

# Planificación y gestión en las regiones litorales latinoamericanas: el conurbano bonaerense<sup>1</sup>

**Juan M. Barragán Muñoz**  
Universidad de Cádiz

BIBLID [0213-7585 (1996); 45; 111-127].

## RESUMEN

La planificación y gestión del litoral bonaerense muestra los principales problemas que pueden encontrarse en un espacio tan singular. Los usos no económicos sirven para orientar sobre la incidencia de tales aspectos en las posibilidades reales de intervención territorial.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

La intención de las líneas que a continuación se suceden es la de aproximarse a algunos de los problemas que aquejan a la planificación y gestión del litoral latinoamericano. Una de las muestras posibles de mayor significado es la del conurbano bonaerense. Los usos no estrictamente económicos del espacio litoral pueden servir para orientarnos al respecto. Estos, se identifican, desde el punto de vista conceptual, con los no directamente productivos, según el esquema establecido con anterioridad (BARRAGÁN-1993). Así, es posible destacar los espacios naturales protegidos, los relacionados con la función de la habitación humana, los vertidos, la defensa y las infraestructuras. En este último caso debe entenderse la construcción física de las mismas antes que su función económica propiamente dicha.

1. El presente trabajo, redactado gracias a una estancia breve en el país argentino, sirvió de base para impartir una conferencia en los XV Cursos de Verano de San Roque de la Universidad de Cádiz. A través de la presente nota quisiera agradecer la valiosísima ayuda prestada por los compañeros y amigos de la Universidad de Buenos Aires y del Consejo Federal de Inversiones, Luis Domínguez, Claudia Natenzon, Cintia, Ana Kahanowicz y Carlos Bonfiglio. Sus comentarios y amables observaciones han sido decisivas para comprender en poco tiempo parte de la compleja realidad del espacio litoral bonaerense. También a Marcelo Iñarra de la Fundación Vida Silvestre.

El tramo seleccionado es el que va desde la ciudad de Tigre en el norte (delta del río Paraná) hasta el borde meridional del Departamento de Berazategui como límite sur. Estos 80 kilómetros aproximadamente conforman el frente litoral del Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>2</sup>. Especial atención merece el tramo costero central perteneciente a la Capital Federal.

El carácter litoral de dicho espacio, más propiamente fluviomarino, le viene dado por la influencia de los elementos geográficos conformantes y por los factores que condicionan su estructura y dinámica funcional. Así, el Delta del Río de la Plata y su correspondiente régimen fluvial, la influencia de las mareas y de algunos centros de presión (generadores de los temidos vientos del sudoeste que provocan graves inundaciones), el emplazamiento elegido para el asentamiento de esta enorme masa humana de 11 millones de personas, etc. constituyen algunos hitos sobresalientes.

También los procesos y fenómenos propios de zonas costeras coadyuvan a la identificación litoral de dicho espacio: convergencia de múltiples usos y actividades no siempre compatibles, presencia de infraestructuras singulares (de abastecimiento, de saneamiento, puertos marítimos, ejes viarios y ferroviarios de borde, etc.), privatización de buena parte de sus riberas, ocupación desordenada de las mismas, degradación de las principales variables ambientales, pérdida progresiva de la accesibilidad a la línea de contacto tierra-agua, etc.

A todo lo anterior es preciso añadir una referencia cultural de enorme trascendencia. La impronta litoral del espacio estudiado es posible intuirlo en un pasado histórico relativamente reciente interpretando ciertos topónimos: Mar del Plata, Paseos Costaneros, etc. También cabe la posibilidad de traer a colación el carácter de frontera ultramarina que siempre ha tenido el puerto y la ciudad de Buenos Aires.

---

## 2. CONVENIENCIA DE UN TRATAMIENTO INTEGRADO DEL ESPACIO LITORAL BONAERENSE

---

Varias son las razones que podrían apuntarse para desarrollar un tratamiento integrado del espacio litoral. Unas son de carácter general y

2. El ámbito metropolitano, compuesto por 20 municipios más la Capital Federal, aparecerá sucesiva e indistintamente nominado como: Gran Buenos Aires, Región Metropolitana, Conurbano de Buenos Aires, etc. La extensión superficial queda definida por un radio de 35-40 km. alrededor del núcleo central perteneciente a la Capital Federal (200 km. cuadrados y casi 3 millones de habitantes). La superficie total del Gran Buenos Aires la establece el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 1992) en 3.680 km. cuadrados.

aparecen vinculadas a la propia singularidad de este espacio. Otras, que son las que nos deben ocupar en estos momentos, obedecen a la dinámica propia de la región elegida. En tal sentido cabría señalar, de una forma muy escueta, las siguientes:

a) Escasos estudios al respecto. Es digno de resaltar el hecho de que en la bibliografía consultada apenas se han encontrado publicaciones recientes. Es precipitado obtener conclusión alguna al respecto. Pero en cualquier caso, merece la pena retener tal observación habida cuenta de sus hipotéticos significados. De los trabajos realizados es posible resaltar el de REARTE Y GUARIDO (1989) para la Costanera Norte, el de REARTE (1992) sobre el segmento Costanero de la ciudad de Buenos Aires, los de ECHECHURRI-GIUDICE-PRUDKIN (1991) y CINCUNEGUI (1993) sobre el mismo ámbito, y el de ALVAREZ-ALVAREZ (1984) sobre el litoral fluviomarino argentino<sup>3</sup>.

b) Importancia cuantitativa de la población a la que afecta dicho espacio litoral. Resulta evidente la enorme trascendencia que reviste el fenómeno de macrocefalia, o concentración de los efectivos demográficos en una sola ciudad, que define al sistema urbano argentino. En consecuencia, cuando se atiende al espacio litoral de la región urbana bonaerense se hace referencia al territorio costero de casi un tercio de la población total del país. Esta importancia es realzada al tener en cuenta que, desde el punto de vista cualitativo, estamos ante el principal núcleo económico y político de la República Argentina.

c) Otra singularidad propia es la inherente al modelo social y económico vigente. No cabe duda que el espacio litoral elegido, entendido como recurso natural y cultural, vendrá afectado de especial manera al tener en cuenta que no sólo se trata de un país en vías de desarrollo. Además, éste ha optado por salir de la crisis estructural en la que está inserto siguiendo las recomendaciones neoliberales del Banco Mundial y de sus acreedores europeos y americanos. Vocablos y conceptos tales como "ajuste", "desregulación", "privatización", etc. se convierten en usuales del nuevo lenguaje social y económico. Ello, a su vez, tiene efectos negativos para un espacio que, como el litoral, viene continuamente acompañado de adjetivos tales o equivalentes a "público", "regulado", etc.

d) La continua amenaza de las inundaciones, motivadas por el régimen fluvial del Río de la Plata; por el viento marítimo del sudoeste; por las fuertes lluvias, o por más de uno de los agentes señalados, constituye un elemento añadido y propio de la planificación y gestión del espacio litoral

3. En este caso el tramo costero analizado está limitado por la confluencia de los grandes ríos Paraná, Uruguay y Río de la Plata, y la desembocadura de éste último en el mar.

del territorio estudiado. Por dicha razón no son extrañas las iniciativas de naturaleza infraestructural que afectan a la conformación física, a la propiedad de la tierra y a los usos de la costa bonaerense.

e) El extraordinario valor ecológico de este frente litoral, correspondiente a una región tan densamente poblada y degradada desde el punto de vista ambiental, introduce una variable de indudable trascendencia en la ordenación, planificación y gestión del espacio.

f) Alguno de los espacios naturales protegidos costeros tiene un alcance mayor que el que le corresponde al carácter puramente conservacionista que implica su declaración como tal. Dicha particularidad se corrobora al tener presente que estos se identifican con un porcentaje elevado de los espacios verdes disponibles en una región metropolitana altamente deficiente en tal sentido.

g) Su peculiaridad de principal polo económico nacional explica la aparición de numerosos proyectos de infraestructuras básicas. Estos, vinculados a las grandes necesidades de los transportes viarios, portuarios o ferroviarios, por las dimensiones de su diseño, implican impactos ambientales de primer orden.

h) Por último, hay que destacar la posible pérdida de la conciencia colectiva, en relación con una serie de pautas y referencias culturales, paisajísticas y funcionales del espacio litoral, explicadas gracias a la privatización de éste o a su degradación. Ello ha conducido, posiblemente, al olvido de la propia existencia del litoral por parte de un buen número de ciudadanos. Si tal hipótesis de trabajo fuera cierta, asistiríamos a uno de los problemas más graves que pueden darse en un espacio litoral: la paradoja de no percibir la costa viviendo a escasa distancia de ella.

---

### 3. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

---

A pesar de existir una red de espacios naturales protegidos en el entorno próximo del conurbano bonaerense<sup>4</sup>, de distinta categoría, superficie y administración, nos ocuparemos de la que afecta más directamente a la Capital Federal: la Reserva Ecológica Costanera Sur. Dicho espacio, de 340 has. y administración municipal, está situado entre el antiguo Paseo Costanero y la ribera del Río de la Plata.

4. Reserva de la Isla de Martín García, Reserva Natural Otamendi, Parque Pereira Iraola, Reserva Punta de Lara, Reserva El Destino, Parque Costero del Sur, Reserva Bajos del Temor, Reserva Costanera Sur, etc. Véase para mayor detalle el Informe de la Administración de Parques Nacionales sobre el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (1991).

Su singularidad e importancia radican en varios aspectos que serán reseñados a continuación. En primer lugar, por su origen. Asistimos a uno de esos extraños casos de regeneración espontánea. La Reserva Ecológica Costanera Sur se forma, desde la segunda mitad de los años setenta, con los rellenos procedentes de las autopistas metropolitanas en construcción. El objetivo inicial era el de edificar una ciudad satélite sobre el espejo de agua ribereño que llevaría el nombre de Catalina Sur. Problemas surgidos posteriormente, ligados a la financiación del proyecto, así como a sus dificultades constructivas (cimentación), paralizaron la desafortunada iniciativa. Los sedimentos del río, tanto los obtenidos a partir de operaciones de dragado, como los que llegaron a través del proceso natural de colmatación lograron consolidar una considerable superficie.

La naturaleza hizo el resto. El río depositó aquí sedimentos, semillas y animales. En poco más de una década es posible ver, en pleno corazón metropolitano, formaciones vegetales que recuerdan el paisaje que tuvieron que encontrarse los españoles en el momento de la fundación. Su valor ecológico está fuera de toda duda razonable. Las 220 especies vegetales y las 230 especies de vertebrados terrestres y anfibios que en algún momento han sido inventariadas, son buena muestra de la aseveración anterior.

El Dominio Amazónico, bien representado por las formaciones de la Provincia Paranaense (bosque galería) y el Chaqueño, con la Provincia Espinal y Pampeana (bañados, estepa gramínea), logran contrastes biogeográficos y paisajísticos difíciles de encontrar en estado natural en tan reducido espacio. Además, estas 340 has. vienen a significar el 30% de las zonas verdes de un ámbito urbano muy deficitario en dotación como la señalada.

A partir de los primeros años ochenta los grupos ecologistas, entre los que destaca la Fundación Vida Silvestre, reclamaron la protección de este nuevo apéndice de la ciudad para usos muy diferentes de los que en principio fueron concebidos. Después de una gran polémica, el 5 de junio de 1986 se declara Zona de Reserva Ecológica por la Ordenanza Municipal 41.247. Apenas un lustro después, y no sin gran debate previo, es aprobado el Plan de Manejo (Ordenanza 45.676).

En la actualidad es un espacio que asume múltiples funciones: espacio de transición entre el compacto terrestre asfaltado de la ciudad y el espejo de agua costanero, usos de ocio y recreo, de educación ambiental para escolares, etc.

Pese al indudable valor que se le atribuye no está exento de problemas y amenazas. Su estratégica centralidad hace obvia cualquier explicación: está situada a unos pocos cientos de metros de la "city", del co-

razón financiero de una de las principales metrópolis latinoamericanas, del centro cultural, social y político que supone la Plaza y la Avenida de Mayo, la Casa Rosada, el primer emplazamiento fundacional, etc.

Episodios como la autorización gubernamental para instalar un helipuerto en plena Reserva (Caso Hangar Uno), las continuas presiones a que está sometido el espacio costanero por parte de las iniciativas inmobiliarias, o los sucesivos incendios intencionados, son buena muestra de las tensiones sufridas. Estos últimos constituyen una de las principales amenazas que soporta. La falta de vigilancia y una insuficiente dotación de equipamiento para combatir el fuego justifican, sobradamente, los desvelos de los grupos conservacionistas.

Un aspecto que a nuestro juicio es esencial en la ordenación del litoral bonaerense aparece vinculado a las posibilidades que la Reserva Ecológica otorga a la recuperación de aquel. Dos son las razones básicas que explican un planteamiento de alcance estratégico:

- a) Es uno de los pocos accesos públicos, gratuitos, del espacio litoral.
- b) Puede ser la pieza clave que permita la recuperación funcional del Paseo Costanero adyacente<sup>5</sup>.

Finalmente, cabe la necesidad de estudiar la percepción y valoración real que de este espacio tiene la población.

---

#### 4. EL LITORAL COMO ESPACIO DE HABITACIÓN

---

Pocas dudas ofrece este tramo de espacio litoral en cuanto a su capacidad de atracción como lugar de habitación. Ya no sólo se trata de interpretar el hecho de que un tercio de los efectivos demográficos de un país de las dimensiones de Argentina se concentren en un reducidísimo territorio. También es necesario reconocer que el lugar elegido para el asentamiento bonaerense dista mucho de ser el mejor por sus condiciones de seguridad. La prueba de ello está en el alto riesgo que soportan ciertas áreas del conurbano respecto a las inundaciones.

En consecuencia, es probable que las facilidades portuarias que en su momento permitieron el desenvolvimiento de esta nación latinoamericana

5. Construido en la segunda década de nuestro siglo, fue uno de los espacios más emblemáticos de la población porteña durante décadas. Su carácter balneario y posibilidades para el ocio hicieron de él uno de los lugares públicos ciudadanos más concurridos y apreciados. La degradación de las aguas del Río de la Plata, primero, y la pérdida de su contacto directo con éste, después, han supuesto uno de los episodios más evidentes en cuanto a la pérdida progresiva del carácter de ciudad litoral de Buenos Aires.

en el contexto internacional, se hayan impuesto a la presunta lógica que debe presidir cualquier asentamiento humano de carácter permanente.

Por otra parte, es lógico pensar, teniendo en cuenta la escala superficial y poblacional de la región urbana de Buenos Aires, que la nitidez diferenciadora que para otros ámbitos escalares se establece entre Urbanismo y Ordenación del Territorio se desdibujan en el presente caso. Por tal razón no es de extrañar que planteamientos presuntamente tildados de urbanísticos cumplan la función reservada en la Ordenación del Espacio Litoral para el uso residencial.

En tal sentido pueden estudiarse varias facetas del espacio litoral como lugar de habitación. Entre las posibles se han elegido, por su trascendencia en la calidad ambiental de la vida metropolitana, las inherentes, por un lado, al papel ecológico desempeñado por éste, y por otro, a sus posibilidades para el ocio y el recreo.

a) El papel ecológico del espacio costanero se vincula en primera instancia a su capacidad de regulador hídrico, de regulador térmico y asimilador de vertidos urbanos (ECHECHURRI, GIUDICE Y PRUDKIN-1991). El primero resalta su trascendencia en el marco de una deficitaria red de saneamiento y evacuación de aguas pluviales. La situación descrita se explica gracias a factores de la propia geografía física de la zona (topografía llana), a la falta de inversiones en infraestructura sanitaria y al muy desordenado crecimiento urbanístico del Buenos Aires del presente siglo.

La pérdida de capacidad de absorción de la superficie asfaltada, coincidente con la finalización de las cuencas hidrográficas, hacen de la franja donde las isohipsas descienden de la cota 10 a los 5 metros la más amenazada por el peligro de inundación; Siendo ésta precisamente la zona donde más se acusa la impermeabilización del suelo. En consecuencia, la intensificación del asentamiento, que sustituye a la necesaria masa verde costanera, acentúa la disfunción del espacio litoral. La regulación térmica de los espacios verdes costaneros se produce al tener presente la relación río, viento y vegetación con edificios y superficie asfaltada. De esta manera se observa una situación más positiva en la zona y Costanera Norte respecto de la Sur de la región urbana.

Finalmente, el papel de asimilador de vertidos urbanos lo ostenta la franja acuática litoral de forma insuficiente. Resulta obvio que su capacidad de regeneración está limitada a un determinado volumen de vertidos; superado con creces si nos atenemos al resultado de los análisis químicos del agua.

b) Al impacto directo le suceden los indirectos: el uso balneario del litoral se ve impedido al tiempo que las tomas de agua para el abasteci-

miento urbano se ven afectadas. El primer hecho implica un recorte sustancial del papel que el espacio litoral debe jugar en relación con el ocio y el recreo de la población. Incluso nos atreveríamos a decir que es el preludio de un desinterés generalizado, del ciudadano medio y de la Administración Pública, que, con posterioridad, justificará un proceso de privatización, o cuando menos de abandono.

La anterior afirmación se hace patente al observar como buena parte del acceso a la ribera, tanto en la Costanera Norte como en la Sur de la Capital Federal, ha sido excluida de los circuitos de público acceso. La sustitución de éste por una oferta lúdica privada, clubes, pistas para la práctica del deporte, "piletas" (piscinas), "carritos" (restaurantes), campos de golf, puertos deportivos, etc. limita el disfrute de esas posibilidades de ocio y recreo a un segmento muy limitado de la población.

También en la presente ocasión las diferencias Norte-Sur se muestran palpables. La Costanera Norte ostenta un mejor y completo equipamiento, lo cual le confiere un mayor grado de calidad ambiental. No obstante, la Sur tiene un considerable potencial de espacio para la recreación de carácter público. La Reserva Costanera Sur y el Paseo homónimo son dos piezas metropolitanas de excepcional valor en el sentido apuntado. Imprescindibles, además, para la regeneración de la franja meridional de la Capital Federal<sup>6</sup>.

En definitiva, lo que el ciudadano medio se encuentra es una barrera física que le impide el paso a la ribera del río. Estas sólo pueden ser franqueadas gracias a lo que metafóricamente podría denominarse "salvoconducto arancelado". Los comentarios realizados cobran más fuerza aún cuando al emplazamiento ribereño de estos espacios se le añade el de la extrema centralidad urbana que ostentan. En cualquier caso, deberían estudiarse a fondo las consecuencias que tendría una operación de recuperación de estos espacios en la organización interna de los flujos metropolitanos.

Hasta el momento conviene retener dos fenómenos de crucial importancia para la Planificación y Gestión del Espacio Litoral acaecidos en el conurbano bonaerense: progresiva pérdida del carácter litoral a partir de la degradación ambiental del río y sus riberas, y desaparición de la naturaleza pública de éste. También sería necesario estudiar las posibles correspondencias entre uno y otro.

6. Tal regeneración debe contemplar la vuelta al uso público y gratuito de otros espacios ganados al río. Tal es el caso de las islas artificiales creadas para la Ciudad Deportiva del Club Boca Juniors.

---

## 5. EL LITORAL COMO ESPACIO SOPORTE DE INFRAESTRUCTURAS

---

La concentración de infraestructuras en el tramo litoral analizado es otro factor muy a tener en cuenta. Las grandes usinas eléctricas de emplazamiento portuario (energéticas), las plantas potabilizadoras de Palermo y Bernal (de abastecimiento), el aeropuerto costanero enclavado en plena trama urbana (aeroportuaria), las autopistas realizadas o proyectadas, La Plata-Tigre por ejemplo, (viarias), el nudo ferroviario de Retiro (ferroviarias) o los puertos Madero y Nuevo (portuarias) constituyen un repertorio muy completo del significado textual que alcanza en el Area Metropolitana de Buenos Aires el título del presente epígrafe.

Como característica común puede afirmarse que casi todas ellas se ubican en un soporte físico ganado al río en los últimos doscientos años. Además, las funciones que algunas desarrollan o dejan de desarrollar son capaces de interferir el normal desenvolvimiento de otras. El ejemplo más notorio lo encontramos en la inexistencia de depuración de los vertidos al río que provoca que la contaminación de éste obligue a alejar en sucesivas ocasiones las tomas de agua de los centros potabilizadores<sup>7</sup>.

Tampoco la situación que ocupa el Aeroparque Jorge Newbery, entre la ribera del río y las zonas verdes de la Costanera Norte, en un entorno estrictamente urbano, contribuye a reconocer un espacio litoral planificado en un marco de usos compatibles<sup>8</sup>.

Sin embargo, es posible que se asista a una oportunidad histórica para ordenar parte del frente costanero. Las intervenciones en la superficie ferroviaria de Retiro y en la portuaria del Antiguo Puerto Madero constituyen auténticos paradigmas al respecto. No obstante, la filosofía de ambos proyectos, con evidente afán de que la iniciativa privada sea la encargada de dotar de contenido los usos de estos espacios, que podríamos calificar de emergentes, es signo inequívoco del papel protagonista que tendrá el uso residencial, comercial y de equipamientos de acceso restringido.

De cualquier modo, hay que resaltar los efectos que producen estas infraestructuras viarias, ferroviarias, portuarias, etc. respecto a la lámina

7. A pesar de que el grueso de los vertidos sin depurar, que alcanza prácticamente todo el caudal que pasa por la red sanitaria, se localice al sur del Area Metropolitana, en el Departamento de Berazategui.
8. El proyecto de crear, artificialmente, una isla en el Río de la Plata para emplazar el nuevo aeropuerto, ha cobrado gran fuerza durante 1995 en el que el gobierno "menemista" parece totalmente decidido a hacer realidad esta vieja y más que discutible idea; que por otra parte presenta los ya tradicionales rasgos de especulación inmobiliaria.

de agua. Así, lo frecuente es encontrar auténticas barreras físicas, perfectas pantallas visuales y fenómenos de corredor cuya dirección es paralela a la costa. Cuando no se trata de infraestructuras en sentido estricto nos encontramos con enormes vertederos, transformados hace no mucho tiempo en rellenos sanitarios por el CEAMSE (Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado) como es el caso de Villa Dominico en Avellaneda.

También el Riachuelo, cauce de apenas cien metros de anchura pero de trascendental importancia histórica en el primitivo asentamiento bonaerense, merece especial atención. En la actualidad es uno de los cursos fluviales más contaminados y degradados, probablemente de toda Latinoamérica<sup>9</sup>. El organismo antes citado ha redactado un proyecto para la recuperación física y funcional de los seis kilómetros de antiguos muelles y ribera existentes. Entre los cometidos de dicho Plan, paralizado desde hace años, se encuentra la extracción de los objetos hundidos así como el dragado y recuperación del fondo y la limpieza del espejo de agua (CEAMSE-1993).

Mención aparte merecen los denominados macroproyectos. Algunos ejemplos se suceden en el tiempo como es el caso del puerto de aguas profundas<sup>10</sup> en la confluencia del río con el Atlántico. O el Proyecto Neptuno, del que se conoce una primera propuesta en 1956 (CARRANZA-1987), que pretendía crear un lago artificial de 600 kilómetros cuadrados frente a la costa bonaerense a partir de un muro de más de 150 kilómetros de longitud. O la isla artificial a construir mediante el relleno de más de 3.500 has. para albergar un aeropuerto internacional y un nuevo puerto industrial (HALCROW & PARTERS-1969). Hoy día el proyecto del enla-

9. Según el "Estudio de la contaminación del Río de la Plata entre Buenos Aires y Punta Lara", en situaciones normales, más del 50% del volumen de agua del puerto de la Boca es de origen fecal (tramo final del Riachuelo). Además los residuos sólidos, los de origen oleaginoso, los restos de buques, chatarra, etc. hacen del Riachuelo un espacio fluvial casi hostil a la presencia humana. En sus márgenes es posible ver restos ruinosos de todo tipo de instalaciones industriales y edificios de almacenaje y residencia.
10. El escaso calado del estuario del Río de la Plata, con una batimetría media que oscila entre 2 y 7 metros, obliga al mantenimiento de los canales de navegación que acceden al puerto bonaerense o a los de carácter fluvial del norte. Las varias decenas de kilómetros de la Canal del Puerto de Buenos Aires o de Emilio Mitre exigen un costoso mantenimiento. Algunas referencias históricas de la primera expresan la magnitud de los sedimentos extraídos: 7 millones de metros cúbicos en 1935, 11 millones en 1953 y 50 millones de metros cúbicos en 1965. Un enorme esfuerzo inversor es necesario para mantener un calado que, en el mejor de los casos, alcanza sólo los 10 metros; insuficiente a todas luces para las necesidades de graneleros y portacontenedores de las últimas generaciones.

ce fijo, a través de un puente, Buenos Aires-Colonia (en la costa uruguaya), concentra la mayor parte de las expectativas. Los estudios previos han sido encargados por la Comisión Mixta Argentino-Uruguaya y financiados por el Banco Mundial.

Como ha podido observarse apenas ha habido referencia alguna a la funcionalidad de las infraestructuras señaladas. Tampoco es difícil imaginar cual ha sido el impacto de la crisis estructural de las décadas anteriores, en especial la de los ochenta, en la inversión pública. Es así como la obsolescencia o insuficiencia de la mayoría de ellas se hace patente en estos momentos: red de abastecimiento de agua, red de saneamiento, depuración inexistente (SOLO, GUTMAN Y DASCAL-1990), servicios portuarios de los más caros e ineficaces del mundo, etc. Parece que la esperanza de corregir tales disfunciones reside, según la opinión del gobierno menemista, en la privatización de algunas de ellas y el servicio correspondiente<sup>11</sup>. En cualquier caso, asistimos a una etapa crucial en cuanto que afecta a las posibilidades reales de intervenir y ordenar algunos usos del espacio litoral.

---

## 6. EL LITORAL COMO ESPACIO RECEPTOR DE VERTIDOS

---

Es posible que asistamos a uno de los usos de mayor trascendencia de la franja acuática del litoral bonaerense. Y no sólo por su significado directo, esto es la contaminación que producen los vertidos sin depurar de varios millones de personas. Como pudo verse en apartados precedentes la degradación del Río de la Plata ha activado una serie de mecanismos cuyas consecuencias trascienden del propio estado físico y químico de las aguas para incidir plenamente en hábitos, comportamientos y fenómenos sociales.

El estado real de estas aguas no se ha conocido hasta hace muy poco tiempo. Los estudios más detallados que existen son, según FRAGA Y COUTO (1992), los realizados en 1990 por la Comisión Administradora del Río de la Plata<sup>12</sup> y los que se desarrollaron en 1988 gracias a un Convenio de Cooperación Técnica entre España y Argentina<sup>13</sup>. Sus con-

11. Véase para el sector portuario la Ley de Puertos de 1992, así como los Decretos 817, 1029 y 1772.

12. Informe de Avance del "Estudio para la Evaluación de la contaminación en el Río de la Plata" realizado a partir de los trabajos llevados a cabo por los servicios hidrográficos de las Armadas de Argentina y Uruguay.

13. Titulado "Estudio de la contaminación del Río de la Plata entre Buenos Aires y Punta

clusiones principales son coincidentes: los valores más altos de la contaminación se alcanzan en el tramo medio, en la ribera de Buenos Aires, descendiendo estos a medida que nos alejamos del conurbano.

Los principales puntos de vertido se encuentran al Sur del ámbito estudiado. Al gran emisario de Berazategui, donde confluyen casi todas las aguas sin depurar de la ciudad, se le añaden otros focos contaminantes: Riachuelo, Destilería y Arroyo de Sarandí, y Arroyo de Santo Domingo. La situación es relativamente simple: no existe depuración alguna a pesar de que las distintas tomas de agua, más la de Bernal que la de Palermo, ven seriamente afectado el caudal que succionan con destino a su potabilización.

Apenas puede comentarse un intento de mejorar la situación descrita. La única referencia posible en tal sentido es la de la Estación Depuradora denominada "Establecimiento del Sudoeste". Esta, que fue construida con capacidad para depurar sólo alrededor del 5% del total del efluente urbano, apenas ha funcionado a pleno rendimiento desde su inauguración. En la actualidad no se encuentra operativa.

---

## 7. LA DEFENSA DEL ESPACIO LITORAL

---

De las distintas posibilidades polisémicas que el vocablo defensa ofrece<sup>14</sup> haremos referencia a una de las más significativas del litoral del Gran Buenos Aires: la defensa del territorio poblado de la amenaza de las inundaciones. Estas tienen una gran influencia sobre el paisaje del litoral meridional de la región. No se explican de otra manera las grandes transformaciones provocadas por canales de drenaje o rectificaciones de cauces fluviales. También la sociedad civil se ha impregnado del significado de dicho fenómeno en su mentalidad colectiva.

La ordenación, planificación y gestión del espacio litoral tiene en este uso específico un apartado de mínimo, pero obligado, tratamiento. Así, un estudio reciente del Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.-1990), recomendaba, en un país de escasa tradición por la preocupación de las afectaciones del dominio público litoral, la reforma del Código Civil<sup>15</sup> a través

---

Lara" en el marco del Convenio de Cooperación Técnica para el "Estudio del tratamiento y disposición de los efluentes domésticos del Gran Buenos Aires en el Río de la Plata".

14. Defensa Nacional, Defensa de determinadas formaciones litorales de la amenaza del mar y Defensa del territorio poblado de las amenazas del mar.

15. Los bienes de dominio público y sus limitaciones de uso se establecen, de una forma excesivamente simple y restrictiva, en el artículo 2340 y siguientes del Código Civil argentino. Algunas de las interesantes consecuencias de la aplicación normativa del

de una nueva Ley de Líneas de Ribera y Conexas y la redacción, además, como base para las legislaciones provinciales, de un texto referido al Régimen de uso de los Bienes de las Areas Inundables.

Uno de los episodios más expresivos del citado estudio ahorra comentarios al respecto:

"La determinación de la línea de ribera implica también una decisión que es también política: expandir o achicar el área territorial del dominio público, someter el uso de la tierra a restricciones, y eventualmente al pago de seguros o contribuciones fiscales. También significa crear obligaciones pecuniarias al Fisco, comprometiéndolo a hacer inversiones preventivas de las inundaciones. Mientras más largo sea el periodo de recurrencia con que se desee proteger al público, mayores serán las inversiones fiscales y los impuestos necesarios para solventarlas. Esas son pues decisiones políticas que afectarán tanto a la generación presente como a las futuras." (C.F.I.-1990, pág.19)

Dicho texto, extraído de un estudio técnico titulado "Estudio sobre Línea de Ribera" del Programa "Estudios y Proyectos para Areas Inundables" no deja de ser poco más que el reconocimiento de una realidad teórica que poco o nada tiene que ver con la realidad social y económica del país argentino. Esta última aseveración puede probarse analizando la Ley 11.366 aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires el 17 de diciembre de 1992.

Dicha Ley ratificaba un Convenio celebrado un año antes entre el Poder Ejecutivo y la empresa Corporación Defensa Costera Sociedad Anónima (CODECO)

"para la ejecución de todas las obras necesarias de relleno, recuperación, saneamiento y urbanización de la franja costera que se extiende desde el lado norte del Arroyo Sarandí hasta la divisoria de los Partidos de Berazategui y Ensenada, ganando tierras al Río de la Plata."

El artículo tercero de la Ley especifica claramente que se desafecta del dominio público la superficie ganada al río además de eximir a la

---

dominio público en los balnearios del partido de la Costa pueden verse en BERTONCELLO (1993).

citada empresa del pago del impuesto inmobiliario correspondiente a cada parcela a que acceda en propiedad durante

“cinco años desde la inscripción del dominio a su favor o hasta que se produzca su venta a terceros, si se produjere antes de dicho plazo”

En resumidas cuentas la Ley permite a una empresa privada, y en condiciones absolutamente ventajosas, crear un frente litoral artificial en el conurbano sur. Las dimensiones de la obra son de una envergadura desconocida hasta el momento: cerca de 30 kilómetros aproximadamente, rellenando 3.300 has. De estas se pueden urbanizar y vender en parcelas hasta el 70%, las que no se dediquen a usos públicos (calles, plazas, etc.).

El impacto sobre el medio físico (dinámica fluvial, flora, fauna, espacios protegidos terrestres del Parque Pereira Iraola, etc.) está aún por conocer. Su repercusión en las tomas de agua de Bernal y Punta de Lara, el mantenimiento a cargo de una empresa privada de las bombas de achique y canalización del territorio que taponan, la creación de nuevos asentamientos en una zona superpoblada, etc. no parecen inquietar al poder ejecutivo.

---

## 8. REFLEXIONES FINALES

---

De un modo muy sintético, incluso en ocasiones precipitado, han podido verse algunos de los usos no estrictamente económicos que el espacio litoral del conurbano bonaerense soporta. Estos usos vienen fuertemente condicionados por la propia crisis económica, de carácter estructural, que el país argentino sufre desde hace tiempo. La interrelación de las principales pautas evolutivas o fenómenos concurrentes en el litoral se convierten en factores explicativos de enraizada trabazón: degradación ambiental del litoral, indiferencia de la población ante un recurso de naturaleza pública, ocupación y aprovechamiento desordenados, progresiva privatización, negativa de la Administración Pública a gestionar ordenadamente el litoral, ausencia premeditada de una planificación y gestión integral, cesión de algunas funciones públicas a la iniciativa privada para un evidente lucro, etc.

Pero en cualquier caso lo que puede extrañar no es tanto la aparición de los fenómenos apuntados como la práctica inexistencia de un verdadero movimiento social que reclame una nueva política sobre la par-

te pública del litoral. Y es que tal cuestión no sólo contrasta con la tendencia de algunos países más desarrollados; en el sentido de recuperar y poner orden en la franja costera como viene sucediendo en Dinamarca, Francia, España, ... Esto sería hasta cierto punto lógico atendiendo a los distintos comportamientos socio-políticos entre regiones con diferentes niveles económicos.

Pero lo que resulta singular es que en países vecinos como Chile (Ley sobre Política Nacional de uso del borde costero de la República, diciembre de 1994) o Brasil (GERCO, Plan Nacional de Gerenciamento Costeiro) existan iniciativas estatales sobre la ordenación planificada del espacio litoral, y en Argentina éste sea un tema prácticamente inédito.

Es posible que la estrecha relación del paradigma del desarrollo sostenible con algunos organismos financieros internacionales, teniendo en cuenta la situación crediticia del país argentino en el contexto mundial, contribuya a alterar la situación descrita. Entre otras razones debido a que la Ordenación, Planificación y Gestión integradas del espacio litoral constituyen un referente de enorme trascendencia en la mejora de la calidad de vida de estos ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES, (1991), *El Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas de la República Argentina. Diagnóstico de su desarrollo institucional y patrimonio natural*, Buenos Aires, 127 pp.
- ÁLVAREZ, J. Y ÁLVAREZ, S., (1984), *Conceptos básicos sobre manejo costero. Una introducción al ordenamiento de la zonas costeras*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 174 pp.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., (1993), *Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral*, Barcelona, Oikos Tau, 300 pp.
- BERTONCELLO, R., (1993), «Configuración socio-espacial de los Balnearios del Partido de la Costa (Provincia de Buenos Aires)», *Territorio N.5*, 95 pp.
- CARRANZA FERRÁN, I., (1987), «Proyecto Neptuno», *Transporte N.163*, pág. 10-14
- CEAMSE, (1993), «Propuesta para el Saneamiento de la Cuenca del Río Matanza- Riachuelo», Buenos Aires, CEAMSE, (s.p.)
- CINCUNEGUI, M., (1993), «Buenos Aires. Las funciones ambientales de la costa ¿El precio del progreso?», *Papeles del Centro de Documentación e Investigaciones para la Gestión Urbana*, 27 pp.
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (C.F.I.), (1990), «Prevención y control de inundaciones. Estudio sobre Línea de Ribera», *Boletín del C.F.I. n.6*, pág. 18-20
- CONSULTORES EUROPEOS ASOCIADOS, (1990), *Plan Estratégico de Antiguo Puerto Madero*, Buenos Aires, Consultores Europeos Asociados, 48 pp.
- CORPORACIÓN ANTIUGO PUERTO MADERO S.A.- (1992), «Anteproyecto urbano para Puerto Madero», Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, (s.p.)
- CHINGOTTO, M., (1982), *El mar y los intereses argentinos*, Buenos Aires, Ediciones Renglón, 197 pp.
- DOMÍNGUEZ ROCA, L., (1993), «Nuevos papeles del Estado en la producción del espacio urbano. El caso de Puerto Madero, Ciudad de Buenos Aires, 1989-1992», *Jornadas Platenses de Geografía*, 31 pp.
- ECHECHURRI, H., GIUDICE, L. Y PRUDKIN, N., (1991), «La ciudad y el río», *Medio ambiente y urbanización N.37*, pág. 37-54
- FRAGA, J. Y COUTO, N., (1992), «Características y condicionantes geopolíticos de la Provincia de Buenos Aires en los ámbitos marítimo y fluvial», *Estudio Geopolítico de la Provincia de Buenos Aires*.

- HALCROW & PARTNERS, (1969), *Estudio y proyecto del Canal de vinculación entre el puerto de Buenos Aires y el Río Paraná de Las Palmas*, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, 4 vol.
- MORÁN, A., (1991), «Gestión ambiental urbana en la ciudad de Buenos Aires, *Medio ambiente y urbanización*» N. 37, pág.27-36
- PESCUMA, A., GUARESTI, M.E., (1991), «Gran Buenos Aires: contaminación y saneamiento, *Medio ambiente y urbanización*» N.37. pág. 55-74.
- PLAN DE MANEJO DE LA RESERVA ECOLÓGICA COSTANERA SUR, 1991, 28 pp. (Ordenanza 45.676)
- REARTE, J. Y GUARIDO, J., (1989), «Costanera Norte: ¿Un río para pocos?», *Debate N.6*, pág. 39-41
- REARTE, J., (1992), «Dominio, Usos y Democracia en la Costanera de la Ciudad de Buenos Aires», *Concurso de Propuestas para la Calidad de Vida y el Medio Ambiente Urbano*, 11 pp,
- SERVICIO DE HIDROGRAFÍA NAVAL, (1993), *Derrotero Argentino. Parte I, Río de la Plata*, Buenos Aires, Departamento de Artes Gráficas del S.H.N., 269 pp.
- SOLO, T., GUTMAN, P. Y DASCAL, G. (1990), «Las aguas bajan turbias. Tecnologías alternativas para el saneamiento en el Gran Buenos Aires», *Informes de Investigación del Centro de Estudios Urbanos y Regionales N. 9*, 106 pp.

Recibido, Diciembre 1995; Aceptado, Marzo 1996.

