

Artículo de investigación

Región Metropolitana Buenos Aires: conurbación, aglomeración y metropolización como claves analíticas

Leonardo Fernández^{1*}

¹ Investigador – docente del Instituto del Conurbano (ICO-UNGS) y Docente de la Universidad Nacional de Luján.

* E-mail: lfdez75@gmail.com

Recibido: 07/09/2025; Aceptado: 20/11/2025; Publicado: 15/12/2025

Resumen

Este artículo analiza la redefinición de la Región Metropolitana Buenos Aires (RMBA), oficializada por el INDEC en 2024 a través de un documento que unifica estadísticamente los aglomerados Gran Buenos Aires y Gran La Plata. A partir de este nuevo recorte, se examinan tres conceptos clave – conurbación, aglomeración y metropolización – como herramientas analíticas para comprender la complejidad territorial y funcional del fenómeno metropolitano. El trabajo combina un enfoque histórico-conceptual con el análisis de casos de articulación interjurisdiccional en temas estratégicos: agua y saneamiento, cuencas, transporte, abastecimiento alimentario, infraestructura vial y residuos sólidos. Se argumenta que, pese a ciertos avances sectoriales, la gobernanza metropolitana está signada por una fragmentación institucional. Finalmente, se propone interpretar la región como una construcción operativa, cuyo reconocimiento estadístico y funcional debería traducirse en nuevos dispositivos de planificación, regulación y gestión a escala metropolitana.

Palabras clave: RMBA, conurbación, aglomeración, metropolización, gobernanza.

Buenos Aires Metropolitan Region: conurbation, agglomeration, and metropolization as analytical keys

Abstract

This article analyzes the redefinition of the Buenos Aires Metropolitan Region (Región Metropolitana Buenos Aires, RMBA), formalized by the Argentine National Institute of Statistics and Censuses (INDEC) in 2024 through a report that statistically unifies the Greater Buenos Aires and Greater La Plata agglomerations. Based on this new delineation, three key concepts—conurbation, agglomeration, and metropolization—are examined as analytical tools for understanding the territorial and functional complexity of the metropolitan phenomenon. The paper combines a historical-conceptual approach with the analysis of interjurisdictional coordination cases in strategic areas: water and sanitation, watersheds, transportation, food supply, road infrastructure, and solid waste. It argues that, despite some sectoral progress, metropolitan governance remains marked by institutional fragmentation. Finally, the region is proposed to be interpreted as an operational construct, whose statistical and functional recognition should lead to new planning, regulatory, and management instruments at the metropolitan scale.

Keywords: RMBA, conurbation, agglomeration, metropolization, governance.

1. Introducción

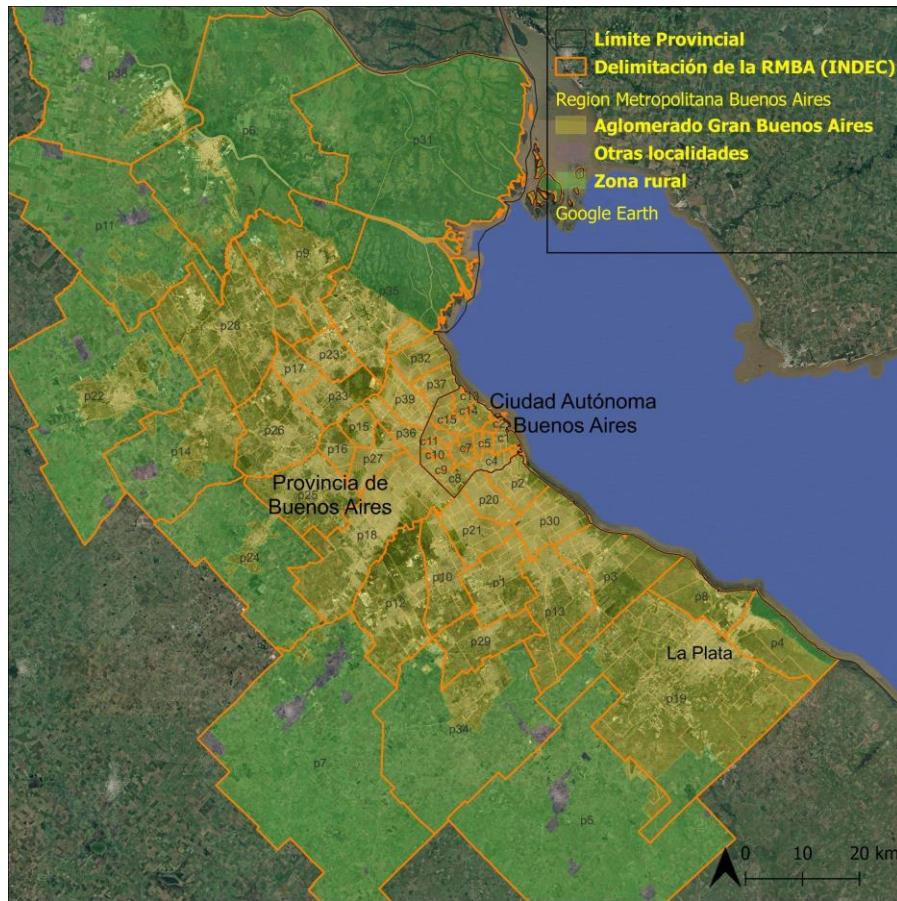
El 11 de septiembre de 2024, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) publicó el documento titulado *Región Metropolitana Buenos Aires: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 39 partidos de la provincia de Buenos Aires*.¹ Entre sus principales aportes se destaca un hecho inédito en la historia estadística del país: la unificación del Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA) —que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sede del gobierno nacional, junto con los partidos del conurbano bonaerense— con el Aglomerado Gran La Plata (AGLP), sexta aglomeración en términos poblacionales y capital de la provincia de Buenos Aires, incluyendo otras localidades integradas por continuidad física.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, la nueva unidad estadística —denominada *Región Metropolitana Buenos Aires* (RMBA)— concentra 16.366.641 personas en viviendas particulares, lo que representa el 35,9 % de la población total del país. Con una superficie de 13.267 km² (equivalente al 0,4 % del territorio nacional), constituye la mayor aglomeración urbana de la Argentina y la segunda de América del Sur. La definición institucional de aglomeración urbana adoptada por el INDEC se basa en criterios de continuidad física del tejido urbano —que abarca aproximadamente 5.000 km²— y, de manera complementaria, en la incorporación de los límites de las jurisdicciones políticas incluidas. Esta combinación reconoce la articulación funcional del territorio por sobre sus fragmentaciones institucionales.

Esta nueva definición de Región Metropolitana articula la noción de “región” —asociada tanto al campo geográfico como al de la ecología— con el criterio de “aglomeración”, propio del urbanismo o la planificación. Ese cruce entre dimensiones funcionales y morfológicas ofrece una entrada fértil del uso operativo del concepto de “localidad” y sus límites frente a procesos más complejos de “metropolización”, expansión territorial e integración urbana. En este marco, la redefinición estadística, al institucionalizar un recorte territorial ampliado, plantea dos interrogantes fundamentales: ¿hasta qué punto logra representar de forma adecuada la realidad metropolitana? ¿Y en qué medida puede constituirse en un instrumento útil para el diseño de formas de gobernanza y políticas públicas a escala metropolitana?

Metodológicamente, el artículo combina un enfoque histórico-conceptual —basado en fuentes bibliográficas y antecedentes estadísticos— con un análisis territorial apoyado en cartografía censal, imágenes satelitales y documentación oficial. A partir de ello, se abordan algunas experiencias de articulación interjurisdiccional de servicios públicos institucionalizados (agua y saneamiento y residuos sólidos), dispositivos funcionales cotidianos (transporte, abastecimiento alimentario) e infraestructuras estratégica (cuencas y vialidad), que ilustran diversas formas de integración funcional y gobernanza sectorial en la RMBA.

¹ El documento presenta un recorte territorial actualizado de la RMBA, conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 39 partidos bonaerenses. Su objetivo principal es caracterizar las condiciones demográficas, habitacionales, educativas, sanitarias y económicas de la población, a partir de la delimitación de localidades y zonas rurales, utilizando criterios censales de continuidad física y división político-administrativa.

Figura 1. Delimitación territorial de la Región Metropolitana Buenos Aires según el INDEC 2024.

Códigos de jurisdicciones representadas en el mapa:
 Partidos de la Provincia de Buenos Aires:
 p1: Almirante Brown; p2: Avellaneda; p3: Berazategui; p4: Berisso; p5: Brandsen; p6: Campana; p7: Cañuelas; p8: Ensenada; p9: Escobar; p10: Esteban Echeverría; p11: Exaltación de la Cruz; p12: Ezeiza; p13: Florencio Varela; p14: General Rodríguez; p15: Hurlingham; p16: Ituzaingó; p17: José C. Paz; p18: La Matanza; p19: La Plata; p20: Lanús; p21: Lomas de Zamora; p22: Luján; p23: Malvinas Argentinas; p24: Marcos Paz; p25: Merlo; p26: Moreno; p27: Morón; p28: Pilar; p29: Presidente Perón; p30: Quilmes; p31: San Fernando; p32: San Isidro; p33: San Miguel; p34: San Vicente; p35: Tigre; p36: Tres de Febrero; p37: Vicente López; p38: Zárate; p39: General San Martín.
 Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
 c1: Comuna 1; c2: Comuna 2; c3: Comuna 3; c4: Comuna 4; c5: Comuna 5; c6: Comuna 6; c7: Comuna 7; c8: Comuna 8; c9: Comuna 9; c10: Comuna 10; c11: Comuna 11; c12: Comuna 12; c13: Comuna 13; c14: Comuna 14; c15: Comuna 15.

Fuente: Elaboración propia en QGIS (2024), sobre imagen base de Google Earth. Límites departamentales y delimitación del aglomerado: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

La figura 1 muestra la nueva delimitación censal adoptada por el INDEC, que integra a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (15 comunas) y 39 partidos de la provincia de Buenos Aires. Esta redefinición estadística fusiona los aglomerados AGBA y GLP en una única unidad estadística, compuesta por 389 localidades urbanas y áreas rurales asociadas. La delimitación se superpone sobre una imagen satelital de base, en la que el área sombreada en amarillo indica los límites de la localidad

definidos según criterios de continuidad urbana. Se destacan bordes periurbanos y grandes espacios abiertos —como el Parque Pereyra Iraola, los Bosques de Ezeiza y Campo de Mayo—, lo que permite visualizar con mayor precisión las tensiones entre la representación estadística, la morfología urbana y la funcionalidad de la aglomeración.

2. Conurbación: la continuidad física del tejido urbano

A partir de la década de 1920 proliferan las conceptualizaciones en torno a la “ciudad real”, que comenzaba a desbordar visiblemente los límites político-administrativos de la Capital Federal. En este contexto, el neologismo *conurbación* —en el sentido introducido por el biólogo escocés Patrick Geddes en *Cities in Evolution* (1915)— ofrece una clave para describir los procesos de crecimiento contiguo, fusión física y articulación funcional de núcleos urbanos, bajo la forma de un *continuum* edificado. Geddes subrayaba la importancia de las representaciones gráficas —mapas y esquemas conceptuales— como herramientas fundamentales para comprender y planificar estos procesos (Novick, Favelukes y Vecslir, 2015).

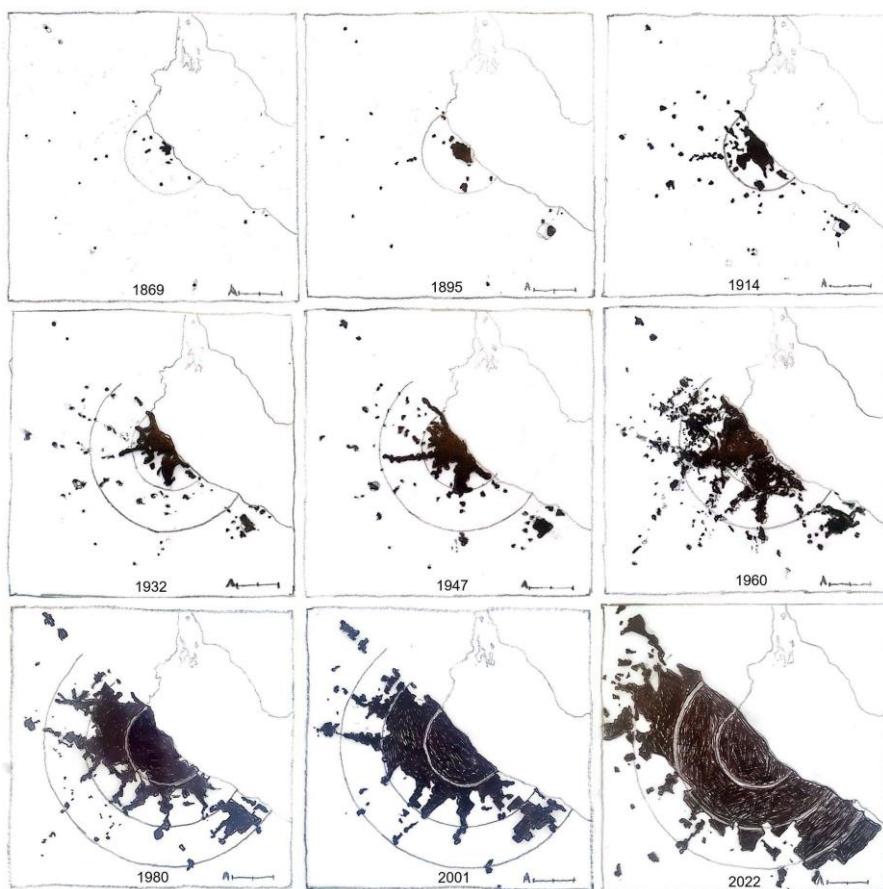
Aunque el término tardaría décadas en instalarse, el fenómeno que describe se manifestaba con claridad en Buenos Aires desde principios del siglo XX, como resultado de un proceso iniciado en el último cuarto del siglo XIX con la modernización urbana y, especialmente, con la capitalización de la ciudad en 1880, que significó su federalización como sede del gobierno nacional y derivó en la creación de La Plata como nueva capital provincial. Este quiebre institucional marcó el inicio de una separación jurisdiccional que condiciona el desarrollo posterior de la región.

Esta etapa estuvo marcada por una intensa expansión urbana, impulsada por el crecimiento económico, el desarrollo ferroviario y una masiva inmigración de ultramar —principalmente del sur de Europa—, que transformó los arrabales y áreas rurales circundantes en núcleos residenciales densamente poblados. La federalización consolidó a Buenos Aires como sede del gobierno nacional, pero profundizó su separación político-administrativa respecto de los territorios vecinos.

Así se sentaron las bases para una conurbación que crecería en torno a la capital, aunque sin formar parte de ella desde el punto de vista institucional, y que terminaría dando origen —de forma ya naturalizada y vigente hasta el día de hoy— al topónimo “conurbano bonaerense”: un espacio urbano extenso y heterogéneo, funcionalmente integrado y morfológicamente coalescente². Sin embargo, como se sabe, esta conurbación derivó en una configuración urbana singular dentro del territorio argentino, paradójica respecto del modelo original de Geddes: una conurbación estructurada en torno a la capital, pero políticamente excluida de ella.

Entre los censos nacionales de 1914 y 1947 —año en que se instituye formalmente la categoría censal Gran Buenos Aires—, la conurbación se convirtió en un objeto de creciente interés técnico y político, abordado desde distintas disciplinas que ofrecieron diagnósticos y propuestas con enfoques tanto complementarios como contrapuestos sobre los límites, las funciones y la forma de gestionar el crecimiento urbano.

² El término *coalescencia* hace referencia al proceso mediante el cual dos o más aglomeraciones urbanas previamente diferenciadas terminan integrándose en una sola unidad continua, como resultado de la expansión física de una o varias de ellas (Rodríguez y Kozak, 2014, a partir de INDEC, 1998).

Figura 2. Conurbación de Buenos Aires, 1869–2022.

Esta figura constituye una expresión gráfica en clave geddesiana de la conurbación. Representa, de manera diacrónica, la expansión urbana hacia periferias y la progresiva integración de núcleos urbanos preexistentes. La mancha oscura en el plano presenta la coalescencia morfológica del tejido urbano y anticipa nociones hoy vigentes como “ciudad-región”, “aglomeración” y “metropolización”. El conjunto de mapas dialoga con los debates del trabajo sobre la expansión más allá de los límites administrativos y subraya la necesidad de representaciones espaciales que visibilicen la continuidad física y funcional del fenómeno metropolitano, pese a su separación jurisdiccional respecto de la Capital. En este sentido, la serie cartográfica sintetiza la trayectoria del conurbano bonaerense: desde su condición inicial de periferia urbana hasta su reconocimiento contemporáneo como región metropolitana estadísticamente delimitada. Asimismo, muestra cómo la conurbación pasó de ser un hecho material escasamente reconocido a una categoría técnica y operativa institucionalizada.

Fuente: Elaboración propia a partir de Della Paolera (1932), IGN (1947), INDEC (1980, 2001, 2022) y otras fuentes indicadas en la bibliografía.

Hacia fines de la década de 1930, y sobre la base del plano elaborado por Carlos Della Paolera (1932), el entonces director general de Estadísticas de la Nación, Alejandro Bunge, introdujo la expresión “población de la Gran Buenos Aires” para designar “a la ciudad que desbordaba ya ampliamente los límites del municipio, uniéndose en un aglomerado urbano continuo la Capital Federal con varias de las localidades de sus alrededores” (Bunge, 1939; INDEC, 2024: 7-8).

Esta formulación —preursora de la actual noción de Región Metropolitana— constituyó un hito en el reconocimiento oficial del fenómeno de conurbación desde el campo estadístico. Se definió entonces al Gran Buenos Aires como la Capital Federal más once partidos del entorno, con una población estimada

de 3,5 millones y una superficie de 669 km² (García-Mata y Llorens, 1940). Esta primera delimitación del poblamiento metropolitano anticipa la necesidad de reconocer, desde el plano estadístico, un fenómeno físico de integración urbana ya consolidado en la práctica, pero carente de una institucionalidad común.

Aunque su uso parece haber quedado desplazado por categorías más operativas, de índole funcional o institucional, la noción de conurbación sigue siendo clave para describir patrones morfológicos e interpretar dinámicas de ocupación territorial más allá de los límites político-administrativos. A la luz de la redefinición de la RMBA propuesta por el INDEC, esta noción permite leer la fase más reciente de dicho proceso (ver figura 2).

Sin embargo, se abren nuevos desafíos analíticos: ¿En qué medida la continuidad física del tejido urbano entre los aglomerados Gran Buenos Aires y Gran La Plata puede interpretarse como un proceso de coalescencia metropolitana, o si, por el contrario, persisten discontinuidades significativas que desafían su tratamiento como una única unidad territorial integrada? Las próximas dos secciones presentan otras nociones clave asociadas al concepto de conurbación, ya sea como categorías empíricas, técnicas o normativas.

3. Aglomeración: el enfoque estadístico-territorial

Esta lectura histórica y morfológica permite introducir ahora la segunda categoría central: la aglomeración como unidad estadística-operativa, que retoma parte de esa trayectoria pero la traduce en criterios censales específicos.

El concepto de *aglomerado urbano*, según el INDEC, designa unidades territoriales formadas por una o más localidades³ censales cuya continuidad física permite delimitar una mancha urbana que excede los límites administrativos. Este criterio reconoce procesos históricos de consolidación morfológica, tal como ocurrió en el Gran Buenos Aires durante el auge industrial de las décadas de 1930 a 1950, cuando la expansión urbana avanzó sobre partidos periféricos —como Avellaneda, Quilmes, Lanús o La Matanza—, impulsada por una segunda ola migratoria interna y por la articulación ferroviaria, vial y fluvial.

Este enfoque posibilita representar el crecimiento urbano real más allá de las divisiones político-jurisdiccionales, y constituye una unidad clave para el análisis de dinámicas demográficas y socioeconómicas. Sin embargo, como dan cuenta los estudios de Horacio Torres (1993, 2001), estas categorías censales, aunque útiles para la comparación estadística regional, no alcanzan a reflejar la estructura urbano-metropolitana. Sus estudios sobre el mapa social del Gran Buenos Aires evidencian cómo la expansión popular, la fragmentación territorial y la segregación socioespacial se organizaron en torno a corredores de movilidad que desbordan las delimitaciones administrativas tradicionales. Esto refuerza la necesidad de complementar el enfoque con una mirada socio-espacial y funcional más compleja.

En este marco, resulta fundamental destacar los aportes de César Vapñarsky (1928–2003), arquitecto argentino especializado en estudios de geografía urbana, cuya mirada crítica introdujo una perspectiva teórica y metodológica rigurosa en el estudio de los procesos de urbanización. Su influencia fue particularmente significativa en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), donde sus contribuciones ayudaron a repensar las categorías censales y definiciones estadísticas.

Uno de sus principales desarrollos conceptuales fue la noción de “aglomeración” como una categoría física, vinculada a la organización del asentamiento humano y su relación con la división territorial.

³ Según la definición oficial, una localidad censal es una unidad territorial caracterizada por la continuidad física de edificaciones conectadas por vías de circulación, y se delimita sobre la base de elementos tangibles y visibles del territorio, como construcciones y calles.

Vapñarsky propuso comprender las aglomeraciones como manchas urbanas definidas por la continuidad física, asociada a un umbral de edificación, independientemente de los límites político-administrativos. Esta definición contrasta con el enfoque jurídico tradicional —basado en municipios o comunas— y pone el foco en la realidad espacial y demográfica del crecimiento urbano. Según su formulación, la localidad constituye “una entidad artificial, encerrada por una envolvente, que además de áreas edificadas, comprende [áreas no edificadas], enclaves, hendiduras y superficie de ajustes” (Vapñarsky, 2000, pp. 14–25).

Entre los criterios propuestos, Vapñarsky subrayó la importancia de la cartografía censal e histórica como herramienta clave para delimitar la expansión urbana y caracterizar los bordes de las aglomeraciones. Sus ideas influyeron directamente en los censos nacionales de 1991 y 2001, en los que el INDEC adoptó parcialmente este enfoque para redefinir los contornos de las principales aglomeraciones urbanas del país.

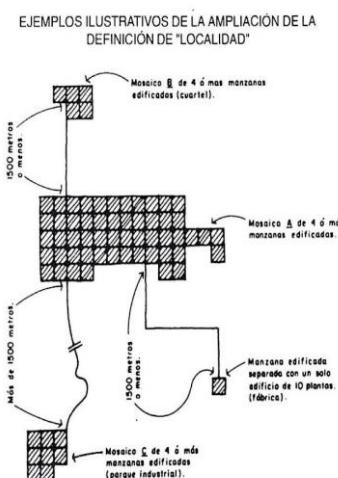
A partir de esta conceptualización, en una determinada región es posible distinguir entre población aglomerada —es decir, aquella incluida dentro de una aglomeración delimitada por criterios de continuidad urbana— y población dispersa, ubicada en campo abierto, zonas rurales o de muy baja densidad, fuera del perímetro de la mancha urbana.

Ahora bien, la delimitación territorial de los aglomerados Gran Buenos Aires y Gran La Plata se realizó sobre la base de los antecedentes históricos del INDEC, que adoptó el criterio de continuidad física del tejido urbano para determinar su perímetro. Este criterio (ver figura 3) considera la distancia entre bordes edificados y no edificados —siempre que no superen los 1.500 metros— como condición para establecer la existencia de un continuo urbano o “mancha urbana” (INDEC, 2004).

A partir de estos criterios, la figura 1 —ya presentada en la introducción— muestra que la aglomeración resultante abarca un total de 40 jurisdicciones, de las cuales la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 27 partidos bonaerenses se encuentran completamente incluidos, mientras que 12 partidos están parcialmente incorporados, de acuerdo con el criterio de continuidad física del tejido urbano aplicado por el INDEC.

La redefinición censal de 2022 implicó inaugurar la fusión de los aglomerados del Gran Buenos Aires y del Gran La Plata en una única unidad estadística de mayor escala. Este recorte reconoce formalmente un proceso de expansión urbana y articulación funcional que trasciende las fronteras jurisdiccionales históricas, y que puede interpretarse como un caso de coalescencia urbana, es decir, la integración progresiva de dos aglomeraciones previamente diferenciadas como resultado de su crecimiento físico continuo (INDEC, 1998).

Figura 3. Criterios para la ampliación de una localidad



La figura muestra los criterios operativos para delimitar una localidad —y aglomeraciones— según la metodología de Vapñarsky, adoptada por el INDEC. Un núcleo urbano se define por un mosaico mínimo de cuatro manzanas edificadas (mosaico A), al que pueden sumarse unidades contiguas o próximas, como cuarteles de al menos cuatro manzanas situados a menos de 1.500 metros (mosaico B), o una manzana aislada con un edificio significativo (como una fábrica). Si la distancia supera los 1.500 metros —como en el mosaico C— se considera otra localidad. Este criterio, basado en la proximidad física y una densidad mínima de edificación, permite construir una envolvente que refleja la estructura morfológica de los núcleos urbanos sin depender de límites administrativos.

Fuente: INDEC (1998), sobre la base de Vapñarsky.

No obstante, la superposición de la delimitación censal del aglomerado con la imagen satelital revela ciertas ambigüedades significativas. La localidad censal definida por el INDEC abarca aproximadamente 5.000 km², aunque deja entrever en su interior amplios espacios abiertos —como el Parque Pereyra Iraola, Campo de Mayo o los Bosques de Ezeiza—, así como cuñas de urbanización y bordes de campo abierto en áreas periurbanas. Tal como anticipa la propia definición de “localidad” según Vapñarsky —una entidad encerrada por una envolvente que incluye también áreas no edificadas—, esta configuración resulta particularmente visible en los intersticios urbanos y márgenes periurbanos.

A esta ambigüedad se añade una limitación metodológica importante: el análisis visual tiende a subestimar la superficie realmente edificada, al no captar con claridad formas de ocupación de baja densidad con grandes espacios abiertos —como barrios cerrados, asentamientos o parques industriales— que, aunque difusas, forman parte activa de la conurbación. No obstante, la superficie delimitada como aglomerado por el INDEC, que responde a un objetivo estadístico, contiene en su interior una porción urbana edificada que se aproxima a los 3.000 km²: una porción urbana edificada sensiblemente inferior al recorte oficial, pero más representativa para el análisis ecológico y la planificación territorial.⁴

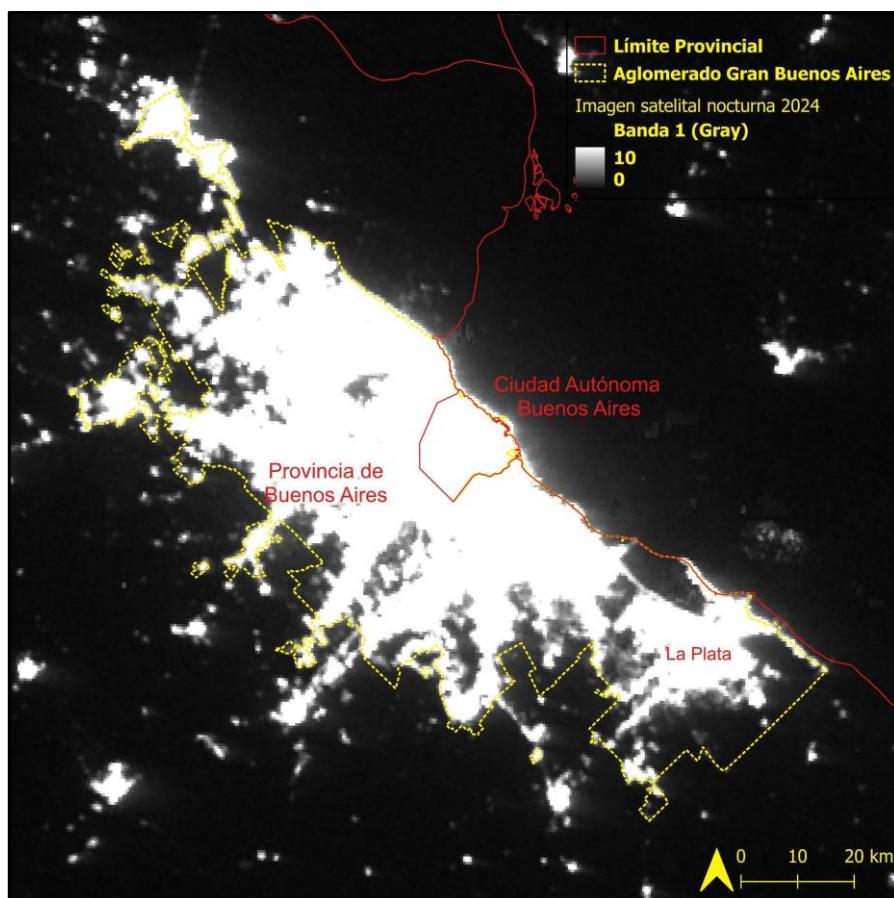
En este sentido, distintos enfoques metodológicos recientes han incorporado fuentes alternativas de observación espacial. Particularmente, Buzai y Montes Galbán (2020) destacan la potencialidad de los registros satelitales nocturnos (como las imágenes VIIRS) para captar de modo complementario la expansión urbana, incluyendo áreas de baja densidad, zonas logísticas, infraestructuras y corredores viales con actividad permanente.

En el caso de la Región Metropolitana Buenos Aires, los umbrales definidos a partir de la intensidad lumínica confirman la existencia de un continuo urbano-funcional más próximo a los 5.000 km² considerados por el contorno urbanizado en la definición estadística reciente, y visibilizan, además, las transiciones difusas de la última fase del proceso de conurbación (figura 4). Este enfoque lumínico, articulado con los criterios de edificaciones y calles empleados en la definición estadística de localidad, permite identificar patrones de ocupación y actividad que trascienden los límites físicos estrictos del tejido edificado o las delimitaciones política- administrativas que caracterizan la expansión reciente de la conurbación.

⁴ Un estudio reciente de la Fundación Tejido Urbano (2025) estima la superficie urbanizada de la Región Metropolitana de Buenos Aires (CABA + 40 partidos) en 2.934 km². La estimación se realizó mediante el trazado manual de 425 polígonos sobre imágenes satelitales de Google Earth (2023–2024), identificando áreas con alta densidad edilicia en relación con las parcelas, y excluyendo zonas de urbanización dispersa, quintas e islas del Delta. La interpretación se basó en la continuidad funcional del uso urbano, incluyendo incluso superficies menores a una hectárea, y contempló casos particulares de grandes equipamientos urbanos (aeropuertos, reservas, predios militares) cuando se encontraban completamente bordeados por tejido urbano consolidado.

La última redefinición de la Región Metropolitana Buenos Aires, que unifica estadísticamente los aglomerados Gran Buenos Aires y Gran La Plata, puede leerse en continuidad y contraste con los criterios del INDEC aplicados en censos anteriores. En 1991, el Gran Buenos Aires fue considerado una localidad *sui géneris*, escindida en la nómina principal, debido a su extensión sobre dos jurisdicciones de primer orden (Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires) y veintisiete componentes, organizados según su integración total o parcial a la mancha urbana (que pasarían a ser 32 en 2001 (INDEC, 2003) y actualmente 39). En cambio, el Gran La Plata se registró siempre como una localidad continua, contenida formalmente dentro de una sola jurisdicción de primer orden —la Provincia de Buenos Aires— pero compuesta por tres partidos (La Plata, Berisso y Ensenada). Mientras que el primero evidenciaba una estructura metropolitana fragmentada y desbordante, el segundo quedaba formalmente delimitado por los límites provinciales.

Figura 4. Aglomerado Gran Buenos Aires (INDEC, 2024) sobre imagen satelital nocturna.



El mapa presenta la delimitación del Aglomerado Gran Buenos Aires superpuesta sobre una imagen satelital nocturna obtenida mediante datos del sensor VIIRS (Visible Infrared Imaging Radiometer Suite). Esta imagen, generada a partir de los datos de radiancia nocturna publicados por el Earth Observations Group (EOG), permite contrastar el recorte estadístico con la distribución real de la actividad nocturna, visibilizando zonas densamente iluminadas, corredores logísticos y sectores de ocupación dispersa.

Fuente: Elaboración propia en QGIS (2025), sobre imagen satelital VIIRS (enero 2024) obtenida del Earth Observations Group, Payne Institute for Public Policy, Colorado School of Mines (https://eogdata.mines.edu/nighttime_light/). Límites departamentales y delimitación del aglomerado: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

La reciente fusión estadística no solo da cuenta de la conurbación en forma de una consolidación morfológica entre ambos aglomerados y otras localidades, sino que también se fundamenta en criterios de representación específicos: la delimitación censal adopta una concepción máxima de aglomeración, que trasciende la continuidad estricta del área edificada y considera una envolvente territorial más amplia, incorporando superficies vacantes como enclaves, hendiduras y zonas de ajuste. Vapñarsky ya había advertido que este enfoque de envolvente genera entidades artificiales, sobredefinidas respecto de la mancha urbana real, lo que facilita su identificación cartográfica (Rodríguez y Kozak, 2014).⁵ De este modo, el criterio censal actual reconoce explícitamente la necesidad de integrar dimensiones funcionales en la definición metropolitana.

4. Metropolización: integración funcional y desafío de gobernanza

Desde sus orígenes, la configuración metropolitana de Buenos Aires ha estado atravesada por un problema estructural: la separación político-institucional entre la Ciudad capital y el resto del territorio bonaerense, establecida con la federalización de 1880 y la fundación de La Plata como contracapital provincial. Esta fractura fundacional proyectó efectos sobre la gobernanza actual de la región. A ello se suma un segundo hito institucional: la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, consagrada por la reforma constitucional de 1994, que le otorgó mayor capacidad de autogobierno.

Si bien esto consolidó un cierto repliegue a partir del estatus político y administrativo, también cristalizó una lógica de fragmentación en la gestión metropolitana, al no traducirse en mecanismos permanentes de articulación con los municipios del conurbano. Aunque, en todo ese tiempo se dieron instancias de coordinación sectorial —algunas impulsadas por la Nación, otras entre Provincia y CABA, otras por acuerdos interjurisdiccionales—, pero sin alcanzar una institucionalidad metropolitana integrada y estable.

Esta última sección avanza hacia una lectura regional más estructural y política del fenómeno urbano-metropolitano, poniendo el foco en las formas de gobernanza más allá de la continuidad física y la delimitación estadística. En este sentido, la metropolización remite a un proceso histórico de concentración demográfica y congestión urbana que, a lo largo del tiempo, ha dado forma a la principal región metropolitana de la Argentina.

Si bien su configuración inicial estuvo ligada al proceso de conurbación y a la expansión industrial del siglo XX, a partir de la década de 1970 el fenómeno adopta nuevos rasgos: la desconcentración industrial, el crecimiento residencial periférico, la extensión de infraestructuras viales y el aumento de los desplazamientos interjurisdiccionales marcaron una nueva etapa en la estructuración metropolitana. Esta transformación —más dispersa, policéntrica, funcionalmente articulada y territorialmente fragmentada— sienta las bases de una dinámica metropolitana que no puede ser comprendida únicamente a partir de la continuidad morfológica.

Si a comienzos del siglo XX esta región representaba aproximadamente una cuarta parte de la población nacional, hacia 2010 su participación había aumentado al 31,9%. A partir de la redefinición censal de 2022 —que incorpora al Aglomerado Gran La Plata dentro de la nueva Región Metropolitana Buenos Aires (RMBA)—, la proporción se elevó al 35,9%, consolidando su peso relativo en el sistema urbano nacional.

⁵ Lo que efectivamente aparece delimitado en la cartografía censal son entidades artificiales que contienen a la entidad real subyacente. Son artificiales porque se las sobredefinida por medio de una envolvente, una línea cerrada que incluye, además de las áreas edificadas propiamente dichas, una cierta cantidad de áreas no edificadas [...] procurando mantener un delicado equilibrio: contener el mínimo exceso posible necesario para aproximarse a la entidad real y el máximo exceso indispensable tal que 'la envolvente sea fácil de identificar en el terreno'" (INDEC, 1998; Vapñarsky, 2000; Rodriguez y Kozak, 2014).

Esta evolución revela una tendencia persistente de conurbación y de aumento del peso relativo de la región en el total nacional durante un siglo, seguida de una cierta estabilización en las últimas décadas. Este incremento obedece tanto a una tendencia histórica de expansión del territorio metropolitano como al nuevo recorte institucional adoptado por el INDEC, que por primera vez reconoce estadísticamente la fusión de ambos aglomerados en una única unidad metropolitana.

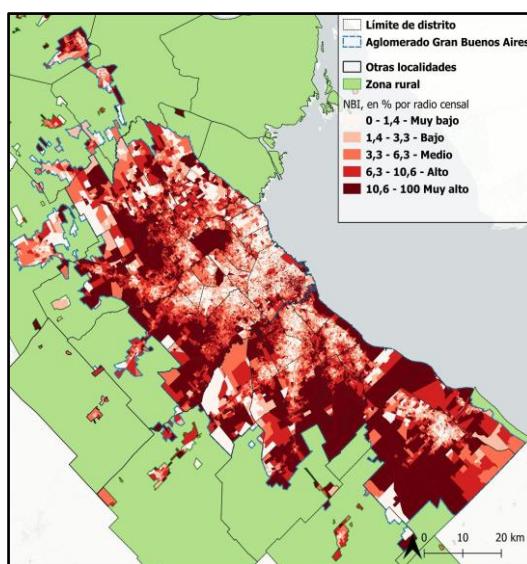
En esta línea, diversos trabajos han abordado la estructura interna de las ciudades desde modelos de diferenciación social y espacial. Buzai (2014), por ejemplo, revisa la aplicabilidad de los modelos clásicos de ecología humana —como los de Burgess (1925) y Hoyt (1939)— al contexto latinoamericano, subrayando la necesidad de adaptarlos a los patrones específicos de polarización y fragmentación urbana que caracterizan la aglomeración

Esta perspectiva permite leer el proceso de metropolización no solo como una entidad morfológica o demográfica, sino también como una configuración socioespacial atravesada por desigualdades, procesos de segmentación territorial y persistente heterogeneidad en la calidad de vida, el acceso a servicios, equipamientos e infraestructura verde (Buzai, 2016; Baxendale y Buzai, 2019, Buzai, Marcos y Velázquez, 2022).

El mapa de NBI que muestra la figura 5 permite una lectura sintética de las desigualdades socio-territoriales de la RMBA a partir de un indicador censal comparable. A escala intrametropolitana, hace visibles estructuras persistentes —gradientes, corredores y bolsones— y, al mismo tiempo, discontinuidades locales asociadas a la geografía física (costa y cuencas) y a las infraestructuras de movilidad (ferrocarril y red vial). Esta lectura habilita identificar seis rasgos estructurantes: (1) el gradiente centro–periferia; (2) el arco sudoeste–sur; (3) el corredor norte; (4) las cuencas críticas (Matanza–Riachuelo, Reconquista, Luján y El Gaete); (5) los frentes de expansión periurbana; y (6) las discontinuidades locales, en forma de islas de privación (y viceversa).

Ahora bien, la metropolización no se reduce a un fenómeno de agregación física o diferenciación socio-espacial. Se trata de dar cuenta de la integración territorial que articula flujos (personas, bienes, servicios), redes (agua, energía, residuos) e infraestructuras (vial, ferroviaria, hídrica), configurando una dinámica funcional más allá que la representada por la continuidad del fenómeno edilicio y la analizada estadísticamente por la ecología factorial. Estas tres formas de estructuración interdependiente exceden los límites político-administrativos y plantean desafíos significativos para la planificación y gobernanza.

Figura 5. Necesidades Básicas Insatisfechas, en % de hogares por radio censal.



En el universo de localidades que integran el AGBA (INDEC, 2024) y el resto de localidades que integran la RMBA —agregando a los fines de este mapeo al municipio de Gral. Las Heras—, el porcentaje de hogares con NBI⁶ a nivel de radio censal mediante una clasificación por cuantiles (5 clases) calculados sobre el subconjunto de radios urbanos y mixtos (41 jurisdicciones; 18.101 radios), excluyendo los rurales por su efecto distorsivo del fenómeno urbano. Entre las alternativas de clasificación, se optó por cuantiles porque favorecen la comparabilidad intrametropolitana, son robustos frente a la asimetría típica del NBI, traducen los gradientes factoriales en estratos equivalentes y se articulan con el análisis espacial para identificar clústeres y bordes socioespaciales.

Si bien la definición de la RMBA ofrece un marco riguroso del fenómeno de metropolización, es pertinente contrastar con otras delimitaciones regionales de base funcional. Tal es el caso de los Lineamientos Estratégicos para la RMBA (2007), cuyo desarrollo se inició hace ya dos décadas, estableciendo un territorio metropolitano que abarca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 40 partidos de la provincia de Buenos Aires, que toma como referencia un conjunto de jurisdicciones político-administrativas abrazadas por el Río de la Plata, el Delta del Paraná y la Ruta Provincial N° 6.⁷

En este punto, la fusión estadística de los aglomerados Gran Buenos Aires y Gran La Plata, no constituye un punto de partida, sino una nueva instancia de un problema antiguo: cómo representar estadística y territorialmente una conurbación cuya realidad morfológica y funcional desborda los marcos administrativos. Como advirtió Vapñarsky, se trata de una localidad “sui generis”, extendida sobre dos jurisdicciones de primer orden y más de una treintena de partidos, lo que desafía las categorías convencionales utilizadas por los censos. Esta configuración urbana exige instrumentos analíticos que reconozcan no solo la continuidad física del tejido edilicio, sino también las formas concretas de integración funcional que estructuran la vida cotidiana metropolitana.

A partir de la redefinición estadística metropolitana, cobran especial relevancia las experiencias que han logrado articular políticas públicas e infraestructuras a escala regional, que aquí se interpretan como formas de gobernanza metropolitana de carácter sectorial y funcional. En esta sección se presentan seis casos representativos, organizados en tres grandes ejes temáticos: a. Servicios públicos con institucionalidad metropolitana consolidada, b. Dispositivos funcionales y logísticos de articulación cotidiana, y c. Infraestructuras estratégicas y disputas de gobernanza. Esta clasificación permite visualizar distintas formas de integración metropolitana, así como los obstáculos persistentes para construir una gobernanza regional sostenible en el tiempo.

4.1. *Servicios públicos con institucionalidad metropolitana consolidada*

⁶ Según el INDEC, las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son un método de medición de la pobreza que identifica hogares con privaciones estructurales en su calidad de vida, utilizando datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas. Estos indicadores evalúan la situación de un hogar en áreas como la vivienda (materiales inadecuados, tipo inconveniente), las condiciones sanitarias (falta de un retrete), el hacinamiento (más de tres personas por cuarto), la educación (niños en edad escolar sin asistir a la escuela) y la capacidad de subsistencia (hogares con alta proporción de personas por miembro ocupado y baja escolaridad del jefe de hogar).

⁷ La red SUBE en el AMBA y los Lineamientos Estratégicos (2007) para una RMBA incorporan General Las Heras a la definición metropolitana, aunque el INDEC lo excluye al aplicar su criterio estadístico basado en la noción de “localidad” y, complementariamente, en las jurisdicciones administrativas que abraza. Como se detalla en la figura 3, la “localidad” resulta de la contigüidad de de manzanas edificadas, produciendo un recorte morfológico-censal. Las redes o servicios, por el contrario, operan con lógica funcional: ponderan la articulación vial (Ruta 6) y los desplazamientos cotidianos entre la CABA y 40 partidos del conurbano. De este modo, la regionalización que proponen no establece un límite, sino que describe flujos y conexiones efectivas que estructuran el espacio metropolitano.

Gestión de residuos: CEAMSE
 La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) gestiona la recolección, el tratamiento y la disposición final de residuos sólidos urbanos en más de 33 municipios del Gran Buenos Aires y del Gran La Plata. Creada en 1977, durante la última dictadura, mediante un convenio entre la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, constituye el modelo metropolitano más consolidado. Aunque su origen fue centralista y tecnocrático, con la recuperación democrática se consolidó como experiencia estable de articulación interjurisdiccional, permeable a transformaciones tecnológicas, institucionales, sociales y ambientales (Fernández, 2020). Su continuidad demuestra la viabilidad técnica y política de una agencia regional con objetivos ambientales y logísticos compartidos, pese a conflictos por la localización de rellenos, impactos sobre poblaciones vecinas y críticas a ciertas tecnologías de tratamiento. Se evidencian, además, tensiones entre enfoques tecnocráticos y modelos más inclusivos, donde la sostenibilidad —material y energética— requiere reconocer y dar participación efectiva a recuperadores urbanos (Suárez, 2016; Suárez y Schamber, 2021).

Agua y saneamiento: AySA
 Creada en 2006 tras la rescisión del contrato con Aguas Argentinas, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) presta servicios en el Área Metropolitana de Buenos Aires, redefiniendo relaciones interjurisdiccionales y afirmando el agua como derecho humano frente al enfoque mercantil del ciclo privatizador. Como analizan Tobías y Catenazzi (2022), la reconfiguración del ciclo hidrosocial del AMBA combina continuidades y rupturas en territorios atravesados por desigualdades socioambientales. La expansión de 17 a 26 partidos, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, implicó la metropolización de la red. La empresa opera un sistema interconectado: potabiliza principalmente agua del Río de la Plata, con menor aporte del acuífero Puelche, y vuelca los efluentes cloacales nuevamente al río. AySA articula eficiencia operativa, alcance territorial y sostenibilidad regulatoria en un contexto de fragmentación institucional y retracción del Estado nacional.

4.2. Dispositivos funcionales y logísticos de articulación cotidiana

Transporte público metropolitano: red SUBE
 El Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE), implementado en 2009 por el Estado nacional, unificó pagos en colectivos, trenes y subtes mediante tarjeta recargable. Cubre la CABA y 40 partidos del conurbano y se extendió a 62 ciudades —como Mar del Plata, Mendoza y Córdoba—, configurando una regionalización funcional basada en la movilidad cotidiana. Los recortes de subsidios trasladan costos al usuario y generan incertidumbre en gobiernos locales. A la vez, el avance de billeteras virtuales y tarjetas bancarias erosiona recaudación y trazabilidad, debilitando su utilidad para planificación y monitoreo. La ausencia de una autoridad metropolitana con atribuciones sobre tarifas, planificación y subsidios refuerza la dependencia del financiamiento nacional y obstaculiza una política de movilidad integrada.

Abastecimiento alimentario: Mercado Central
 Inaugurado en 1984 y gestionado por una corporación tripartita (Nación, Provincia y Ciudad), el Mercado Central de Buenos Aires es infraestructura clave del abastecimiento regional de frutas y hortalizas. Sus programas sociales buscan garantizar el acceso a alimentos básicos. Según Barsky y Pérez Martín (2021), cumple una función estratégica en la gobernanza alimentaria del AMBA, articulando actores públicos y privados en un entramado logístico metropolitano. Pese a límites de coordinación, sigue siendo nodo de referencia nacional en volumen y precios mayoristas.

4.3. Infraestructuras estratégicas y disputas de gobernanza

Autopista Presidente Perón
 Concebida como tercer anillo de circunvalación del conurbano bonaerense, busca mejorar la conectividad entre 12 municipios. Tras la paralización de obras por el gobierno nacional en 2024, la

Provincia impulsó un Consorcio de Gestión y Desarrollo —Florencio Varela, Ezeiza, Ituzaingó, San Vicente y Merlo— para gestionar el traspaso de jurisdicción, completar tramos e integrar la planificación del entorno. La iniciativa evidencia tensiones entre niveles de gobierno y esfuerzos locales por sostener una visión regional de largo plazo, incluyendo fortalecimiento de agrupamientos industriales, acceso a localidades, mejora de barrios linderos e inversiones en servicios y seguridad.

Sistema

Riachuelo

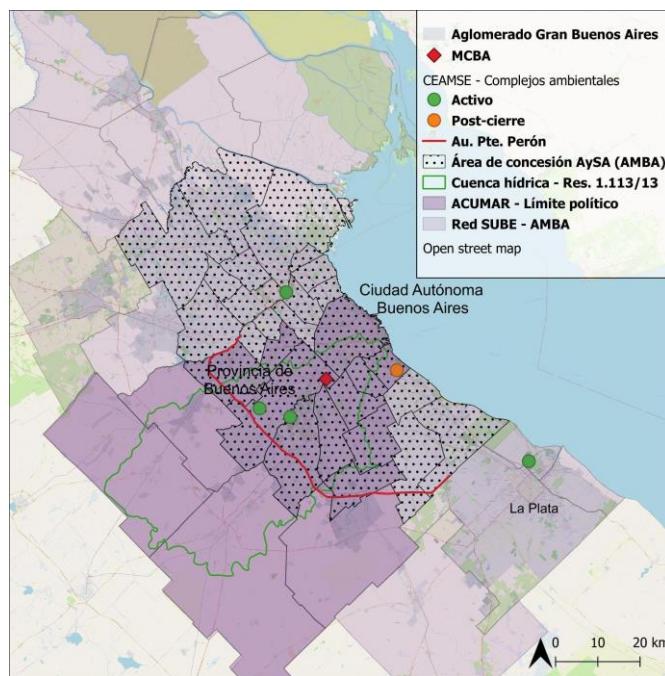
Obra de saneamiento de gran escala impulsada por AySA y financiada por el Banco Mundial, entre otras agencias, articula una planta de pretratamiento, un emisario subfluvial y colectores en el sur del AMBA. Integra el cumplimiento del fallo “Mendoza” y la creación de ACUMAR, ente interjurisdiccional. Como señala Merlinsky (2021), expresa una gobernanza socioambiental singular, atravesada por tensiones políticas, superposición de competencias y baja continuidad. Hoy enfrenta cientos de despidos y riesgo de desarticulación, lo que compromete los avances en materia de sostenibilidad en la recomposición ambiental en una de las cuencas más degradadas de la región.

En conjunto, los servicios públicos institucionalizados, los dispositivos funcionales cotidianos y las infraestructuras estratégicas muestran diversas formas de coordinación metropolitana, en áreas clave como el agua, el transporte o los residuos. Los casos reflejan distintos grados de integración territorial y gestión compartida, pero conviven con una fragmentación institucional que limita una gobernanza metropolitana efectiva.

En este sentido, los casos analizados pueden leerse como expresiones concretas de una gobernanza metropolitana de tipo sectorial, anclada en agencias, programas y dispositivos que coordinan funciones clave a escala regional, en la forma de políticas de gestión conjunta. Sin embargo, tal como advierte la literatura sobre institucionalidad metropolitana en Argentina (Pírez, 2008; Batakis & Narodowski, 2022), se trata de formas de gobernanza parciales: dependen fuertemente de iniciativas estatales expuestas a discontinuidades, no se sostienen en marcos jurídicos estables y carecen de mecanismos permanentes de participación y planificación conjunta. La distinción entre “políticas de gestión conjunta” e “institucionalización” permite subrayar este punto: las experiencias reseñadas muestran que existe una gobernanza metropolitana realmente existente, pero se configura de manera fragmentada, sectorial y sin una arquitectura institucional integrada para la Región Metropolitana Buenos Aires.

En continuidad con lo anterior, los casos analizados también revelan vínculos y complementariedades que configuran una trama metropolitana funcional: la provisión de agua, el transporte y el tratamiento de residuos, por ejemplo, se entrelazan territorialmente con nodos logísticos y corredores viales, conformando un entramado operativo y de coordinación que, en muchos aspectos, funciona como una infraestructura metropolitana integrada.

Figura 6. Mapeo de servicios, dispositivos e infraestructuras de gobernanza en la Región Metropolitana Buenos Aires.



El mapa sintetiza la superposición de servicios, dispositivos e infraestructuras que articulan la RMBA. En primer lugar, la cobertura territorial de la red SUBE (violeta), configura una regionalización funcional basada en los patrones cotidianos de movilidad. Superpuesta los partidos del AGBA definido por el INDEC (gris) y el área de concesión de AySA (relleno en punto), ilustrando distintas escalas de articulación metropolitana. Se localizan también los complejos ambientales de CEAMSE —activos (verde) y post-cierre (naranja)—, el Mercado Central (rombo rojo) como nodo de abastecimiento alimentario de alcance regional, y el trazado de la Autopista Presidente Perón (rojo), concebida como tercer anillo de circunvalación. Por último, se incorporan los límites político-administrativos y ambientales de la Cuenca Matanza-Riachuelo, bajo la jurisdicción de ACUMAR (verde). La representación integra los seis casos analizados. Permite visualizar tanto las formas de coordinación interjurisdiccional como las disputas de gobernanza que atraviesan el funcionamiento cotidiano de la región.

Fuente: Elaboración propia en QGIS (2024), sobre imagen base de OpenStreetMap e información de INDEC, ACUMAR, CEAMSE, AySA, MCBA, SUBE, Ministerio de Infraestructura - GPBA.

Tal como se desprende de los casos puntuados, estas formas de articulación funcional operan en un contexto regional caracterizado por una fragmentación institucional persistente y por fuertes heterogeneidades de capacidades entre niveles de gobierno. A ello se suma la ausencia de una autoridad metropolitana con atribuciones legales estables, situación que refuerza superposiciones de competencias y limita la posibilidad de construir mecanismos de planificación conjunta.

Este panorama coincide con lo señalado por estudios recientes, que muestran que los procesos metropolitanos en Argentina se desarrollan en marcos institucionales frágiles y con capacidades de coordinación dependientes de coyunturas políticas (Elinbaum, 2020). Esta lectura resulta pertinente para comprender las limitaciones estructurales de la gobernanza sectorial en el AMBA.

En este punto, diversos estudios sobre gobernanza urbana en América Latina describen estos arreglos como formas de “gobernanza multinivel” que operan de manera fragmentada y poco sistemática, caracterizadas por la ausencia de mecanismos estables de coordinación intergubernamental (Elinbaum, Vicuña & Valenzuela, 2024). En el caso de la RMBA/AMBA, esta característica se expresa

en la dependencia de las articulaciones entre Nación, Provincia, Ciudad Autónoma y municipios respecto de las coyunturas políticas, más que de dispositivos institucionalizados de cooperación.

Un aporte específico para comprender la persistencia de estas limitaciones proviene de la lectura de Pírez (2008) sobre la lógica política de la fragmentación metropolitana. El autor muestra que las relaciones intraestatales en el AMBA se organizan en torno a tres circuitos de acumulación política cuyo resultado es la consolidación de la fragmentación institucional y la inexistencia política de lo metropolitano. En este esquema, los gobiernos locales funcionan como unidades independientes de acumulación política, se vinculan con el gobierno provincial compitiendo entre sí por recursos y, en un tercer circuito, se articulan con el gobierno nacional en función de los recursos que de él provienen.

Esta configuración genera una suerte de inexistencia de la escala metropolitana como ámbito político propio, invisibiliza los problemas regionales y debilita la posibilidad de construir dispositivos estables de coordinación interjurisdiccional, abriendo margen para que actores económicos privados orienten la expansión urbana y el uso del suelo en un contexto de regulación estatal limitada.

En este entramado, Nación, Provincia y CABA han ejercido roles variables de coordinación metropolitana, muchas veces en tensión entre sí. El Estado nacional ha sido clave para crear empresas públicas, redes e instrumentos regulatorios de escala regional, pero su intervención ha sido históricamente discontinua y sujeta a los ciclos políticos. La Provincia de Buenos Aires, por su parte, incrementó en los últimos años su participación en temas estratégicos. Sin embargo, en ausencia de una autoridad metropolitana con atribuciones integradoras, estos avances siguen siendo parciales y dependientes de acuerdos coyunturales, lo que mantiene a la fragmentación institucional como rasgo estructural de la gobernanza del AMBA.

A partir de un balance de lo expuesto, como ha advertido Barsky (2000), la noción de región no debe entenderse como una entidad dada, sino como una construcción operativa que responde a determinados objetivos institucionales, técnicos o políticos. Esto implica interrogar la supuesta objetividad de categorías como la de “región metropolitana”, que no remiten a unidades ontológicas del territorio, sino a definiciones metodológicas que priorizan ciertas entidades, flujos, relaciones o escalas por sobre otras. Así, la delimitación estadística de la RMBA propuesta por el INDEC puede leerse como un recorte funcional significativo, que visibiliza determinados procesos metropolitanos, pero también deja otros por fuera, según los fines analíticos o de intervención que se persigan.

5. Una lectura en clave histórica y estratégica (discusión)

En conjunto, las experiencias analizadas —desde la gestión interjurisdiccional de residuos y agua hasta las disputas en torno a obras viales o sanitarias— muestran que la metropolización es un proceso vivo, funcional y realmente existente en las prácticas edilicias, la movilidad, el consumo y el acceso a servicios e infraestructuras compartidas, aunque sostenido por formas de gobernanza institucionalmente fragmentadas.

La redefinición censal constituye un avance en términos de reconocimiento territorial, pero también evidencia los límites de los instrumentos actuales para abordar la complejidad metropolitana. En este marco, se vuelve necesario articular las distintas escalas de representación —morfológica, estadística y funcional— dentro de una perspectiva más integrada y estratégica. La siguiente sección propone una lectura comparada de las categorías clave utilizadas, con el fin de esclarecer sus alcances conceptuales y operativos.

Cada una de estas categorías responde a una lógica específica, aunque interrelacionada. La conurbación ofrece una lectura morfológica basada en la continuidad física del tejido urbano; la aglomeración aporta una perspectiva estadístico-funcional para comparaciones censales; y la metropolización introduce una mirada estructural e institucional, atenta a redes, flujos y

diferenciaciones en un espacio regional fragmentado. Ninguna de ellas constituye un criterio único para delimitar la Región Metropolitana, ya que las diversas formas de regionalización responden a finalidades institucionales específicas y tienden a superponerse. Este escenario complejiza la posibilidad de construir una representación consensuada del territorio, pero subraya la necesidad de desarrollar marcos de gobernanza capaces de reconocer y articular tales diferencias.

Para sintetizar este recorrido conceptual, la matriz comparativa (tabla 1) resume las principales características diferenciales —y complementarias— de las categorías de conurbación, aglomeración y metropolización. En esta clave, los casos analizados muestran cómo las formas de metropolización se inscriben de manera diferenciada en estas tres dimensiones, revelando superposiciones y tensiones entre la lógica física, la representación estadística y la gobernanza territorial.

Estas categorías constituyen herramientas analíticas que, al leerse en conjunto, permiten problematizar la distancia entre las dinámicas urbanas reales y las formas institucionales de representación. La redefinición estadística del INDEC reconoce el proceso de coalescencia entre los aglomerados del Gran Buenos Aires y Gran La Plata, pero también pone de relieve los límites de los instrumentos actuales para captar la complejidad ecológica, urbana y política de la metrópolis.

Tabla 1. Tres claves conceptuales para comprender la Región Metropolitana Buenos Aires.

| Categoría analítica | Conurbación | Aglomeración | Metropolización |
|------------------------------|--------------------------------------|--|---|
| Enfoque | Morfológico-territorial | Estadístico-funcional | Estructural e institucional |
| Criterios principales | Continuidad física del tejido urbano | Continuidad urbana + umbral poblacional (censal) | Integración funcional, redes, desigualdades, gobernanza |
| Escala | Subregional | Nacional / censal | Supra-municipal / regional |
| Vigencia analítica | Lectura espacial y cartográfica | Base para diagnósticos cuantitativos y comparables | Lectura crítica, estratégica e institucional |

La tríada conurbación – aglomeración – metropolización no debe entenderse como una secuencia evolutiva ni como categorías jerárquicas entre sí, sino como tres niveles de lectura complementarios. Cada una ofrece una entrada analítica específica para abordar distintos aspectos del fenómeno metropolitano: desde su morfología territorial y su delimitación estadística, hasta sus dinámicas funcionales y desafíos de gobernanza. Leídas en conjunto, permiten una comprensión más integral de la complejidad urbana y regional de la RMBA.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de fuentes estadísticas (INDEC) y bibliografía especializada (Geddes, Della Paolera, Novick, Vapñarsky, Garay, Pirez, Buzai, Barsky, entre otros).

Esa brecha se vuelve especialmente visible al contrastar la representación geográfica con la gobernanza efectiva. Los casos previamente abordados ilustran cómo los procesos de metropolización —más allá de su reconocimiento estadístico— enfrentan obstáculos institucionales persistentes: fragmentación, superposición de competencias y ausencia de esquemas estables de articulación entre niveles de gobierno. El protagonismo de los municipios, la intervención discontinua del Estado nacional y el creciente papel del gobierno bonaerense configuran un entramado complejo donde coexisten capacidades y enfoques heterogéneos.

En la Argentina existen también experiencias de institucionalización metropolitana que permiten matizar este panorama. La Provincia de Santa Fe cuenta desde 2016 con una Ley de Áreas Metropolitanas que crea entes de coordinación; Córdoba ha desarrollado mecanismos de articulación interjurisdiccional para el Gran Córdoba; y Mendoza ha impulsado esquemas de cooperación en torno al Gran Mendoza. Estos casos, analizados por Seval y Carné (2022, 2023), muestran avances institucionales relevantes, aunque con resultados desiguales y una fuerte dependencia de acuerdos políticos coyunturales.

Este contraste con experiencias nacionales permite situar al AMBA dentro de un patrón más amplio, en el que la coordinación metropolitana tiende a consolidarse de modo parcial y condicionado por las dinámicas políticas.

En este contexto, la literatura sobre gobernanza metropolitana identifica una tensión persistente entre dos enfoques institucionales. Por un lado, los modelos que proponen autoridades metropolitanas con facultades integradoras en materia de planificación, financiamiento y competencias. Por otro, las perspectivas que destacan arreglos cooperativos más flexibles, basados en nodos de gobernanza y esquemas de coordinación multinivel entre municipios, provincias y Estado nacional (Elinbaum, 2020; Seval & Carné, 2022; Elinbaum, Vicuña & Valenzuela, 2024).

Los casos analizados en este artículo se aproximan a este segundo conjunto de soluciones: operan como dispositivos sectoriales que articulan funciones clave y permiten cierto nivel de integración funcional, aunque presentan límites persistentes para constituirse como una institucionalidad metropolitana estable. Esto refuerza la idea de que la coordinación actualmente existente en el AMBA, aun siendo significativa, no equivale todavía a un régimen metropolitano plenamente consolidado.

Una perspectiva comparada latinoamericana amplía este diagnóstico. Las experiencias de ciudades como Santiago de Chile, Medellín o Ciudad de México muestran que incluso en contextos con agencias metropolitanas formalizadas persisten brechas entre planificación e implementación, así como dependencia de coaliciones políticas inestables (Elinbaum, Vicuña & Valenzuela, 2024). Esta comparación revela que los desafíos observados en la RMBa no son excepcionales, sino parte de un patrón regional en el que la gobernanza multinivel enfrenta dificultades estructurales.

Leídas en conjunto, las categorías de conurbación, aglomeración y metropolización permiten comprender la región metropolitana no solo como una realidad empírica, sino como una construcción metodológica e institucional que orienta diversas formas de intervención. Los casos analizados —organizados en torno a servicios públicos institucionalizados, dispositivos funcionales cotidianos e infraestructuras estratégicas— permiten mapear distintos grados de integración metropolitana, al tiempo que visibilizan las tensiones institucionales que enfrenta su gobernanza.

La redefinición estadística de la RMBa, al poner en evidencia la escala real de los procesos de metropolización, habilita también una revisión crítica de estas formas de gobernanza sectorial y permite evaluar en qué medida podrían evolucionar —o no— hacia dispositivos de institucionalidad

metropolitana más estables e integrales. En este sentido, el recorte estadístico del INDEC constituye tanto un avance como una oportunidad para abrir un debate público más amplio sobre cómo representamos la región y qué modelo territorial queremos construir.

Referencias bibliográficas

- Barsky, A. (2000). *La región como noción operativa: Algunas reflexiones sobre el creciente abandono del enfoque regional en la geografía argentina*. Reflexiones Geográficas, (9), 119–125.
- Barsky, A., & Pérez Martín, J. (2021). El rol del Mercado Central de Buenos Aires como autoridad metropolitana de concentración frutihortícola: Implementación y trayectoria. En M. Feito (Coord.), *Políticas públicas, agricultura familiar, producción y comercialización agroalimentaria en el periurbano bonaerense: El partido de La Matanza* (pp. 177–197). RCL Río Cultura. <http://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/1418>
- Batakis, S., & Narodowski, P. (2022). Argentina: Las dificultades para avanzar en la agenda metropolitana. En M. Costa & L. Lui (Eds.), *Gobernanza metropolitana en América Latina: Un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (s/p). Instituto de Investigación Económica Aplicada.
- Baxendale, C. A., & Buzai, G. D. (2019). Modelos urbanos e infraestructura verde en ciudades de América Latina: Análisis en la ciudad de Buenos Aires. *Huellas, Revista de la Facultad de Ciencias Humanas*, 23(2), 133–153. Santa Rosa: Instituto de Geografía, EdUNLPam.
- Bunge, A. (1939). *La población de la Gran Buenos Aires y su influencia en la economía nacional*. Dirección General de Estadística.
- Buzai, G. (2014). Mapas Sociales Urbanos. Lugar Editorial. Buenos Aires.
- Buzai, G. D., & Montes Galbán, E. (2020). Megaciudad Buenos Aires: Cartografía de su última expansión y conurbación mediante el procesamiento digital de imágenes satelitales nocturnas. *Revista Cartográfica*, (100), 215–238. <https://doi.org/10.35424/rcarto.v0i100.667>
- Buzai, G. D., Marcos, M., & Velázquez, G. (2022). Distribución espacial de la calidad de vida en la aglomeración Gran Buenos Aires (Argentina). *Sociedad y Territorio*, 22(69), 727–757.
- Di Pace, M., & Caride Bartrons, H. E. (Eds.). (2012). *Ecología urbana*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Elinbaum, P., Vicuña, M., & Valenzuela Montes, L. M. (2024). *Planning the metropolitan region in the era of governance: Three Latin American cases*. Urban Research & Practice. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/17535069.2024.2346744>
- Elinbaum, P. (2020). *Planeamiento metropolitano heterodoxo: la operatividad estratégica de la casuística argentina reciente*. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 12, e20190371. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190371>
- Fernández, L. (2020). *La muralla verde: Urbanismo y ecología en tiempos de dictadura en el Gran Buenos Aires (1976–1983)*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Geddes, P. (1915). *Cities in evolution*. Williams and Norgate.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (1981). *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980. Definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos para el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991*. INDEC. <https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/1c1991d4.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2003). *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* https://www.indec.gob.ar/dbindec/folleto_gba.pdf INDEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (1998). *El concepto de localidad*:

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2024). *Región Metropolitana Buenos Aires*. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_rmba.pdf

Marcos, M., Mera, G. S. y Di Virgilio, M. M., 2015, "Contextos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires: una propuesta de clasificación de la ciudad según tipos de hábitat", en *Papeles de población*, 21(84), pp. 161-196.

Merlinsky, G. (2021). *La Cuenca Matanza Riachuelo como objeto político: Conflictos, conocimientos y Estado*. CICCUS.

Morello, J. H., Buzai, G. D., Baxendale, C. A., Rodríguez, A. F., Matteucci, S. D., Godagnone, R. E., & Casas, R. R. (2000). *Urbanización y consumo de tierra fértil*. Ciencia Hoy, 10(55), 50–61

Novick, A., Favelukes, G., & Vecslir, L. (2015). Mapas, planes y esquemas en la construcción del Gran Buenos Aires. *Anales del Instituto de Arte Americano*, 45(1), 55–72. <https://publicacionescientificas.fadu.uba.ar/index.php/anales/article/view/139>

Pírez, P. (2005). Expansión territorial, privatización y fragmentación en la configuración metropolitana de Buenos Aires. *Cadernos Metrópole*, (13), 11–46.

Pírez, P. (2008). "Gobernabilidad metropolitana en la Argentina", en Badía & Carmona (comps.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. UNGS.

Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. (2007). *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Lineamientos-Estrategicos-para-la-Region-Metropolitana-de-Buenos-Aires.pdf>

Rodríguez, G. M., & Kozak, D. M. (2014). Expansión física y demográfica y cambios en la densidad de la Aglomeración Gran Buenos Aires, 1750–2010. *Población de Buenos Aires*, 11(20), 7–36.

Seval, M., & Carné, M. (2022). *La compleja construcción institucional del ente de coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (2016–2021). Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 22(38), e0025. <https://doi.org/10.14409/daapge.2022.38.e0025>

Schamber, P., & Suárez, F. M. (2021). De trenes y camiones a campanas y etapas: Transformaciones del sistema de inclusión de recuperadores urbanos en la gestión de los residuos secos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2008–2020). *Perspectivas de Políticas Públicas*, 11(21), 127–151.

Suárez, F. M. (2016). *La Reina del Plata: Buenos Aires, sociedad y residuos*. Ediciones UNGS.

Tobías, M., & Catenazzi, A. (2022). ¿Agua para todos o agua para quiénes? Continuidades y rupturas del ciclo hidrosocial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En *Las Américas a través del prisma del agua. Actualité des recherches en sciences sociales* (pp. 195–212). L'IHEAL.

Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE (Santiago)*, 27(80), 33–56. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612001008000003>

Torres, H. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940–1990)*. Secretaría de Investigación y Posgrado, FADU, UBA.

Fundación Tejido Urbano (2024). *Crecimiento de la mancha urbana. Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, diciembre de 2024. Disponible en: <https://tejidourbano.net/actualidad-informes/crecimiento-de-la-mancha-urbana-en-principales-ciudades-argentinas-2018-2023/>

Vapñarsky, C. (2000). *La Aglomeración Gran Buenos Aires: Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*. Eudeba.

Vautier, E., & Bereterbide, F. (1932). *¿Qué es el urbanismo?* Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires.



Esta obra se encuentra bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0. Internacional. Reconocimiento - Permite copiar, distribuir, exhibir y representar la obra y hacer obras derivadas siempre y cuando reconozca y cite al autor original. No Comercial – Esta obra no puede ser utilizada con fines comerciales, a menos que se obtenga el permiso.