



urbe. Revista Brasileira de Gestão

Urbana

ISSN: 2175-3369

urbe@pucpr.br

Pontifícia Universidade Católica do  
Paraná  
Brasil

Potocko, Alejandra

La cuenca del río Reconquista en la planificación metropolitana de Buenos Aires  
(Argentina). Ámbito, problemas y propuestas

urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 9, núm. 3, septiembre-diciembre, 2017,  
pp. 443-455

Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Paraná, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193153097005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



# La cuenca del río Reconquista en la planificación metropolitana de Buenos Aires (Argentina). Ámbito, problemas y propuestas<sup>1</sup>

*A bacia do rio Reconquista no planejamento metropolitano de Buenos Aires (Argentina). Âmbito, problemas e propostas*

*Reconquista river basin in the metropolitan planning of Buenos Aires (Argentina). Scope, problems and proposals*

Alejandra Potocko<sup>[a,b]</sup>

<sup>[a]</sup> Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Instituto del Conurbano, Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires, Argentina

<sup>[b]</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Buenos Aires, Argentina

## Resumen

La cuenca del río Reconquista es una de las tres grandes cuencas de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Argentina) gravemente afectada por las inundaciones y por la contaminación. En tanto pieza territorial de la ciudad metropolitana, la cuenca Reconquista fue abordada en los documentos de planificación urbana que se elaboraron para la región durante la segunda mitad del siglo XX: el Plan Regulador de Buenos Aires, el Esquema Director Año 2000, el Estudio del Sistema Metropolitano Bonaerense y el Proyecto 90. Independientemente de que se hayan concretado o no, esas instancias de planificación ilustran las formas de pensar y operar en la cuenca, como un ámbito dentro de la ciudad, como un problema de alcance metropolitano y como una propuesta de transformación territorial, en tres momentos: el de las inundaciones y la hidráulica, el del medio ambiente y la calidad de vida, y el de la ecología y el paisaje, donde cambian las relaciones que se establecen entre la urbanización, el urbanismo y las cuencas hídricas.

**Palabras clave:** Planificación urbana. Región Metropolitana de Buenos Aires. Cuenca del río Reconquista.

## Resumo

A bacia do Rio Reconquista é uma das três principais bacias da região metropolitana de Buenos Aires (Argentina), gravemente afetada pelas inundações e a poluição. Enquanto parte territorial da cidade metropolitana, a bacia Reconquista foi abordada nos documentos de planejamento urbano os quais foram desenvolvidos para a região durante a segunda metade do século XX: o Plan Regulador de Buenos Aires, o Esquema Director Año 2000, o Estudio del Sistema Metropolitano Bonaerense e o Proyecto 90. Sendo ou não realizados, os planos iluminam as formas de pensar e operar sobre a bacia como uma área dentro da cidade, como um problema

AP es urbanista, doctora en Geografía, e-mail: apotocko@ungs.edu.ar

<sup>1</sup> Proyecto postdoctoral titulado “Transformaciones territoriales de la cuenca del río Reconquista. Actores, planes y proyectos”, realizado con subsidio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y sede en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Se enmarca en el proyecto “Planes, proyectos y nuevas configuraciones territoriales en la región de Buenos Aires”, UNGS PICT 2014-2501, dirigido por Alicia Novick.

de abrangência metropolitana e como uma proposta de transformação territorial em três momentos: o tempo das inundações e a hidráulica, o tempo do meio ambiente e a qualidade de vida, e o tempo da ecologia e da paisagem, onde mudaram as relações estabelecidas entre a urbanização, o urbanismo e as bacias hidrográficas.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano. Região metropolitana de Buenos Aires. Bacia do Rio Reconquista.

## Abstract

*Reconquista River Basin is one of the three major basins in the metropolitan region of Buenos Aires (Argentina) seriously affected by flooding and pollution. As part of the metropolitan city, the Reconquista river basin was considered in the urban planning documents that were developed for the region during the second half of the Twentieth Century: the Plan Regulador de Buenos Aires, the Esquema Director Año 2000, Estudio del Sistema Metropolitano Bonaerense and Proyecto 90. Regardless of whether or not they were realized, the plans reveal ways of thinking and operating in the river basin as an area within the city, as a problem of metropolitan scope and as a proposal for territorial transformation in three stages: firstly floods and hydraulics, secondly environment and quality of life, and thirdly ecology and landscape, in which the relationships established between urbanization, urbanism and river basins changed.*

**Keywords:** *Urban planning. Buenos Aires metropolitan region. Reconquista river basin.*

## Introducción

La cuenca del río Reconquista es una de las tres grandes cuencas hídricas sobre las cuales se asienta la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) (Figura 1)<sup>2</sup>. Su ámbito, que puede delimitarse conforme a la línea divisoria de aguas, se estructura por el eje del río Reconquista, que lo recorre en sentido sudoeste-noreste desde sus nacientes en tierras rurales, hasta su desembocadura en un entorno netamente urbano, atravesando áreas de variados usos y densidades de ocupación. Este territorio, que engloba total o parcialmente a 18 partidos de la Provincia de Buenos Aires donde viven casi tres millones de personas<sup>3</sup>, está gravemente afectado por las inundaciones y por la contaminación, lo cual no sólo perjudica al ecosistema natural, sino que también pone en riesgo a la población, en particular a aquella asentada sobre los márgenes del río y su valle de inundación que concentra a los sectores de extrema pobreza (Curutchet et al., 2012).

En la década de 1990, con el fin de reducir el riesgo de inundaciones y los niveles de contaminación del río,

se implementó el Programa “Saneamiento ambiental y control de las inundaciones en la cuenca del río Reconquista”<sup>4</sup>, aunque fue parcialmente ejecutado y no alcanzó las metas propuestas principalmente en materia ambiental (Defensor del Pueblo de la Nación, 2007). En fecha reciente, se elaboró el “Nuevo” Programa de Saneamiento de la Cuenca Reconquista<sup>5</sup> y se creó el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC)<sup>6</sup>, con el objeto de planificar y ejecutar obras tendientes a la preservación de los recursos hídricos y de articular a los distintos niveles de gobierno y a la multiplicidad de actores e intereses en juego.

Su creciente criticidad urbano-ambiental ha colocado a las cuencas hídricas en un sitio relevante de la agenda pública, sobre todo desde la judicialización de las acciones en la cuenca del río Matanza-Riachuelo

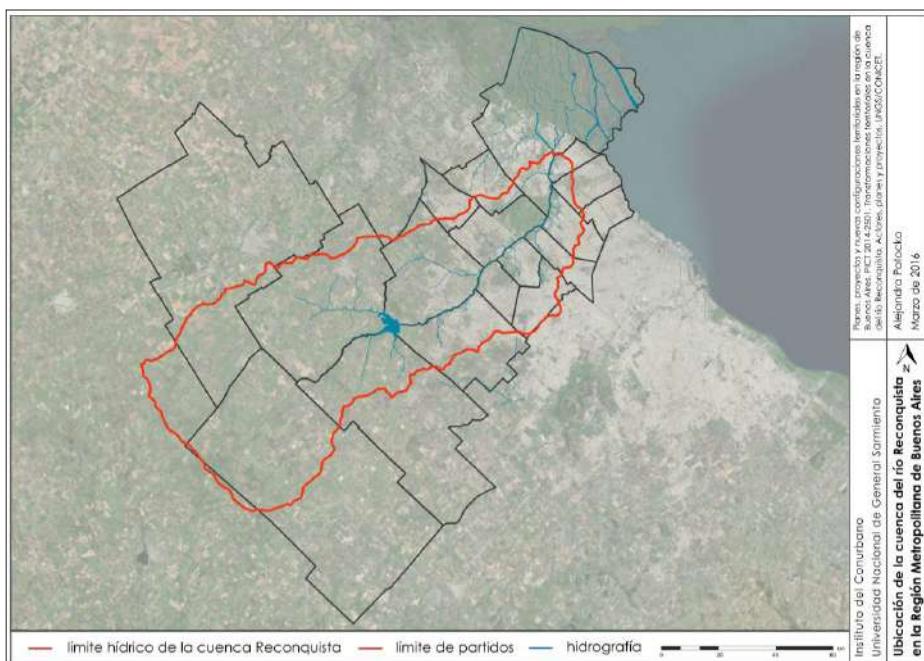
<sup>4</sup>Realizado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a partir de un financiamiento acordado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Japan Bank of International Cooperation.

<sup>5</sup>Realizado por el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>6</sup>Ente autárquico vinculado al Ministerio de Obras y Servicios Públicos (actual Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos) de la Provincia de Buenos Aires, a cargo de un Directorio de cuatro miembros del gobierno provincial y tres miembros de los municipios integrantes de la cuenca.

<sup>2</sup>Compuesta por la Ciudad de Buenos Aires y cuarenta municipios de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>3</sup>Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2013).



**Figura 1** - Ubicación de la cuenca Reconquista en la RMBA

Fuente: Elaboración propia.

en 2004 (Mignaqui, 2012). En esa orientación, el documento “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”, elaborado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2007) como instancia de diagnóstico y propuesta para la RMBA, prioriza la intervención en las cuencas donde “se juega una de las piezas clave de la aglomeración” y propone considerarlas como unidades territoriales que requieren del desarrollo de Planes de Manejo Integral a cargo de organismos creados *ad hoc*, a los efectos de lograr una gestión integrada, opción consagrada a nivel internacional para enfrentar los problemas de gestión del territorio.

Ahora bien, si la gestión integrada y sus planes de manejo integral responden al enfoque actual sobre cuencas hídricas en la planificación urbana metropolitana, cabría preguntarse cómo se pensaron estos territorios en los planes anteriores.

A pesar de que existe una extensa bibliografía sobre las cuencas metropolitanas de Buenos Aires, los vaivenes de los planes y proyectos han sido poco explorados desde una perspectiva histórica que dé cuenta de los largos procesos en su construcción

desde las ideas y las prácticas<sup>7</sup>. Más aún, se suele argumentar que el estado actual de deterioro de las cuencas se debe a que nunca se planificó el uso del suelo (Merlinsky, 2008). En contraste, los trabajos que recuperan los antecedentes de la gestión integral de cuencas dan cuenta de que su consideración, en tanto problema y propuesta, no es reciente (Barrow, 1998; Dourojeanni, 1994) y que, efectivamente, las cuencas urbanas han sido abordadas desde diferentes instancias de planificación regional que se realizaron para las principales ciudades latinoamericanas desde mediados del siglo XX en un contexto de crecimiento urbano acelerado (Dourojeanni & Jouravlev, 1999).

En ese marco, en un proyecto de investigación recientemente iniciado<sup>8</sup> nos propusimos examinar las

<sup>7</sup>Cabría mencionar el trabajo de Graciela Silvestri sobre la historia cultural del paisaje del Riachuelo como referencia para construir esta problemática (Silvestri, 2003). En lo específico, la cuenca Reconquista fue más estudiada desde las características del medio ambiente y su interrelación con las actividades humanas, y mediante estudios de caso fueron abordadas las diferentes formas de la urbanización, principalmente el par polarizado urbanizaciones cerradas-asentamientos precarios. La gestión del territorio fue considerada desde la escala metropolitana identificando los actores y las lógicas desde el derrotero de la institucionalidad.

<sup>8</sup>Ver nota 1.

relaciones que se establecen entre la urbanización, el urbanismo – entendido como las políticas, saberes y prácticas que tienen como objeto a la ciudad (Novick, 2009) – y las ideas sobre las cuencas. En una primera instancia, el objetivo fue estudiar cómo los documentos de la planificación metropolitana de Buenos Aires pensaron la cuenca del río Reconquista pues, según planteamos, el abordaje de la cuenca como problema y propuesta es producto de una construcción histórica que remite al mismo tiempo a la materialidad del territorio y a las ideas sobre la ciudad y su planificación.

Metodológicamente, se trató de analizar articuladamente tres ejes. Primero, miramos el avance de la ciudad metropolitana sobre la cuenca del río Reconquista en una serie de cartografías de escala metropolitana que dan cuenta de su materialidad. Segundo, el urbanismo fue abordado desde las herramientas de los documentos de planificación y las ideas sobre la ciudad a las cuales remiten pues, independientemente de que hayan o no sido concretados, esos instrumentos analíticos y propositivos condensan las formas de pensar y operar en el territorio en cada momento dado (Novick, 2011). Desde esa clave, partimos de los trabajos realizados por Suárez (1986, 1992) y Novick (1999, 2007, 2011) que estudiaron los planes metropolitanos para Buenos Aires en sus propios contextos de producción. Tercero, deconstruimos los planes para volverlos a componer desde las formas en que pensaron la cuenca Reconquista, tanto en sus textos como en sus gráficos, mapas y esquemas. En particular, se puso el foco en cuatro documentos de planificación realizados para la RMBA desde la década de 1950: el Plan Regulador de Buenos Aires, el Esquema Director Año 2000, el Estudio del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB) y el Proyecto 90. Estos corresponden a tres momentos cronológico-problemáticos donde cambian las relaciones que se establecen entre la urbanización, el urbanismo y las cuencas.

Aunque en las transiciones se solapan algunas de las cuestiones viejas con las nuevas, la secuencia permite trazar cómo se fue delimitando, problematizando y proyectando la cuenca del río Reconquista. Cuando el territorio estaba menos ocupado, el urbanismo se preocupó por el avance de la ciudad sobre la cuenca, considerada un territorio inundable, y propuso acciones para su regulación hídrica. Luego, a fines de los 70 y principios de los 80, se abordó desde un enfoque

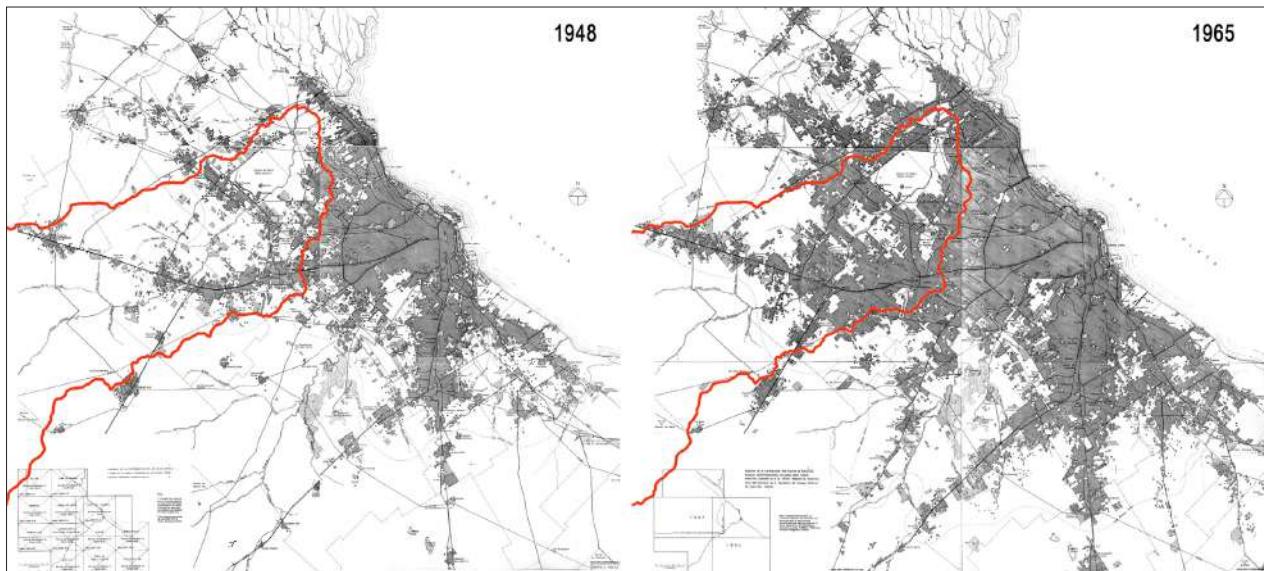
sistémico que puso de relieve los problemas del medio ambiente y la calidad de vida de la población de una metrópolis que se expandía pero con importantes carencias en infraestructura y servicios. Finalmente, hacia el final de la década de 1980, la planificación ponderó el rol de la cuenca como posible área de preservación de la ecología y del paisaje en una ciudad sofocada y congestionada, que necesitaba poner en valor espacios de impronta natural para mejorar las condiciones de vida de la población.

## Inundaciones y regulación hídrica

A pesar de que Buenos Aires estaba atravesando un intenso proceso de crecimiento promovido por el desarrollo industrial, en la década de 1950 el territorio de la cuenca del río Reconquista estaba poco urbanizado debido a su inundabilidad. La expansión urbana había priorizado las tierras altas siguiendo primero el trazado de los ferrocarriles y luego el de los ejes viarios (Figura 2). En contraste, el borde del río, las áreas de bañados, lagunas temporales, riachos y arroyos intermitentes que aparecían y desaparecían con cada crecida de las aguas estaban mayormente destinadas a quintas, recreos, pequeñas industrias y a la explotación agropecuaria (aserraderos, tambos, criaderos, chacras y mataderos). Esa cuestión (la de una región de tierras bajas con sus recurrentes inundaciones) fue problematizada por los planes metropolitanos que se hicieron en las décadas del 50 y 60, aunque en su definición no hayan mirado las mismas cosas pues si primero las tierras inundables resultaron ser una limitante para el avance de la urbanización, luego, junto con otras variables, calificaron como deficitario un territorio ya urbanizado.

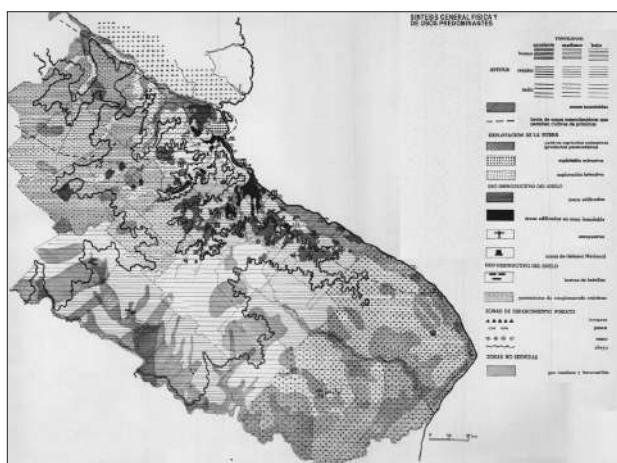
En particular, el Plan Regulador de Buenos Aires (Organización del Plan Regulador, 1968), elaborado entre 1958 y 1962<sup>9</sup>, estudió en profundidad la geografía del lugar e identificó áreas según su productividad – o improductividad –, accesibilidad y usos en un plano que conjuga las determinaciones físicas del territorio

<sup>9</sup>Su elaboración estuvo a cargo de una oficina creada ad-hoc de la Municipalidad de Buenos Aires (la Organización del Plan Regulador de Buenos Aires) conformada por un equipo de expertos en temas variados como morfología urbana, sociología, legislación, industria y energía, economía y finanzas (Novick, 2011).



**Figura 2** - Avance de la urbanización sobre la cuenca Reconquista en 1948 y 1965

Fuente: Base: cartografías de Vapñarsky (2000), delimitación de la cuenca: elaboración propia.



### **Figura 3 - Síntesis general física y de usos predominantes de la región del Plan Regulador de Buenos Aires**

Fuente: Plan Regulador de Buenos Aires (Organización del Plan Regulador, 1968).

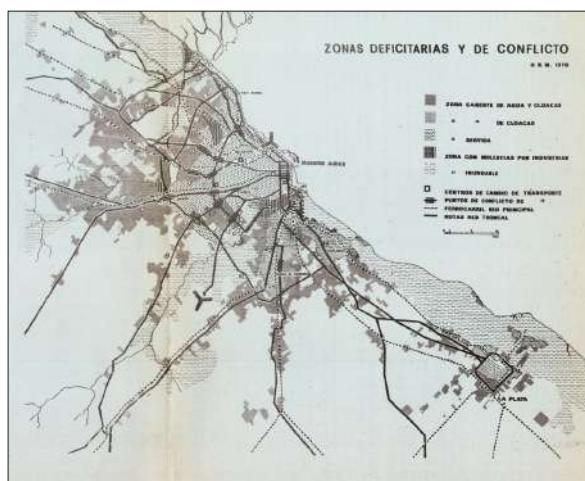
con los usos del suelo impresos en él como manchas que a veces se solapan, pero que por sobre todo no dejan vacíos sin clasificar (Figura 3). En ese esquema, una curva topográfica intencionada delimita las tierras bajas de la región, entre las cuales la cuenca del río Reconquista figura como una zona de escasa o nula fertilidad del suelo, cuya inundabilidad “afecta directamente al conglomerado urbano”. Mientras sólo algunos fragmentos de esos terrenos inundables aparecen edificados, el Esquema Director Año 2000

(Oficina Regional de Desarrollo Área Metropolitana, 1970) mostró una extensa mancha urbana carente de servicios de agua y cloacas que se superpone con las zonas de frecuentes inundaciones. Así, este segundo plan, de fines de la década de 1960<sup>10</sup>, realizado a partir de análisis tendenciales basados en modelos recuperados de las teorías de localización, relacionó el problema de las inundaciones con las características de la urbanización en términos de cobertura de infraestructuras de servicios básicos, las molestias ocasionadas por las industrias y los conflictos asociados al transporte y la movilidad. Sobre esas variables, se elaboró un mapa de zonas deficitarias y de conflicto (Figura 4) de una ciudad que se preveía que tendría un crecimiento físicamente ininterrumpido hasta llegar a un umbral de 13 millones de habitantes en el año 2000, pero que ya se consideraba fuera de control.

Esas cartografías, donde la cuenca Reconquista se presenta como una zona inundable, reflejan las preocupaciones centrales del urbanismo del momento: la localización de actividades, las infraestructuras, el abastecimiento de la metrópolis y la expansión urbana, caracterizada como desequilibrada y

<sup>10</sup> Fue elaborado entre 1967 y 1969 por un organismo nacional, la Oficina Regional de Desarrollo Área Metropolitana (dependiente el Consejo Nacional de Desarrollo, creado en 1961), con el asesoramiento del *Institut d'Aménagement et d'Urbanisation de la Région Parisienne* en el marco de un convenio de cooperación técnica con Francia.

desordenada, que los planes pretendieron organizar al definir la estructura futura de la ciudad mediante el *zoning*, herramienta en boga en el momento, de enfoque espacialista y funcionalista que clasificaba las actividades urbanas y definía indicadores para cada zona de la ciudad (Reese, 2006). Así, en planos de zonificación mostraron la propuesta de destinar

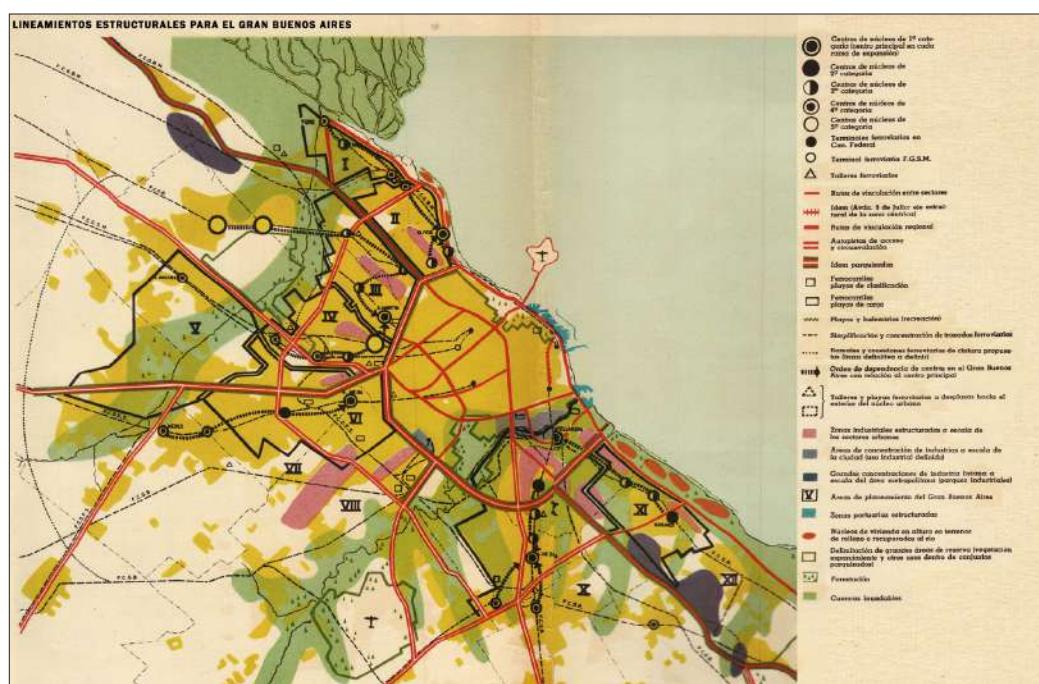


## **Figura 4 - Plano de zonas deficitarias y de conflictos del Esquema Director Año 2000**

Fuente: Esquema Director Año 2000 (Oficina Regional de Desarrollo Área Metropolitana, 1970)

la cuenca Reconquista a un uso específico para la regulación hídrica de la región: áreas verdes. En ellos, el polígono afectado se delimita a grandes rasgos por la forma del suelo pues se imprime sobre el curso principal del río y su valle de inundación. Pero mientras el Plan Regulador siguió pensando en las cuencas como “cuencas inundables” pues, a través de su forestación, actuarían como esponjas reguladoras de la dinámica fluctuante de ríos y arroyos (Figura 5), el Esquema Director planeó equiparla para que, junto con otras áreas de similares características, conformaran un complejo regional de esparcimiento al aire libre pues, tal como se desprendía del exhaustivo diagnóstico realizado a partir de lo existente y sus proyecciones a futuro, se consideró necesario decuplicar la superficie de áreas verdes de esparcimiento a fin de cumplir con las normas mínimas aceptadas internacionalmente para las grandes ciudades.

La idea explicitada por los planes de no urbanizar la cuenca salvo que se realizaran grandes obras hidráulicas que transformaran la aptitud de las tierras – de inundables a urbanizables –, dejó su impronta en el territorio pues en 1969 se inició la construcción de la represa Roggero y otros diques menores en las nacientes del río Reconquista que modificaron la dinámica hidráulica del territorio



**Figura 5** - Plano de lineamientos estructurales para el Gran Buenos Aires del Plan Regulador de Buenos Aires. Fuente: Plan Regulador de Buenos Aires (Organización del Plan Regulador. 1968).

y redujeron el riesgo de inundaciones en el tramo superior de la cuenca, donde se encontraban las mayores presiones de la urbanización. De ese modo, la creación de lagunas de retención de aguas y la construcción de diques y compuertas – por cierto, un tipo de obra de ingeniería propia del momento –, reforzaron el noroeste de la ciudad como uno de los ejes de expansión metropolitana.

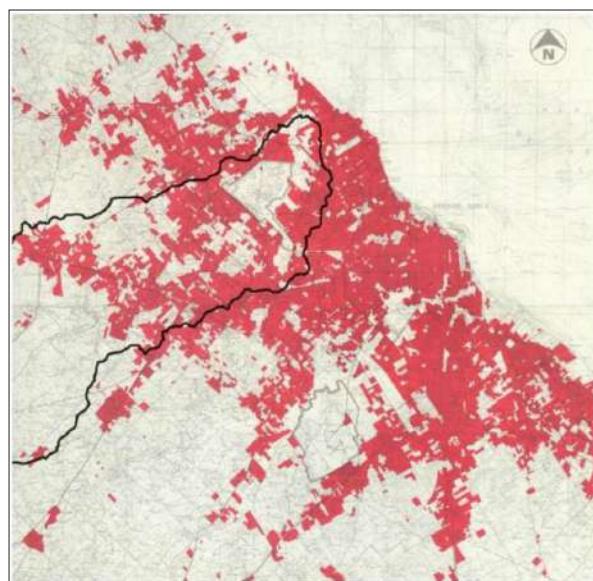
### Medio ambiente y calidad de vida

Aunque a un ritmo menor que en las décadas anteriores, durante los 70 Buenos Aires se siguió expandiendo, completando intersticios entre los principales ejes de movilidad metropolitana (Figura 6), al mismo tiempo que dejaba vacíos sin urbanizar correspondientes a extensas zonas de humedales y a grandes complejos militares, como Campo de Mayo, la Base Aérea de El Palomar o el Cuartel V<sup>11</sup>. Si bajo el modelo de desarrollo industrial se había completado un primer anillo metropolitano de carácter fabril, a partir de mediados de la década de 1960 el primero se terminó de consolidar y fue el segundo el que tuvo los mayores índices de crecimiento. La contaminación de ríos, canales y arroyos, del suelo y de las aguas subterráneas, que provenía de la actividad industrial y de una urbanización que se extendía sin infraestructuras de servicios básicos, a expensas de la calidad de los recursos naturales, fue considerada un problema central de la región de Buenos Aires en el Estudio del SIMEB, realizado entre 1975 y 1979 (Argentina, 1979)<sup>12</sup>.

No es que las inundaciones no siguieran siendo un problema pues, si bien la construcción de las represas en la cuenca había reducido su intensidad en las zonas donde las obras se propusieron hacerlo, no es menos

<sup>11</sup> Se trata de predios militares instalados a principios del siglo XX en localizaciones estratégicas respecto de la centralidad de Buenos Aires, que hoy han quedado absorbidos por el avance de la urbanización.

<sup>12</sup> Su elaboración estuvo a cargo de la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y los Gobiernos Provinciales a través de sus organismos de obras y servicios, planeamiento, urbanismo y vivienda; en el marco del Programa de Concertación del Hábitat y Ordenamiento Territorial (CONHABIT) y del sub-programa Asentamientos Urbanos Integrados (AURI) al cual contribuyó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



**Figura 6** - Avance de la urbanización sobre la cuenca Reconquista en 1972  
Fuente: Base: cartografías de Randle (1982), delimitación de la cuenca: elaboración propia.

cierto que las tierras de baja cota seguían siendo ocupadas a medida que la urbanización metropolitana presionaba por avanzar sobre terrenos antes vacantes. En realidad, en este momento la planificación urbana puso el foco sobre el medio ambiente, la contaminación de los recursos naturales, el agua entendida como un derecho humano y el mejoramiento de la calidad de vida de la población que, sumado al interés por promover el desarrollo socio-económico, venían siendo tratados como temas-problema en el ámbito internacional, principalmente en las conferencias y compromisos asumidos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas<sup>13</sup>.

Junto con las ideas del ambiente se instalaba la noción de “sistemas complejos” y había un consenso generalizado en interpretar a los sistemas urbanos según las lógicas de los ecosistemas naturales (Caride Bartrons, 2004), cuestión recuperada desde lo metodológico y desde lo conceptual por el Estudio del SIMEB (Argentina, 1979), que en ese marco definió a la región metropolitana como un “sistema

<sup>13</sup> Primera Conferencia sobre Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Bucarest, 1974), Conferencia sobre los Asentamientos Humanos (“Hábitat I”, Vancouver, 1976), Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, 1977).

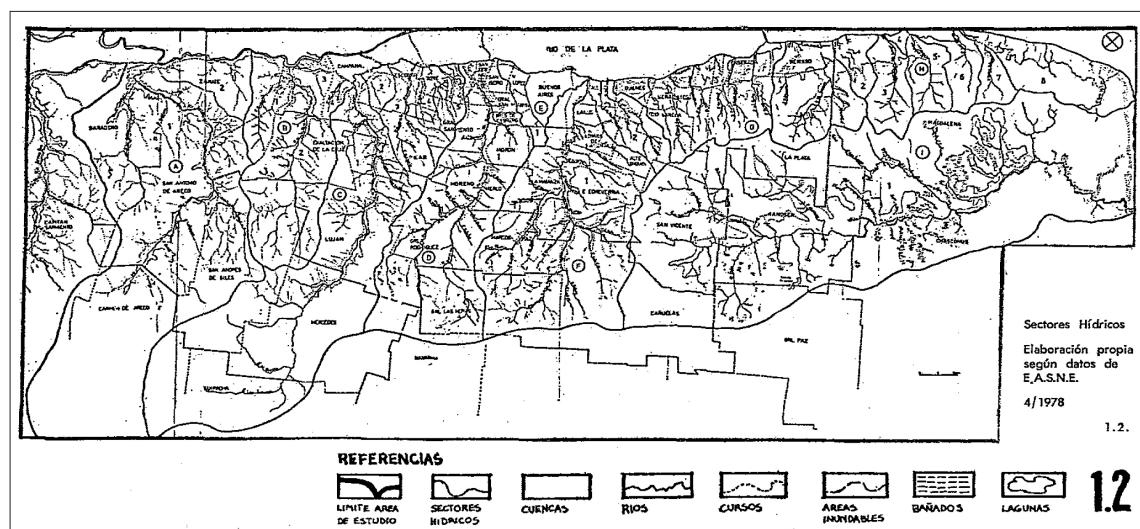
metropolitano" y a la cuenca Reconquista como un "sector hídrico" en tanto unidad territorial de análisis pues entendió que la hidrografía superficial (es decir, el río y sus tributarios) y las aguas subterráneas debían pensarse en relación, ya que, con sus balances y desbalances hídricos, formaban parte de un único sistema (Figura 7).

En el capítulo "Evaluación ambiental de los recursos hídricos del SIMEB" (Argentina, 1981), elaborado *a posteriori* del plan – pensado, no como un fin en sí mismo, sino como una primera instancia en un proceso de planeamiento continuado –, el sector hídrico del Reconquista fue problematizado como un "área crítica" pues a partir del análisis de los relevamientos de campo realizados y una serie de resultados de laboratorio que arrojaron datos que reflejan los grados de contaminación de los cursos de agua superficiales y de la calidad de las aguas subterráneas, quedó demostrado que la cuenca era una de las zonas de la metrópolis más afectadas por las presiones de las actividades urbanas y la falta de servicios públicos.

Más que definiciones espaciales detalladas, el documento propuso una serie de pautas de actuación para mejorar la calidad de vida de la población y cuidar el medio ambiente. Estas se propusieron regular el uso y ocupación del suelo con el fin de conservar la calidad del agua para consumo, fijar las densidades de ocupación y las actividades urbanas de acuerdo a la capacidad de los recursos hídricos de funcionar

como abastecedores de agua y como receptores de efluentes, y dotar a la urbanización de servicios de infraestructura a un ritmo acorde al déficit existente y a las previsiones de crecimiento futuro de la población de la región. Así, la planificación – que empezaba a cuestionar los planes directores y sus abstractos planos de zonificación – recurrió a los cuadros de situación, realizados sobre la base de estudios técnicos de la región metropolitana, sus elementos y relaciones, para sugerir lineamientos posibles para una estrategia espacial.

Dan cuenta de ese contexto de ideas algunas políticas a cargo de la dictadura militar (1976-1983) que se ejecutaron a fines de la década de 1970 y que, además, transformaron el territorio de la cuenca Reconquista. Por un lado, la sanción del Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 1977), que precisó las herramientas y estándares de ordenamiento del territorio que debían seguir los gobiernos locales para el desarrollo urbano, no sólo tuvo efectos sobre las formas de ocupar el suelo a partir de su sanción, sino que también tuvo un rol importante en definir la legalidad o ilegalidad de la ciudad ya construida, en particular en las tierras de baja cota. Por otro lado, el proyecto del Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado, que pretendió generar un anillo de autopistas y áreas verdes que circunvalaran la ciudad constituyéndose en un límite físico que regularía la expansión metropolitana al mismo tiempo que resolvería la disposición de los



**Figura 7** - La cuenca Reconquista en el plano de sectores hídricos del SIMEB (Sector D)

Fuente: Estudio de Evaluación ambiental de los recursos hídricos del SIMEB (Argentina, 1981).

residuos urbanos (Carré & Fernández, 2013), transformó profundamente las tierras bajas de la cuenca al construir una autopista-parque a lo largo de 17 km del eje del río y al instalar una serie de rellenos sanitarios que fueron realizados con la última tecnología del momento, aunque -al contrario de lo que recomendaba la legislación internacional-, se localizaron en las tierras inundables y en los humedales que, en consecuencia, se terminaron rellenando con basura.

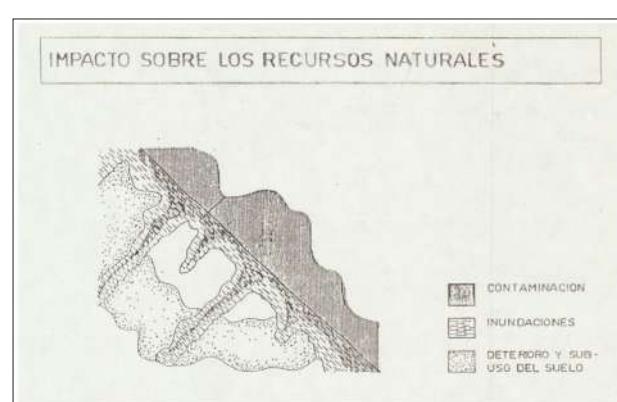
## Ecología y paisaje

Si en el primer momento la cuenca del río Reconquista fue pensada como problema en relación a las inundaciones, y en el segundo en relación a la contaminación de los recursos hídricos, el tercer momento, condensado en el Proyecto 90 (CONAMBA, 1989), la pensó desde una perspectiva proyectual como una "interfase ecológica" pues fue ponderada como un paisaje. Ese espacio de impronta "natural" que generaba una interrupción en la marcha urbana se podía aprovechar para mantener la separación entre áreas, amortiguar el sofocamiento y la congestión de la RMBA (entendida como un mosaico de situaciones urbanas y naturales), al mismo tiempo que permitiría estructurar el paisaje como relicto de especies y procesos. El giro en la forma de pensar el territorio – de problema a oportunidad de proyecto – tiene que ver con una nueva concepción de la planificación urbana que entendía al fragmento como la escala más apropiada de intervención y al proyecto urbano como el instrumento adecuado para dar forma real a la ciudad con efectos multiplicadores (Novick, 2011).

Aunque las inundaciones y la contaminación seguían apareciendo como temas-problema, éstos no se referían explícitamente a las cuencas hídricas. En efecto, algunos territorios de la región se problematizaron por la contaminación, las inundaciones y el deterioro o sub-uso del suelo en un gráfico muy sencillo, pero al mismo tiempo muy ilustrativo, que muestra que las tres cuestiones problemáticas se estaban concentrando sobre los ejes de los ríos y en la periferia metropolitana (Figura 8). En tanto los sectores contaminados fueron catalogados como "áreas críticas" y las tierras inundables como "áreas de baja estabilidad" sobre las cuales se pensó controlar la ocupación del suelo, el impacto sobre los recursos naturales – entre los cuales está el agua, pero también la flora, la fauna, el suelo y el

aire – fue una de las preocupaciones centrales del plan, junto con la descentralización, la reactivación de la economía, el empleo y las condiciones de vida de la población.

De algún modo, esos temas, que remiten a una serie de estrategias o líneas directrices pensadas para orientar las pautas de actuación a largo plazo que definen los temas concretos de proyecto, partieron de cuestionar la reproducción de una "metrópolis dual" (por cierto, una noción muy debatida en ese momento en las ciudades latinoamericanas), sobre la cual Proyecto 90 se propuso "encontrar soluciones desde adentro". Si en la región de Buenos Aires se podían reconocer procesos que aludían a contradicciones internas de las cuales los ya clásicos trabajos de Pablo Ciccolella, Horacio Torres y Marie-France Prévôt Schapira dan cuenta, específicamente en la cuenca Reconquista se podía ver que estaban operando dos lógicas contrastantes de urbanización entre los rellenos sanitarios, los grandes complejos militares, la autopista parque, las fábricas y la cuadrícula urbana más tradicional. Se trataba, por un lado, de la producción de asentamientos y loteos informales como forma de acceso al suelo por parte de los sectores populares en tierras de mala calidad urbano-ambiental, como lo eran las zonas inundables, contaminadas y de basurales de la cuenca; y por otro, de la producción de urbanizaciones cerradas que se localizaron siguiendo los corredores de las autopistas y las vías rápidas, y que utilizaron los extensos humedales del Reconquista, junto con el movimiento de suelos y la construcción de *polders*, para la valorización inmobiliaria de la tierra y la de un paisaje poco antropizado, promocionado por su



**Figura 8** - Esquema de "Impacto sobre los recursos naturales" del Proyecto 90  
Fuente: Proyecto 90 (CONAMBA, 1989).



**Figura 9** - Plano de “Expansión urbana 1972-1992, villas miseria y áreas inundables” del Estudio CONAMBA

Fuente: Estudio CONAMBA (1995), delimitación de la cuenca: elaboración propia.

impronta natural para la urbanización de los sectores de mayores ingresos (Figura 9).

Pero más allá de esas cuestiones, poco profundizados a modo de diagnóstico y más vistas desde las oportunidades que ofrecían para transformar la ciudad, la cuenca en sí, entendida como unidad territorial, fue abordada desde las propuestas que ponderaron el desarrollo de proyectos de preservación ecológica y paisajística que tendieran al equilibrio bio-psico-social de los habitantes y que promovieran una nueva actitud respetuosa de los ciclos biológicos y de las comunidades naturales en el marco del desarrollo sostenible, noción que se venía empleando desde la publicación del Informe Brundtland en 1987. Así, los proyectos a futuro permitirían consolidar a la cuenca como una “unidad de actuación integral” y conformar un “sistema de áreas naturales de equilibrio” con destino a reserva natural, áreas de recreación y reserva de tierras para usos de interés social. Esas proposiciones se sintetizan en un esquema de preservación ecológica integral que articula el objetivo de preservar los recursos naturales y el paisaje, con los de promover áreas agrarias y revertir las “áreas críticas”, pues se entendió que en torno a ellos se podía recuperar el equilibrio natural de la región y la salud de la población (Figura 10).

Si bien no podemos decir que derivó *strictu sensu* de los planes realizados para la RMBA, sí es claro que



**Figura 10** - Esquema de “Regulación ecológica integral” del Proyecto 90

Fuente: Proyecto 90 (CONAMBA, 1989).

el Programa “Saneamiento ambiental y control de las inundaciones en la cuenca del río Reconquista”, realizado a mediados de la década de 1990, recuperó algunos de los temas que se fueron planteando para la cuenca Reconquista a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en la planificación metropolitana de Buenos Aires. Primero, el problema de las inundaciones de unas tierras bajas, atravesadas por ríos, arroyos, canales y lagunas temporarias que no dejaban de ocuparse, sobre el cual el programa logró algunos resultados

positivos con la rectificación, canalización, endicamiento y ensanche del río, y la construcción de estaciones de bombeo para regular el caudal en momentos de crecidas (Sadañowski, 2012). Segundo, el problema de la contaminación del agua y de los suelos, producto de la actividad industrial poco o nada regulada, el vertido de líquidos cloacales sobre los cursos de agua y los rellenos formales o clandestinos de basura, sobre el cual el programa no tuvo resultados concretos. Es más, algunas investigaciones sostienen que las escasas obras realizadas tuvieron efectos negativos pues la remoción de los lodos del fondo del río empeoraron los indicadores de contaminación y el desvío del curso principal del Reconquista afectó la calidad de agua de consumo de sectores más alejados (Defensor del Pueblo de la Nación, 2007). Quizás un resultado auspicioso del Programa fue haber puesto en la agenda la necesidad de un organismo de gestión integral del territorio que finalmente se creó en 2001 y que, aunque aún tiene escasa operatividad, se enmarca en el abordaje propuesto por "Lineamientos Estratégicos para la RMBA", dando cuenta de la consolidación del enfoque de gestión integrada en el pensamiento de la cuenca Reconquista.

### **De territorio inundable a la gestión integral del territorio**

Los documentos de planificación de Buenos Aires realizados durante la segunda mitad del siglo XX condensan los modos de pensar y de operar en la cuenca del río Reconquista como un ámbito dentro de la ciudad, como un problema de alcance metropolitano y como una propuesta de transformación territorial. Si bien se trata de aristas diferentes desde las cuales se abordó la cuenca, en cada momento trazado sus alcances se circunscriben a una misma dimensión pues si por detrás de las lógicas de delimitación están las ideas de la cuenca como problema, también en su definición como problema se están jugando las alternativas de propuesta.

En tanto pieza de la región metropolitana, los planes muestran que el ámbito de la cuenca admitió diversos límites. En un primer momento, sobre la base del estudio de la región natural y del funcionamiento hidráulico del territorio, fue clasificada como una zona "inundable" en una demarcación algo ambigua que incluyó el eje del río y su valle de inundación. En un segundo momento, a partir de la aplicación del

enfoque sistémico en el estudio de la hidrografía que subdividió a la región en unidades de análisis, la cuenca se delimitó como un "sector hídrico" cuyo ámbito incluye al curso de agua principal y sus tributarios, y se relaciona con el balance hídrico de las napas de agua subterránea. En el tercer momento, si bien la cuenca fue entendida como una unidad territorial señalada como "interfase ecológica", los alcances de su extensión no fueron precisados pues se trató, más que de eso, de pronunciar un objetivo de proyecto que fuera aplicable a fragmentos territoriales susceptibles de intervención, que se irían definiendo a futuro. Pero aunque no fue cartografiada, podemos reconocer que en el objetivo de entenderla como "unidad de actuación integral" está implícita su delimitación hidrográfica pues se apuntó al adecuado manejo de los recursos naturales.

Mientras la problematización de las inundaciones en las tierras bajas de la cuenca estuvo presente en los tres momentos, no todos las tomaron como eje central para problematizar a la cuenca pues en el momento de la regulación hídrica la preocupación estuvo centrada sobre la ocupación de tierras bajas y el ciclo hídrico, y en los posteriores el foco estuvo puesto sobre la urbanización, las infraestructuras de servicios y la calidad de los recursos naturales. Es cierto que el Esquema Director ya interpretaba a las inundaciones, la falta de redes de servicios y a las molestias por industrias como temas conflictivos de un territorio urbanizado; y también es cierto que en el último momento no se problematizó la cuenca en sí, sino que se destacaron algunos problemas que ya se venían atribuyendo a la cuenca, al mismo tiempo que se pusieron de relieve las oportunidades, como la que ofrecía esta escala territorial para gestionar los recursos naturales, o su capacidad para amortiguar el sofocamiento urbano. En todo caso, esas cuestiones estaban aludiendo a la preocupación del urbanismo por la calidad de vida urbana y el medio ambiente.

En ese sentido, a partir de la década de 1970, en que los temas medio-ambientales, el agua como derecho y el mejoramiento de la calidad de vida de la población entraron en la agenda, se produjo una ruptura pues, si antes la cuestión era cómo la dinámica de los ríos y las condiciones naturales del terreno afectaban al desarrollo urbano, después la mirada estuvo centrada sobre cómo la urbanización afectaba a la calidad de las fuentes de agua y al medio ambiente natural.

Como propuesta de trasformación territorial, al principio se apostó a la regulación hídrica, ya sea a

través de la estrategia de forestar el territorio para que las cuencas funcionaran como esponjas de retención de agua, como a través de la ejecución de grandes obras hidráulicas que permitieran a la urbanización avanzar sobre esos terrenos más bajos. De un modo u otro, la idea implícita fue que las cuencas, que estaban poco urbanizadas, representaban un fondo sobre el cual el urbanismo imprimió – mediante sus planos de zonificación – un modelo de ciudad deseada que propuso conservarlas como áreas verdes, con su posible destino a área de esparcimiento a fin de cubrir la demanda futura de una ciudad que se preveía que iba a seguir creciendo.

En una segunda instancia, ante una ciudad que había urbanizado más y más las cuencas a partir de que se habían habilitado nuevas tierras urbanizables con obras hidráulicas de gran envergadura (aunque sin la necesaria extensión de las redes de infraestructura básica ni el control adecuado sobre la actividad industrial que contaminaban ríos, arroyos y napas de agua), para el urbanismo tuvo más sentido definir lineamientos y pautas que permitieran actuar en esa complejidad regulando la ocupación del suelo a través de la fijación de densidades de población y actividades. Al mismo tiempo, se priorizó el interés por proveer de servicios a una metrópolis en expansión a fin de garantizar la calidad del agua de consumo pues la cuenca fue entendida principalmente como un recurso hídrico.

Pero a pesar de la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Argentina, 1977), que reguló la ocupación del territorio, seguía considerándose necesario preservar ciertos territorios del avance de la urbanización. En efecto, en el tercer momento se propuso que en la cuenca se implementaran proyectos para preservar su ecología y paisaje, confiando en que se podría transformar la ciudad mediante la intervención por fragmentos en esos espacios de oportunidad de la cuenca que aún permanecían libres y marcaban una interrupción en la mancha urbana. Según los términos de la planificación urbana, ese objetivo implicaba, por un lado, intervenir en el manejo del agua pues ésta ya era considerada un recurso escaso cuya calidad estaba comprometida por la contaminación; y por otro, generar espacios que permitieran tanto preservar las condiciones naturales del ambiente, como funcionar como amortiguadores del sofocamiento del continuo urbanizado de la ciudad.

Esos diferentes ámbitos, problemas y propuestas para la cuenca del río Reconquista reflejan cómo,

desde una perspectiva histórica, el abordaje de este territorio se fue transformando pues, a pesar de que hubieron temas recurrentes, como las inundaciones y la hidráulica que muy tempranamente afectaron al avance de la ciudad, es posible ver el largo proceso a través del cual se fue construyendo la forma de pensar y operar en las cuencas al sumarse, capa sobre capa, los nuevos temas como el medio ambiente, la calidad de vida, la ecología, el paisaje y, en fecha más reciente, la gestión integrada de un territorio donde están operando una multiplicidad de actores e intereses. Son temas que en cada momento el urbanismo, con sus propias ideas sobre la ciudad y sus herramientas de diagnóstico y propuesta, utilizó en las instancias de planificación metropolitana que se desarrollaron desde la década de 1950 para Buenos Aires y que, al mismo tiempo, remitieron a las configuraciones materiales de ese territorio cada vez más urbanizado.

## Referências

- Argentina. Ministerio de Gobierno. (1977). *Decreto-Ley n° 8.912/77. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo*. Buenos Aires: Ministerio de Gobierno.
- Argentina. Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires. Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa de Concertación del Hábitat y Ordenamiento Territorial. (1979). *Documento especial del SIMEB*. Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- Argentina. Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente. Subsecretaría de Medio Ambiente. (1981). *Programa CONHABIT: Evaluación Ambiental de los recursos hídricos del Sistema Metropolitano Bonaerense*. Buenos Aires: Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente.
- Argentina. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. (2007). *Lineamientos estratégicos para la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos.
- Barrow, C. (1998). River Basin development planning and management: a critical review. *World Development*, 26(1), 171-186. [http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)10017-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(97)10017-1).
- Caride Bartrons, H. (2004). Ciudad, urbanismo y ecología urbana. In M. Di Pace, H. Caride Bartrons. *Ecología en la ciudad* (p. 67-109). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo Libros.

- Carré, M., & Fernández, L. (2013). ¿El cinturón ecológico? Análisis de una marca urbana que nunca existió. *Revista Eure*, 39(117), 49-8.
- Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires – CONAMBA. (1989). *Proyecto 90. Propuesta de líneas directrices y estrategias para mejorar la calidad de vida*. Buenos Aires: CONAMBA.
- Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires – CONAMBA. (1995). *El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis. Anexo Cartográfico*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Curutchet, G., Grinberg, S., & Gutiérrez, R. (2012). Degradación ambiental y periferia urbana: un estudio transdisciplinario sobre la contaminación en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Ambiente & Sociedade*, 15(2), 173-194. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2012000200010>.
- Defensor del Pueblo de la Nación. (2007). *Informe especial cuenca del río Reconquista. Primera parte*. Buenos Aires: Defensor del Pueblo de la Nación.
- Dourojeanni, A. (1994). La gestión del agua y las cuencas en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 53, 111-127.
- Dourojeanni, A., & Jouravlev, A. (1999). *Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos*. Santiago: División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL. Recuperado el 5 de julio de 2016, de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/31384-gestion-de-cuencas-y-rios-vinculados-con-centros-urbanos>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC. (2013). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Redatam+SP*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC. Recuperado el 5 de julio de 2016, de <http://www.indec.gov.ar/>
- Merlinsky, M. G. (2008). *Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina*. (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Mignaqui, I. (2012). Planes y proyectos territoriales. Escenarios de la metrópolis planificada. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 8, 121-137.
- Novick, A. (1999). *Plan. Diccionario de la Arquitectura, el Hábitat y el Urbanismo* (Tomo 2, Comp. Jorge Liernur & Fernando Aliata). Buenos Aires: Proyecto Editorial.
- Novick, A. (2007). *Planes realizados y proyectos inconclusos en la construcción de la ciudad moderna. Buenos Aires (1910-1940)* (Tesis de doctorado). Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Novick, A. (2009). Las dimensiones de la ciudad desde los planes y los proyectos. *Historias, palabras y libros. Registros*, 6, 56-69.
- Novick, A. (2011). Los proyectos territoriales en perspectiva. In M. Charrière. *Planes, proyectos e ideas para el AMBA* (p. 35-47). Buenos Aires: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.
- Oficina Regional de Desarrollo Área Metropolitana. (1970). *Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000*. Buenos Aires: Consejo Nacional del Desarrollo.
- Organización del Plan Regulador. (1968). *Informe preliminar. Etapa 1959-1960*. Buenos Aires: Municipalidad de Buenos Aires.
- Randle, P. (1982). *Atlas del desarrollo territorial de la Argentina*. Buenos Aires: Memoria.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65(1), 3-21.
- Sadañowski, I. (2012). Control de inundaciones en la cuenca del río Reconquista: el papel de la represa Ingeniero Carlos F. Roggero y las funciones ecológicas de los humedales. In M. Di Pace, & A. Barsky. *Agua y territorio. Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (p. 171-207). Buenos Aires: Ediciones CICCUS, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Silvestri, G. (2003). *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo Libros.
- Suárez, O. (1986). *Planes y Códigos para Buenos Aires 1925-1985*. Buenos Aires: Secretaría de Extensión Universitaria. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- Suárez, O. (1992). La planificación urbana en Argentina. In M. Aguilar, M. Nistal, L. Ainstein, H. Torres, O. Suárez, & D. Kullock. *Panorama de la situación urbana en Argentina* (p. 40-46). Buenos Aires: Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- Vapñarsky, C. (2000). *La aglomeración gran Buenos Aires. Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*. Buenos Aires: Eudeba.

Recibido: Abr. 05, 2016

Aprobado: Sept. 15, 2016