

# INDICE

## 05 PRESENTACION EDITORIAL

Marcelo Corti

## PROLOGOS

09 David Kullock: Origen, contexto y desarrollo de la investigación de Artemio Abba.

15 Alfredo Garay: La construcción de la disciplina urbanística y el desarrollo de las áreas metropolitanas.

23 Jordi Borja: Ciudades metropolitanas: una herencia en cuestión.

## 29 INTRODUCCION

Artemio P. Abba

## 33 SECCION A

**Buenos Aires Metropolitana, su estructura espacial interna y su inserción en el sistema nacional de ciudades.**

35 A/1 El reposicionamiento del AMBA en la red urbana nacional.

43 A/2 El fuego fatuo del emergente periurbio y luces del atardecer suburbano. Problemas metropolitanos y dilemas políticos.

61 A/3 Nuevas lógicas de centralidad metropolitana en el siglo XXI.

## 81 SECCION B

**El conocimiento de la interjurisdiccionalidad como prerequisite para la gestión metropolitana.**

83 B/1 La formación de institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. Propuesta de gestión para el AMBA.

99 B/2 Gestión de los espacios subnacionales metropolitanos. Nuevos ámbitos socio-territoriales carentes de institucionalidad.

113 B/3 Micro espacios supranacionales en conflicto. El caso Fray Bentos - Gualeguaychú

# INDICE

**121 SECCION C**

**La construcción teórica del caso Buenos Aires. Las herramientas sistémicas cimentadas por Torres.**

**123 C/1** El legado de Horacio Torres: una forma de mirar la estructura de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

**133 SECCION D**

**Las transformaciones en la ciudad central. El subsistema del urbio.**

**135 D/1** La geografía del cine porteño. Cambios en la centralidad cultural de Buenos Aires.

**147 D/2** Centralidades urbanas y Comunas.

**155 SECCION E**

**Un punto de inflexión**

**157 E/1** Amanece, que no es poco. La autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y la institucionalidad metropolitana en Buenos Aires.

**GLOSARIO**

**161** Glosario general.

**163** Glosario específico.

**166 BIBLIOGRAFIA**

## PRESENTACION EDITORIAL



### **Marcelo Corti**

Arquitecto y Urbanista.

Editor de **café de las ciudades**.

Desde noviembre de 2002, la revista digital **café de las ciudades** se ofrece como un lugar en la Web para el encuentro de conocimientos, reflexiones y miradas sobre la ciudad. La creación de la Editorial lleva este espacio de debate y comunicación al campo de la letra impresa.

Por el espacio virtual de la revista circula todo tipo de información y opinión sobre la urbanidad y el territorio contemporáneos, así como el recuerdo de los clásicos. Oriol Bohigas, Jordi Borja, Giuseppe Campos Venuti, Manuel Herce, Samuel Jaramillo, Jorge Jáuregui, Maurizio Marcelloni, Eduardo Reese, Raquel Rolnik, Saskia Sassen, Roberto Segre, Edward Soja, Pablo Trivelli, Jorge Wilhelm y decenas de calificados autores han expresado en notas propias o en entrevistas sus puntos de vista sobre la evolución de nuestras ciudades. Centenares de textos producidos desde la academia, la militancia o la simple fruición del espacio han aportado una visión diversa y opinante sobre el territorio, reconocida en la amplitud cuantitativa y geográfica por la permanente incorporación de suscriptores y de visitantes ocasionales. Recientemente, nuestra revista hermana Carajillo de la Ciudad se ha integrado desde Barcelona como otro espacio de reflexión urbanística en el campo digital.

La Editorial **café de las ciudades**, que da comienzo con este libro de Artemio Abba, comparte sus prioridades con la versión digital: pluralidad de visiones, pluralidad de criterios, un enfoque abarcador de la ciudad que incluye aspectos técnicos, culturales, económicos, sociales, políticos y ambientales en un sentido amplio. El espacio iberoamericano será con seguridad el que ocupe con más frecuencia nuestros títulos, y hay en ello razones tanto

geográficas como culturales. Sin embargo, nuestra producción estará abierta a la cultura urbanística internacional y a la diversidad de opiniones y aportes doctrinarios que caracterizan este momento particular del urbanismo.

La estructuración física, social, económica y política del territorio, la cultura urbana en sus múltiples géneros y formatos, las implicancias ambientales de la urbanización y la desurbanización, la arquitectura como disciplina de construcción de la ciudad, serán objeto de las publicaciones y colecciones de la Editorial **café de las ciudades**. Como la revista, este espacio se nutrirá de la interacción y la propuesta de sus "parroquianos": desde el principio, nuestro café "no es propiedad de ningún grupo, disciplina o profesión: cualquiera que tenga algo que decir puede sentarse a sus mesas, y hablar con los parroquianos. Amor por la ciudad (la propia, alguna en particular, o todas, según el gusto de cada uno), y tolerancia con las opiniones ajenas, son la única condición para entrar".(1)

La Colección Territorio da comienzo con un trabajo sobre un tema esencial de nuestra época: la conformación física e institucional de las áreas y regiones metropolitanas, que ponen en cuestión los antiguos cánones de la urbanidad. El trabajo de Artemio Abba sobre las Metrópolis Argentinas recopila una serie de textos que abordan la cuestión desde una realidad política, la argentina, habitualmente ajena a las consideraciones territoriales y a los desafíos que el elevado porcentaje de la población residente en ciudades impone a cualquier visión estratégica.

La cuestión involucra a gran parte de las principales ciudades argentinas, que (con contadas excepciones) constituyen sistemas metropolitanos de diversas características, dimensiones y funcionamientos. Según Abba, "los residentes en las 26 aglomeraciones metropolitanas de más de 50 mil habitantes alcanzan casi el 60 % del total de la población del país y el 66 %

de la urbana. Esto debe llamar la atención sobre la necesidad de incorporar formas de gestión adecuadas a estos espacios subnacionales que inciden sobre el presente y futuro de una porción mayoritaria de la población".

En Latinoamérica se ha avanzado recientemente en la autonomía política de numerosas ciudades capitales, incluyendo Buenos Aires y México D.F. Esto permite encarar procesos más complejos de regionalización y metropolización (en el caso argentino existe la posibilidad que brinda la reforma constitucional de 1994 de constituir regiones).

Ante el fracaso de las experiencias metropolitanas de décadas anteriores (la autoridad del Gran Londres cerrada por la Thatcher, la autoridad barcelonesa cerrada por Jordi Pujol) los intentos de gobierno metropolitano en los '80 y '90 se basaron generalmente en la asociación voluntaria de municipios, sin carácter vinculante, con pocas atribuciones y presupuestos limitados. Varias circunstancias, entre las que no se pueden dejar de mencionar la aparente decadencia y retroceso global del "pensamiento único" y la evidencia de la necesidad de gestión integrada en las áreas metropolitanas, hacen posible en los años recientes el regreso del debate.

La nueva institucionalidad metropolitana se plantea como más contractual y flexible, "matricial", a diferencia del modelo de gestión coercitivo, rígido y aparatual que predominó en las experiencias y teorías desde la posguerra a los '70. Alberto Costa Lopes (2), experto del Instituto Brasileño de Administración Municipal, sostiene el paso de una "coerción simétrica" (el modelo de las agencias públicas y los gobiernos formales) a un voluntarismo sin modelo que aún predomina en la actualidad (el de las asociaciones o agrupaciones de municipios, el de los Consejos de Alcaldes), y del que se pretende avanzar hacia una gestión sustentable del territorio metropolitano.

Las formas de gobernabilidad del territorio tienen idas y vueltas seculares. En el Siglo de Oro español, Lope de Vega escribía obras como Fuenteovejuna o Peribañez y el comendador de Ocaña, donde la intervención del poder central, el rey, era reclamada por las comunidades locales para frenar los abusos de los señores de la tierra y los comendadores. Una fórmula como "el mejor alcalde, el rey", comprensible en el momento de formación de las nacionalidades europeas, sería absolutamente impensable en el actual contexto de descentralización y fortalecimiento de las autoridades más cercanas a la población. En palabras de Alfredo Rodríguez **(3)**, el gobierno de las metrópolis debe servir para que sus habitantes "vivamos mejor". Y esto implica, en la práctica de la planificación urbana, que el tratamiento metropolitano de la ciudad metropolitana derive en una ciudad mejor: el gobierno metropolitano debe servir para lograr una ciudad más justa, más eficiente, más humana. De eso se trata la propuesta de este libro con el que damos comienzo a nuestra Editorial.

Como responsable editorial, el primer agradecimiento es para Artemio Abba, activo y voluntario colaborador de **café de las ciudades**, donde publica sus informes trimestrales sobre la institucionalidad metropolitana de Buenos Aires y donde tuvieron su publicación original buena parte de los textos aquí recopilados. Artemio es un investigador urbano de prestigiosa trayectoria y actualmente realiza una extraordinaria tarea desde el CiHaM (en la UBA) y desde su Observatorio de la Institucionalidad Metropolitana. A su trabajo y entusiasmo se debe no solamente la confección de este libro, sino también buena parte del aliento para llevar a cabo el esfuerzo de comenzar esta nueva etapa del **café**.

Tres urbanistas de reconocida trayectoria han estado a cargo de la redacción de sendos prólogos a esta edición: David Kullock, Alfredo Garay y Jordi Borja, todos ellos además grandes amigos y difusores de **café de las**

**ciudades**. Sus textos tienen validez y relevancia aun con independencia del libro al que generosamente han aportado su conocimiento y experiencia.

Laura Corti, diseñadora de **café de las ciudades**, ha acompañado también el nacimiento de esta editorial con profesionalismo, talento y paciente dedicación. Nada de lo realizado en estos años hubiera sido tan fecundo de no mediar su esfuerzo, que esperamos siga dedicando a esta nueva etapa. El cuidado diseño de esta edición lleva la impronta de su sensibilidad estética.

Hayley Henderson ha realizado un gran esfuerzo personal, de suma importancia en el logro de este objetivo que es la Editorial. Gran cantidad de amigos y amigas, compañeros de la profesión, la docencia, la política y la vida, han contribuido primero a imaginar, luego a realizar y luego a hacer crecer a **café de las ciudades**. No sería justo nombrar a algunos y olvidar u omitir a otros: los resumo en esta ocasión en las personas de María Cristina Cravino, que impulsó con convicción militante el lanzamiento de la etapa impresa, y Berto Montaner y Miguel Jurado, con quienes comenzamos a aprender el oficio de editar.

La UOC (Universitat Oberta de Catalunya) ha acompañado y sostenido el crecimiento de **café de las ciudades**. Su Área de Gestión de la Ciudad y Urbanismo, integrada por Jordi Borja, Manuel Herce, Jaume Curbet, Albert Arias, Maja Drnda, Mirela Fiori y Miguel Mayorga, tiene y tendrá un papel decisivo en el surgimiento y expansión de la Editorial. Celina ha acompañado con afecto y buenos consejos esta nueva etapa. Miles de lectores, permanentes u ocasionales, participan desde ciudades tan distantes como Buenos Aires y Barcelona, Quito y San Pablo, Bogotá y Montevideo, San Juan de Puerto Rico y Milán, Nueva York y Rosario, de este **café** cyber-espacial. Ellos hacen realidad aquel canto de Atahualpa Yupanqui: "yo tengo tantos hermanos que no los puedo contar, en el valle, la montaña, en la pampa y en el mar".

A todos y todas, nombrados o no, mi agradecimiento en esta nueva etapa.

### Notas

**(1)** El texto completo de nuestra declaración de principios, la editorial del número 1 (noviembre de 2002), dice así: "**café de las ciudades** es un lugar en la red para el encuentro de conocimientos, reflexiones y miradas sobre la ciudad. No es propiedad de ningún grupo, disciplina o profesión: cualquiera que tenga algo que decir puede sentarse a sus mesas, y hablar con los parroquianos. Amor por la ciudad (la propia, alguna en particular, o todas, según el gusto de cada uno), y tolerancia con las opiniones ajenas, son la única condición para entrar. Hay quien desconfía de las charlas de café: trataremos de demostrarle su error. Nuestro café está en cualquier lugar donde alguien lo quiera disfrutar, pero algunos datos ayudarán a encontrarlo. Estamos en una esquina, porque nos gustan los encuentros, y porque desde allí se mira mejor en todas las direcciones. Tenemos ventanas muy amplias para ver la vida en las calles, y no nos asustan sus conflictos. Es fácil llegar caminando a nuestro café, y por eso viene gente del centro y de todos los barrios (sí alguien prefiere un ambiente exclusivo, que se busque otro lugar). No faltaran datos sobre cafés amigos, porque nos gusta andar de bar en bar: ¿cómo pedirle a los parroquianos que se queden toda la noche en el nuestro? Esa es la única cadena a la que pertenece el **café de las ciudades**: la de todos los cafés únicos e irrepetibles, en cualquier esquina de cualquier ciudad".

**(2)** En La construcción de un gobierno democrático metropolitano, **café de las ciudades** N° 18, abril de 2004.

**(3)** Ídem anterior.

### Esta edición

En cada artículo se referencia el sitio y fecha original de su publicación; de todos modos, los textos han sido revisados y actualizados en todos los casos a la fecha del cierre de la edición.

Para algunos vocablos y términos específicos del tema y la disciplina se ha incorporado un Glosario (p.161)

Todas las referencias bibliográficas han sido concentradas y ordenadas alfabéticamente por apellido del autor en la bibliografía (p.166).

## INTRODUCCION



### **Artemio Pedro Abba**

Arquitecto y Planificador Urbano y Regional, a cargo actualmente del Programa de Investigación Observatorio Urbano Local - Buenos Aires Metropolitana (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires) que continúa y amplía su trabajo desde 2007 a cargo del Observatorio de la Institucionalidad Metropolitana de Buenos Aires (incorporado al Observatorio Urbano Global de UN-Habitat) en el ámbito del Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CiHaM, FADU-UBA).

La decisión de editar con formato de libro un conjunto de artículos publicados entre los años 2006 y 2010 constituye un compromiso que asumo como parte de los riesgos ya enfrentados al proponerme sistematizar conocimientos (y desconocimientos) fragmentarios que he venido sumando en una larga carrera profesional. En esta aventura emprendida contribuyeron dos desafíos importantes que acepté sin pensarlo demasiado, aunque luego advertí que eran las oportunidades que anhelaba desde hacía mucho tiempo.

David Kullock me ofreció en 2004 sumarme al entonces Programa de Formación en Planificación Urbana y Regional (PROPUR), para contribuir en la difícil tarea de retomar las líneas de investigación del Programa para el estudio interdisciplinario del hábitat (PROHAB), interrumpidas por el fallecimiento de quien fuera su creador, Horacio Torres, y en cuyo ámbito el investigador trabajó a lo largo de más de 40 años en el desarrollo de la construcción teórica del caso Buenos Aires.

El otro gran desafío me lo planteó el editor de este libro, Marcelo Corti, allá por fines de 2006, al proponerme publicar en su revista digital **café de las ciudades** una ponencia sobre la interjurisdiccionalidad del Área Metropolitana, expuesta en una mesa por él coordinada durante las XXI Jornadas de Investigación de la FADU-UBA y Tercer Encuentro Regional de Investigación si + hct (historia, crítica y teoría: del clip al territorio).

A partir de ese momento, el hoy Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHaM), producto de la fusión del PROPUR y el PROHAB, y la revista

café de las ciudades fueron los estimulantes espacios que me alentaron a continuar la tarea de reflexionar de manera ininterrumpida sobre el tema de la ciudad metropolitana.

Un gran campo de trabajo fue el poner en evidencia algunos de los fenómenos ya planteados en el trabajo de Torres en el PROHAB, que, a la luz de la información disponible actualmente, se podían verificar con datos empíricos, como ha sucedido con científicos de las ciencias físicas y naturales cuyas hipótesis fueron verificadas mucho tiempo después, generalmente por sus discípulos y seguidores, al disponer de nuevas evidencias y nuevas herramientas de medición.

Esta mirada se refleja en la constatación de procesos de cambio en el sistema nacional de centros urbanos, ya adelantados por Torres, y Cesar Vapñarsky (otro importante investigador de la cuestión socio-territorial en la Argentina) que trabajó asociado en algunos trabajos con el Director del PROHAB, y que se verificaron cuando se dispuso de los datos completos del Censo Nacional de Población, hogares y viviendas del 2001. Los cambios históricos en la posición del Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA) en la red nacional de centros, los procesos de periurbanización, que definen un nuevo patrón de crecimiento claramente diferenciado de la ciudad histórica y sus procesos de suburbanización, así como las nuevas lógicas de la centralidad metropolitana se desarrollaron en tres trabajos que se presentan en la Sección A del libro:

En **Reposicionamiento del AMBA en la red urbana nacional**, se describen las nuevas tendencias en el AMBA, que, tal como sucede en el resto del mundo, deja de ser el segmento de mayor crecimiento poblacional nacional, a la vez que se modifican las corrientes migratorias interurbanas predominantes, produciéndose el nuevo fenómeno de la creciente dinámica de los estratos de ciudades intermedias.

En **El Fuego fatuo del emergente periurbio y las luces del atardecer suburbano. Problemas metropolitanos y dilemas políticos**, la mirada se ocupa de reconocer ciertas mutaciones en los patrones de crecimiento metropolitano, que muestran que el asentamiento comienza a crecer más en la dimensión funcional que en la dimensión física. Así como en el proceso de suburbanización, etapa de industrialización sustitutiva (1930-1960), la ciudad creció como mancha de aceite con continuidad física alrededor de las redes ferroviarias y las del automotor colectivo, hoy crece con nuevas urbanizaciones o la conurbación de otras existentes, a modo de archipiélago de baja densidad, vinculadas funcionalmente por hiper-redes de autopistas y flujos selectivos del automotor privado.

En **Nuevas lógicas de centralidad metropolitana en el siglo XXI**, se observa una transformación que afecta a la organización nodal de la ciudad. La "temprana" formación metropolitana coexistió con el auge de los medios guiados de transporte y el desarrollo de un tejido socio-territorial de gran homogeneidad relativa, que contribuyó a la existencia de una estructura de centralidades tradicionales, radioconcéntrica y organizada como una red jerarquizada de centros y vínculos. A fines del siglo XX esa conformación originaria inicia una etapa donde se impone un nuevo tipo de oferta en grandes superficies comerciales, ligadas a la red de autopistas, que propone una marcada selectividad y que dista fuertemente de la oferta universal de los centros tradicionales, generando una exacerbada diferenciación geográfica del consumo.

Otro campo central de interés fue una búsqueda que tiene como foco de interés las dificultades de gobierno y gestión que plantean estos asentamientos que han desbordado los ámbitos institucionales históricos y no encuentran una contención para sus problemáticas interjurisdiccionales. Esa nueva dimensión metropolitana se desarrolla en la Sección B. Este tramo del trabajo se centró en la búsqueda de una aproximación teórica

que permitiera dimensionar de manera objetiva los niveles de complejidad de la interjurisdiccionalidad alcanzada por estos asentamientos, que yuxtaponen sus jurisdicciones originarias. Este abordaje se plasmó en tres trabajos que aplican las herramientas desarrolladas en escalas y objetos urbanos muy diferentes.

En **La formación de institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. Propuesta de gestión para el AMBA**, se sostiene que el gobierno y la gestión metropolitana constituyen un prolongado proceso de construcción de institucionalidad que debe acumular todos los avances históricos que fueron reconociendo su complejidad intrínseca en un largo camino, que debe, por ese motivo, sustentarse sobre sólidas bases conceptuales que permitan la sumatoria de los fragmentos de institucionalidad alcanzados. Esto resulta crucial, dado que un balance objetivo al día de hoy ofrece un panorama desalentador: la ciudad metropolitana se encuentra en el momento de más baja institucionalidad de su historia, que sin embargo coincide con una creciente complejidad institucional.

En **Gestión de los espacios subnacionales metropolitanos. Nuevos ámbitos socio-territoriales carentes de institucionalidad**, se analizan los sistemas urbanos, que se expanden física y funcionalmente sin reconocer límites jurisdiccionales en el territorio nacional, y transnacional, que se posicionan como otro tipo de espacio socio-territorial de importancia central (aglomeraciones metropolitanas, conurbaciones, sistemas urbanos, etc.) y constituyen una nueva escala de organización de los asentamientos humanos que debe alcanzar ciertos niveles de institucionalidad. Las aglomeraciones metropolitanas constituyen el caso más evidente de espacio socio-territorial huérfano de algún género de institucionalidad que viabilice la resolución de los problemas intrínsecamente metropolitanos (aquellos problemas en los que la interjurisdiccionalidad es una de las cuestiones a resolver).

En **Micro espacios supranacionales en conflicto. El caso Fray Bentos - Gualeguaychú**, se intenta abordar el problema planteado por la inclusión de una planta industrial sobre la orilla Este del río Uruguay desde la visión de la interjurisdiccionalidad, ahora transfronteriza, como un caso particular de los nuevos espacios urbanos emergentes carentes de institucionalidad, y plantear alternativas de gestión posible. Se requieren nuevas herramientas pero sobre todo posturas más abiertas para resolver cuestiones nacidas de tensiones que traspasan las fronteras nacionales, en la medida en que avanzan los procesos de integración de las economías del mundo.

En la Sección C se reedita un artículo sobre el aporte de Horacio Torres como investigador, **El Legado de Horacio Torres: Una forma de mirar la estructura de la Region Metropolitana de Buenos Aires**, que también pretende ser un homenaje a quien fue mi más importante maestro. Podría sintetizarse en la contribución del investigador a la creación de un marco interpretativo específico de la estructura y evolución de los procesos de suburbanización de Buenos Aires, diferenciándose de otras grandes metrópolis del mundo, pero que alcanza por su aporte a convertirse en la construcción teórica del caso Buenos Aires.

En la Sección D, de esta compilación, se incluyen dos trabajos sobre la centralidad urbana de la ciudad de Buenos Aires que constituyen desarrollos específicos de la aproximación general ya presentada, en el análisis del núcleo central de la metrópolis.

Uno de ellos, **La geografía del cine. Cambios en la centralidad cultural de Buenos Aires**, fue el encuentro de la preocupación recurrente sobre la cuestión de las diferentes funciones urbanas que son portadoras de centralidad y la pasión de toda la vida por el cine y sus materializaciones edilicias monumentales como un acontecimiento cultural del espacio público de la ciudad del siglo XX.

El otro caso presentado, **Centralidades urbanas y comunas**, se trata de un ejercicio muy preliminar de aplicación de las herramientas de análisis del territorio de las centralidades para la detección de nodos significativos que pudieran ser asiento de la institucionalidad en formación de las nuevas Comunas.

Cierra el libro la Sección E que introduce un nuevo intento de considerar la problemática de la creciente interjurisdiccionalidad de Buenos Aires Metropolitana, que no permite el abordaje de las problemáticas que involucran al sistema urbano en su conjunto. En el artículo incluido, **Amanece, que no es poco. La autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y la institucionalidad metropolitana en Buenos Aires**, se valora positivamente un aporte de la Justicia, que marca un punto de inflexión en materia de institucionalidad metropolitana en Buenos Aires, a partir de una inédita intervención en asuntos del ambiente humano. La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) reconoce la existencia de un bien público interjurisdiccional dañado, que impacta según los demandantes sobre 3 millones de habitantes, y asume su tutela.

Y no quiero finalizar esta introducción sin mencionar a muchos colegas y amigos que, sin darse cuenta, contribuyeron a estos productos aquí expuestos. Además de los ya mencionados, Kullock y Corti, debo agradecer a Alfredo Garay, Jorge Morello, Mario Ofenhenden, Rubén Pesci, Pedro Pirez, Mario Robirosa, Daniel Sabsay y Mario Sabugo por sus ideas y comentarios que, en diferentes momentos de mi vida, fueron sumando a este texto como muchos otros que harían extender infinitamente esta presentación y a los compañeros de trabajo permanentes Maximiliano Laborda y Liliana Furlong.