

# El área metropolitana de Buenos Aires: la expansión urbana y el rol de los espacios aereatorios y las áreas naturales protegidas

por Gerardo Woscoboinik\*

Alberto Nicolás Virδό\*\*

## Abstract

América latina es la región más urbanizada del mundo, Ciudad de México y San Pablo encabezan la lista de los diez conglomerados urbanos más significativos del planeta.

El proceso de globalización instaurado a comienzos de la década de los años noventa abarca en primera instancia las áreas metropolitanas principales, donde llega la inversión extranjera directa, se localizan actividades económicas y se producen nuevas formas de asentamiento residencial.

Dentro de esta tendencia, se observa un proceso de *expansión urbana acelerada* en el área metropolitana de Buenos Aires, donde se desarrollan: sistemas de autopistas, se instalan sedes de grandes empresas, sedes comerciales (principalmente hipermercados) y emplazamientos residenciales de distinto tipo.

Las áreas naturales protegidas y los espacios aereatorios constituyen fragmentos de naturaleza dentro de la megalópolis, con alto potencial para el *uso público*, es decir, para la realización de actividades recreativas, deportivas, interpretativas, de educación ambiental y para la protección de la naturaleza.

Se debe establecer *un política pública metropolitana*, para equilibrar el proceso de metropolización descontrolado, a fin de salvaguardar nuestro patrimonio natural y cultural y garantizar el esparcimiento adecuado de los habitantes de la megalópolis.

## Presentación

A partir de la década de 1990, en las principales áreas metropolitanas de nuestro planeta ocurre un proceso de apertura externa, son los territorios por excelencia donde convergen globalización y

\* Ingeniero agrónomo, profesor del Departamento de Ciencias Económicas y del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza.

\*\* Licenciado en Geografía, U.B.A., profesor del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza.

metropolización, siendo las cabeceras de puente para acceder hacia los mercados externos (De Mattos, 1997).

Latinoamérica es la región más urbanizada del mundo en desarrollo, el 73 % de la población vive en ciudades. En el continente africano y en el asiático, la población urbana representa respectivamente el 33 % y el 32 % de la población total<sup>1</sup>.

Forman parte de este proceso de globalización las ciudades de Lima, Caracas, Santiago de Chile, Bogotá, Buenos Aires, San Pablo y Ciudad de México. Las dos últimas ciudades constituyen *archipiélagos urbanos* (De Mattos, 1997).

En el Área Metropolitana de Buenos Aires, conglomerado urbano formado por veinticinco municipios, incluyendo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires<sup>2</sup>, ocurre un proceso de urbanización acelerada, se desarrollan obras de infraestructura vial, emplazamientos residenciales, comerciales e industriales.

En la megalópolis existen ocho áreas naturales protegidas, la mayoría de jurisdicción municipal y espacios aereatorios con alto potencial para el uso público y la conservación de la naturaleza.

Estas unidades de conservación pueden cumplir un papel significativo para el equilibrio socioambiental del territorio metropolitano. Luego de describir sintéticamente a cada una de ellas, se analizarán las distintas propuestas para obtener una administración eficiente de las mismas. Y se plantearán los lineamientos centrales para desarrollar una *política pública metropolitana eficaz* para la gestión de nuestro patrimonio natural y cultural.

<sup>1</sup> Según datos de la obra, Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo: *Guía Metodológica de Capacitación en Gestión Ambiental Urbana para Universidades de América Latina y El Caribe*, Santiago de los Caballeros, República Dominicana, Ed. Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas / Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1996.

<sup>2</sup> El proceso de expansión urbana es dinámico, algunos autores señalan que el Área Metropolitana de Buenos Aires está formada por treinta y seis municipios o por cuarenta y uno. La Ciudad de Buenos Aires posee estatus jurídico de ciudad autónoma o, al menos, en proceso de ser autónoma.

## Desarrollo

La expansión de las áreas metropolitanas principales:

La convergencia entre globalización y metropolización, que ocurre hace más de una década, se debe a que las megalópolis atraen los flujos de capital-inversión a nivel nacional e internacional, por cumplir con las siguientes características:

- infraestructura física, es decir: red eléctrica, red cloacal y pluvial, sistema de transporte.
- infraestructura pública, conformado por el aparato político-administrativo.
- infraestructura social: educación, seguridad social, entre otras.
- ambiente económico: disponibilidad de insumos, tecnología, conocimiento, etcétera (De Mattos, 1997).

Desde nuestro punto de vista, uno de los rasgos esenciales de la megalópolis es ser un *continuo urbano en infraestructura física*, principal variable donde se refleja la expansión urbana.

Los veinticinco municipios que se han integrado a la megalópolis en forma plena o parcial, son:

Avellaneda, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Islas Malvinas, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Tigre, Vicente López y la Ciudad de Buenos Aires (que posee un estatus jurídico particular).

Siete municipios poseen áreas protegidas en su territorio y dos municipios espacios aereatorios significativos, sin incorporar la zona costera (presente en diez municipios).

A continuación se describen sintéticamente cada unidad de conservación y los principales predios silvestres metropolitanos.

Caracterización de las áreas naturales protegidas y los espacios aereatorios metropolitanos:

Un *área natural protegida* es un recorte del territorio con características naturales o que presenta algún grado de modificación a causa de la actividad económica o como consecuencia del proceso de ocupación del espacio por parte de la sociedad. La prioridad en la administración de estos predios es la *protección de la naturaleza*, pero también presentan un valor paisajístico, cultural y económico para la comunidad (Virdó, pág. 12, 1993).

Estas unidades de conservación poseen distintos grados de restricción al uso, que van desde la *preservación*<sup>3</sup>, es el mayor grado de restricción al uso y sólo está habilitada la actividad científica, siendo muy limitado o nulo el uso público. El *uso sustentable* representa el menor grado de restricción al uso, permite la actividad productiva que degrade al mínimo el medio natural y el desarrollo de actividades al aire libre.

Particularmente, la interpretación de la naturaleza y la educación ambiental.

El *espacio aereatorio*<sup>4</sup> es aquel lugar abierto, predominantemente de dominio y uso público, donde *circula el aire*. Están destinados a promover el bienestar de la población, por medio de actividades recreativas y deportivas; y además, cumplen otras funciones, como amortiguar efectos ambientales negativos (contaminación, inundaciones, diferencias bruscas de temperatura).

A los fines del presente estudio, se considera espacio aereatorio a aquellos predios que carecen de protección legal definida en materia

<sup>3</sup> Hace referencia a *intangibles*, la intervención humana sobre estos predios es mínima, sólo se permite para efectuar investigaciones. En cambio, el término conservación implica *acción* o "manipuleo" del patrimonio natural o cultural que se pretende proteger; los predios de este tipo son aptos para las actividades de uso público.

<sup>4</sup> Término que figura en el Censo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires del año 1887.

ambiental, de componente silvestre significativa, potencialidades de uso público, su dimensión condiciona la forma del entramado urbano y de relevancia a nivel metropolitano.

Los espacios aereatorios de la megalópolis lo integran: los Bosques de Ezeiza, los terrenos de Campo de Mayo y amplios sectores de la faja costera<sup>5</sup> entre los municipios de Tigre y Berisso.

Los Bosques de Ezeiza<sup>6</sup> surgen a mediados de la década de los años cuarenta del siglo pasado, con el propósito de construir el Aeropuerto Internacional de Ezeiza. Su superficie de 70.000 ha está destinada a distintos usos: científico, recreativo, residencial, deportivo<sup>7</sup>.

La mayoría de las concesiones son destinadas a organismos públicos nacionales: la Fuerza Aérea, el Instituto Nacional del Agua, la Comisión Nacional de Energía Atómica, entre otros. Pero no existe una única autoridad de aplicación sobre esta extensa área y el grado de control es deficiente.

Los terrenos de Campo de Mayo, de una extensión de 3.000 ha pertenecen al Ejército Argentino y existen propuestas para su cambio de uso del suelo, particularmente con fines residenciales.

El área costera posee una extensión de 110 km, entre los municipios de Tigre y Berisso, comprende una superficie aproximada de 1.600.000 ha, allí se sitúan cinco unidades de conservación y posee amplios sectores con potencialidades de uso público. El Área Metropolitana Norte se caracteriza por: el desarrollo residencial, las actividades recreativas, las deportivas y los emprendimientos del sector servicios. En el sector costero porteño predominan los usos: deportivos, recreativos y comerciales (mayoritariamente gastronomía). El Área Metropolitana Sur posee: desarrollo industrial, hortícola, actividades recreativas, relleno sanitario y asentamientos precarios. Todo el patrimonio natural y cultural se encuentra deteriorado, la zona sur presenta un mayor abandono. El grado de control es bajo o nulo en toda su extensión, y la participación de los ciudadanos es escasa.

El borde ribereño metropolitano concentra: el 19 % de los emprendimientos comerciales, más del 25 % de los establecimientos industriales y el 33% del sector servicios del país (Fundación Ciudad, pág. 40, 2000).

Las áreas protegidas comprendidas en la región metropolitana son las siguientes:

- Reserva Ecológica Costanera Sur
- Reserva Natural de la Selva Marginal de Hudson
- Reserva Natural Integral de la Selva Subtropical en Galería de Punta Lara

- Parque Provincial Pereyra Iraola
- Parque Los Robles
- Reserva Privada El Talar de Belén
- Reserva de la Biosfera Delta del Paraná
- Refugio Educativo Ribera Norte

La *Reserva Ecológica Costanera Sur*, Ciudad de Buenos Aires, 340 ha, es administrada por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, surge como consecuencia de tierras ganadas al río que se incorporan al ejido porteño en el año 1978, esta unidad de conservación se crea por ordenanza municipal N° 41.247 del 5 de junio de 1986, se consolida su gestión a través de la ordenanza municipal N° 45.676 del 17 de diciembre de 1991 (que establece su plan de manejo). El uso dominante está dado por las actividades de recreación, educación ambiental e interpretación del entorno. El uso complementario está destinado a la conservación de la naturaleza. El grado de control es aceptable.

La *Reserva Natural de la Selva Marginal de Hudson*, Berazategui, 1.200 ha, es administrada por Secretaría de Cultura y Educación del Municipio de Berazategui, fue creada por ordenanza municipal N° 2.131 del año 1991. Los usos dominantes son: la conservación de la naturaleza y la educación ambiental. Y los usos complementarios, la recreación y ciertas actividades productivas. Posee la singularidad ecológica de contar con selva marginal más austral en su tipo. Posee un bajo grado de control.

La *Reserva Natural Integral de la Selva Subtropical en Galera de Punta Lara*, Ensenada, 31 ha, es administrada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Provincia de Buenos Aires, fue creada por decreto provincial N° 5.421 del año 1958. El uso dominante es la preservación de la selva marginal, que se continúa desde la unidad de conservación situada en Berazategui. El uso complementario es la educación ambiental. Posee un sistema de control aceptable.

El *Parque Provincial Pereyra Iraola*, Ensenada y Berazategui, 10.248 ha, es administrado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Provincia de Buenos Aires, fue creado por los decretos N° 1.465 y N° 4.293 del año 1949. No posee un uso dominante definido a causa de ser concesionado en gran parte a organismos públicos, en su mayoría de nivel provincial, que se ocupan de distintas actividades: producción, seguridad, investigación, educación, conservación, uso público. El grado de control es insuficiente.

El *Parque Los Robles*, Moreno, 668 ha, es administrado por el mu-

<sup>5</sup> Por iniciativa del Senado de la Nación, en el año 1994, se presentó un anteproyecto de ley sobre *ordenamiento ambiental costero*, cuyo propósito era lograr un sistema integrado de manejo costero para los dos millones y medio de ribera nacional.

<sup>6</sup> Información proporcionada por la Arq. Eva Tilbe, directora de Catastro de la Municipalidad de Ezeiza.

<sup>7</sup> En relación con la alta competencia, la Asociación del Fútbol Argentino cuenta con sus instalaciones para el entrenamiento de las selecciones nacionales.

nicipio de Moreno, creado en el año 1989. El uso dominante es recreativo y deportivo. El uso complementario es conservación de la naturaleza. El grado de control es aceptable.

La *Reserva Privada El Talar de Belén*, Escobar, 100 ha, es administrada por la Asociación Ornitológica del Plata, fue creada el 2 de diciembre de 1991. Los usos dominantes son la educación ambiental y la interpretación del entorno. El uso complementario es la preservación de la naturaleza. El grado de control es insuficiente.

La *Reserva de la Biosfera Delta del Paraná*, San Fernando, 90.000 ha, es administrada por un Comité de Gestión, integrado por organizaciones de productores, vecinos y técnicos, y coordinado por la Secretaría de Gestión Territorial y Medio Ambiente del Municipio de San Fernando, fue creada por ordenanza municipal N° 7.470 del 27 de octubre de 2000. El uso dominante está dado por las actividades productivas sostenibles. Los usos complementarios son: la conservación de la naturaleza, la recreación y la educación ambiental. Aún no se ha podido evaluar la eficiencia de sus mecanismos de control, por ser un unidad de conservación en formación.

El *Refugio Educativo Ribera Norte*, San Isidro, 14 ha, es administrado por la Dirección de Política Ambiental y Relaciones Institucionales del Municipio de San Isidro, creado por ordenanza municipal N° 6.541 del año 1988. Los usos dominantes son la educación ambiental y la interpretación de la naturaleza. El uso complementario es la conservación de la naturaleza. El grado de control es aceptable.

A continuación se analiza sintéticamente en qué consiste cada actividad relacionada con el uso público y la protección de la naturaleza:

- a) científica: actividad restringida a expertos, es practicada por un reducido número de personas y de bajo impacto sobre el medio natural.
- b) conservación de la naturaleza: actividad efectuada por personal especializado, en su mayoría guardaparques (a veces acompañados por aficionados o naturalistas), destinada a la protección de la flora y de la fauna y de los ecosistemas asociados.
- c) deportiva: actividad efectuada en forma amateur por el público en general. Y restringida a cierto tipo de público, si se ejerce en forma competitiva.
- d) recreativa: actividad realizada por variado tipo de público, destinada al esparcimiento al aire libre. No requiere de personal especializado para ser llevada a cabo y es de libre albedrío. Puede ser de tipo pasiva, ej., contemplación del paisaje o

avistaje de aves; o activa, ej., picnics o paseos en bicicleta. Es la de mayor impacto sobre el medio natural, particularmente, la recreación activa.

- e) educación ambiental: actividad efectuada por el público, pero orientada por un docente o capacitador. Requiere de instrucción previa (explicación de conceptos) para ser llevada a cabo.
- f) interpretación de naturaleza o del entorno: actividad que realiza el público en contacto directo con la naturaleza, generalmente acompañado por un guía o capacitador. ej., visitas a senderos de interpretación. (Virdó, págs. 66 a 68, 1993).

Las modalidades de gestión territorial:

La dinámica de crecimiento metropolitano es de difícil regulación, se requieren *nuevas formas de gestión* para estas nuevas formas de asentamientos humanos.

En los países de larga tradición democrática y con un perfil institucional más organizado se han alcanzado a *construir entidades metropolitanas*, después de arduas y prolongadas búsquedas de consenso entre las diversas esferas de gobierno involucradas en la cuestión y con la participación de la sociedad civil (Buenos Aires, Consejo del Plan Urbano Ambiental, pág. 82, 1999).

No obstante ello, Michael Cohen<sup>8</sup>, experto del Banco Mundial, señala que la *gestión del territorio metropolitano es una responsabilidad pública*.

Siguiendo el enfoque conceptual efectuado desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por la Oficina del Plan Urbano Ambiental, se plantean tres tipos de gestión metropolitana, que son:

- Alternativa A: *Gobierno Metropolitano Regional*, plantea la creación de un nuevo espacio político-institucional en el país, con una *estructura de gobierno propia*, representada por un ente administrativo único.

Este organismo favorecería la configuración de un espacio de gestión comprehensivo de la problemática metropolitana, pero provocaría un fuerte desequilibrio en el sistema federal nacional.

- Alternativa B: *Organismo técnico-administrativo* con facultades de planificación global del territorio. Aun con competencias bien delimitadas, causaría el rechazo de la estructura política tradicional, en particular de los gobiernos locales.
- Alternativa C: *Organismo de planificación sectorial*, muy flexibles y aptos para la gestión metropolitana (Buenos Aires, Consejo del Plan Urbano Ambiental, 1999).

<sup>8</sup> Cohen, Michael: *La construcción del territorio nacional. Infraestructura y metrópolis en el próximo siglo* en Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (comp.): *Jornadas sobre gestión del territorio. El desafío metropolitano*, Ciudad de Buenos Aires, Ed. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, 2000, pág. 276.

El especialista Kenton Miller<sup>9</sup>, por medio del denominado *manejo biorregional*, propone acciones flexibles para administrar el patrimonio natural y cultural y promover el uso sostenible de los recursos naturales. En particular, para aquellas áreas donde existen múltiples jurisdicciones, estableciendo mecanismos que respeten los derechos de cada organismo público o privado con jurisdicción sobre cada predio.

La administración de las biorregiones deberían permitir articular las escalas de gestión: local, provincial, federal, continental y global.

El autor señala: "Se necesitan nuevas políticas para proteger, restaurar y promover el uso cuidadoso de los recursos biológicos y la biodiversidad *donde quiera que se encuentren*. Por otra parte, los programas en áreas protegidas necesitan reforzarse; otras medidas *in situ* y todas las instalaciones y medidas *ex situ* deben ser aplicadas con mayor amplitud..." (la bastardilla es del autor) (Miller, pág. 4, 1996).

## Conclusiones

En los últimos años, la recesión de la economía nacional ha desacelerado en parte la dinámica de la metropolización. Sin embargo, cualquier esfuerzo por *encauzar racionalmente la administración urbana* requerirá de un enorme poder político (De Mattos, 1997). A pesar de que en el país no existe tradición en la creación de organismos públicos metropolitanos, coincidimos con Michael Cohen en que la *gestión del territorio* requiere de la implementación de *modelos institucionales específicos*<sup>10</sup>.

Se cree conveniente la creación de un subsistema de áreas naturales protegidas metropolitano, administrado por un *organismo de planificación sectorial*, integrado por los *gobiernos locales*, a través de sus secretarías o subsecretarías con competencia en el tema. De esta forma se podrá cumplir en forma eficiente con los objetivos de conservación de la naturaleza y de desarrollo de las potencialidades de uso público, en particular en aquellas unidades de conservación con deficiencias en sus sistemas de control.

Se propone para los espacios aereatorios la implementación de acciones de manejo biorregional, a fin de salvaguardar en forma adecuada nuestro patrimonio natural y cultural y de que el habitante metropolitano pueda satisfacer sus necesidades de esparcimiento al aire libre.

<sup>9</sup> Investigador en la problemática de desarrollo y medio ambiente del Instituto de los Recursos Mundiales, Washington, D. C., Estados Unidos de América. Ha tenido una extensa trayectoria en organismos de cooperación técnica internacional, como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (U.I.C.N.) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.).

<sup>10</sup> Michael Cohen, op. cit., pág. 29.



## Referencias bibliográficas

- Berazategui, Dirección de Cultura: *Historia y presente de la Selva Marginal de Hudson*, Berazategui, Ed. Dirección de Cultura del Municipio de Berazategui, s/f.
- Buenos Aires, Consejo del Plan Urbano Ambiental: *La Ciudad de Buenos Aires en el Sistema Metropolitano. Diagnóstico y prospectiva*, Ciudad de Buenos Aires, Ed. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires / Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, 1999.
- Buenos Aires, Consejo del Plan Urbano Ambiental: *Modelo Territorial y políticas generales de actuación*, Ciudad de Buenos Aires, Ed. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires / Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, 2000.
- Buenos Aires, Consejo de Planificación Urbana: "Espacios recreativos y recreación a cielo abierto", Boletín del Consejo de Planificación Urbana de la Ciudad de Buenos Aires, s/f.
- Buenos Aires, Secretaría de Política Ambiental: *Tercer Encuentro de Organizaciones Ambientalistas No Gubernamentales de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, Ed. Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, 1999.
- De Mattos, Carlos: *Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos* en Actas del Sexto Encuentro de Geógrafos de América Latina, Ciudad de Buenos Aires, Ed. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 1997.
- Fundación Ciudad: *Foro Ciudad y Rto. Uso sostenible de la Ribera Metropolitana*, Guía de Trabajo, Ciudad de Buenos Aires, Ed. Fundación Ciudad, 2000.
- Llanos, Amalia: *Reserva Natural Integral de la Selva Subtropical Marginal en Galera de Punta Lara*, La Plata, Ed. Ministerio de Asuntos Agrarios y Pesca de la Provincia de Buenos Aires, s/f.
- Miller, Kenton: *En busca de un nuevo equilibrio. Lineamientos para incrementar las oportunidades de conservar la biodiversidad a través del manejo bioregional*, s/d, Ed. Instituto de los Recursos Mundiales, 1996.
- Moore, Alan y Ormazábal, Cesar: *Manual de Planificación de Sistemas Nacionales de Areas Silvestres Protegidas en América Latina*, Santiago de Chile, Ed. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación / Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1988.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Guía metodológica de capacitación en Gestión Ambiental Urbana para Universidades de América Latina y el Caribe*, Santiago de los Caballeros, Ed. Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas / Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1996.
- Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (comp.): *Jornadas sobre gestión del territorio. El desafío metropolitano*, Ciudad de Buenos Aires, Ed. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, 2000.
- Viridó, Alberto: *Reserva Natural Estricta Ingeniero Rómulo Otamendi: Lineamientos básicos para la formulación de su Plan de Manejo y una propuesta de gestión*, Ciudad de Buenos Aires, inédita, Tesis de Licenciatura, 1993.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100