La gestión urbano-ambiental de la ribera de Buenos Aires: instrumentos de planificación, gobernanza y desafíos de implementación (1995-2025)

Urban-environmental management of the Buenos Aires waterfront: planning instruments, governance, and implementation challenges (1995–2025)

José R. Dadon
Universidad de Buenos Aires, Argentina
dadon@fadu.uba.edu.ar
0000-0003-1259-8487

Resumen

Este trabajo analiza la evolución de los instrumentos normativos y de planificación vinculados con la gestión urbano-ambiental de la ribera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período 1995-2025, con el objetivo de caracterizar el modelo de gobernanza costera e identificar sus alcances y limitaciones. Mediante el análisis crítico de normas, planes e instrumentos de gestión, se examinan las competencias institucionales, los mecanismos de participación ciudadana y las propuestas formuladas por los principales organismos de planificación de la ciudad. Los resultados muestran continuidad en los objetivos de recuperación del espacio público costero, mejora de la calidad ambiental, protección del paisaje y articulación metropolitana. Sin embargo, esta continuidad propositiva contrasta con la discontinuidad de su implementación, evidenciada por el debilitamiento de estructuras administrativas específicas, la fragmentación de competencias y la insuficiente coordinación entre organismos y jurisdicciones. Asimismo, la predominancia de intervenciones urbanas puntuales y de intereses sectoriales evidencia la ausencia de una estrategia integral para la ribera. Se concluye que las principales limitaciones de la gestión costera radican en las dificultades en traducir los diagnósticos y las propuestas de planificación en políticas sostenidas, coordinadas y efectivas. La consolidación de un modelo de gestión integrada requiere fortalecer la continuidad institucional, los mecanismos de coordinación interjurisdiccional y la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental y equidad en el acceso al espacio público.

Palabras clave: gestión costera integrada; gobernanza urbana; planificación urbano-ambiental; ribera; Buenos Aires

Abstract

This study examines the evolution of regulatory and planning instruments related to the urban-environmental management of the waterfront in the Autonomous City of Buenos Aires during the period 1995-2025, aiming to characterize the coastal governance model and identify its scope and limitations. Through a critical analysis of regulations, plans, and management instruments, the study assesses institutional competencies, mechanisms for citizen participation, and the proposals put forward by the city's main planning agencies. The results indicate continuity in the objectives of recovering coastal public spaces, improving environmental quality, protecting the landscape, and ensuring metropolitan coordination. However, this purposeful continuity contrasts with the discontinuity of its implementation, as evidenced by the weakening of specific administrative structures, the fragmentation of responsibilities, and the insufficient coordination between agencies and jurisdictions. Furthermore, the predominance of targeted urban interventions and sectoral interests underscores the absence of a comprehensive strategy for the waterfront. It is concluded that the main limitations in coastal management lie in the challenges of translating diagnoses and planning proposals into sustained, coordinated, and effective policies. The consolidation of an integrated management model requires strengthening institutional continuity, inter-jurisdictional coordination mechanisms, and incorporating principles of environmental sustainability and equity in access to public spaces.

Keywords: integrated coastal management; urban governance; urban-environmental planning; waterfront; Buenos Aires

Recibido: 17/06/2026

Aceptado: 30/09/2026

DOI: 10.63790/40e49045

Huellas se encuentra bajo la licencia de Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0.



1. Introducción

La presión sobre las costas fluviales y marítimas del mundo se incrementa desde mediados del siglo XX a causa del crecimiento poblacional, la expansión urbana y la radicación de actividades industriales y nuevos usos recreativos en la zona costera. Entre 1945 y 2014, la población de América Latina viviendo a menos de 100 km de las costas aumentó de 20 millones a casi 180 millones; en las ciudades situadas directamente en el borde costero hay más de 90 millones de personas (Barragán & de Andrés, 2016). La modernización de los puertos, la rehabilitación de instalaciones obsoletas y la creación de polos de atracción turística han transformado los frentes urbanos (*waterfronts*) en oportunidades únicas para la inversión inmobiliaria y la renovación urbana. Al mismo tiempo, se constituyeron en ámbitos de experimentación proyectual, avances tecnológicos y novedosas propuestas paisajísticas. Ocupan por ello un lugar privilegiado en la atención pública y, al mismo tiempo, han devenido en cajas de resonancia de sonados conflictos sociales y ambientales.

Entre las ciudades costeras más grandes del mundo se encuentra Buenos Aires. En conjunto con su entorno metropolitano alcanza unos 15 millones de habitantes, es decir, un tercio de la población total del país. Allí se ubican la mayor cantidad de actividades industriales, comerciales, financieras, administrativas, educativas y culturales de la nación. La relación del conglomerado urbano con el curso fluvial se realiza a través de grandes equipamientos ligados al río, como instalaciones portuarias, embarcaderos, marinas, muelle de pesca, clubes náuticos, tomas de agua, sistemas de saneamiento, y otros extemporáneos, sin dependencia obligatoria con el curso fluvial como usos residenciales, actividades comerciales, educativas, etc.

Desde la federalización como capital de la república en 1880 hasta fines del siglo XX, la ciudad de Buenos Aires estuvo bajo la órbita del gobierno nacional y en este extenso período se sucedieron planes muy diversos para la costa porteña, los cuales reflejaban las concepciones respectivas tanto acerca de la ciudad como respecto del río. Según el caso, los planes para la costa se centraban en las infraestructuras relacionadas con la producción, el atractivo paisajístico, la ordenación de funcionalidades, la expansión del área central, la integración urbana o la conectividad con el entorno metropolitano (Novick et al., 2025). Esos proyectos concibieron la costa como idónea para aplicar estrategias vanguardistas e influyeron en la forma de interpretar el territorio costero, además de alimentar debates que continúan hasta el presente.

Tras décadas de intervenciones fallidas, la revalorización y transformación del frente costero se contextualiza en la reforma constitucional que habilitó el gobierno autónomo de la Capital Federal. Bajo el nuevo régimen administrativo, la ordenación de usos y actividades, previamente bajo jurisdicción nacional, comenzó a ser administrada

directamente por el gobierno autónomo. Los cambios no solo modificaron el reparto de competencias gubernamentales. La incorporación de los nuevos instrumentos de gestión ambiental y participación ciudadana previstos en la reforma constitucional amplió y diversificó el mapa de actores con intereses en el espacio costero. Las nuevas concepciones sobre el desarrollo económico, el hábitat urbano y la calidad ambiental introducidas en la primera conferencia mundial sobre el medio ambiente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), e instaladas de manera definitiva en la agenda urbana a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), plantearon cuestionamientos al equipamiento urbano y la infraestructura que caracterizaron la visión desarrollista sobre el espacio costero de las décadas previas.

El auge del desarrollo inmobiliario de la década del 90 transformó la costa del río en uno de los ejes preferenciales de la inversión privada (Mignaqui, 1998), con el proyecto urbano como forma privilegiada de intervención. La rehabilitación de las instalaciones del Puerto Madero introdujo usos residenciales para sectores de altos ingresos, y con ellos aparecieron nuevas demandas contrapuestas. La preservación de los servicios ecológicos, la artificialización del paisaje y la puja por el uso del espacio público se incorporaron a la agenda urbana junto a cuestiones de larga data, como los asentamientos informales, la infraestructura vial y la contaminación crónica del curso fluvial (Dadon & Oldani, 2017; Lara, 2019; Dadon, 2020; Acevedo et al., 2022).

La transformación del espacio costero no se redujo a cambios en la morfología urbana sino que también implicó la irrupción de nuevos actores, intereses e imaginarios sociales, así como nuevos instrumentos de gestión y planificación. En este trabajo se analizan el sistema de gobernanza, las competencias y los instrumentos relacionados con el espacio costero de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de caracterizar el modelo de gestión urbano ambiental aplicado en la costa y sus alcances.

2. Metodología

Se realizó el análisis crítico de las normas e instrumentos normativos específicos aplicables a la ribera del río de la Plata correspondientes al período 1995-2025. Las normas e instrumentos se ordenaron en secuencia histórica en relación con las dependencias gubernamentales y órganos consultivos correspondientes. Se evaluaron la especificidad, la operatividad y la consistencia entre normas, a fin de identificar el modelo de gestión urbano-ambiental del espacio costero y su relación con los procesos de desarrollo urbano.

3. Resultados

3. 1. La Constitución de la ciudad

La reforma de la Constitución Nacional (1994) dotó a la ciudad capital de autonomía plena y concentró en el gobierno local gran parte de las competencias públicas sobre la gestión urbana anteriormente diseminadas entre organismos de ambos niveles administrativos. Al mismo tiempo, introdujo por primera vez el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano y al desarrollo sostenible como parte de los "derechos humanos de tercera generación". La construcción del marco jurídico ambiental actual estuvo influida por dos antecedentes directos: en el ámbito internacional, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Agenda 21 (1992), y en el nacional, por el Pacto Federal Ambiental (1993). De acuerdo a este último, se afianza la descentralización territorial a nivel municipal, con la concertación y complementariedad para la construcción de consensos interjurisdiccionales en materia ambiental y desarrollo sustentable (Lubertino, 2022). Como consecuencia directa, las provincias y la nación se comprometieron a elaborar políticas acordes a sus necesidades y realidades específicas dentro de un marco de objetivos comunes (Ríos & Carsen Nicola, 2025).

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires profundizó los lineamientos ambientales y reconoció explícitamente la singularidad de la zona costera mediante la ratificación del dominio, de carácter público, de libre acceso y circulación de la costa (artículo 8); el objetivo de la recuperación de las áreas costeras, garantizando su uso común; y el saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las aguas (artículo 27). Estableció la obligación de recomponer el daño ambiental y proporcionar información sobre el impacto ambiental de actividades públicas o privadas (artículo 26); crear el Consejo de Planeamiento Estratégico (artículo 19) como órgano consultivo multisectorial con iniciativa legislativa; definir un Plan Urbano Ambiental como ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas (artículos 29 y 89); y realizar la evaluación de impacto ambiental previa de todo emprendimiento público o privado y su discusión en audiencia pública (artículos 30, 63 y 90). En el período analizado se llevaron a cabo las obligaciones previstas en estos artículos, excepto en lo referido a la recuperación, control de la contaminación y saneamiento.

3. 2. El programa Buenos Aires y el Río

Poco después de la entrada en vigor la nueva Constitución, mediante el Decreto 477/1996 se creó una dependencia específica para la costa, el Área de Gestión de la Ribera, como ratificación del ya mencionado artículo

8 constitucional y con los objetivos de recuperar el acceso al río y solucionar conflictos existentes sobre el espacio público. Este organismo fue responsable de diseñar e implementar el programa Buenos Aires y el Río. Iniciado en 1998, el programa fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, contaba con reconocimiento presupuestario y abarcaba dos sectores: las riberas del Río de la Plata, con unas 900 hectáreas de extensión y 32 proyectos de inversión identificados, y del Riachuelo (unas 1100 hectáreas), como segunda etapa de actuación.

El programa contaba con un componente no gubernamental, la Unidad de Seguimiento, la cual comenzó a funcionar en 2002. Nucleaba organizaciones de la sociedad civil, de usuarios, de investigación, de promoción ambiental y social vinculadas a la gestión participativa en planeamiento y desarrollo (AGR, s/f).

El informe denominado "Documento Básico" (Resolución MEPGC 510/2006) consigna como objetivos cumplidos hasta ese momento 40 ha recuperadas para uso público; 60 ha en proceso de recuperación; 50 ha de parques ya terminados; 50 ha en estado de obras; y 50 ha en estado de proyectos. También informa la realización de obras, licitaciones, actuaciones y estudios de calidad del agua en conjunto con instituciones como la Universidad de Buenos Aires, el INTI y Prefectura Naval Argentina, entre otras (AGR, 2005, 2008), aunque su grado de avance y continuidad fueron variables.

Evaluaciones detalladas del programa Buenos Aires y el Río realizadas por Fèvre y Dadon (2011) y Lara (2019) indican que, mientras tuvo acceso a financiamiento externo, el cumplimiento del programa fue satisfactorio, pero al cesar éste y depender de la administración local, fue paulatinamente desarticulado. A partir del cambio de autoridades del Gobierno de la Ciudad en 2008 perdió capacidad operativa. Sus competencias fueron repartidas entre otras dependencias gubernamentales y se redujo el presupuesto asignado a las acciones previstas, a pesar de la normativa vigente que establecía su continuidad. La falta de mecanismos de resolución de conflictos, de adecuación normativa y de instrumentos económicos específicos han sido señaladas como algunas limitaciones del programa.

3. 3. El Consejo de Planeamiento Estratégico

El Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), creado por Ley 310/1999, es presidido por el jefe de Gobierno e integrado por instituciones y organizaciones sociales representativas del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos. Funciona en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad como órgano consultivo, responsable de elaborar y proponer Planes Estratégicos Consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado, expresando los denominadores comunes del conjunto de la sociedad.

En relación con la ribera del río de la Plata, el 10 de octubre de 2006 el Comité Ejecutivo declaró de interés la integración del Paseo de la Costanera a la presentación ante Unesco como Patrimonio Cultural de la Humanidad por su "valor histórico-cultural amenazado doblemente" (CoPE, 2006) por dos proyectos de infraestructura, la ampliación del Aeroparque metropolitano y anillo vial. En los tres planes estratégicos elaborados hasta el momento se reafirma el mandato constitucional sobre la recuperación costera. En los Planes Estratégicos Buenos Aires 2010 y 2016 (CoPE, 2005, 2011) se manifiesta la necesidad de promover políticas de preservación de la ribera del Río de la Plata y revalorizar los planes de manejo de cuenca, elaborando propuestas integrales que consideren sus características urbanas y ambientales. También se consignan los retrocesos respecto del infructuoso proyecto de Ley de Paisaje Urbano, que proponía la recuperación del horizonte urbano frente al avance de los rellenos costeros.

En el Plan Estratégico 2035 (CoPE, 2017) se analizan en detalle los distintos sectores costeros desde el punto de vista del planeamiento urbano. En las áreas portuarias, el Aeropuerto Metropolitano, los usos y actividades existentes, las intervenciones planeadas y los problemas de movilidad se señalan desajustes con respecto a la normativa vigente. La sectorización realizada en este documento constituye un avance en el reconocimiento de la complejidad creciente para la gestión del espacio costero, en comparación con el tratamiento sumario de los documentos anteriores. El análisis FODA reconoce a la zona costera como fortaleza, mientras señala como debilidades a la contaminación del agua, el creciente riesgo de inundaciones debido al cambio climático, la artificialización del espacio costero, usos y actividades no dependientes del río. Entre las amenazas se destacan la privatización del espacio público y las intervenciones urbanas descontextualizadas. Las metas propuestas para 2035 son la reducción de la contaminación, la recuperación del acceso peatonal y ciclístico y la relocalización de usos y actividades no dependientes de la costa.

Otro documento de interés para la planificación costera es el Plan Estratégico para el Puerto de Buenos Aires (CoPE, 2013). En él se reconocen los conflictos ciudad-puerto existentes a partir de la autonomía de la ciudad. Si bien la Ley nacional 24093/1992 transfirió a las provincias la administración de los puertos, el Poder Ejecutivo nacional vetó parte del artículo 11 de esa ley mediante el Decreto 1029/1992, excluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del derecho otorgado a las provincias. La Constitución de la Ciudad reivindica el dominio sobre el puerto (artículos 8, 80 y 104), pero la administración portuaria continúa bajo jurisdicción nacional (Decreto 19/2003). El Plan Estratégico elaborado por el CoPE fundamenta la transferencia del dominio como necesaria para la integración administrativa y territorial entre la ciudad y el puerto. Reconoce la necesidad de avanzar en la modernización portuaria, el rediseño de red de tránsito, la mejora de las áreas de interfase y la infraestructura recreativa, social y sanitaria en las zonas adyacentes.

Una iniciativa específicamente referida al frente urbano costero es el Proyecto de Ley de Gestión Costera Integrada para la Ribera Metropolitana, propuesto inicialmente por la Fundación Ciudad, integrante del Consejo. En ejercicio de su mandato constitucional, que incluye la iniciativa legislativa, fue aprobado el 13 de noviembre de 2019 por el Comité Ejecutivo y presentado a la Legislatura de la Ciudad en 2020 (expediente 957/2020). Este proyecto de ley propone la integración del uso del suelo del área ribereña con el río y la cooperación interjurisdiccional con los partidos costeros de la provincia de Buenos Aires como requisitos para la adecuada gestión de la ribera metropolitana que permita "configurar una estrategia coordinada de manejo costero mediante el ordenamiento, la protección y la gestión de los recursos costeros del Río de la Plata, generando una herramienta específica de coordinación y monitoreo permanente". Se propone así terminar con el tratamiento fragmentario de un bien ambiental y social preciado, especialmente en un escenario de cambio climático y pandemias (de Luca de Caraballo, 2021). El proyecto fue presentado nuevamente ante la Legislatura en 2022 (expediente 1087-N-2022).

3. 4. El Consejo del Plan Urbano Ambiental

El Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA), creado por Ley 71/1998, de carácter consultivo, está integrado por 21 consejeros y presidido por el jefe de Gobierno. Entre sus deberes y atribuciones se cuenta la elaboración del Plan Urbano Ambiental, que constituye el marco al que deben ajustarse las normas urbanísticas y las obras públicas. Posteriormente se ampliaron las incumbencias del CoPUA a elaborar los actuales Código Urbanístico y Código de Edificación (Decretos 1351/2002 y 1352/2002). El primer "Documento Final del Plan Urbano Ambiental" fue rechazado por la Legislatura (CoPUA, 2000). En relación con las costas, proponía su recuperación y revalorización favoreciendo el acceso y uso público; la construcción de un nuevo Paseo en el área ex Coconor, el Parque Ugarteche en derredor de Punta Carrasco y el Nuevo Paseo Costanera Sur, con continuidad hasta la Vuelta de Rocha.

El nuevo proyecto de ley para el tratamiento del PUA fue elevado a la Legislatura en 2004 y, al año siguiente, la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento creó el Foro Participativo Permanente del Plan Urbano Ambiental como ámbito del CoPUA, donde tiene lugar la participación ciudadana (Resolución 744/2005). El nuevo Plan Urbano Ambiental (Ley 2930/2008) contiene varios lineamientos y objetivos referidos a la costa porteña. Propone la coordinación metropolitana de políticas de uso y definición de planes de manejo de la franja costera; conformar un sistema regional de puertos de carga y la constitución de un puerto de pasajeros acorde a la demanda; evaluar y adoptar políticas especiales para situaciones de riesgo tecnológico en grandes equipamientos urbanos (Aeroparque,

tomas de agua, Polo Petroquímico); incorporar criterios de riesgo hídrico (artículo 5); articular e integrar el área central con los distintos sectores costeros (artículo 6); mejorar el acceso ferroviario al puerto (artículo 7); articular y mejorar la conectividad de los espacios verdes costeros; mejorar la conectividad y asegurar la accesibilidad peatonal, por bicicleta y transporte público a la costa, recuperando el camino de sirga; reforestar con especies autóctonas e incorporar equipamientos para mejorar la riqueza paisajística; destinar a uso público los predios públicos desafectados y condicionar el desarrollo de los predios privados al mantenimiento de la continuidad espacial del espacio público y la multiplicidad de usos; preservar el perfil y/o silueta costera de los rellenos existentes; resguardar las corrientes de aire costeras regulando la masa edilicia (artículo 9). Además, establece como instrumentos normativos el Código Urbanístico (conformación urbana, considerando la vulnerabilidad al cambio climático) y Código Ambiental (protección ambiental, incluye recomposición en caso de daño ambiental colectivo) (artículo 24); Comisión Asesora del Consejo del Plan Ambiental, ya en funcionamiento; Foro Participativo Permanente del CoPUA; Audiencia Pública (artículo 25); desarrollo de un Modelo Territorial (artículo 29). El Anexo I (Diagnóstico) reconoce la ausencia de políticas integrales para la costa, el origen multicausal de la contaminación del Río de la Plata, alta concentración de población y equipamientos en la franja costera norte; segregación y marginalidad en la franja costera sur; la necesidad de reordenar el nodo regional e internacional de transporte (Aeroparque, Puerto de Cargas, Estación Terminal de Pasajeros y Centro de Transbordo Retiro); la costa presenta oportunidades para desarrollar espacios de uso público, diferenciando entre un sector norte atractivo con grandes parques, equipamientos, instalaciones deportivas y un sector sur degradado, con la Reserva Ecológica y parques de Puerto Madero como mejoras.

El CoPUA presentó el Modelo Territorial 2010-2060 (Subsecretaría de Planeamiento, 2011), definido como “un planteo conceptual y metodológico para un desarrollo urbano racional con soporte científico”, proporciona una visión prospectiva de la costa porteña. Considera expandir el espacio costero hacia el este mediante avances sobre el río con rellenos surcados por canales y lagunas como reguladores hidráulicos combinados con usos recreativos y deportes náuticos; integrar los grandes espacios verdes con el sistema urbano; sustituir el Aeroparque Metropolitano por un área de sustentabilidad a escala biosfera concentradora de transporte que incluiría una nueva terminal portuaria, terminales de transporte terrestre y un nuevo aeropuerto; un corredor de circulación costero; un nodo de logística y circulación con usos públicos; y un área de producción de energía eólica y solar.

Por su parte, el Código Urbanístico (Ley 6099/2018) incorpora una sección específica destinada a la ribera (modificada por Ley 6776/2024) que promueve incentivar la accesibilidad peatonal y de personas con movilidad

reducida, por bicicleta y por transporte público; aprovechar la riqueza paisajística y fomentar la reforestación con especies autóctonas; destinar al uso público los predios de dominio estatal que se desafecten en las riberas. Establece, además, que la ribera tendrá un ancho adyacente a la línea de ribera entre quince y cincuenta metros. Las tierras que en el futuro se incorporen por accesión al territorio de la Ciudad a partir de la línea de costa, quedarán afectadas al Área Urbanización Parque. En particular, promueve la consolidación de la ribera del Río de la Plata como un espacio de acceso público, con lugares de encuentro, integración e intercambio que fomenten la diversidad cultural y generacional, con el objeto de generar valor simbólico, identidad y pertenencia; la protección de espacios naturales remanentes y de las áreas de Reserva Ecológica; la conectividad entre las áreas costeras y sus parques y el resto de la Ciudad. En el Anexo II de dicho código, destinado a las áreas especiales individualizadas, establece las características específicas correspondientes a los equipamientos especiales (Ciudad Universitaria, Centro Deportivo de Tiro), la urbanización de barrios Populares (Barrio Rodrigo Bueno) y urbanizaciones determinadas (Ante Puerto, Puerto Madero, Distrito Joven-Costanera Norte, Aeroparque) localizadas en la franja costera.

Finalmente, en el documento "Aportes al Plan de Sector de la Ribera del Río de la Plata" (UCoPE, 2021) se presenta una propuesta detallada y completa para la gestión costera, producto de reuniones y talleres coorganizados entre el CoPE y el CoPUA. Considera la delimitación del contorno ribereño; prohibición de privatización, construcción de torres, nuevos rellenos, actividades y usos sin relación con el río; generación de un corredor verde de parques y reservas; reducción de vuelos de Aeroparque; disminución de la contaminación; plan hídrico basado en la evaluación de riesgos; Centros de Interpretación; resguardo legal para evitar que los terrenos de los barrios populares se utilicen para desarrollos inmobiliarios; conectividad transversal con transporte público accesible; transporte fluvial público sustentable; entre otras. Propone como autoridad de aplicación un Área de Gestión de la Ribera descentralizada, dependiente de la Jefatura de Gobierno, para coordinar acciones entre organismos y dependencias con incumbencias sobre el área; formular e implementar el Plan de Sector de la Ribera del Río de la Plata; configurar a mediano plazo un Marco de coordinación de manejo costero interjurisdiccional del AMBA; aplicar la EAE para toda política, plan y proyecto en la ribera.

4. Discusión

Históricamente, la configuración del frente costero porteño ha estado condicionada por rellenos sucesivos sobre el Río de la Plata y por una relación conflictiva entre la ciudad y su puerto. A partir de la declaración de autonomía de la Ciudad en 1994 y la incorporación de la protección del

ambiente y la participación ciudadana en la Constitución de 1996 se habilitaron reformas estructurales que revalorizaron la ribera como ámbito privilegiado de gestión (Dadon, 2020). Los grandes espacios verdes (Reserva Costanera Sur, Parque Natural Ciudad Universitaria, Parques de la Memoria y de los Niños), creados y/o abiertos gracias a procesos con marcada participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, representaron hitos destacados dentro de la agenda ambiental urbana promovida por la ONU, dentro del espíritu de época signado por el Programa 21 presentado como hoja de ruta en la Conferencia de las Naciones Unidas de Río de Janeiro, en 1992.

La experiencia más relevante de gestión costera implementada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue el programa Buenos Aires y el Río. Este programa, declarado de interés nacional, instrumentó las recomendaciones de organismos internacionales y, en especial, del capítulo 17 del Programa 21, que plantea los objetivos y medidas operativas para la gestión integrada de la zona costera. En la misma línea, el Plan Urbano Ambiental, presentado en 2008, brindaba un marco institucional para mejorar la relación de la ciudad con el río. A pesar de ello, la disolución del Área de Gestión de la Ribera dos años después interrumpió la continuidad del programa específico de implementación de los lineamientos indicados en el PUA.

Después de 2010, el frente costero de la Ciudad ha sido objeto de una profunda reestructuración y un marcado cambio de rumbo. Los terrenos concesionados de Costa Salguero y Punta Carrasco, los fragmentos de las urbanizaciones del Distrito Joven, del Parque Salguero y de Punta Carrasco, la "urbanización" de la villa 31, la modernización del Puerto Nuevo, la construcción del Paseo del Bajo, Puerto Madero y su sistema de parques, la ex Ciudad Deportiva de Boca y la "urbanización" de la villa Rodrigo Bueno abren interrogantes sobre el futuro del sector y la ciudad en su conjunto (Novick *et al.*, 2025).

La ribera como unidad territorial no está presente en la agenda política del gobierno, donde falta una percepción integral de los problemas costeros. En la última década, la franja costera metropolitana ha sido gestionada como un espacio vacío, y como tal, apto para la urbanización, siendo la herramienta principal de intervención el proyecto urbano de escala local. El ejemplo más notable fue la rezonificación de los terrenos de Costa Salguero (2022), con la participación de 7053 personas, de las cuales 98 % rechazaron el proyecto. Incluso la apertura de espacios verdes públicos con énfasis en conservación y remediación ambiental, la recuperación patrimonial y la mejora de infraestructura en barrios populares mantienen una lógica de proyectos puntuales más que de planificación integral del frente costero metropolitano. Este enfoque esteriliza el espacio para que sirva solo de soporte a la infraestructura urbana, artificializa algunos procesos ecológicos que tienen lugar en esa interfase y directamente cancela otros.

El Río de la Plata provee a la Ciudad servicios de abastecimiento, regulación, culturales y de soporte, de acuerdo a las definiciones dadas por MEA (2005). Entre los servicios de provisión, se destaca el abastecimiento de agua. A diario se extraen en promedio 5.164.927 m^3 de agua del río de la Plata, 84 % del agua potable que consumen 11.473.228 habitantes de la región metropolitana de Buenos Aires, entre ellos, al 99 % de la población de la Ciudad (AySA, 2025). Entre los servicios de soporte se cuenta la depuración y reciclado de nutrientes a partir de los efluentes vertidos por 9.664.009 habitantes (AySA, *op. cit.*) y la actividad del puerto, que tiene una capacidad de 1,5 millones de TEU de carga total, opera más del 62 % de la carga de contenedores del país (968.845 TEU en 2018) y recibe unos 1200 buques por año. Por la terminal de cruceros ingresan unos 300.000 pasajeros por año (CoPE, 2017). El calado natural es de 3,5 a 4 metros de profundidad y el canal de acceso requiere dragado del fondo de tosca y limo hasta los 10 metros cada seis meses (Puerto de Buenos Aires, 2020).

El extenso espejo fluvial contribuye a la termorregulación del entramado urbano adyacente, reduciendo el efecto isla de calor, en especial en los sectores cercanos a la orilla, donde la topografía y la edificación favorecen canalización de las masas de aire fresco procedentes del Río de la Plata (Schiller et al., 2001; Gobierno de la Ciudad, 2021). En relación con los servicios ecosistémicos culturales, en las tierras ganadas al río se localiza la mayor parte de los grandes espacios verdes públicos de la ciudad, en los que se realizan actividades recreativas, deportivas y educativas. Según datos del Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad (2026), en estos espacios, durante el período 2022-2025 se registraron unos 49 mil visitantes por año. Los humedales de las reservas Costanera Sur y Ciudad Universitaria brindan oferta de hábitat especialmente a plantas y aves nativas, favoreciendo la protección de la biodiversidad local. Además, estas áreas verdes costeras contribuyen al bienestar de las personas, mejoran la calidad paisajística y, en relación con el cambio climático, mitigan los impactos de las olas de calor y actúan como reservorios para el secuestro de carbono. Valorar económica y socialmente estos servicios ecosistémicos e incorporarlos primero al diagnóstico y luego a la planificación integrada de la ribera del Río de la Plata es una tarea pendiente.

La planificación estratégica reconoce las relaciones entre la Ciudad y la costa como relevantes pero ese reconocimiento no se ha transformado en políticas concretas. La ausencia de políticas específicas y de incentivos financieros para la costa identificada como un ámbito claramente diferenciado del resto de la Ciudad vuelve efímeras e infructuosas las iniciativas de integración (Dadon & Oldani, 2017).

El análisis de los instrumentos de planificación de la ribera de Buenos Aires entre 1995 y 2025 evidencia una notable continuidad en la formulación de objetivos urbano-ambientales, particularmente en lo relativo a la recuperación del espacio público costero, la garantía del libre acceso y circulación, la protección del paisaje, el saneamiento del río y la articulación

de las políticas territoriales a escala metropolitana. Estos lineamientos, presentes en la Constitución de la Ciudad y retomados en sucesivos documentos del Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) y del Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA), muestran la persistencia de un horizonte normativo que reconoce la ribera como un territorio de valor ambiental y social, cuya gestión requiere un abordaje integral. La reiteración de estos objetivos, sin embargo, no se tradujo en una política sostenida de intervención territorial. La trayectoria del programa Buenos Aires y el Río ilustra esta brecha: pese a sus avances iniciales y a la existencia de instrumentos de seguimiento y participación, la reducción de su capacidad operativa, la redistribución de sus competencias y la disminución de los recursos asignados debilitaron su continuidad. De este modo, la persistencia de los principios en los documentos de planificación contrasta con la fragilidad de las estructuras administrativas encargadas de ejecutarlos, lo que sugiere que la institucionalización normativa de los objetivos constituye una condición necesaria, pero insuficiente, para garantizar su concreción.

La divergencia entre continuidad propositiva y discontinuidad operativa se vincula, además, con la fragmentación de las competencias sectoriales y jurisdiccionales y con la predominancia de intervenciones urbanas de alcance localizado. Aunque los instrumentos analizados reconocen la complejidad de la ribera y la necesidad de coordinar políticas de uso del suelo, movilidad, infraestructura, conservación ambiental y acceso público, su implementación ha coexistido con transformaciones impulsadas por proyectos específicos y por intereses inmobiliarios, comerciales y de infraestructura que no siempre se articulan con una estrategia territorial de conjunto. La persistencia de propuestas integrales en los sucesivos planes, frente a la reiteración de problemas como la contaminación, las restricciones al acceso público y la artificialización del borde costero, pone de manifiesto las limitaciones de un modelo de gestión netamente sectorial. Ante la falta de continuidad institucional, coordinación intersectorial y recursos propios necesarios para ejecutar sus propios lineamientos, el principal desafío no parece residir en la ausencia de diagnósticos o de objetivos de planificación, sino en la capacidad de convertirlos en políticas vinculantes, sostenidas y evaluables. El cambio hacia un modelo de gestión costera integrada requiere fortalecer los mecanismos de coordinación entre organismos y jurisdicciones, asegurar la continuidad de las estructuras responsables de la gestión costera y vincular las decisiones sobre proyectos particulares con criterios integrales de sostenibilidad ambiental, equidad en el acceso al espacio público y protección de los servicios ecosistémicos de la ribera.

En todos los documentos referidos a la costa del Río de la Plata analizados en este trabajo, el horizonte deseado es el reemplazo del crecimiento urbano impulsado mediante intereses inmobiliarios por el desarrollo orientado a la preservación del paisaje natural, la mejora en la

calidad ambiental, la recuperación de la bañabilidad, el libre acceso y circulación. Además de múltiples servicios ecosistémicos, la costa proporciona a la Ciudad grandes superficies de espacio público con alta calidad paisajística. El objetivo de las políticas públicas debe ser entonces garantizar su disfrute a todos los ciudadanos.

5. Referencias

Acevedo, N., Barreda, P., & Frascarelli, V. (2022). *Ribera metropolitana: Estudio de las transformaciones urbanas en los municipios de AMBA (Documento CEM n.º 50)*. Centro de Estudios Metropolitanos. https://observatorioamba.org/pdf/ribera_metropolitana__c_.pdf

AGR-Área de Gestión de la Ribera (2005). *Informe de gestión*. https://buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/bsas_rio/informe.php

AGR-Área de Gestión de la Ribera (2008). *Acciones*. https://buenosaires.gob.ar/areas/planeamiento_obras/gestion_ribera/informe.php?menu_id=22392

AGR-Área de Gestión de la Ribera. (s. f.). *Unidad de seguimiento*. https://buenosaires.gob.ar/areas/planeamiento_obras/gestion_ribera/seguimiento.php?menu_id=22393

AySA (2025). *Reporte de sustentabilidad 2024*. https://www.aysa.com.ar/media-library/usuarios/informacion_util/informes_de_sustentabilidad/AySA_RS2024.pdf

Barragán, J. M., & de Andrés, M. (2016). Expansión urbana en las áreas litorales de América Latina y el Caribe. *Revista de Geografía Norte Grande*, (64), 129-149. https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n64/art09.pdf

Consejo de Planeamiento Estratégico (2005). *Plan estratégico Buenos Aires 2010*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. https://static.buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2018/09/14/afe2763b392204f1fb053f8fb6b9620080db094e.pdf

CoPE-Consejo de Planeamiento Estratégico (2006). *Reafirmando el rumbo estratégico*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. https://static.buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2014/07/09/5609284ba85fc5493f01ef34400b5f01c516b4f3.pdf

CoPE-Consejo de Planeamiento Estratégico (2011). *Plan estratégico Buenos Aires 2016 con perspectiva metropolitana*. Unidad de Coordinación de Planes Estratégicos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. https://static.buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2014/07/08/de6aa7a4d4e1e8d2da5575c849ba08bea95976af.pdf

CoPE-Consejo de Planeamiento Estratégico (2013). *Plan estratégico para el Puerto de Buenos Aires*. Unidad de Coordinación de Planes Estratégicos. https://static.buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2015/06/23/042af15553a0e420a6f01a472021adbddec55b1a.pdf

CoPE-Consejo de Planeamiento Estratégico (2017). *Plan estratégico participativo Buenos Aires 2035: Fase de análisis (Cuaderno 2)*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Secretaría General y Relaciones Internacionales. https://static.buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2018/05/23/41671fcea06487fae4225d842d1997c4758e46b7.pdf

CoPE-Consejo del Plan Urbano Ambiental (2000). *Plan Urbano Ambiental: Documento final*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://es.scribd.com/document/135280158/Documento-Final-PUA

Dadon, J. R. (2020). Procesos de configuración de frentes urbanos costeros: La ribera de Buenos Aires (Argentina). *Investigaciones Geográficas*, (74), 223–243. https://doi.org/10.14198/INGEO2020.D

Dadon, J. R., & Oldani, J. I. (2017). Interjurisdictional coastal management in metropolitan areas. *Ocean & Coastal Management*, (148), 260-271. https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.08.002

de Luca de Caraballo, A. (2021). *El borde costero metropolitano*. Fundación Ciudad. https://www.fundacionciudad.org.ar/pdf/2021%20NOV%2018-%20Charla%20CAI%20Borde%20Costero%20Ribera%20Metropolitana-ACaraballo.pdf

Fèvre, R., & Dadon, J. R. (2011). Planificación y manejo costero integrado en espacios urbanos costeros de Argentina. *Área*, (17), 55-67. https://area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA17/17_fevre_dadon.pdf

GCABA-Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2021). *Evaluación estratégica de medidas para reducir la isla de calor urbana en la Ciudad de Buenos Aires*. https://static.buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2023-

02/Evaluacion%20estrategica%20Isla%20Urbana%20de%20Calor%20CABA.pdf

Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2025). *Asistentes a la Reserva Ecológica Costanera Sur por tipo de visita y tipo de asistente. Ciudad de Buenos Aires. Años 1995/2025* [Conjunto de datos]. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/banco-datos/asistentes-a-la-reserva-ecologica-costanera-sur-por-tipo-de-visita-y-tipo-de-asistente-ciudad-de-buenos-aires-anos-19952012/

Lara, A. L. (2019). La ribera de la ciudad de Buenos Aires en busca de un manejo costero integrado. En C. Milanés Batista, R. E. Lastra Mier & P. C. Sierra-Correa (Eds.). *Estudios de caso sobre manejo integrado de zonas costeras en Iberoamérica* (pp. 354–378). Corporación Universidad de la Costa. https://repositorio.cuc.edu.co/bitstreams/c03dcefe-2d73-4469-a725-e7c40f7a28d6/download

Lubertino, M. J. (2022). *El derecho al ambiente en la CABA*. Editorial Jusbaires. https://tsjcaba.opac.ar/pgmedia/Media/PDFs/1.15127_D-e00460.%20El%20derecho%20al%20ambiente%20en%20la%20Ciudad%20de%20Buenos%20Aires.pdf

Mignaqui, I. (1998). Dinámica inmobiliaria y transformaciones metropolitanas. La producción del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los ’90: una aproximación a la geografía de la riqueza. En S. Gorenstein & R. Bustos (Comps.). *Ciudades y regiones frente al avance de la globalización* (pp. 255-284). Departamentos de Economía y Geografía, Universidad Nacional del Sur.

MEA-Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and human well-being: our human planet*. Island Press.

Novick, A., Garay Santaló, P., Zanzottera, M. G., & Linares, P. (2025). *La costa del Río de la Plata en Buenos Aires: Territorios, historias y debates*. Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, Observatorio Metropolitano. https://repositorio.cpau.org/items/show/2568

Puerto de Buenos Aires (2020). *Reporte de sustentabilidad 2018/2019*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/web_reportesustentabilidad2018_2019.pdf

Ríos, F., & Carsen Nicola, M. S. (2025). Treinta años de la reforma constitucional argentina: Perspectiva ambiental y desafíos actuales. En L. A. Martínez & L. Durrieu (Coords.) *La Constitución reformada: Treinta*

años después (pp. 239-248). Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. https://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/la-constitucion-reformada/rios.pdf

Schiller, S. de, Evans, J. M., & Katzschner, L. (2001). Isla de calor, microclima urbano y variables de diseño: Estudios en Buenos Aires y Río Gallegos. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, (5), 45-50. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/79672/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Subsecretaría de Planeamiento (2011). *Modelo territorial Buenos Aires 2010–2060*. Ministerio de Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modelo_territorial_2010_2060.pdf

UCoPE-Unidad de Coordinación de Planeamiento Estratégico (2021). *Aportes al Plan de Sector de la Ribera del Río de la Plata*. Unidad de Coordinación de Planeamiento Estratégico, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. https://static.buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2021/10/29/210bf16da4987637161d82355d7757f584ce4302.pdf