Tucumán cuenta con buenas conexiones aéreas con las ciudades de Buenos Aires, Rosario y Córdoba.

GRAN TUCUMÁN EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

Según la categorización de ciudades del Programa Argentina Urbana, el Gran Tucumán es uno de los cuatro nodos nacionales. El PET lo ubica como nodo estructurante en una zona a cualificar. A escala provincial, la capital se destaca por sobre los demás nodos provinciales. Entre estos últimos se distinguen Concepción y Monteros –nodos subregionales-, en tanto que el resto de las localidades son nodos microrregionales. Al mismo tiempo, por su oferta de bienes y servicios, San Miguel de Tucumán constituye un nodo de referencia para una amplia zona del Noroeste argentino.

LA EXPANSIÓN URBANA

La expansión urbana ha sido analizada a través de imágenes satelitales correspondientes a los años 1989, 2001 y 2008. A lo largo de estas dos décadas se verifica una importante expansión del área urbanizada en diversas direcciones, destacándose el eje Oeste en el primer período y los sectores Noreste y Sudoeste en el segundo. El eje Oeste, en dirección a Yerba Buena, ejemplifica un modelo de expansión que, siendo lineal en sus inicios, se va completando con un predominio de loteos de parcelas de grandes dimensiones y urbanizaciones cerradas. En el resto de las áreas de expansión predominan los grupos sociales de menores ingresos y la vivienda social.

El elevado nivel de consolidación de la mancha urbana en el área central no permite apreciar otro proceso registrado en San Miguel de Tucumán, esto es, la densificación originada por el reemplazo de la vivienda individual por edificios en altura, principalmente destinado a residentes con elevados ingresos.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

El Gran Tucumán contaba con 622.324 habitantes según el censo nacional de población y vivienda de 1991. En el año 2001, alcanzó los 738.479 habitantes. Según datos provisionales del Censo 2010, la población de la aglomeración contaría con más de 900.000 habitantes. El ritmo de crecimiento es alto en el primer período intercensal y se habría moderado en el último.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La población se distribuye en el territorio siguiendo un patrón de bajas densidades, excepto en algunos radios del área central de la ciudad y en sectores aislados, donde predominan conjuntos habitacionales de vivienda social, con densidades medias. El área de expansión hacia Yerba Buena se caracteriza por su baja densidad. El análisis de los indicadores socioeconómicos da cuenta de un patrón reiterado, en el cual el área central y el eje de expansión hacia el Oeste presentan las mejores condiciones, y la periferia, las mayores carencias. Es especialmente importante la diferenciación social entre las áreas mencionadas en primer término y la situación hacia el Este del río Salí y hacia el Sudeste de la aglomeración. El indicador de hacinamiento y de calidad de los materiales utilizados en la construcción de las viviendas sintetizan este esquema. Según este último, prácticamente todo el anillo periférico –con la excepción del eje hacia el Oeste– muestra un alto grado de precariedad en las viviendas.

En el caso de la ciudad de Tucumán, la cobertura general de infraestructuras es muy alta. Los radios que se ubican en la periferia, alejados de la zona central, son los que presentan mayores carencias en el acceso a las redes de infraestructura urbana.

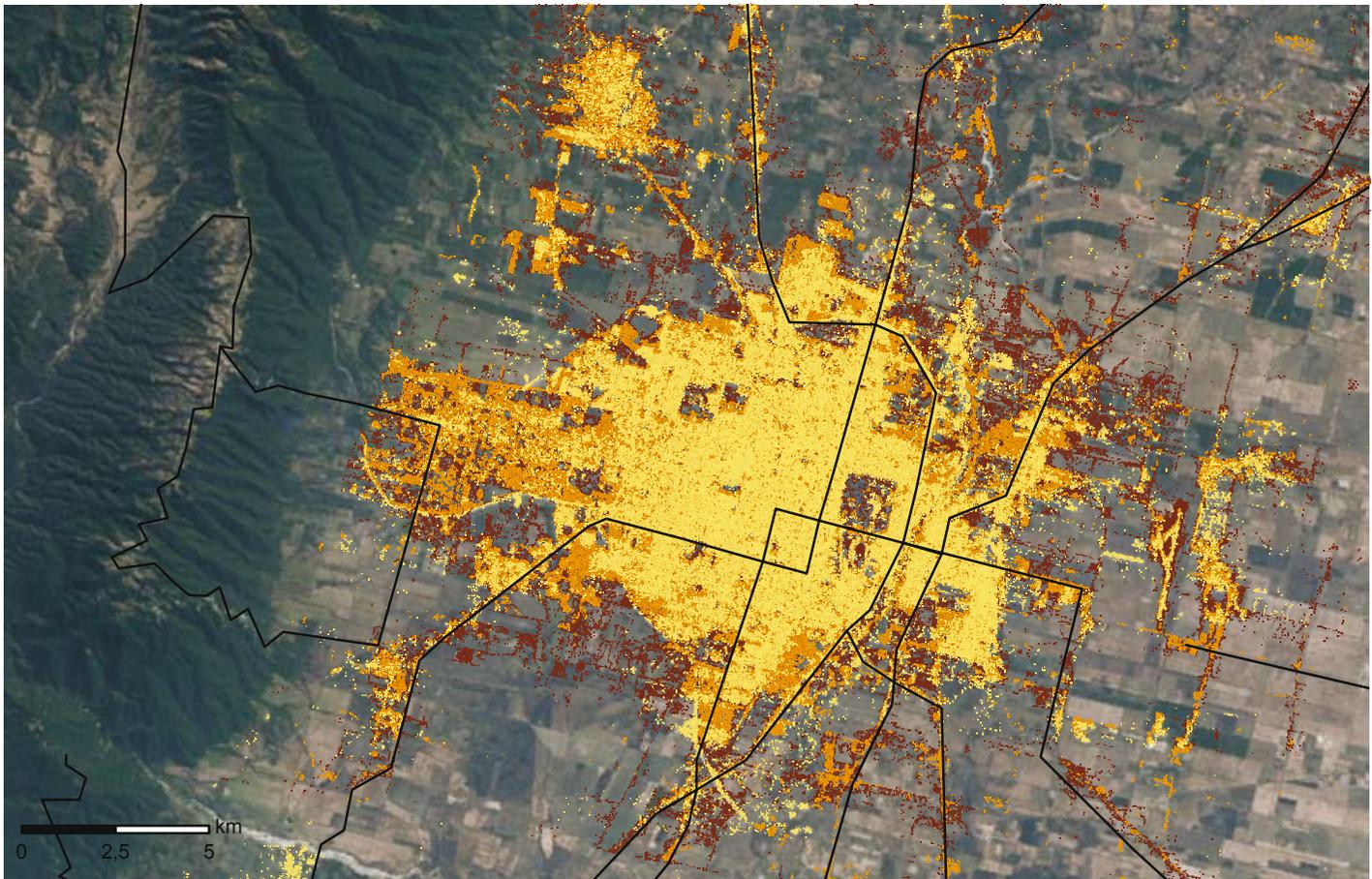
LA ECONOMÍA REGIONAL

La actividad productiva de la provincia, tradicionalmente dominada por la industria azucarera, se ha diversificado hacia otras producciones agropecuarias. El sector de actividades primarias ha sido superado a partir de 1970 por la actividad industrial, tanto en los sectores tradicionalmente dirigidos al mercado interno –vinculados a la caña de azúcar– como en aquellos orientados al mercado internacional –autopartes, golosinas, textiles y cítricos–. Pero es el sector terciario o de servicios el que genera las dos terceras partes de la riqueza provincial y da empleo a casi el 70% de la población económicamente activa. Es, además, el sector de actividad preponderante en San Miguel de Tucumán y caracteriza a la ciudad como un centro proveedor de servicios con influencia provincial, regional y nacional.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

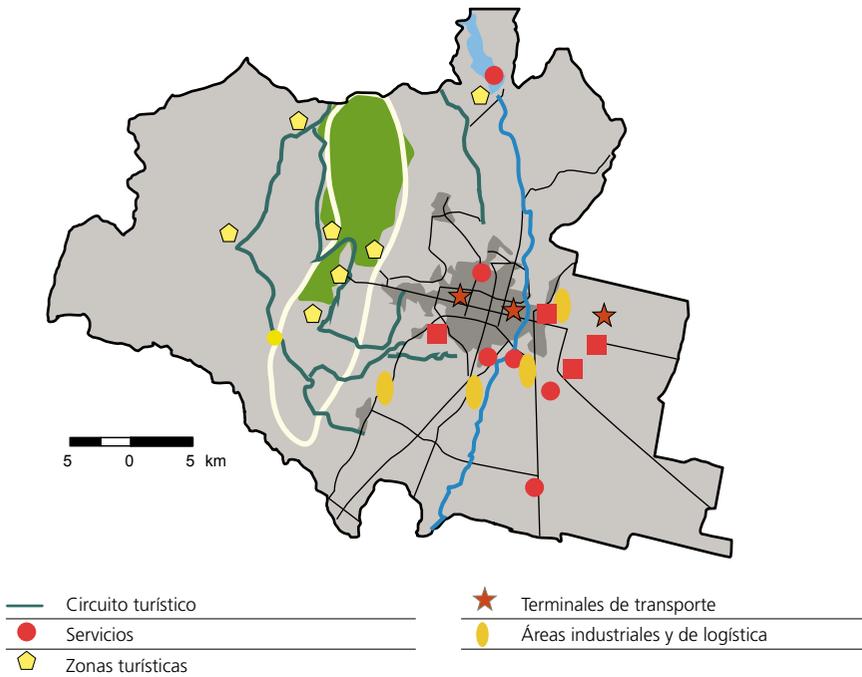
Entre los principales problemas que enfrenta este aglomerado se encuentra el desfase entre los límites jurisdiccionales de las ciudades administrativas –municipios y comunas rurales– y la ciudad real –representada por la continuidad urbana–. En la actualidad, la fragmentación jurisdiccional de las intervenciones estatales ha producido una ruptura de la identidad urbana, con discontinuidades físicas y funcionales entre los diversos sectores dejando de manifiesto la no sostenibilidad del modelo actual de producción del territorio.

Los problemas ambientales más significativos, derivados del crecimiento no regulado, se manifiestan en el consumo en escala de los recursos naturales sin tener una adecuada política de gestión y control del equilibrio del ecosistema. El curso del río Salí, un importante recurso hídrico de la provincia, presenta problemas de contaminación vinculados con las actividades residenciales e industriales. La transformación excesiva del suelo ha derivado en la pérdida de activos ambientales, principalmente en la zona del pedemonte, como producto del avance de la frontera agrícola y de la ocupación urbana realizada mediante las intervenciones estatales y fraccionamientos informales.



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

SISTEMA METROPOLITANO: EQUIPAMIENTOS



Fuente: Caminos, R. y otros. "Caracterización del sistema metropolitano de Tucumán", MINPLAN –CAF, 2009.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

NEUQUÉN-PLOTTIER-CIPOLLETTI

Provincia de Neuquén y Provincia de Río Negro

LOCALIZACIÓN

Las ciudades de Neuquén, Plottier y Cipolletti forman parte del extenso sistema urbano-rural del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, que comprende un gran número de localidades y 180.000 hectáreas agrícolas bajo riego, las que se despliegan principalmente en la ribera Norte del río Negro y en las márgenes de los ríos que lo conforman: el Limay y el Neuquén. La ciudad de Neuquén es el principal aglomerado de ese ámbito regional, tanto por su cantidad de población y variedad de servicios que ofrece, como por el papel que juega como capital provincial y en el comando de las actividades hidrocarburíferas, hidroenergéticas, mineras y frutícolas. Este conjunto urbano muestra una estrecha interconexión a través de los servicios de transporte automotor, polarizados por las ciudades de Neuquén y Cipolletti.

NEUQUEN-PLOTTIER-CIPOLLETTI EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

En el Modelo Actual del PET, la microrregión del Alto Valle es uno de los núcleos dinamizadores del territorio y una de las áreas con mayor desarrollo socioproductivo. En el Modelo Deseado, todo el subsistema ha sido considerado como un núcleo estructurante en una zona a cualificar. En cuanto a la jerarquización del sistema urbano argentino, la aglomeración ha sido jerarquizada como nodo regional.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

La aglomeración ha tenido un crecimiento elevado durante las últimas décadas, superior a la media nacional. Según datos del Censo de 2001, las tres localidades reunían más de 291.000 habitantes. Las estimaciones preliminares de 2010 alcanzan a los 335.000 habitantes.

LA EXPANSIÓN URBANA

El análisis de la expansión de la mancha urbana a través de imágenes satelitales correspondientes a tres tiempos –1986, 2000 y 2008– muestra que, en ese período, se produjo una gran expansión hacia el Noroeste de Neuquén, sobre las bardas o laderas de corte de la meseta, con tejidos de villas de emergencia y tomas de tierras. Estas áreas constituyen zonas de riesgo ambiental, expuestas a deslizamientos de suelos y surcadas por los drenajes de la meseta hacia los ríos.

La aglomeración también se expandió hacia el Sur, sobre la ribera Norte del río Limay, bajo la modalidad de urbanizaciones cerradas que avanzaron sobre áreas de producción frutihortícola intensiva.

La expansión urbana de Cipolletti se orienta hacia el Oeste y el Norte, también sobre tierras productivas. A su vez, es muy significativa la expansión de la localidad de Centenario y Cinco Saltos, ubicadas aguas arriba sobre el río Neuquén, y articuladas funcionalmente con la capital provincial.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La distribución de la densidad de población del aglomerado Neuquén-Plottier-Cipolletti muestra un patrón general de den-

sidades bajas, entre 100 y 150 hab/ha. Los mayores valores se presentan en el sector Noroeste de Neuquén, coincidentes con las zonas de expansión urbana informal. En las áreas centrales de Neuquén y Cipolletti, como en la mayor parte de las áreas centrales de nuestras ciudades, se registran bajos valores de densidad, como consecuencia de la pérdida de población residencial por el avance del sector terciario –comercio y servicios– y el aumento de los m² construidos por habitante en las nuevas edificaciones. En la ciudad de Cipolletti, se observan mayores densidades en zonas de expansión hacia el Norte, donde se localiza la mayor parte de los barrios de vivienda social.

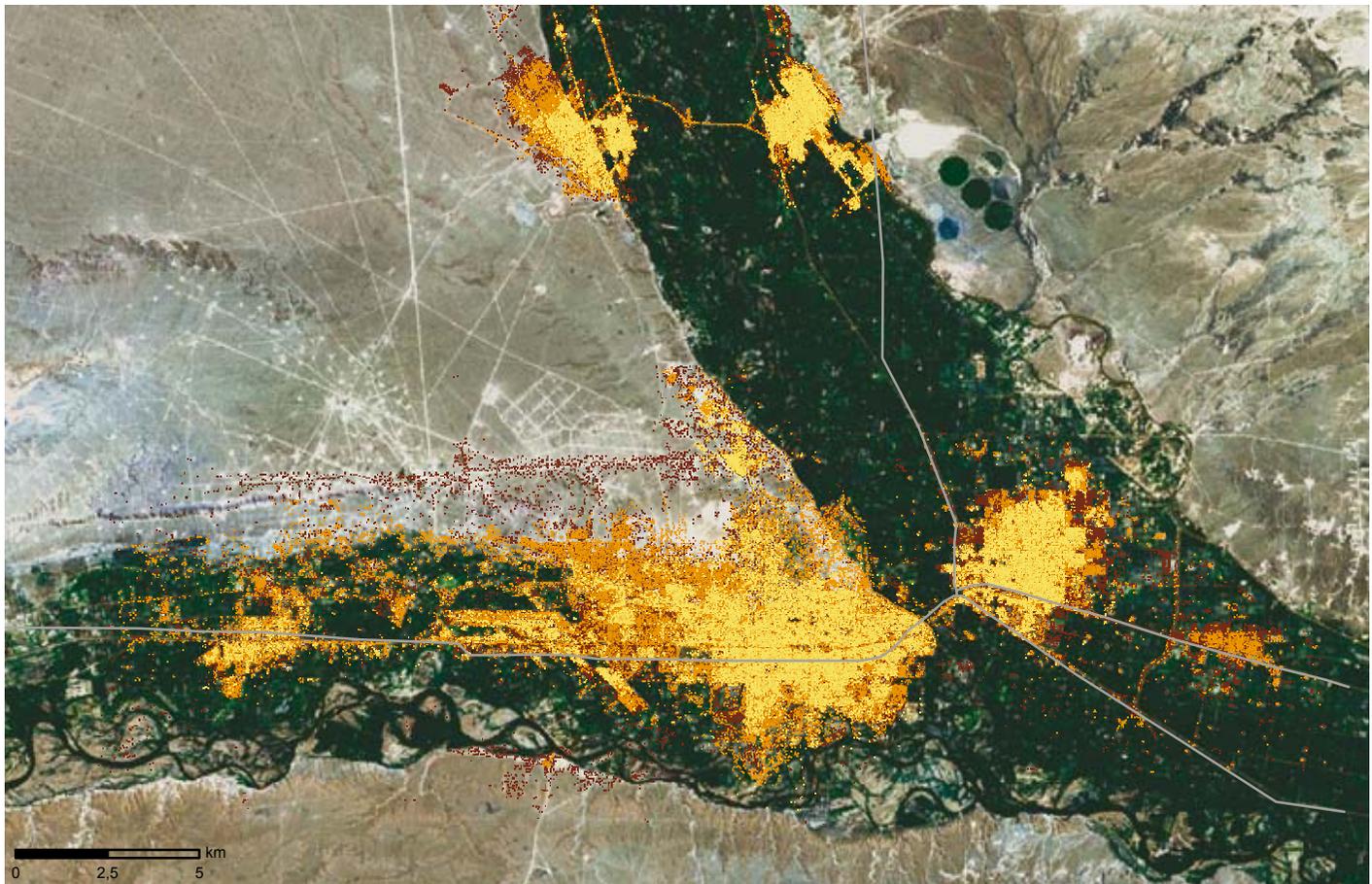
En cuanto a la cantidad de personas por cuarto, indicador del nivel socioeconómico de la población, éste muestra que las zonas centrales presentan niveles bajos de hacinamiento; mientras que las áreas de expansión al Norte de la ciudad capital presentan los mayores niveles en este sentido. En relación con la cobertura de infraestructuras sanitarias, la aglomeración en su conjunto presenta una alta cobertura de la red de provisión de agua potable y una menor cobertura de cloacas. Las zonas de expansión informal, hacia la barda Noroeste, presentan los mayores déficits de infraestructuras sanitarias. Esto mismo se reproduce en relación con la calidad de los materiales de las viviendas: las condiciones de construcción, en general buenas, van empeorando hacia la zona de expansión informal. En resumen, las tres ciudades concentran las peores condiciones urbanas y sociales en las áreas de reciente expansión informal, a lo que debe sumarse la mayor fragilidad ambiental.

LA ECONOMÍA REGIONAL

Las principales actividades económicas que se desarrollan en la región están relacionadas con la explotación de sus recursos naturales. La extracción y producción de petróleo crudo y gas ocupa un lugar preponderante en la economía neuquina, y se destaca también la producción de energía hidroeléctrica. A su vez, el Alto Valle del Río de Negro y Neuquén es la principal área productora de manzanas y peras del país, destinadas a la exportación y al mercado interno. La ciudad de Neuquén actúa como centro neurálgico del aglomerado en tanto provee bienes y servicios –centros de salud, transporte aéreo y terrestre, centros de consumo y recreación, etc.– al conjunto de ciudades.

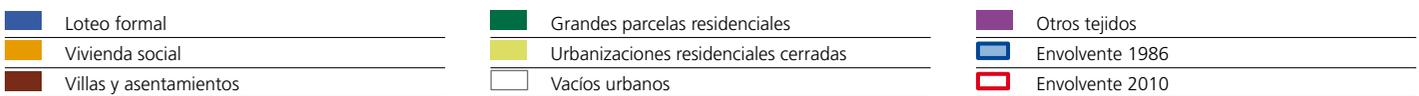
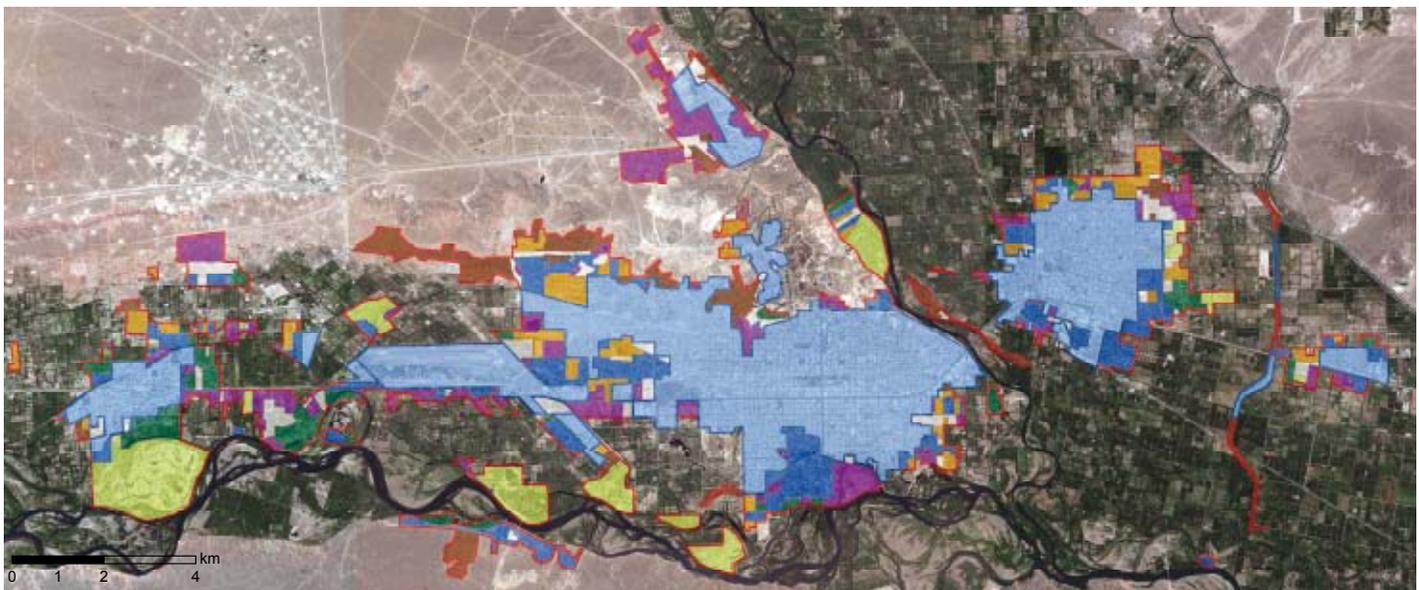
PRINCIPALES PROBLEMAS

La dinámica de urbanización dispersa ha reforzado la tendencia hacia la segmentación social, avanzando sobre tierras productivas o de alto riesgo ambiental. Las zonas urbanas costeras están expuestas a inundaciones periódicas, lo cual acelera el proceso de deterioro de los espacios naturales y urbanos. Las áreas centrales, dotadas de infraestructuras y servicios, pierden población; y las áreas de expansión de los sectores más desfavorecidos de la población carecen de infraestructura y servicios públicos. El sistema urbano del Alto Valle representa un desafío desde el punto de vista de la gobernabilidad, porque involucra a dos provincias y diversos gobiernos locales. Se destaca la puesta en marcha de iniciativas innovadoras de asociación de gobiernos locales.



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

ANÁLISIS DE TEJIDOS URBANOS EN EL ÁREA DE EXPANSIÓN 1986/2010



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imagen satelital.

GRAN POSADAS Provincia de Misiones

LOCALIZACIÓN

La aglomeración Gran Posadas se localiza en la provincia de Misiones, a orillas del río Paraná, frente a la ciudad paraguaya de Encarnación. La vinculación con Encarnación se da a través del puente ferroviario internacional Roque González de Santa Cruz. El aglomerado está formado por la ciudad de Posadas, capital de la provincia, y las localidades de Garupá y Candelaria.

A su vez, el Gran Posadas está situado sobre la RN12, que vincula Puerto Iguazú con las provincias de Corrientes, Entre Ríos y Buenos Aires, en un eje alineado sobre la margen izquierda del río Paraná. Esta ruta une Corrientes y Resistencia a través del puente General Belgrano, que facilita el acceso al Norte y al centro del país. La otra conexión importante es la RN14, que desde Misiones atraviesa las provincias mesopotámicas, con un recorrido paralelo al río Uruguay. Estas conexiones pueden observarse en el esquema que representa los servicios de transporte automotor de pasajeros interurbanos. Posadas forma parte de la red ferroviaria de trocha media del Ferrocarril General Urquiza, y es la terminal de dicha red.

EL GRAN POSADAS EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

La aglomeración está categorizada como Nodo Regional en la jerarquización del sistema urbano nacional. Según el Modelo Actual del PET, el Gran Posadas es un núcleo estructurante, inserto en una zona a potenciar.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

El Gran Posadas contaba, según el Censo de 2001, con 290.000 habitantes, y se estima que, en 2010, ronde los 332.000 habitantes. Presenta, además, varias décadas de crecimiento sostenido, ya que duplicó su población en los últimos 30 años.

LA EXPANSIÓN URBANA

Las direcciones de expansión más destacadas se presentan hacia el Oeste de la ciudad y, especialmente, el eje Sudeste, en dirección a Garupá y Candelaria. También se observa un completamiento del tejido en el Norte de Posadas y alternancia de zonas ocupadas y desocupadas. En conjunto, la ocupación es irregular, con una importante presencia de vacíos urbanos y con un rol fundamental de la vivienda social en el proceso de expansión. Se produjo, además, una densificación en el sector Norte de la ciudad, frente al río, con predominio de población de mayores ingresos.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La distribución de la densidad de población del Gran Posadas no presenta un patrón definido. Las densidades se han calculado con ajuste a la extensión de la mancha urbana identificada en el análisis de imagen satelital. Los mayores valores se presentan en el sector Oeste de la ciudad y en barrios puntuales situados en el eje de expansión del Sudeste, que se corresponden con barrios de vivienda social, insertos en áreas de expansión de baja densidad. Según los datos de hacinamiento, los radios con peores condiciones socioeconómicas son coincidentes con los de mayor crecimiento intercensal y con las

zonas de expansión urbana.

Con respecto al índice de infraestructura, cabe señalar que el Gran Posadas no cuenta con provisión de gas por redes en ningún sector de la ciudad, ya que está fuera de la conexión de los gasoductos troncales. Las áreas con carencias más significativas en materia de infraestructura, en el año 2001, se localizaban en el eje de expansión del Sudeste. En contraposición, las áreas mejor servidas son los sectores más consolidados del área central. La principal deficiencia que manifiesta la ciudad se da en materia de cloacas.

Con respecto a la calidad de los materiales, el área central presenta viviendas con buenas condiciones. Se observa un eje de mayor déficit bordeando la costa, en el sector actualmente relocalizado por las obras de la represa Yacyretá. También presentan bajas condiciones de calidad las viviendas situadas hacia el Oeste de la aglomeración, en coincidencia con uno de los ejes de expansión de la ciudad. Finalmente, el eje Sur y el Este también presentan pobres condiciones en la calidad de los materiales de las viviendas.

LA ECONOMÍA REGIONAL

Las principales actividades económicas de la ciudad son el comercio y la administración pública: constituye un centro comercial de alcance provincial, con un importante movimiento internacional fronterizo y es la sede de la administración provincial y de los organismos nacionales instalados en la provincia.

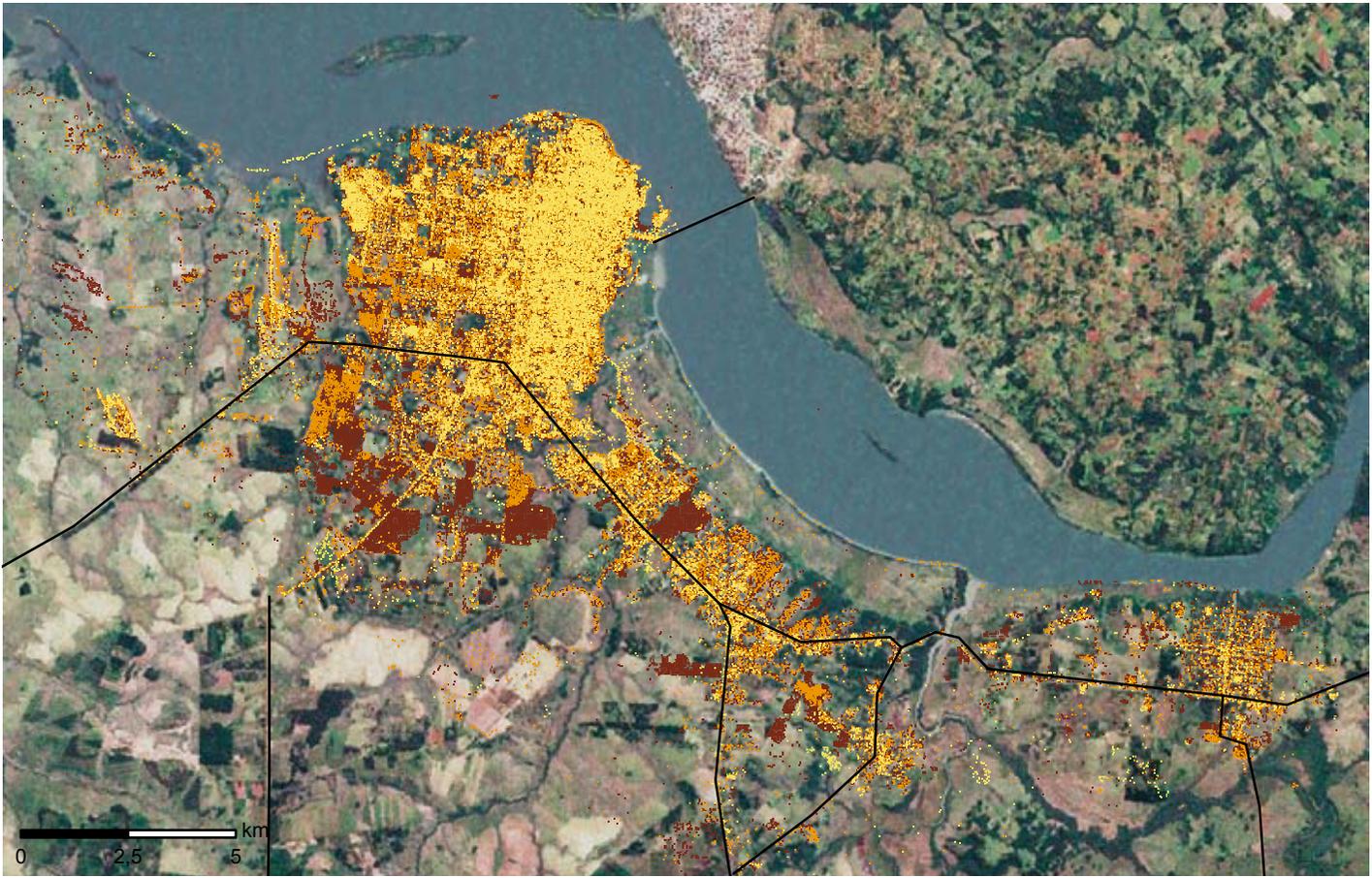
En materia industrial, las principales actividades son los aserraderos, los frigoríficos, las tabacaleras, los molinos de yerba mate y arroz, las fábricas elaboradoras de jugos cítricos, entre otros. El equipamiento industrial está articulado con la producción regional de insumos.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

La regulación del crecimiento disperso es uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales. En particular, los municipios de Garupá y Candelaria reciben el impacto más importante de esa expansión, que origina altas tasas de crecimiento de la población con las consiguientes nuevas demandas de infraestructura, servicios y equipamientos.

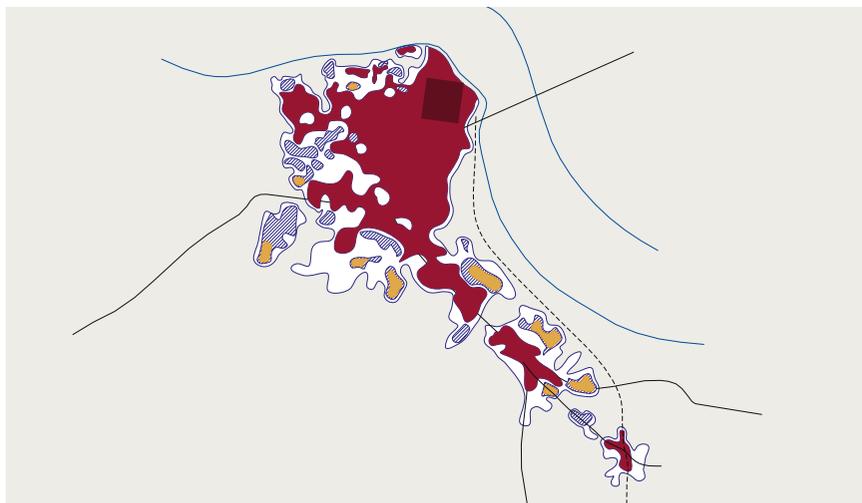
La finalización de las obras de la represa hidroeléctrica de Yacyretá ha generado un importante movimiento adicional a la ciudad. La represa está ubicada 70 km al Oeste de Posadas, pero el embalse llega hasta Posadas. De esta situación se derivaron diversas obras tendientes a minimizar los impactos del lago sobre la ciudad, que implicaron la relocalización de la población ribereña y el traslado de algunos equipamientos urbanos, como la estación del ferrocarril y el mercado.

La dotación de infraestructura es otro de los temas pendientes; aunque, en los últimos años se han hecho importantes avances, como las obras troncales de cloacas. En efecto, Posadas ha mostrado innovaciones en materia de organización del transporte público, con la implantación de un sistema de troncales y alimentadoras que ya está en funcionamiento, como parte de un amplio plan de renovación del transporte urbano.



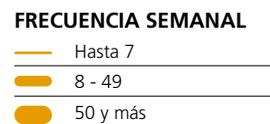
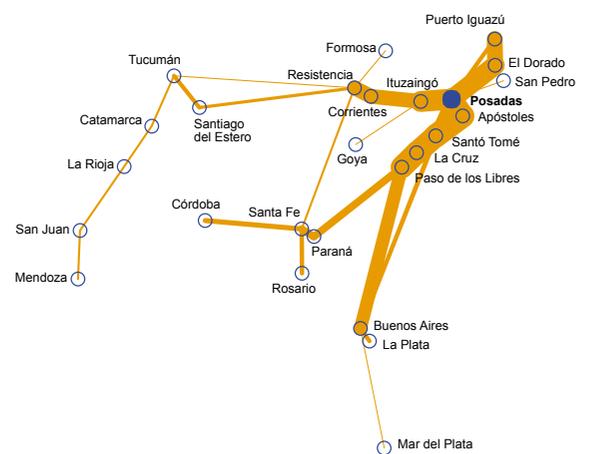
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

LA RIOJA

Provincia de La Rioja

LOCALIZACIÓN

La ciudad de La Rioja está ubicada en el centro de la provincia homónima, y se accede a ella principalmente por medio de la RN38, que la conecta con las provincias de Catamarca y Córdoba y el resto del corredor del NOA. Las RN79 y RN141 vinculan a la ciudad con las provincias de San Luis y San Juan, y con el corredor bioceánico central. La RN74 vincula a la ciudad con el Norte de la provincia, en particular con la ciudad de Chilecito. La RN40 permite la conexión vial con San Juan y Catamarca. Los servicios automotores de pasajeros ilustran la preeminencia de estas vinculaciones a escala regional.

LA RIOJA EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

Según la categorización de ciudades del sistema urbano nacional, la ciudad está categorizada como nodo subregional. En el Modelo Deseado del PET, es un núcleo estructurante en una zona a cualificar. La Rioja es cabecera del sistema urbano provincial, y mantiene una gran distancia en términos de población respecto del resto de las localidades de la provincia, que constituyen nodos microrregionales.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Según el Censo 2001, la ciudad de La Rioja tenía 143.684 habitantes, y se estima una población de 180.000 habitantes según los datos provisorios del Censo de 2010. El crecimiento demográfico de la ciudad ha sido sostenido durante varias décadas: la población se duplicó entre 1980 y 2001 y continuó creciendo en el último período intercensal.

LA EXPANSIÓN URBANA

Del análisis de las imágenes satelitales se desprende que la ciudad de La Rioja se ha expandido significativamente en el período de estudio. Las zonas de expansión comprenden áreas adyacentes al tejido urbano existente hacia el Norte, Este, Oeste y Sur de la ciudad. La expansión también se ha desarrollado sobre rutas de acceso, con lo cual se consolidaron vacíos urbanos centrales que ahora forman parte de la trama urbana.

Un eje significativo de expansión es el Sur, debido a una importante presencia de viviendas sociales. Las áreas más críticas son las situadas al Norte de la ciudad, que se caracteriza por una expansión que se desarrolla con infraestructura y viviendas precarias.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La densidad de población por radio censal de la ciudad de La Rioja muestra un sector más denso rodeando al centro de la ciudad y una densidad poblacional decreciente a mayor distancia del centro. También se puede observar que el centro de la ciudad no es más denso que las áreas vecinas, dada la concentración de comercios y servicios que desplazan a los usos residenciales.

En cuanto al hacinamiento, que constituye una aproximación a las condiciones socioeconómicas, los radios periféricos y más

alejados del centro de la ciudad son los que tienen mayores niveles de hacinamiento en los hogares, mientras que en el área central no se observan hogares con hacinamiento.

En cuanto a la infraestructura urbana, los radios correspondientes al área central poseen los mayores niveles de cobertura, que bajan considerablemente a medida que uno se aleja del centro. Así, se repite el patrón de área central bien servida y periferia con carencias. En relación con la calidad de los materiales de las viviendas, se observan manchones al Este y al Oeste de la ciudad, con malas condiciones en la calidad de los materiales, mientras que el área central presenta radios de menos del 15% de viviendas con bajas condiciones de calidad de los materiales.

LA ECONOMÍA REGIONAL

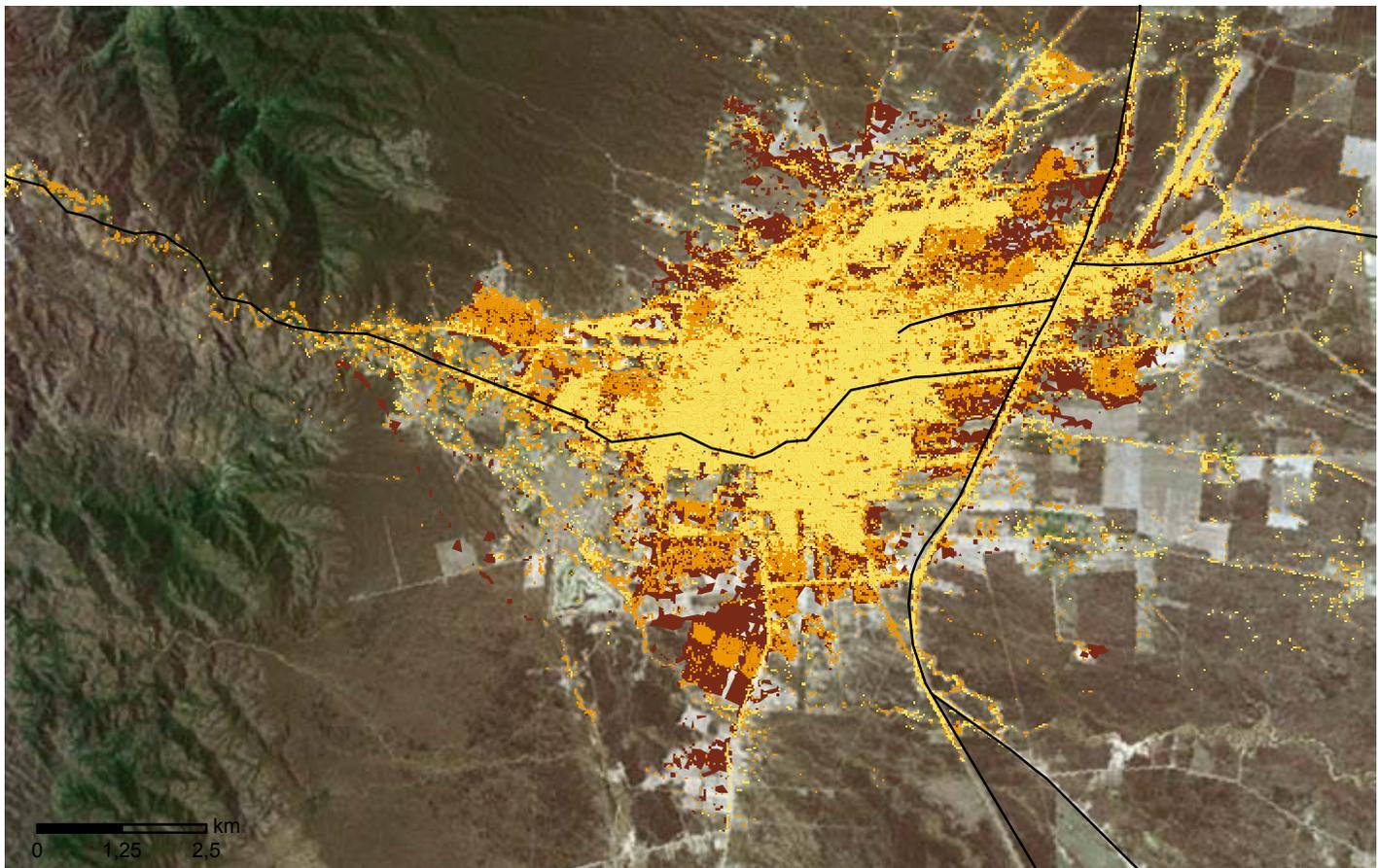
La capital de La Rioja se destaca por el peso del sector terciario en la economía urbana. El peso del empleo ligado a la administración pública es muy significativo, así como las funciones comerciales a escala provincial. A su vez, se observa un importante nivel de actividad agropecuaria e industrial. En cuanto a la primera, se destaca la producción de olivos, que ha recibido fuertes inversiones y ha incorporado nuevas tecnologías de plantación y de riego que han aumentado notablemente la productividad, integrando la actividad en un complejo agroindustrial. En cuanto a la actividad industrial, ésta se concentra en el parque industrial situado al Noreste de la ciudad de La Rioja. La industria riojana creció mediante el sistema de promoción industrial implementado a partir de la década de 1980. En la actualidad, hay más de 140 empresas radicadas, correspondientes a diversos rubros, entre los que se destacan las textiles, del cuero y sus manufacturas, papel y cartón, plástico, medicamentos, juguetes y artículos de tocador y perfumería.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

La ciudad de la Rioja se encuentra en un área fuertemente condicionada para los asentamientos humanos en términos ambientales, particularmente en relación con su régimen hídrico y la disponibilidad de agua. La ciudad posee la menor área de agua superficial del país y las napas se encuentran a más de 200 metros de profundidad, lo cual convierte al agua en un recurso crítico y decisivo para su crecimiento. Otro de los problemas detectados es la salinización del suelo, debida en parte a las deficiencias en la infraestructura de riego.

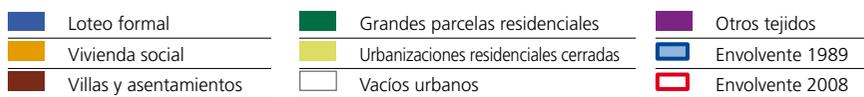
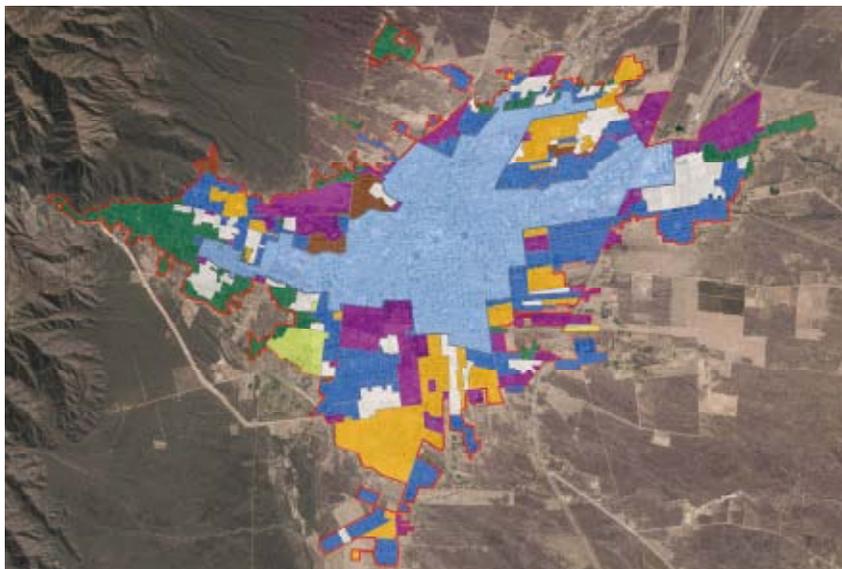
Simultáneamente, la ubicación de la ciudad, al Este de cadenas montañosas y a la vera de sus ríos, aumenta el riesgo y la intensidad de las inundaciones estacionales por precipitación pluvial, que causan grandes pérdidas humanas y económicas.

Desde el punto de vista de la dinámica de urbanización, la implantación de extensos barrios de vivienda social en las áreas periféricas representa un desafío para lograr una buena articulación con el resto de la ciudad y abrir las posibilidades de combinar diferentes usos del suelo.



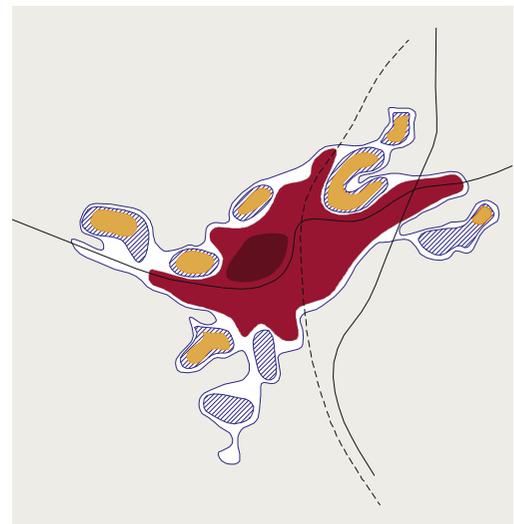
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

ANÁLISIS DE TEJIDOS URBANOS EN EL ÁREA DE EXPANSIÓN 1989/2008



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imagen satelital.

SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRELEW-RAWSON Provincia de Chubut

LOCALIZACIÓN

La mayor parte de la población de Chubut se concentra en tres subsistemas urbanos; dos sobre la franja costera y uno en la zona cordillerana. Al Norte del litoral atlántico, en el valle Inferior del Río Chubut y en la Península de Valdés -VIRCh-Valdés-, se sitúan Puerto Madryn, Trelew, Rawson, Playa Unión, Gaiman, Dolavon y 28 de julio; al Sur, sobre el valle del Río Senguerr y Golfo San Jorge, se encuentran Comodoro Rivadavia, Sarmiento y Rada Tilly; y en el Oeste provincial se destaca, junto con otras localidades menores, Esquel y Trevelín. Estos nodos se articulan con el cuadrilátero vial conformado por las Rutas Nacionales 3, 25, 26 y 40. El subsistema urbano formado por las localidades del valle inferior del río Chubut más Puerto Madryn presenta una fuerte vinculación funcional y diversidad de actividades, entre las cuales se encuentran las propias de la administración provincial, situadas en la ciudad de Rawson.

TRELEW-RAWSON EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

En el modelo actual del Plan Estratégico Territorial, Trelew y Rawson se insertan en la categoría A, que contiene a las mayores aglomeraciones urbanas con alto desarrollo socio productivo. En el Modelo Deseado figura como un área a cualificar. Teniendo en cuenta la jerarquización que se hizo para el estudio de caracterización del sistema urbano argentino, Trelew-Rawson es considerado un nodo regional, Puerto Madryn un nodo subregional y el resto de las localidades como nodos microrregionales.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, las ciudades de Trelew, Rawson y la pequeña localidad costera de Playa Unión superaban los 114.000 habitantes. Según las estimaciones para 2010, basadas en los datos provisorios del Censo realizado en dicho año, alcanzarían los 130.000 habitantes. Tras un período de fuerte crecimiento en las décadas de 1970 y 1980, el ritmo de crecimiento parece haberse moderado, aunque se sitúa, de todos modos, por sobre la media nacional. Puerto Madryn, por su parte, ha tenido un crecimiento explosivo en las últimas décadas, asociado con el desarrollo del turismo.

LA EXPANSIÓN URBANA

El análisis de las imágenes satelitales muestra que ambas ciudades presentaban una configuración relativamente compacta en el tiempo 1 -1989- y que el proceso de crecimiento posterior tendió a ser disperso y discontinuo.

La expansión de Trelew se dirigió hacia la periferia, en especial hacia el Oeste, siguiendo la traza de la RN25 y al Sur y Sureste. En el caso de Rawson, la mayor expansión se produjo hacia el Norte, impulsada fuertemente por los conjuntos de viviendas sociales, lo que brinda una mayor integración de la mancha urbana. En términos porcentuales, es probable que el mayor crecimiento poblacional se haya verificado en Playa Unión que, por sus dimensiones, resulta difícil de analizar a través de esta metodología.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

Las densidades de población de Trelew y Rawson son medias y bastante parejas en toda la mancha urbana. Se observa una

tendencia general hacia la reducción en la periferia, con excepciones en el sector Norte de Trelew.

En cuanto a las condiciones socioeconómicas, el indicador de hacinamiento presenta una distribución particular, que presenta mejores condiciones en la zona central y Sur de Trelew y valores más elevados en toda la periferia Norte. En el caso de Rawson, el hacinamiento es elevado en todo el anillo periférico. En cuanto a la calidad de los materiales de la vivienda, otro indicador que aproxima a las condiciones socioeconómicas, se observa una distribución relativamente homogénea, probablemente debido a la fuerte presencia de la vivienda social, que garantiza condiciones mínimas de habitabilidad.

Ambas ciudades cuentan con buenos niveles de cobertura de infraestructura, como sucede con la mayoría de las ciudades patagónicas. También muestran cierta homogeneidad al interior del espacio urbano, con los menores índices situados en algunos radios periféricos.

LA ECONOMÍA REGIONAL

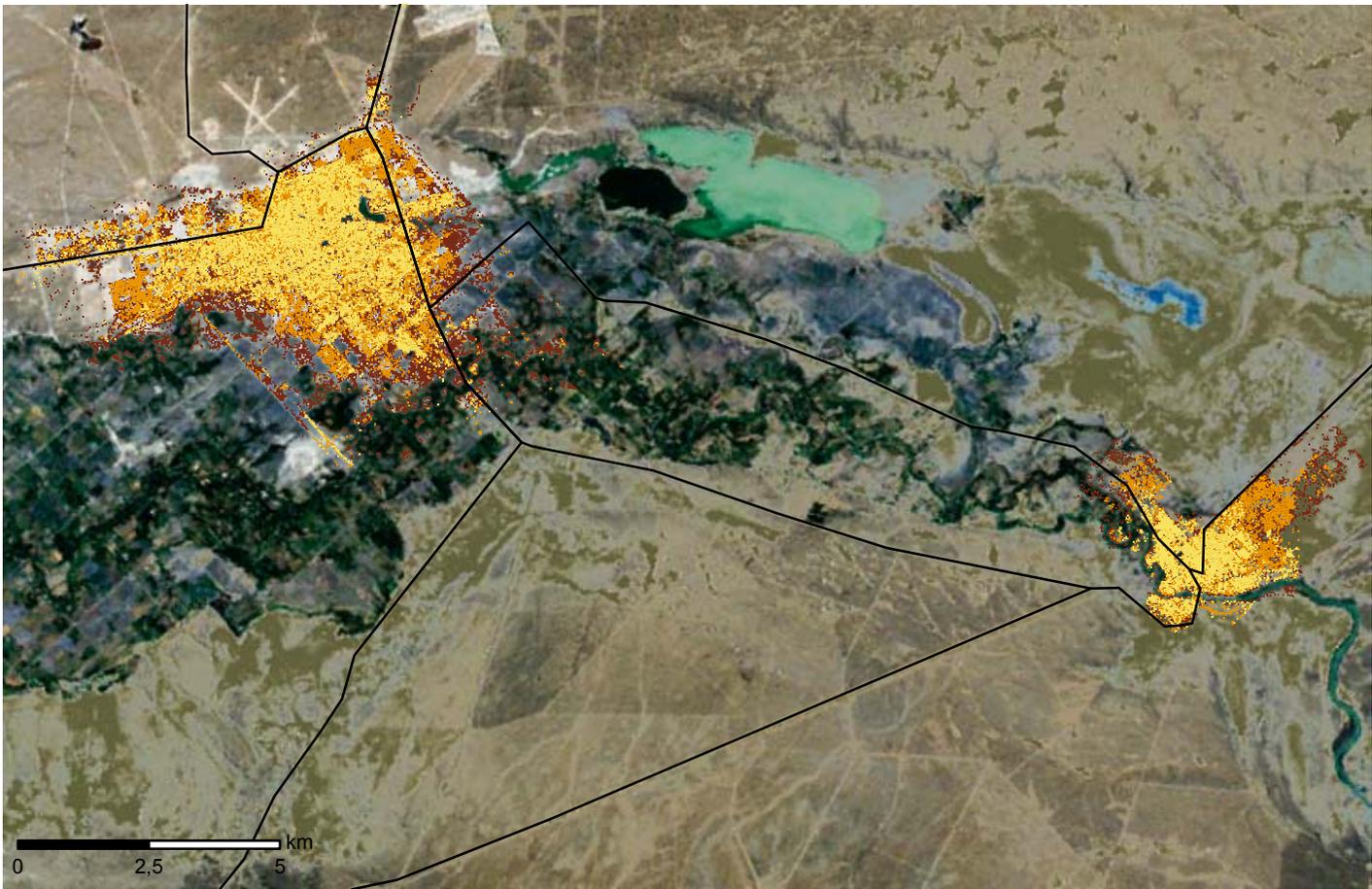
Según los datos proporcionados por el INDEC sobre empleo por ramas de actividad, el principal rubro para la ciudad de Trelew es el comercio al por mayor y menor. En segundo lugar se encuentra la administración pública, pero si a ella se le suman la enseñanza y salud, el empleo público se convierte en el rubro de mayor participación. Le sigue en tercer lugar la industria manufacturera -situada en el parque industrial- con un 10% de los empleos. Trelew se destaca por sus funciones comerciales, porque sirven tanto a la misma ciudad como a todas las localidades del VIRCh. En tanto, se explica el segundo puesto en administración pública por la cercana relación que tiene Trelew con la capital provincial, Rawson, cuyas funciones son básicamente administrativas.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

En la ciudad de Trelew, los sectores aledaños al parque industrial y la RN25 son los que presentan las condiciones sociodemográficas más desfavorables.

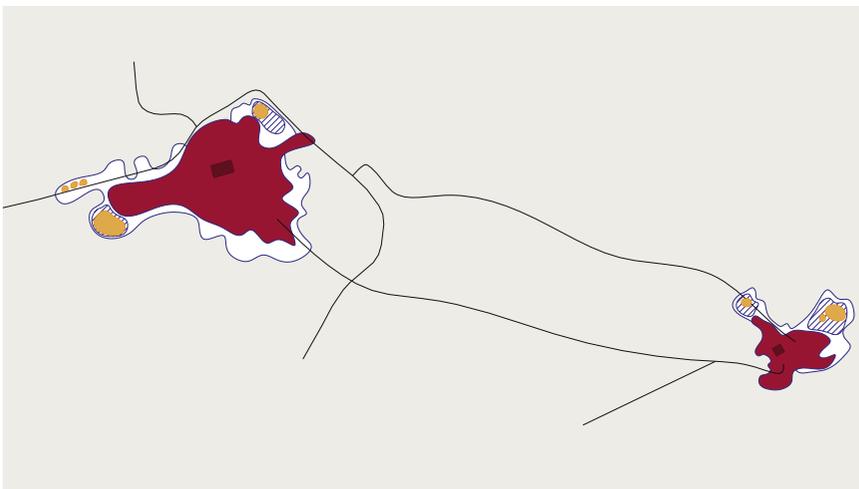
Según el "Diagnóstico Urbano Ambiental Expeditivo de la ciudad de Trelew", el gran crecimiento demográfico producido desde la década del cuarenta hasta la del ochenta estimuló la especulación inmobiliaria. Por lo tanto, el desarrollo urbano se dio en la periferia en detrimento de un área central muy onerosa y poco compacta. El problema de acceso a la vivienda es uno de los principales temas de desarrollo de la urbanización, como sucede, por otro lado, en gran número de ciudades patagónicas. La ciudad de Trelew se encuentra prácticamente rodeada de barreras -principalmente naturales- para su crecimiento. La meseta hacia el Norte y el río hacia el Sur exigen un esfuerzo para minimizar riesgos, amortizar inversiones sociales y lograr habitabilidad y calidad de vida.

La expansión en Rawson es bastante compacta ya que no aparecen grandes espacios vacíos en la mancha urbana. Se observan en las áreas de expansión urbana, en especial en Rawson, dos patrones claros de crecimiento, al Noreste guiado por los barrios de vivienda social, y hacia el Noroeste por viviendas de baja densidad.



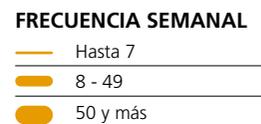
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

SAN CARLOS DE BARILOCHE

Provincia de Río Negro

LOCALIZACIÓN

La ciudad de San Carlos de Bariloche está situada en el Suroeste de la provincia de Río Negro, en la zona precordillerana, a orillas del Lago Nahuel Huapi y en el Parque Nacional del mismo nombre. Junto con la ciudad de Bariloche hay un conjunto de pequeñas localidades, situadas en las inmediaciones, que van quedando paulatinamente incluidas en la aglomeración, entre las que se destaca Dina Huapi.

A su vez, está conectada con la ciudad de Neuquén a través de la Ruta Nacional 237, que bordea la costa del lago, y que se bifurca hacia el Norte con la Ruta Nacional 231 en dirección a Villa La Angostura y el Paso Internacional Cardenal Samoré, y hacia el Sur con la ruta 40, en dirección a la localidad de El Bolsón y la provincia de Chubut.

SAN CARLOS DE BARILOCHE EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

En la jerarquización del sistema urbano nacional, Bariloche está categorizada como nodo regional, es decir, de nivel 3. Según el Modelo Deseado del PET, la aglomeración es un núcleo estructurante en una zona a cualificar.

LA EXPANSIÓN URBANA

La expansión urbana de Bariloche ha seguido dos ejes principales: a lo largo de la costa del lago y en el eje hacia el Sur. En dirección Este-Oeste, la expansión adopta la forma de un eje lineal sobre el lago Nahuel Huapi, con un área de concentración en Dina Huapi. El eje de expansión hacia el Oeste es más difuso y discontinuo, y caracterizado por un modelo de urbanización muy disperso. Hacia el Sur, la extensión está adosada a la ciudad compacta. El tejido muestra una expansión de baja densidad junto con islas más compactas de barrios de vivienda social.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

El aglomerado de Bariloche experimenta un crecimiento sostenido durante las últimas décadas. Según el Censo Nacional de 2001, todo el conjunto de localidades sumaba poco más de 94.000 habitantes. Los datos provisorios del Censo de 2010 estiman que la población de la ciudad se sitúa en torno a los 110.000 habitantes.

Las localidades que experimentaron un crecimiento más rápido son Dina Huapi, Villa Los Coihues y Barrio El Pilar, que son áreas de residencia permanente, coincidentes con las zonas de expansión urbana, con un predominio de sectores de bajos ingresos.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

El índice de personas por cuarto, que permite realizar una aproximación a las condiciones socioeconómicas, da cuenta de que las mayores densidades –más de 200 hab/ha– se localizan en el área central de la ciudad. En general, la expansión se produce con un patrón de baja densidad y en un contexto de urbanización con

alto grado de dispersión. Sin embargo las peores situaciones en este sentido se observan en el sector Sur de la ciudad, en coincidencia con la zona de mayor expansión urbana. El índice de infraestructura, que resume la dotación de agua, cloacas y gas por red, electricidad, alumbrado público y pavimento, muestra los diferentes grados de consolidación urbana de los distintos sectores de la ciudad. La ciudad presenta un patrón dual: el área central, con alta cobertura, y las áreas de expansión hacia el Sur y el Este, con carencias de infraestructura. Finalmente, se identifica una marcada relación entre precariedad y expansión urbana, con un elevado porcentaje de las viviendas con deficiencias en los materiales utilizados en su construcción.

LA ECONOMÍA REGIONAL

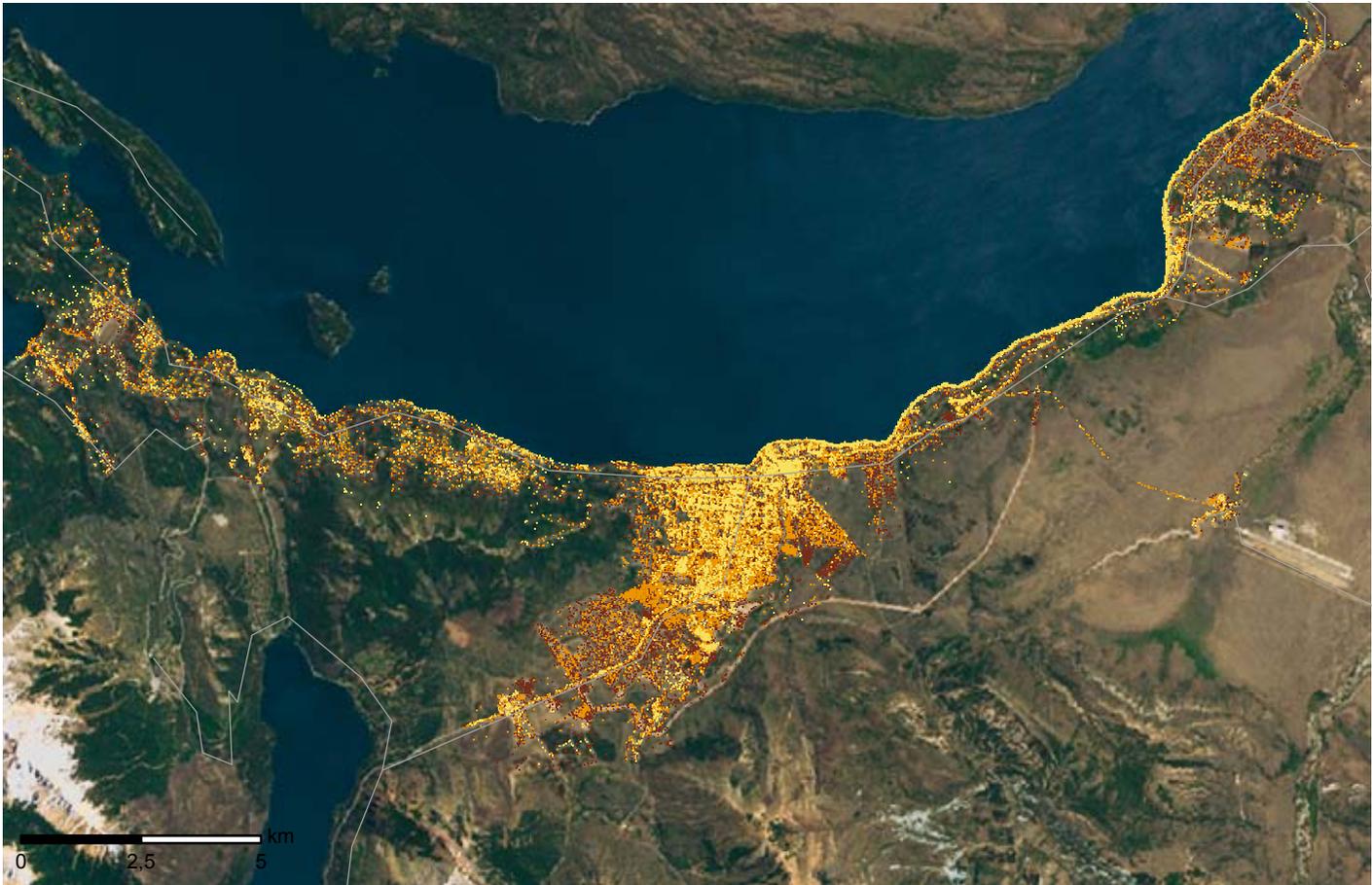
La distribución de la población económicamente activa muestra que los principales rubros en el aglomerado de Bariloche son el comercio, seguido por el empleo público y la enseñanza. Las actividades más representadas son la hotelería y la gastronómica, que casi triplican su participación en relación con el conjunto de localidades del país, por su condición de ciudad turística a escala nacional e internacional. En menor medida, se presentan altos coeficientes en los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, los cuales también responden a la actividad turística. Finalmente, la participación de las actividades vinculadas con la producción primaria y con la intermediación financiera es muy escasa.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

Se trata de una ciudad inserta en un paisaje natural de gran valor turístico, protegido por un parque nacional. Sin embargo, el crecimiento de la ciudad pone en riesgo la calidad ambiental, producto de procesos físicos vinculados con la urbanización –contaminación de los recursos hídricos, deslizamientos por inestabilidad de pendientes, inundaciones, etcétera–.

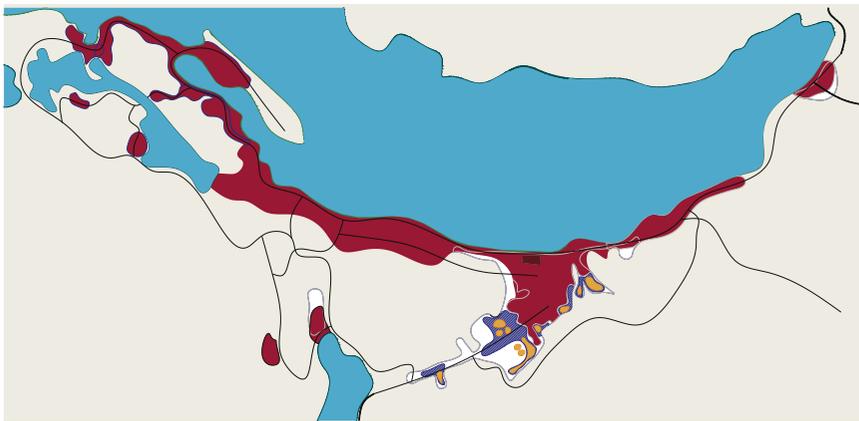
El ejido urbano es muy extenso, con aproximadamente 40 kilómetros de largo y un promedio de 8 kilómetros de ancho, de bajísima densidad y, por ende, con un elevado costo de infraestructura de servicios, de operación y mantenimiento –kilómetros de cañerías de agua, cloaca, gas, pluviales, cables de electricidad, telefonía, además del asfaltado y mantenimiento de kilómetros de calles, despeje de nieve en invierno, recolección de residuos, transporte urbano, etcétera–. A su vez, los barrios al Sur del área central tienden a absorber el crecimiento de la población de menores ingresos, en áreas loteadas pero sin la cobertura de los servicios urbanos básicos.

El mercado inmobiliario de la ciudad está dominado por la inversión con fines turísticos, con limitada construcción destinada a la población que reside en forma. Hay una fuerte diferenciación de los valores inmobiliarios, con altos precios en el centro y el eje hacia el Oeste y muy bajos en el Sur.



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

PRESIDENCIA ROQUE SÁENZ PEÑA

Provincia de Chaco

LOCALIZACIÓN

La ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña, cabecera del departamento Comandante Fernández, se encuentra localizada en el centro de la provincia de Chaco, en el cruce de las rutas nacionales 16 y 95, redes viales de gran importancia para el movimiento económico de la región. La ciudad cuenta con un servicio ferroviario que la vincula con las localidades del Sudeste provincial. La posición de Presidencia Roque Sáenz Peña, en una encrucijada de rutas, se manifiesta en la conexión a través del transporte automotor de pasajeros interurbanos. Se destacan los servicios de paso entre el NEA y el NOA y los servicios dirigidos hacia Rosario y la Región Metropolitana de Buenos Aires-La Plata.

PRESIDENCIA ROQUE SAENZ PEÑA EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

De acuerdo con la categorización de ciudades del sistema urbano nacional, la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña está clasificada como nodo subregional. Según el PET, se encuentra en una zona a potenciar, que presenta condiciones sociales desfavorables. La ciudad es un centro de servicios importante para una amplia zona del Oeste y Sudoeste de la provincia de Chaco, en la que las localidades cumplen limitadas funciones como nodos microrregionales. La capital provincial, Resistencia, nodo regional, es la ciudad más próxima con nivel superior dentro de la jerarquía urbana.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

La ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña contaba, en 1991, con 63.135 habitantes según el Censo de ese año, y alcanzó los 76.794 habitantes según el Censo de 2001. Los datos provisionales del Censo 2010 permiten estimar la población actual de la ciudad en alrededor de 85.000 habitantes. Presidencia Roque Sáenz Peña ha mantenido un crecimiento sostenido durante las últimas décadas, y es una de las ciudades de mayor crecimiento en el país.

LA EXPANSIÓN URBANA

El análisis de las imágenes satelitales del período 1989-2001-2008, da cuenta del crecimiento de la mancha urbanizada. Se observa que en el período se produjeron dos procesos simultáneos: completamiento del tejido más consolidado y expansión periférica. Entre 1989 y 2001 esta expansión periférica fue dispersa y fragmentada, en tanto que entre 2001 y 2008 parte de la expansión se da en manchas compactas, aunque discontinuas en el tejido. Este último patrón es el característico de la vivienda social y se observa en particular en el sector Norte de la ciudad.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La distribución de densidades de población muestra un patrón de bajos valores en el área central y su entorno más inmediato, y un ligero aumento hacia la periferia. Se concentran radios de mayor densidad hacia el Norte, Noreste y Este, en las zonas de expansión urbana coincidente con barrios de vivienda social. Tomando como referencia los datos de hacinamiento por radio censal, se observa una reducida zona del área central con buenas condiciones socioeconómicas. A mayor distancia del centro, empeoran las condiciones sociales y los hogares presentan los mayores niveles de hacinamiento.

Con respecto al índice que representa la presencia de infraestructura de la vivienda y el barrio, se repite un patrón sistemático según el cual la zona mejor servida corresponde al área consolidada del centro de la ciudad. El resto de la ciudad muestra un promedio de entre 40% y 60% de cobertura de servicios. Nuevamente, los barrios de vivienda social introducen una modificación en este patrón ya que están ubicados en la periferia pero cuentan con una buena dotación de servicios. Tal como acontece en todo el NEA, no hay provisión de gas en red en Presidencia Roque Sáenz Peña, ya que se encuentra fuera de los actuales gasoductos troncales.

El indicador de calidad de los materiales de las viviendas presenta un comportamiento que copia al índice de cobertura de infraestructura, el área central de la ciudad tiene buena calidad de viviendas, de la misma manera que los radios aislados que también presentan buenas condiciones de infraestructura, mientras que hacia la periferia las condiciones empeoran notablemente, y se agravan en las áreas de expansión, donde el 60% de las viviendas presenta carencias.

LA ECONOMÍA REGIONAL

Presidencia Roque Sáenz Peña se encuentra inserta en la principal región productiva de la provincia de Chaco. Las actividades primarias –agrícola y forestal–, constituyen la fuente más importante de recursos de la provincia en general, y de esta región en particular. Prácticamente la totalidad de las exportaciones provinciales provienen de este sector y abastecen de insumos a la mayor parte de la industria local.

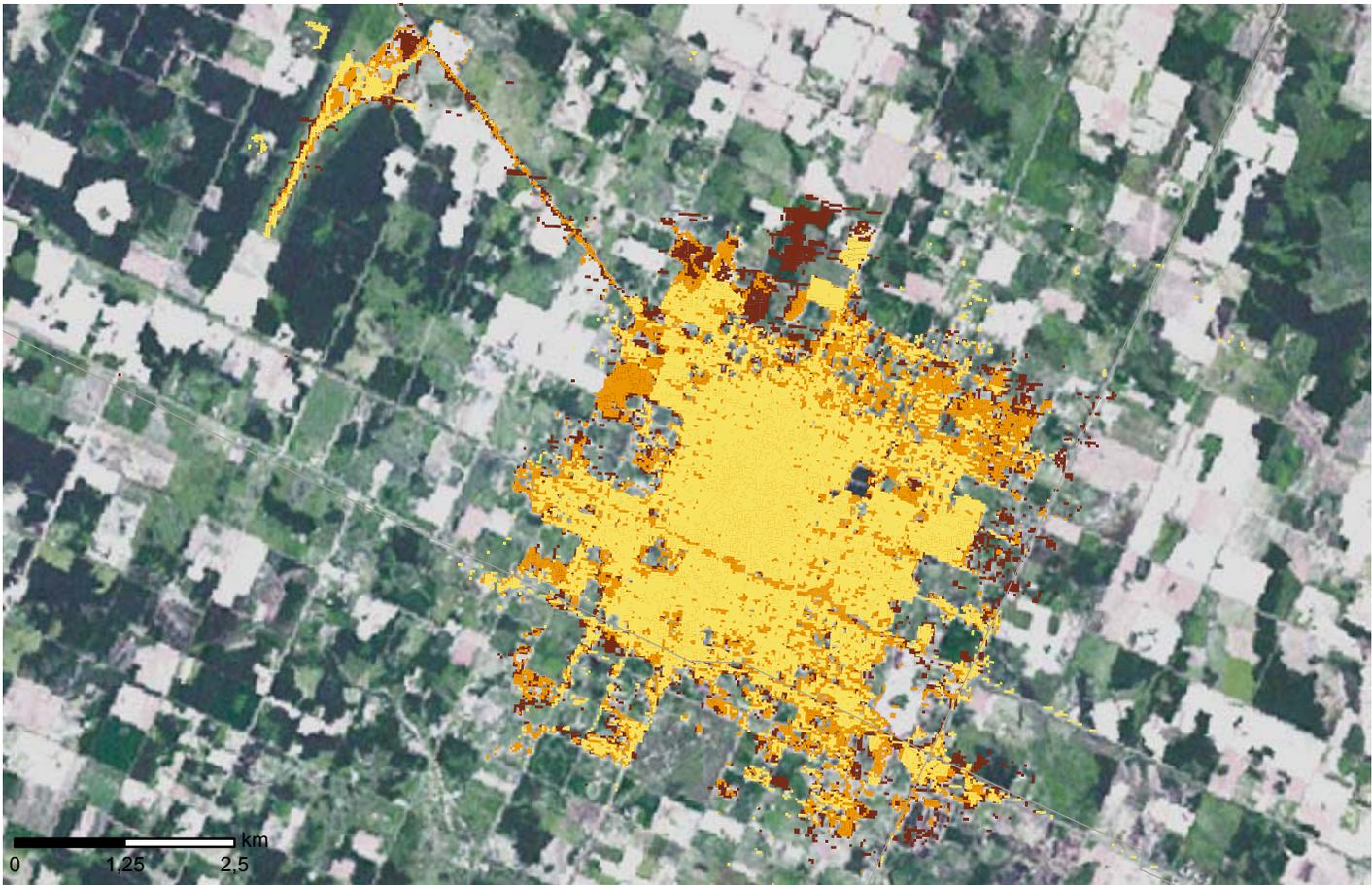
El cultivo histórico tradicional de la zona es el algodón, aunque en los últimos años se produjo un notable avance de la soja, que reemplaza parcialmente a aquel. Otros cultivos de importancia son el maíz y el girasol. Entre la producción primaria se destaca también la ganadería, de continuo avance y modernización en el norte del país. Las principales industrias de Sáenz Peña son la fabricación de muebles, la metalmecánica y la de alimentos y bebidas.

En materia de empleo, el sector público es el principal empleador, representando un elevado porcentaje de la población económicamente activa.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

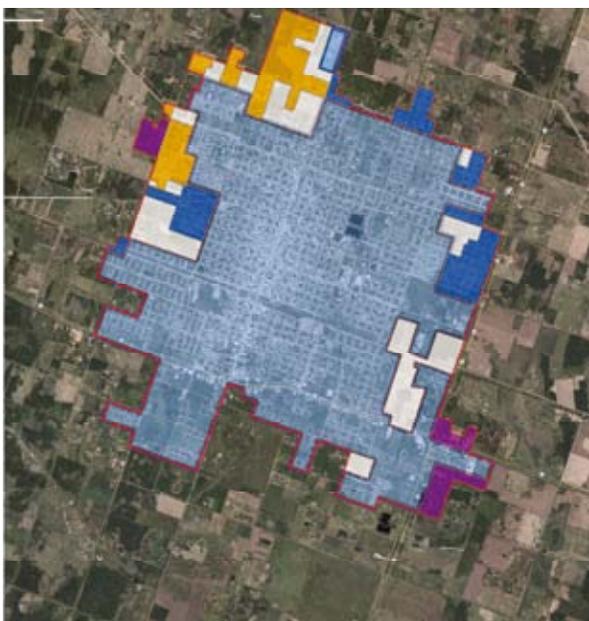
Presidencia Roque Sáenz Peña es una ciudad que tiene algunas carencias estructurales importantes, sobre todo en materia de indicadores socioeconómicos, de vivienda y de infraestructura. Estas carencias se ven agravadas por la llegada de migrantes rurales en busca de mejores oportunidades, lo que aumenta la necesidad de acelerar el ritmo de inversiones en infraestructura social.

Asimismo, el gobierno municipal lleva adelante una política de provisión de terrenos en tierras fiscales a muy bajo precio, destinada a los sectores sociales de menores ingresos. Por este motivo, a pesar de los bajos indicadores socioeconómicos de la población, el fenómeno de las villas y las tomas de tierra se encuentra contenido, y sólo se registran dos pequeños asentamientos irregulares. En materia de servicios, también se presentan limitaciones en la provisión de agua, en particular durante el verano. La concreción de obras troncales que ya están en marcha es un primer paso para la solución de este problema.



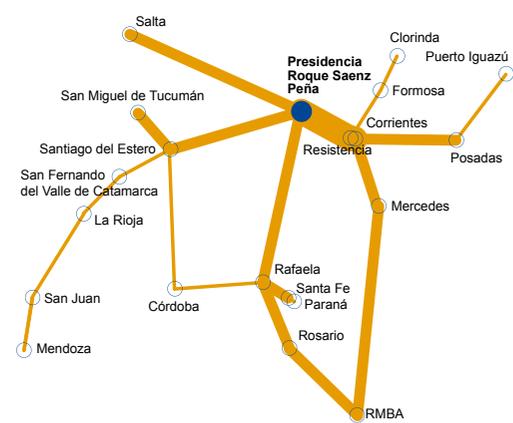
Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

ANÁLISIS DE TEJIDOS URBANOS EN EL ÁREA DE EXPANSIÓN 1989/2008

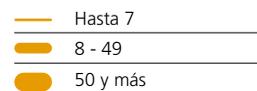


Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imagen satelital.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS



FRECUENCIA SEMANAL



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

VENADO TUERTO Provincia de Santa Fe

LOCALIZACIÓN

Venado Tuerto esta localizada al Sur de la provincia de Santa Fe, en el departamento de General López. El departamento es el cuarto en superficie de la provincia y tiene una densidad de 15,8 hab/km². La ciudad se ubica en la intersección de las rutas nacionales 8 y 33. La microrregión está inserta en una zona privilegiada de la Pampa Húmeda, lo que le confiere un perfil productivo agropecuario.

VENADO TUERTO EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

Según la caracterización del PET, Venado Tuerto está inserta en una región categorizada como B1, en una zona a cualificar. Con respecto al estudio del Programa Argentina Urbana, la misma ha sido jerarquizada como nodo subregional. Venado Tuerto es el nodo de la Región 5, incluida en el proceso de regionalización que está desarrollando Santa Fe en el marco de su Plan Estratégico Provincial. Además de Venado Tuerto, la microrregión está compuesta por una gran cantidad de nodos microrregionales entre los que se destaca Firmat. Este conjunto de localidades presenta una fuerte articulación funcional con Rosario, jerarquizada como uno de los cuatro nodos nacionales del país.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

El crecimiento de población de Venado Tuerto, según datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de los tres últimos períodos, ha sido inferior a la media nacional. De 58.784 habitantes en 1991, asciende a 68.426 habitantes en 2001. Según los datos provisorios del Censo 2010, la localidad tendría una población estimada en 75.000 habitantes. A pesar de no tener un crecimiento pronunciado, Venado Tuerto recibe población de las pequeñas localidades del entorno, sometidas la mayoría de ellas al proceso de despoblamiento de las zonas rurales pampeanas.

LA EXPANSIÓN URBANA

En el gráfico de expansión urbana se observan las manchas urbanas correspondientes a los tres tiempos analizados, 1992-2000-2008. No se verifica un gran crecimiento en superficie, sino una consolidación de la planta urbana existente y completamiento de vacíos. Se observa mayor expansión hacia el Este y Sureste, por la construcción de barrios de vivienda social y loteos formales no consolidados, y hacia el Noroeste, del otro lado de la RN33, donde se ubican urbanizaciones privadas sobre tierras que probablemente eran de producción agrícola. La ciudad mantiene, en consecuencia, una forma relativamente compacta, en parte como consecuencia de una política deliberada del gobierno local de control de la expansión urbana y de intervención en el proceso de urbanización.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La distribución de la población muestra una densidad muy baja en el área central, con predominio de actividades terciarias, rodeada de un anillo de mayor densidad residencial. La densidad descende nuevamente sobre el eje de la RN8, siendo éste un eje de expansión con densidades bajas. Los bordes de la ciudad hacia el Este representan zonas de densidades algo más elevadas.

En un contexto general de buenos valores para todas las variables, se diferencia un área central extendida con mejores condiciones. Los indicadores empeoran hacia la periferia, especialmente hacia el sur, en coincidencia, en parte, con las zonas de expansión.

En cuanto a la cobertura de infraestructuras urbanas, el área central de la ciudad y su entorno presentan una cobertura poblacional de más del 80%. Hacia el Sur y hacia el Noroeste empeoran las condiciones de cobertura de los servicios. Un problema histórico de Venado Tuerto es la falta de provisión de agua potable de red que, en el año 2001, presentaba una cobertura sumamente reducida. En la década de 2000 se desarrolló un vasto programa a través del municipio y la cooperativa local para extender las redes de agua potable, que, sin embargo, aún no alcanzan a toda la ciudad.

En cuanto a la calidad de los materiales muestra buenas condiciones generales: solamente el 15% de las viviendas presenta las condiciones más precarias. Estas se concentran en el sector Sur y en algunos barrios de la periferia, en coincidencia con el resto de los indicadores analizados para la ciudad.

LA ECONOMÍA REGIONAL

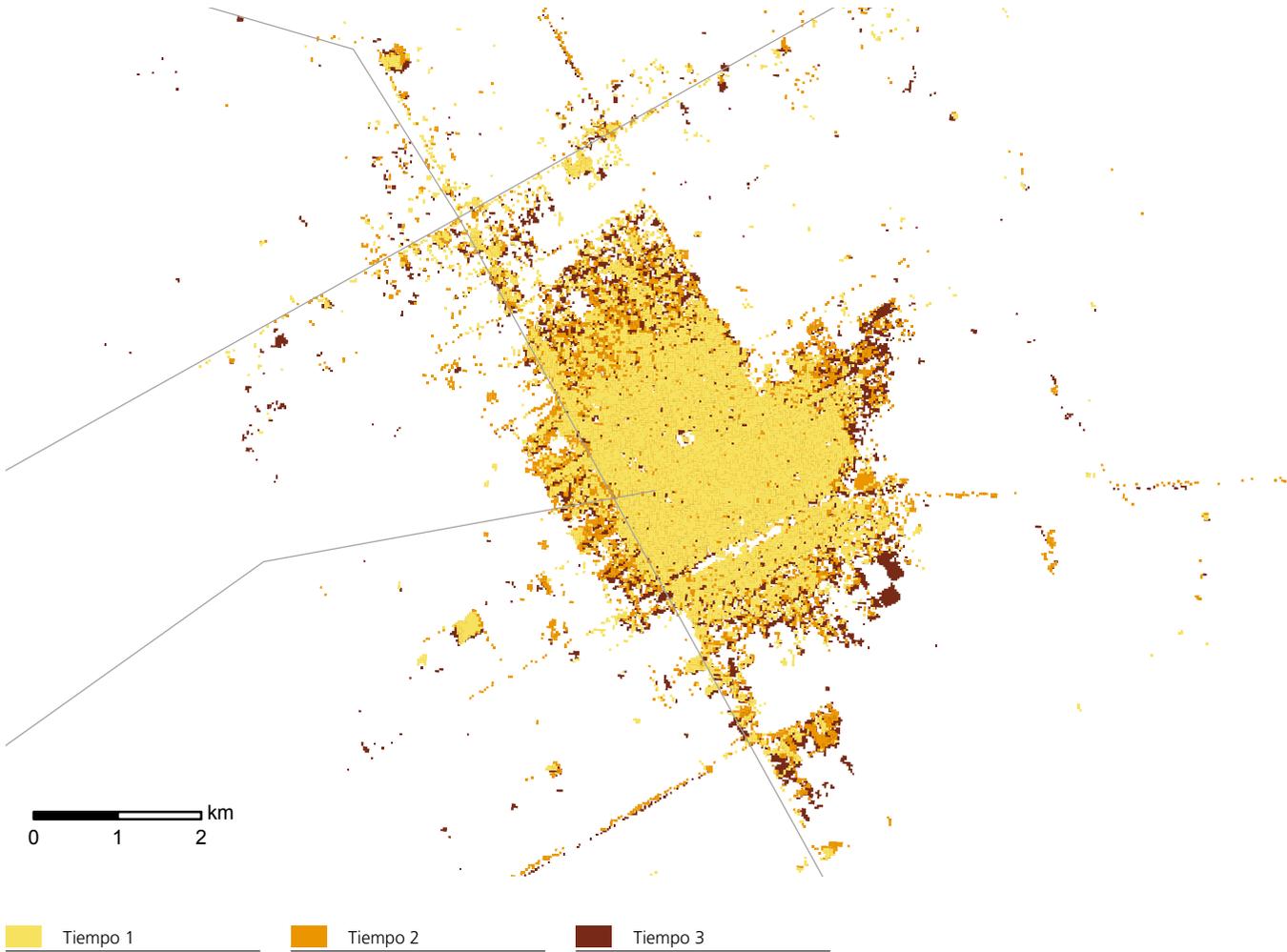
La microrregión de Venado Tuerto se caracteriza por el predominio de la actividad agropecuaria. En el relevamiento de cada una de las localidades que la componen se ha podido advertir que la mayoría de los distritos destina la mayor parte de su superficie a la explotación agropecuaria. Dentro de la agricultura, el cultivo preponderante es la soja, que ocupa en promedio más del 60% del total de la superficie dedicada a la agricultura, seguida por el maíz y el trigo, con un promedio de 18% de participación relativa en el total. Se destaca también la actividad tambera, con tambos de alto rendimiento.

La actividad agropecuaria está enlazada con la producción industrial. La microrregión cuenta con una importante producción de maquinaria agrícola y se destaca también la industria metal-mecánica. Venado Tuerto cuenta con un Parque Industrial con importantes ventajas para la radicación de emprendimientos industriales, tanto en infraestructura como en servicios. El sector comercial y el bancario también exhiben un marcado dinamismo. La centralidad de Venado Tuerto se manifiesta en el flujo diario de personas que viven en las localidades del entorno y se desplazan diariamente hacia la ciudad para trabajar o para proveerse de servicios, como el de la atención de la salud.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

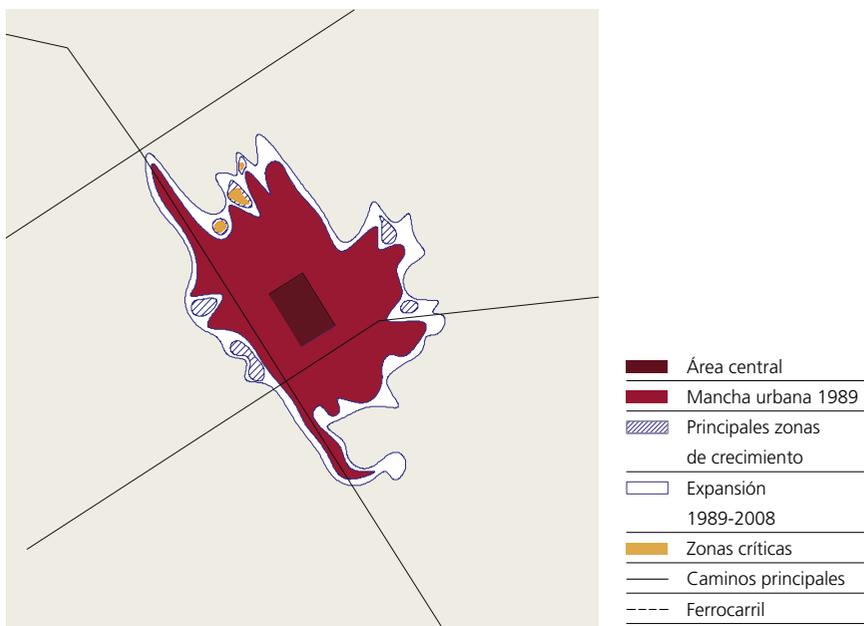
A escala de la microrregión, se observa una tendencia al decrecimiento demográfico de las localidades menores, en el marco del actual modelo productivo del agro pampeano. Una de las consecuencias de esta situación es el abandono o subutilización de un capital instalado –vivienda, escuelas, seguridad, salud–, que luego es demandado en las ciudades de mayor tamaño. Como contraparte, las localidades mayores, como el caso de Venado Tuerto, se convierten en potenciales atractoras de migraciones, sin contemplar las demandas de suelo que este proceso supone. En este sentido, se observan algunos indicios de dificultades de acceso a la vivienda de los nuevos pobladores. A su vez, se pone en evidencia la necesidad de reorganizar un sistema microrregional de movilidad para facilitar los desplazamientos entre las distintas localidades.

Venado Tuerto cuenta con una extendida trayectoria en materia de planificación urbana, lo que le ha permitido alcanzar las buenas condiciones de vida que la ciudad exhibe actualmente.



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

GENERAL PICO

Provincia de La Pampa

LOCALIZACIÓN

General Pico está ubicada en el Noreste de La Pampa y es la segunda ciudad en población de la provincia, luego de la capital, Santa Rosa. El Noreste provincial participa de las características agrícola-ganaderas de la Región Pampeana, y su organización territorial está vinculada al tendido de las líneas ferroviarias convergentes al puerto de Buenos Aires, que determinó la localización de gran parte de los asentamientos provinciales.

Sobre esta impronta se desarrolló el sistema de rutas nacionales y provinciales que conectan a la provincia tanto interiormente como con el resto del país. Las principales rutas de vinculación son provinciales, articuladas con las nacionales 5, 188 y 35, que canalizan las conexiones Este-Oeste y Norte-Sur. Entre los servicios de transporte automotor de pasajeros interurbanos se destacan los que la vinculan con Buenos Aires, Santa Rosa y Río Cuarto. Hay una amplia variedad de servicios pasantes y General Pico cuenta con una localización ventajosa, entre las provincias de Cuyo y la costa bonaerense, o entre el Litoral y el Norte de la Patagonia.

GENERAL PICO EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

Según el estudio del sistema urbano nacional, la ciudad de General Pico está categorizada como nodo subregional. En el Modelo Deseado del PET, es considerado como un núcleo estructurante en una zona a cualificar. General Pico es la principal ciudad de referencia de una serie de nodos microrregionales situados en su entorno.

Santa Rosa tiene la misma jerarquía que General Pico, en tanto que los nodos más cercanos de mayor jerarquía son Río Cuarto, San Luis, Bahía Blanca y la Región Metropolitana de Buenos Aires. La relativa cercanía de esta última hace que concentre la mayor parte de los intercambios con niveles superiores de la jerarquía. La frecuencia de servicios de transporte interurbana da cuenta de la intensidad de esta relación.

LA EXPANSIÓN URBANA

General Pico tiene una forma relativamente compacta, que se repite habitualmente en ciudades de tamaño y funciones similares, dentro del sistema urbano nacional. La expansión en las últimas décadas ha sido moderada, tal como puede observarse en el análisis de la imagen satelital. Las zonas de expansión comprenden regiones adyacentes al tejido urbano existente, principalmente hacia el Nordeste y Noroeste. El completamiento del tejido en las áreas más consolidadas es poco significativo, lo que indica un relativamente elevado nivel de consolidación previo que, sin embargo, aún no se ha terminado de completar.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

La ciudad de General Pico tenía, en 2001, 52.475 habitantes, según el Censo Nacional de Población y Vivienda de ese año. Los datos provisorios del Censo 2010 estiman una población de 60.000 habitantes, por lo que puede afirmarse que el crecimiento demográfico es moderado, a tono con la gran mayoría de las ciudades pampeanas de similar tamaño.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

La densidad de población por radio censal en la ciudad de General Pico muestra valores generales bajos. El núcleo de baja densidad incluye el área central de la ciudad y su entorno, con pocas islas de mayor densidad hacia la periferia, en coincidencia con los barrios de vivienda social, más compactos que el resto del tejido urbano.

Los niveles de hacinamiento correspondientes al año 2001 expresan que los radios periféricos y más alejados del centro de la ciudad son los que tienen mayores niveles de hacinamiento en los hogares. Esta distribución del indicador coincide mayormente con la localización de las áreas de expansión.

En materia de infraestructura, hay una cobertura casi total de las redes de servicios públicos en gran parte de la ciudad y apenas los radios extremos presentan carencias que, sin embargo, no son muy significativas. Las zonas de mayor expansión urbana coinciden con radios de peor acceso a infraestructura de redes. En cuanto a la calidad de los materiales de las viviendas, se observa una gran homogeneidad de buenas condiciones en la mayor parte de la mancha urbana, con excepciones de los barrios del extremo Noreste y Sudoeste. De todos modos, en los barrios con peores condiciones las viviendas con materiales de baja calidad no superan el 30%.

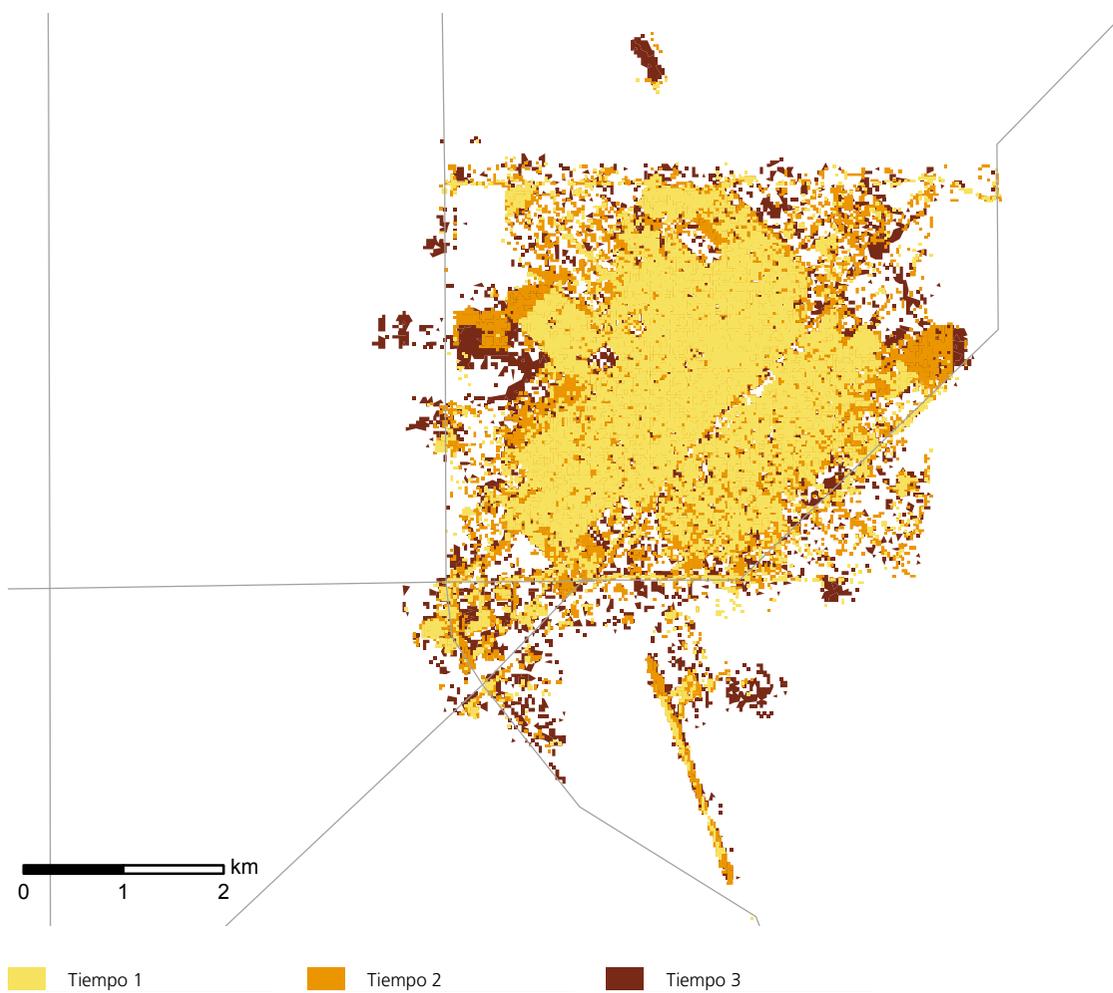
LA ECONOMÍA REGIONAL

El sector comercial es el que mayor empleo genera, seguido por el empleo público y la enseñanza que, sumados, prácticamente equivalen al sector comercial. En términos comparativos al promedio del país, el empleo en el sector agropecuario; los servicios de electricidad, gas y agua; la administración pública y los servicios sociales y de salud se destacan con una elevada participación. La importante presencia del sector agropecuario se explica por las actividades predominantes del entorno y por la gran cantidad de productores agropecuarios que residen en la ciudad y se trasladan diariamente hacia el campo. Las industrias se encuentran localizadas en el parque industrial, situado al Sudoeste de la ciudad, que cuenta, además, con una zona franca. El empleo industrial también es un factor relevante en el mercado de trabajo local, con predominancia de los rubros frigorífico y textil.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

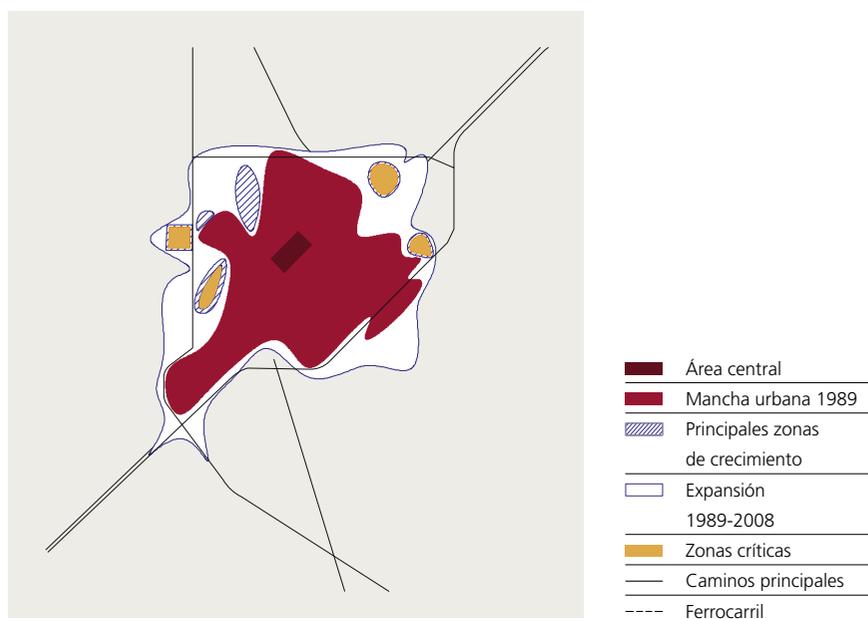
La ciudad muestra una importante homogeneidad en términos socioterritoriales. En conjunto, presenta buenas condiciones urbanas y pocos inconvenientes derivados del modelo de urbanización. El moderado crecimiento demográfico y una tradición de construcción de vivienda social contribuyen a atenuar los posibles impactos de la expansión urbana sin regulación.

Hay ciertos problemas con la calidad del agua, que posee porcentajes elevados de arsénico y flúor. Está proyectada una gran obra prevista para mejorar el abastecimiento de agua en la ciudad; se trata del acueducto del río Colorado, que actualmente llega hasta Santa Rosa y que será extendido hasta General Pico.



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a imágenes satelitales provistas por la CONAE.

SÍNTESIS DE EXPANSIÓN URBANA



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia.

TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS



Fuente: SSPTIP. Elaboración propia en base a datos de la ST.

FUENTES

Abba, A. *Metrópolis Argentinas. Agenda política, Institucionalidad y Gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. Buenos Aires, Café de las Ciudades, 2010.

Angel, S. *Making Room for a Planet of Cities*. Cambridge (USA), Lincoln Land Institute, 2011.

Angel, S., Sheppard, S. y Civco, D. *The Dynamics of Global Urban Expansion*. Banco Mundial, Washington, 2005.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá *Instrumentos de gestión urbana*. Medellín, 2010.

Azpiazu, D.– Bonofiglio, N.– Nahón, C. *Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Buenos Aires, FLACSO, 2008.

Baer, L. *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano*. Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2011.

Balbo, M. – Jordán, R. – Simioni, D. (compiladores). *La ciudad inclusiva*. Cuadernos de la CEPAL 99. CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

Barrero Rodríguez, C. "Diferentes modalidades de agrupación y asociacionismo en España". En *1º Congreso de Pequeños Municipios y entidades locales menores*, 2008

Basualdo, J. – Pertile, V. – Falcón, V. *Presidencia Roque Sáenz Peña*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – CAF, 2009.

Beinstein, J.: "Crisis global y de los paradigmas del desarrollo. Nuevos horizontes" en seminario *El INTA frente a los nuevos desafíos de la innovación, el desarrollo y los territorios*, Córdoba, 2011.

Bellet, C. – Llop, J. *Ciudades intermedias. Perfiles y pautas*. Lleida, Ajuntament de Lleida, Pagés Milenio, 2003.

Brasil. Ministério das Cidades-CONFEA. *Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília, 2005.

Caminos, R. – Di Lullo, R. – Bomba, H. – Casares, M. *Caracterización del sistema metropolitano de Tucumán*, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – CAF, 2009.

CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y Caribe 2010*. www.eclac.org, 2011

Cities Alliance. *Cities Without Slums*. Annual Report, 2009.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dirección General de Estadísticas y Censos. *Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires* http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/resultados_provisionales_censo_2010.pdf.

Clemente, A. "Descentralización y planificación del desarrollo local". En *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. Buenos Aires, Programa de Mejora de la Gestión Municipal – Ministerio del Interior, 2011.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales *Objetivos de Desarrollo del Milenio – Rendición de Cuentas 2010*.

Cortés, A. – Sánchez, J. *El Transporte Público Urbano de Pasajeros por Automotor en la Argentina. Una Comparación de los Sistemas entre las Ciudades en donde Opera*. Buenos Aires, C3T-UTN, 2009.

Duarte, J. *Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el Conurbano Bonaerense (2003-2009)*. Área de Estudios Urbanos - IIGG- Facultad de Ciencias Sociales – UBA, 2010.

Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), <http://www.enohsa.gov.ar>.

Fiorini, R. – Landriscini, G.- Solorza, R. – Avella, B. *Alto Valle del Río Negro y valles inferiores de los ríos Limay y Neuquén*, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios –CAF, 2009.

Fundación Democracia y Gobierno Local. *Libro Verde. Los gobiernos locales intermedios de España*. Madrid, 2011

Garay, A. *Desarrollo Urbano y Gestión. Financiamiento subnacional en Argentina*. Buenos Aires, BID, 2008

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*. www.indec.gov.ar.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. www.censo2010.indec.gov.ar.

- Iturburu, M. *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, INAP, 2000.
- Jaramillo González S. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2009.
- Lindenboim, J. – Kennedy, D. *Dinámica Urbana Argentina. 1960-2001. Reconstrucción y análisis de la información necesaria*. Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo. Documento de Trabajo N°3. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires, 2003.
- Maldonado Copello, M.M. *Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia*. Exposición de motivos del Acuerdo de plusvalías de Bogotá, 2004.
- Martínez de San Vicente, I. – Hernández, E. – Cucurel, M. – Moreira, I. *Microrregión Venado Tuerto (Santa Fe)*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – CAF, 2009.
- Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. *Libro de Gestión 2009-2010*.
- Molinatti, C. "Tributos inmobiliarios en Argentina: Radiografía de un federalismo fiscal inconcluso". Versión de la ponencia presentada en las 41° *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Córdoba, 2008.
- Morales Schechinger, C. "La imposición a la propiedad en el financiamiento de las ciudades frente a la globalización". En *Seminario Internacional sobre Impuesto Predial, el Catastro y Contribuciones Alternativas para el Financiamiento Urbano. Hacia la Innovación Hacendaria Municipal*. Guadalajara, INDETEC, 2003.
- Naciones Unidas – Habitat. *Global Report on Human Settlements*, 2009.
- Naciones Unidas – Habitat. *State of World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*. Londres, Earthscan, 2011.
- Nezter, D. *Economics of the Property Tax*. Washington D.C., Brookings Institution, 1966.
- Olmos, R. Kismar de "Mercado Informal de Alquileres en las Villas 31 y 31bis", *Café de las Ciudades* N° 95, 2010, http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_96.htm.
- Pérez, P. "Gobernabilidad Metropolitana en Argentina", en Badía G. y Carmona, R. (Comp.) *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines, UNGS, 2008.
- Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. *Lineamientos Estratégicos para la RMBA*. La Plata, 2007
- Reese, E. - Catenazzi, A. "Planificación e instrumentos de gestión del territorio". En *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. Buenos Aires, Programa de Mejora de la Gestión Municipal – Ministerio del Interior, 2011.
- Sabatini F. *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: Efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000.
- Secretaría de Asuntos Municipales – Ministerio del Interior - Universidad Torcuato Di Tella. *Reporte de Resultados de la Encuesta Nacional de regulación del Suelo en Grandes Aglomerados Urbanos*. Buenos Aires, 2009.
- Smolka, M. "El funcionamiento de los mercados del suelo en América Latina; conceptos, antecedentes históricos y nexos críticos" en Basualdo, J. L. *Manejo de suelo urbano, posibilidades y desafíos en el desarrollo de la Ciudad de Corrientes*, 2005.
- Smolka M. – Mullahy, L. (editores). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Informe sobre la caracterización urbano-habitacional en la Argentina. Año 2006 y evolución 2001-2006.
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Argentina 2016 - Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. 2004.
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *El riesgo de desastres en la planificación del territorio: primer avance*. 2010.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario. Avance 2008*.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1816-2010-2016*.

Topalov, C. *La urbanización capitalista*. México, Edicol, 1979.

Trivelli, P. "Estructura Urbana, Mercado de Suelo y Vivienda Social en Santiago de Chile". En *Seminario Mercado de Suelo y Vivienda Social*, UDTT, 2011.

UBA - Facultad de Ingeniería. *Estudio de Integración y Conectividad en el Territorio Argentino*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2010.

UNFPA. *Estado de la población mundial 2007*. Nueva York, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2007.

UN-Habitat. *State of the World's Cities 2010/2011*. www.un-habitat.org.

UTN. *Transporte público automotor de pasajeros en la Argentina*. Buenos Aires, EdUTecNe, 2009.

Vapñarsky, C. "Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950". En *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 138, 1995.

GLOSARIO

AYSA - Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

BAPIN - Banco Nacional de Proyectos de Inversión

BIRF - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM - Banco Mundial

CAF - Corporación Andina de Fomento

CEE - Comunidad Económica Europea

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIMOP - Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas

COFEPLAN - Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial

CONADE - Consejo Nacional de Desarrollo

CONAE - Comisión Nacional de Actividades Espaciales

CONVEMAR - Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

COSIPLAN - Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación

DNV - Dirección Nacional de Vialidad

ENOHSA - Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento

FONPLATA - Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata

IDEMPLAN - Infraestructura de Datos Espaciales del Ministerio de Planificación

IDERA - Infraestructuras de Datos Espaciales de la República Argentina

IGN - Instituto Geográfico Nacional

IIRSA - Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos

ME - Ministerio de Educación de la Nación

MECON - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

MERCOSUR - Mercado Común del Sur

MININTERIOR - Ministerio del Interior de la Nación

MINPLAN - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación

OMS - Organización Mundial de la Salud

ONU - Organización de Naciones Unidas

PAU - Programa Argentina Urbana

PET - Plan Estratégico Territorial

SaYDS - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

SIG - Sistemas de Información Geográfica

SNIP - Sistema Nacional de Inversión Pública

SSPTIP - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación

SSTF - Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Nación

ST - Secretaría de Transporte de la Nación

UBA - Universidad de Buenos Aires

UE - Unión Europea

UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas

UTN - Universidad Tecnológica Nacional

AUTORES

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
GRACIELA OPORTO

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
TERRITORIAL
MARTA AGUILAR

COORDINACIÓN DEL PROGRAMA ARGENTINA URBANA
JORGE BLANCO

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN
MARÍA LORENA ARDISSONO
JOSÉ LUIS BASUALDO
JORGE BLANCO
JULIO CASTELLANOS
DANIELA GRIFONI
FLORENCIA GÓMEZ
LUNA MIGUENS
CARLOS VERDECCHIA
ALEJANDRA WAGNER

PRODUCCIÓN DE TEXTOS
MARÍA LORENA ARDISSONO
JOSÉ LUIS BASUALDO
JORGE BLANCO
JULIO CASTELLANOS
FLORENCIA GÓMEZ
GABRIEL LOSANO
LUNA MIGUENS
CARLOS VERDECCHIA

PRODUCCIÓN CARTOGRÁFICA
MARÍA LORENA ARDISSONO
DANIELA GRIFONI
CARLOS VERDECCHIA
ALEJANDRA WAGNER

COMPILACIÓN Y REDACCIÓN
MARTA AGUILAR

EDICIÓN DE TEXTOS
LUNA MIGUENS
ALEJANDRA WULFF

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS GRÁFICOS
ALEJANDRO BOCCARDO
ALEJANDRA WAGNER

COORDINACIÓN DE EDICIÓN
ALEJANDRA WULFF



Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Hipólito Yrigoyen 250 CP C1086AAB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
Paseo Colón 189 Piso 11 Oficina 1108 CP 1063ACB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina
Tel: (54-11) 4349-7615 / 7672 / 7732 e-mail: pet@minplan.gob.ar
www.planif-territorial.gov.ar

ISBN 978-987-1797-09-7



9 789871 797097