

## **PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRADA PARA LA TERRAZA BAJA NORTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

**LEBRERO, Carlos<sup>1</sup>; DADON, José R.<sup>1, 2, 3</sup>; OROVITZ, Jorge<sup>1</sup>;  
USECHE, Mayra Alejandra<sup>1</sup>; GRASSI, Christian<sup>1</sup>**

[lebrerocarlos@gmail.com](mailto:lebrerocarlos@gmail.com), [dadon@fadu.uba.ar](mailto:dadon@fadu.uba.ar),  
[jorgeorovitz@gmail.com](mailto:jorgeorovitz@gmail.com), [alejandrausechec@gmail.com](mailto:alejandrausechec@gmail.com);  
[grassi.christian@gmail.com](mailto:grassi.christian@gmail.com)

<sup>1</sup>Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Maestría en Gestión Ambiental Metropolitana. Buenos Aires, Argentina.

<sup>2</sup> CONICET, Buenos Aires, Argentina.

<sup>3</sup> <https://orcid.org/0000-0003-1259-8487>

### **Resumen**

Se presenta un perfil ambiental y alternativas estratégicas para la formulación de un programa de gestión integrada y participativa para la Terraza Baja Norte de la ciudad de Buenos Aires. Como hipótesis, se plantea que la carencia de una visión consensuada para la interfase costera, a) conduce a la superposición de usos y actividades en la costa porteña de manera no complementaria y eventualmente conflictiva; b) incide en el sistema de gobernanza costera, dispersando la toma de decisiones sin establecer complementariedades o sinergias entre los distintos intereses y actores; c) promueve la proliferación de proyectos urbanos para usos y actividades no dependientes de la costa ni necesariamente ligados a ella; d) resulta en una fragmentación espacial que se contradice con las políticas urbanas de continuidad y complementariedad aplicadas en otros sectores de la ciudad. Se reconocen los problemas y oportunidades y se proponen estrategias de desarrollo para establecer una mejor conectividad social, ambiental y urbana. Dentro del programa se

incorporan proyectos que habilitarán nuevas formas de uso de los espacios públicos y privados.

### **Palabras clave**

Gestión ambiental, Planificación urbana, Manejo costero, Espacio público, Gobernanza participativa

### **Introducción**

En las últimas décadas se ha incrementado la demanda de espacio urbano en la interfase costera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) debido a varias causas concurrentes, en particular, el déficit de espacio disponible en el tejido urbano para infraestructuras primarias y el efecto nimby (“*not in my back yard*”). Al corresponder al dominio público y estar sometida a disposiciones relativamente laxas en cuanto a los usos y actividades permitidas, en la franja costera se han realizado una serie de intervenciones que, consideradas de manera independiente, quizá podrían ser necesarias o, al menos, razonablemente justificadas, pero cuyos efectos superpuestos no han evaluados.

Esta situación es notable en la Terraza Baja Norte, cuyo nivel de consolidación avanza desde el alto hacia el bajo, así como la presión antrópica sobre la dinámica costera y los espacios verdes. El tendido de vías ferroviarias a finales del siglo XIX dio origen a una fragmentación longitudinal que se sumó a la transversal que producían los arroyos. La instalación de la planta potabilizadora San Martín, la concesión de las tierras costeras a la aeronáutica a partir de un pequeño aeródromo inicial, la construcción de la Ciudad Universitaria y las concesiones a clubes han profundizado las discontinuidades.

En este trabajo se analiza la configuración de la Terraza Baja Norte de la ciudad de Buenos Aires, a fin de evaluar su dinámica funcional y proponer un replanteo de las formas de planificación e intervención. Como hipótesis, se plantea que la carencia de una visión consensuada para la interfase costera, a) conduce a la superposición de usos y actividades en la costa porteña de manera no complementaria y eventualmente conflictiva; b) incide en el sistema de gobernanza costera, dispersando la toma de decisiones sin establecer complementariedades o sinergias entre los distintos intereses y actores; c) promueve la proliferación de proyectos urbanos para usos y actividades no dependientes de la costa ni necesariamente ligados a ella; d) resulta en una fragmentación espacial que se contradice con las políticas urbanas de continuidad y complementariedad aplicadas en otros sectores de la ciudad como las referidas a movilidad, tránsito, corredores verdes, etc.

## Metodología

El sector analizado de la Terraza Baja Norte está comprendido entre las Avenidas Sarmiento, Luis María Campos-del Libertador, General Paz y la costa del río de la Plata (Figura 1). La metodología propuesta se encuadra en la gestión integrada de la franja costera y aplica un enfoque ecosistémico que abarca los siguientes aspectos:

- a) Análisis del marco normativo aplicable al espacio público de la Secretaría de Planeamiento de la Ciudad, en especial del CUR (Código Urbanístico).
- b) Identificación de los instrumentos de participación y gobernabilidad sectorial para la preservación de los bienes patrimoniales y ambientales.
- c) Elaboración de un Perfil Ambiental para:
  - determinar la localización de los grandes impactos y transformaciones costeras;
  - identificar los principales problemas y conflictos del espacio público;
  - caracterizar los mosaicos que componen la matriz costera y la calidad ambiental y paisajística que aporta cada unidad;
  - evaluar la accesibilidad pública de la costa como medida de conectividad social y ambiental.
- d) Proponer estrategias para:
  - La estructuración de un marco legal y de gobernabilidad que permita el cumplimiento de la Constitución de la Ciudad, la Ley 71 y la formulación del Plan Urbano Ambiental (PUA) en relación con el ambiente, la planificación y la participación ciudadana.
  - La valorización del aporte biofísico que supone la superación de la fragmentación actual.
  - Mejorar el grado de conectividad física que podrían alcanzar los mosaicos analizados.

## Resultados

### *Identificación de la normativa marco*

En la actualidad no existe un plan específico para la costa porteña ni un programa de manejo costero. Para identificar la valorización del espacio costero se toman los mandatos base de la Constitución de la Ciudad y de la Ley 71. En el artículo 27 de la Constitución, se promueve la preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales; la protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, mientras otros artículos se refieren a espacios verdes, áreas costeras, contaminación, saneamiento y seguridad vial. Para cumplir estos objetivos, se define un Plan Urbano y Ambiental (CoPUA, 2009) elaborado con participación transdisciplinaria de

entidades académicas, profesionales y comunitarias, aprobado con la mayoría prevista en el Art. 81, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y de obras públicas. Por su parte, la Ley 71, en el Art. 11, recomienda la metodología de la planificación urbana basado en el concepto de desarrollo sostenible.

### *Identificación de las condiciones de participación y gobernabilidad*

Los actores están encabezados por el gobierno de la CABA e incluyen multiplicidad de actores con intereses en la Terraza Baja, como la Universidad de Buenos Aires y sus facultades asentadas en Ciudad Universitaria, el Aeroparque Metropolitano con su propio órgano de gestión y los sindicatos representativos, al igual que el Puerto de Buenos Aires, el Ferrocarril General Belgrano, empresas viales y de transporte, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), clubes náuticos, colegios profesionales, organizaciones de la sociedad civil de los barrios, Sindicato de Comercio, fundaciones y organizaciones no gubernamentales interesados en temas ambientales y urbanos. La consideración de este conjunto permitiría establecer lineamientos de políticas estratégicas a largo plazo basadas en el consenso.

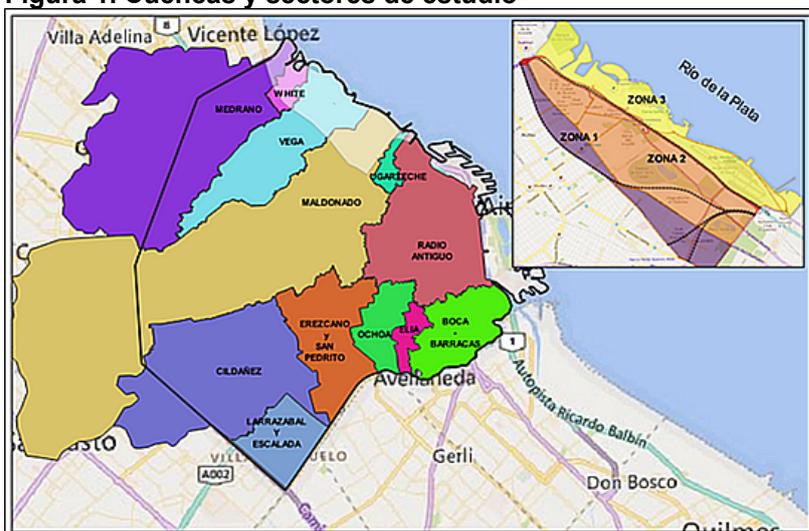
La participación ciudadana ha tenido una creciente importancia a partir de la década de 1990. Con su incremento también sobrevino su institucionalización como componente fundamental de la gobernanza. Se trata de un tema de especial significación para los procesos de democratización e integración social pero también para la mejora de la gestión pública, sobre todo con una ciudadanía activa e involucrada, como es el caso de la CABA. En los últimos años, sin embargo, se reconoce un retroceso en el nivel de participación y toma colectiva de decisiones respecto a lo establecido por el PUA. Esta involución se da en paralelo al avance de proyectos ligados al negocio inmobiliario y la concesión de nuevos espacios al ámbito privado (Distrito Joven, el nuevo Tiro Federal), lo que profundiza la fragmentación antes mencionada. La gobernanza es poco inclusiva y viene cambiando el criterio que se elaboró junto con el Plan Urbano con respecto al espacio público costero. Una notable excepción ha sido la masiva participación en la Audiencia Pública del proyecto de privatización de terrenos en Costa Salguero, realizada entre noviembre de 2020 y enero de 2021, que contó con 2057 oradores.

### *Perfil Ambiental*

La Terraza Baja Norte, desde la barranca hasta el río, reconoce una sectorización clara: a) la franja costera próxima a la línea de costa; b) el corredor verde; y c) el tejido urbano de los barrios Núñez, Belgrano y Palermo hasta las vías del ferrocarril Mitre. Los barrios son atravesados por las cuencas de los arroyos Medrano, White, Vega y Maldonado, que originalmente

seccionaban la ciudad. Han sido entubados en todo su recorrido y forman parte del paisaje urbano con algunos parques y calles que copian su recorrido, como la Av. García del Río y la Av. Juan B Justo. Las redes viales y ferroviarias y los grandes equipamientos (Puerto, Aeropuerto, Planta San Martín, Ciudad Universitaria, clubes, etc.) generaron los fragmentos hoy reconocibles. En las cercanías del Aeroparque y Salguero, las concesiones privadas fragmentan el paseo longitudinal y restringen el acceso libre.

**Figura 1. Cuencas y sectores de estudio**



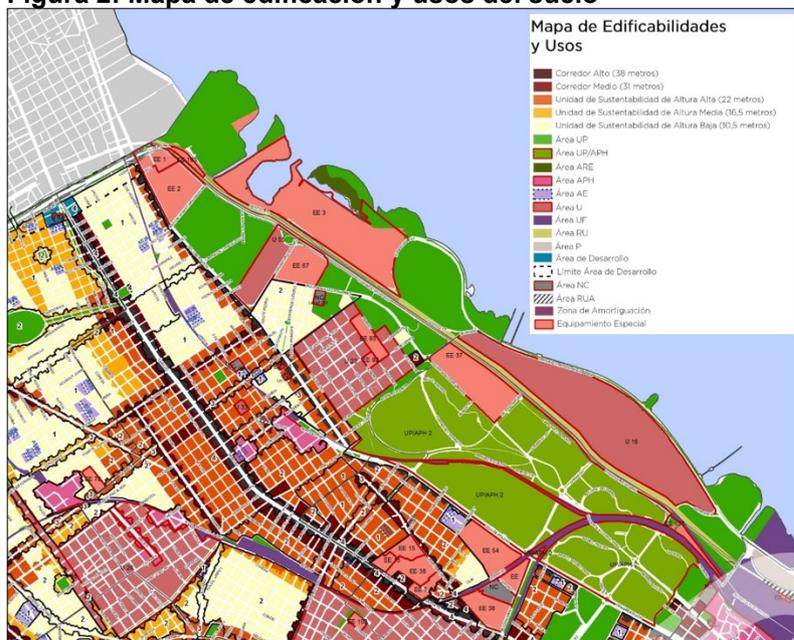
Fuente: Elaboración propia

La Terraza Baja Norte tiene la mayor proporción de espacios verdes de la ciudad, caracterizados por un corredor de espacios públicos de 17 parques y 65 plazas, además de plazoletas, jardines y canteros, con una superficie total de 199 hectáreas. El arbolado lineal está compuesto de forma predominante por ejemplares exóticos, con una riqueza de 179 especies.

El área de estudio puede dividirse en tres grandes recortes, diferenciados entre sí por sus características urbanas (Fig. 1). En el sector 1, franja oeste delimitada por la Av. Figueroa Alcorta, La Pampa, Av. del Libertador y Avdas. Luis M. Campos-Santa Fe, predomina el tejido urbano consolidado con baja y media densidad poblacional. El sector 2 presenta predominio de los espacios verdes y una densidad poblacional baja, con menos de 5 habitantes por hectárea. El sector 3, que abarca la franja costera propiamente dicha, se caracteriza por tener grandes piezas urbanas dotacionales.

La caracterización tipológica presenta mosaicos paisajísticos bien diferenciados entre sí, con diversos parches de uso del suelo (Fig. 2 y Tabla 1).

**Figura 2: Mapa de edificación y usos del suelo**



Fuente: Código Urbanístico CABA

**Tabla 1: Sectorización de los mosaicos por uso del suelo. Referencias: N/A: no aplica.**

| Sectores                    | Tipología de acuerdo al nombre del plano  | Superficie (m <sup>2</sup> )  | Uso del suelo  |
|-----------------------------|---|-------------------------------|--|
| Sector 1.<br>Urbano         | Unidad de Sustentabilidad de Altura Alta  | N/A                           | Menor altura que los corredores, con alturas adecuadas a los espacios públicos de calles y avenidas barriales. |
|                             | Unidad de Sustentabilidad de Altura Media | N/A                           | Áreas con alturas de escala media, residencial mixto con cercanía a corredores y centros barriales.            |
|                             | Unidad de Sustentabilidad de Altura Baja  | N/A                           | Alturas menores, principalmente de actividades residenciales   |
|                             | Corredor Medio                            | N/A                           | Corredores principales. Concentran actividades, transporte y densidades, con menor grado de consolidación.     |
|                             | U 23                                      | 563.347                       | Barrio Nuevo Belgrano  |
|                             | EE 38                                     | 99.841                        | Regimiento de Infantería Patricios   |
|                             | EE 54                                     | 167.854                       | Campo Hípico   |
|                             | EE 92                                     | 12.601                        | Instituto de Rehabilitación Psicofísica  |
|                             | EE 93                                     | 56.246                        | Servicio Nacional de Rehabilitación  |
|                             | EE 114                                    | 1.089                         | Fundación para la lucha contra las Enfermedades Neurológicas de la Infancia - FLENI                            |
|                             | Otros espacios sin definición             | N/A                           | Predio Ferial de Buenos Aires La Rural, Plaza Intendente Seeber  |
| Sector 2.<br>Terraza baja   | EE 1                                      | 41.918                        | Escuela Técnica Raggio y deportes  |
|                             | EE 2                                      | 177.088                       | Espacio para la Memoria y para la Promoción de los Derechos Humanos  |
|                             | EE 37                                     | 285.493                       | Planta Potabilizadora Gral San Martín  |
|                             | EE 67                                     | 136.720                       | Estadio Club Atlético River Plate  |
|                             | UP/APH 2                                  | 2.902.4670                    | Parque 3 de Febrero  |
|                             | U 55                                      | 180.074,20                    | Parque de la Innovación  |
|                             | Otros espacios sin definición             | 530.613                       | Museo Sitio de Memoria "Casino de Oficiales ESMA", Parque de San Benito-Paseo de las Américas                  |
| Sector 3.<br>Sector costero | EE 3                                      | 1.102.134                     | Ciudad Universitaria   |
|                             | U 16                                      | 1.358.720                     | Aeroparque   |
|                             |   | Otros espacios sin definición | 598.457  |

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a la Encuesta Anual de Hogares 2019, la distribución socioeconómica de la población en el Sector 1 es muy homogénea, con un nivel de desempleo inferior al 2,7%. Con respecto a la educación, 63% cuenta con título de grado o superior en los barrios de Belgrano y Núñez, y 58,8% en Palermo, los más altos de toda la ciudad.

#### *Accesibilidad regional y local*

En la zona de estudio existen las vías troncales Av. Lugones, Av. Cantilo y las vías del FFCC Belgrano Norte, de importancia regional, que atraviesan longitudinalmente la terraza baja y seccionan la ciudad con la costa. Existen otras vías de distribución principal, que se distribuyen principalmente en el tejido urbano y hacia la costa. Solo existen cuatro accesos vehiculares. En el norte se accede al Parque de los Niños por la calle Zufriategui, en el límite con el Partido de Vicente López (Provincia de Buenos Aires). La zona central cuenta con los puentes Udaondo e Illia.

Con relación al transporte público, para la zona costera, llegan a Ciudad Universitaria ocho líneas de colectivos (tres de las cuales por la Avda. Costanera) y el FFCC que tiene parada en Ciudad Universitaria a 1400 m de la Reserva Ecológica. Adicionalmente, existen cinco estaciones de Ecobici en Ciudad Universitaria y Parque de la Memoria, con una capacidad de 100 bicicletas, aunque la infraestructura de bicisendas se interrumpe en el puente Udaondo y sólo se puede acceder por debajo del Pte. Illia.

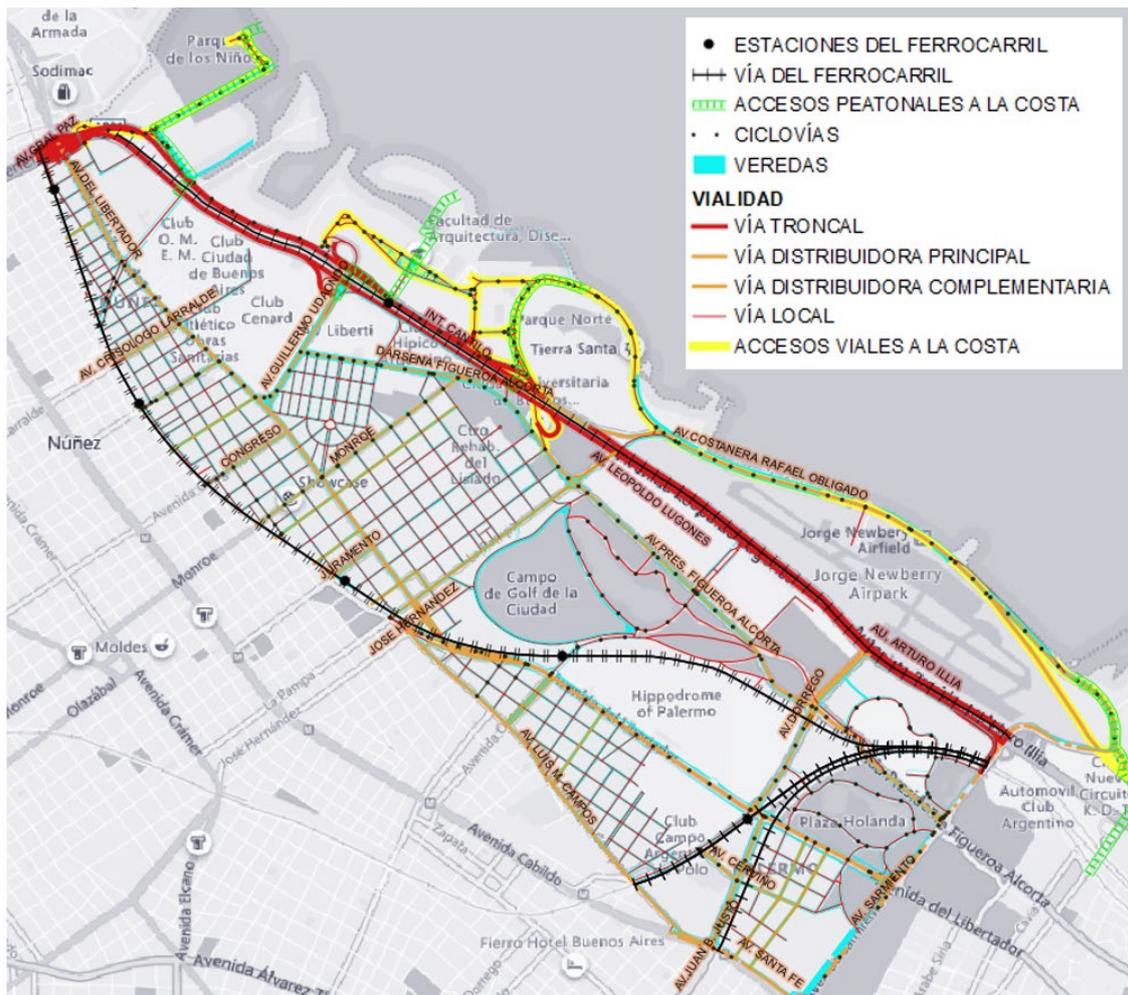
La situación en los sectores medio y alto no es tan diferente. Aunque existe continuidad en la bicisenda de la Av. Del Libertador - Av. Pres. Figueroa Alcorta y en algunas vías de distribución principal, no existe una red consolidada que dé prioridad al transporte no motorizado.

En lo que concierne a los accesos peatonales transversales hacia la costa, se verifican pocas alternativas de accesibilidad: calle Zufriategui, Puente Udaondo, Puente Illia y Av. Sarmiento. Mientras que para el sector urbano y la terraza baja existe la consolidación de una red de veredas y grandes extensiones de espacio verde, la densidad edilicia conlleva una alta compacidad en el sector (Fig. 3).

Se evidencia una clara fragmentación transversal marcada por las vialidades, vías del tren Belgrano Norte y Aeroparque Metropolitano como principales obstáculos físicos. En paralelo, los accesos peatonales y más aún las bicisendas, son limitados, si tenemos en cuenta las grandes distancias de acceso y extensa longitud de la costa. La red vial presenta únicamente cuatro accesos para consolidar un flujo continuo y sin embotellamientos en una extensión de más de 7 kilómetros. En horario pico, el traslado hacia la región

norte metropolitana del flujo vehicular empalma con el cruce hacia la costa, generando demoras.

**Figura 3: Accesibilidad regional y local**



Fuente: Elaboración propia

Algunos conflictos destacables son:

- Cuando hay eventos en la cancha del club River Plate, el puente Udaondo permanece cerrado y el tránsito vehicular hacia la costa y Ciudad Universitaria se torna muy lento, con importantes demoras.
- Los puentes y la colectora de Av. Cantilo son inseguras para el peatón y están mal iluminadas.
- No hay accesibilidad desde CABA hacia Vicente López por la costa, sino sólo por un paso bajo nivel por la Avda. General Paz.
- El acceso a la costa carece de estacionamiento para gran cantidad de vehículos.

Las restricciones a los cruces transversales dificultan el acercamiento desde la ciudad hacia la costa, en especial para el aprovechamiento del espacio público y áreas verdes de recreación. El acceso peatonal a la terraza baja y al tejido urbano no es efectivo a escala urbana y metropolitana, dada la falta de valorización de corredores, como parques lineales o corredores verdes urbanos, donde se priorice a la movilidad no motorizada y se mantenga la continuidad de los diferentes flujos ecológicos (agua, materiales, fauna, vegetación). Sin embargo, se identifican vialidades con potencial para transformarse en corredores verdes, con una combinación entre infraestructura verde y gris.

#### *Fragmentación del uso del suelo*

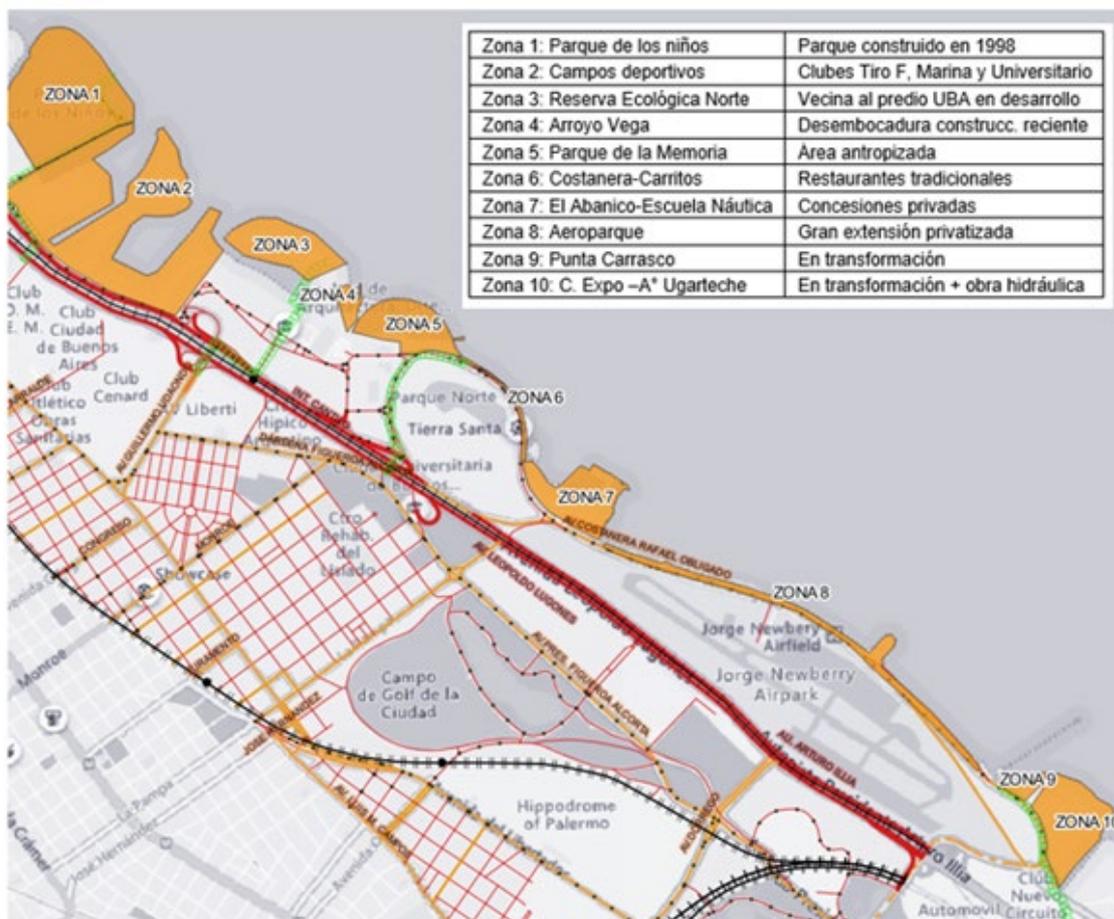
La costa del río de la Plata fue siempre objeto de disputas de uso (Dadon, 2020). La ciudad creció en extensión a expensas del río y entre los proyectos fallidos implicando nuevos rellenos pueden mencionarse la instalación de una Aeroisla para el traslado del Aeroparque y el Puente Buenos Aires-Colonia, en los años 90. En esas controversias coexisten la visión de la ampliación de las infraestructuras y la privatización de las empresas del Estado con el impulso dado a la problemática ambiental a nivel mundial y en nuestro país. Esa polémica pone en evidencia la falta de gestión integrada y los problemas asociados a la mala o nula gestión de las riberas (Fèvre y Dadon, 2011).

En la actualidad se observa una situación de alta fragmentación y decisiones contradictorias. El proyectado Distrito Joven, para trasladar los locales bailables a la franja costera y sacarlas de la trama urbana donde generan ruidos molestos, prevé la instalación de nuevos sitios o locales de recreación, deportes o diversión nocturna, concesionados por un plazo de 10 años en el 35% total del espacio de 9,7 km de extensión. De concretarse el proyecto, aumentaría la fragmentación de la costa y se limitarían aún más la disponibilidad de espacio público, en detrimento de los objetivos explícitamente mencionados en el PUA (COPUA, 2009: 118) y en el Modelo Territorial Buenos Aires (GCABA 2011: 156). Al proyecto del Distrito, se suma el proyecto del Ejecutivo de la Ciudad, aún en trámite legislativo, de rezonificación de un predio de 7,5 hectáreas para la construcción de un complejo habitacional en el sector Costa Salguero - Punta Carrasco, proyecto de privatización que genera renovados conflictos por los usos permitidos en la ribera (Dadon, 2020: 236).

Los espacios públicos de circulación, las áreas abiertas, verdes y recreativas al ser entendidos como productos histórico-culturales, cumplen un rol recreativo, de sociabilidad y como moderadores ambientales. Desde el punto de vista jurídico, urbanístico, ambiental, sanitario, social y cultural, la ribera del río de la Plata debe ser accesible en forma libre y gratuita a la totalidad de la población. Entendido como un derecho, el disfrute del espacio de la ribera es contradictorio con los intereses de la inversión privada y la lógica de las

concesiones empresarias y corporativas que se han aplicado en el reparto del uso del suelo costero (Fig. 4).

**Figura 4: Fragmentación de la costa norte CABA**



Fuente: Elaboración propia.

La zonificación de la Terraza Baja permite identificar 10 zonas (Fig. 4). Se observa que los arroyos, sin estar vinculados al entorno natural, contribuyen a la fragmentación.

Entre la zona 1 y 2 no se verifica continuidad. Además, las concesiones realizadas fragmentan y restringen el espacio. En la zona 1, se verifica la construcción del nuevo Tiro Federal, muy próximo a la costa, interrumpiendo la continuidad de un corredor verde. Los clubes han ido ocupando progresivamente el frente de costa, impidiendo el acceso público.

Entre la zona 3 de la Reserva y la zona 4 no hay continuidad ni equipamiento que permita circunvalar el arroyo y entrar en la zona 5 del Parque de la Memoria, que a su vez no está pensado para darle continuidad a la ribera, sino que posee acceso restringido. La zona 6 de la Costanera se ve abruptamente

interrumpida a la altura del Abanico por clubes, restaurantes y puerto, todos de acceso restringido. La misma discontinuidad se presenta entre la zona 8 comprendida por la costanera de Aeroparque y el club de pescadores, seguido por la zona de Punta Carrasco con sus boliches y restaurantes.

#### *Potencialidades de conectividad y propuestas*

El área costera posee todas las potencialidades físicas y de gobernanza para desarrollarla como espacio público abierto e inclusivo sin poner en riesgo a los servicios ecosistémicos. Tiene una ventaja destacable, por ahora y se ha preservado el dominio público en prácticamente toda la costa, mientras que en áreas comparables, como la Ribera Metropolitana Norte del Gran Buenos Aires, predominan los usos residenciales (Dadon y Oldani, 2017: 260-271).

En términos de conectividad se destaca el potencial del cruce de La Pampa y Av. Lugones para un nodo de transferencia, facilitando la accesibilidad de los pasajeros que salen y arriban de Aeroparque con la construcción de Estación La Pampa, el desarrollo de equipamiento de conectividad y traslados, lo que uniría la costa norte y sur, transversalmente hacia la zona de Belgrano y Palermo y a los pasajeros con la Estación Retiro y la línea de subtes de la ciudad.

En el Sector Terraza Baja existen áreas y vialidades con potencial de transformación, para la construcción de una red continua e inclusiva que integre las distintas tipologías de espacios verdes entre sí y fortalezca la conectividad transversal del tejido urbano-costa.

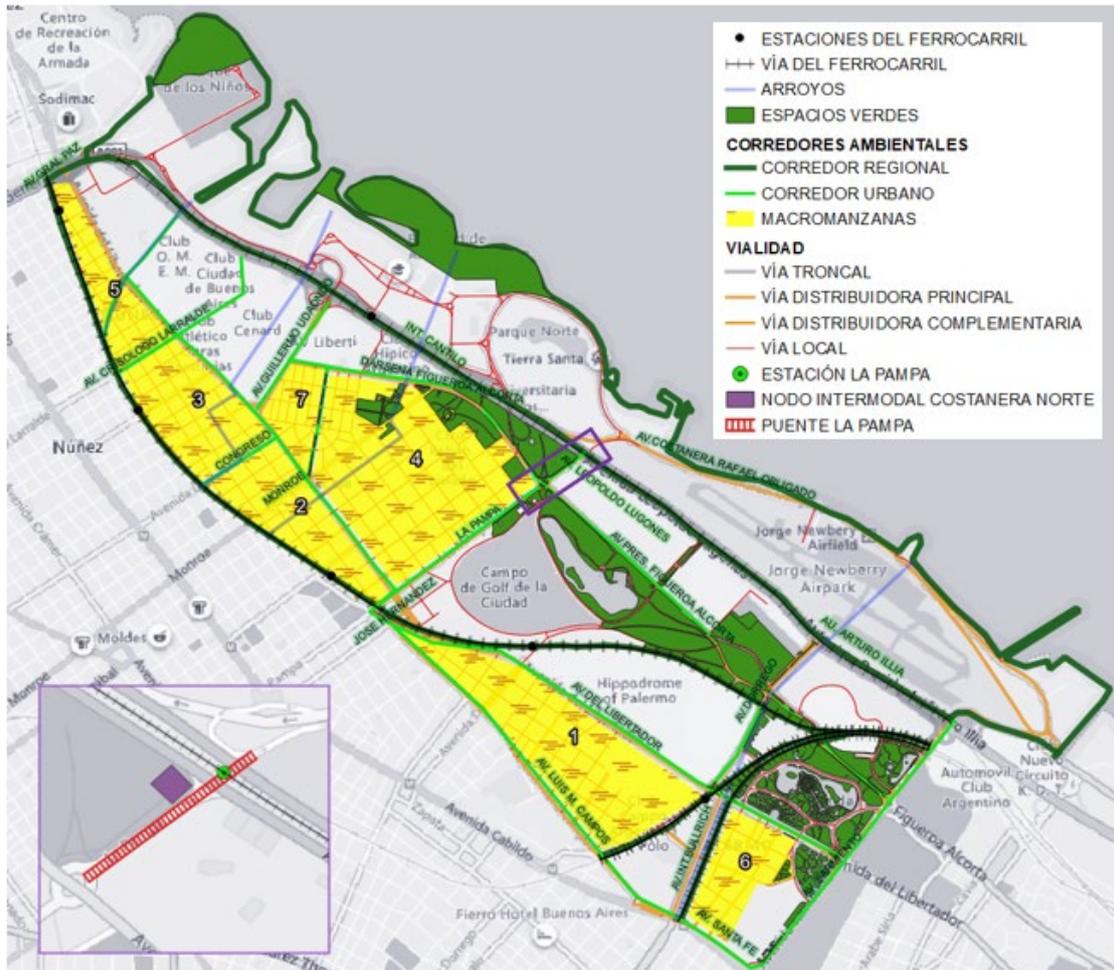
Las áreas de mayor potencialidad para la transformación son las vías que actualmente están sobre los trazados de los arroyos Medrano y Maldonado bajo los lineamientos del Código Urbanístico en materia de corredores verdes.

Con respecto a las avenidas que aportan mayor flujo vehicular regional, Av. General Paz, Av. Leopoldo Lugones y Av. Intendente Cantilo, es preciso redefinir sus colectoras para otorgarles continuidad y variedad a infraestructuras como paseo, bicisendas y veredas.

Tienen también posibilidades de establecer conectividad las vialidades transversales Monroe, La Pampa, Olleros, Dorrego. Estas vialidades además de cumplir con los parámetros exigidos para la transformación en corredores verdes tienen continuidad y características de conectividad metropolitana.

El sector de trama urbana, con el rediseño de estas vías principales tiene gran potencialidad para la delimitación de Unidades de Sustentabilidad Básica (USB) que constituya la estructura que sustenta el sistema de espacios verdes públicos que actúe como amortiguación entre la costa y la ciudad (Fig. 5).

**Figura 5: Potencialidades de conectividad costa- tejido urbano**



Fuente: Elaboración propia

Las USB de reconversión del espacio público, urbano y social se generan a través de la agrupación de manzanas adyacentes cuyas características ambientales y urbano-paisajísticas son homogéneas y/o permiten la identificación de una zona con características particulares y reconocibles. La misma está delimitada por calles o avenidas perimetrales, dejando en su interior una trama de calles de prioridad para el peatón y acceso restringido vehicular para los habitantes de estos sectores.

*Problema de la gobernanza actual*

La Constitución de CABA y el PUA, ponen el acento en que la planificación y la gestión debe ser con participación de los actores sociales y transdisciplinaria, y que a ella se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas. Se trata, en este aspecto, de una Constitución de avanzada, que incorpora también el concepto de democracia participativa, la descentralización del poder

político en Comunas, el presupuesto participativo, información y audiencias públicas entre otros instrumentos. Sin embargo, en la última década asistimos a una reversión de dichos conceptos, transformando la gestión participativa en empresarialismo urbano (Kulekdjian *et. al.*, 2018). En la gestión actual, podríamos decir que el “índice de permeabilidad” de la sociedad civil en el Estado, ha ido descendiendo. La gestión se recuesta en las corporaciones empresarias antes que en los demás actores del entramado social. Cuando se conformó el Consejo del Plan Urbano Ambiental se fijaba como objetivo “constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales...” para dar “respuesta acabada al derecho a la ciudad para todos sus habitantes” (COPUA 2009: 28). Se establecieron como instrumentos participativos: la Comisión Asesora; el Foro Participativo Permanente y la Audiencia Pública (COPUA 2009: 54). Pero cuando los actores sociales son apartados y subalternizados, el desequilibrio en la balanza de poder se hace manifiesto y se terminan priorizando los intereses inmobiliarios y de las contratistas, que moldean la ciudad bajo una lógica mercantil a veces reñida con los objetivos explícitos del PUA.

La formulación de un plan sectorial para la revisión del uso de los espacios públicos y privados en la Terraza Baja Norte constituye una oportunidad para contemplar mecanismos de gobernanza democráticos con una agenda de participación social para coordinar y hacer compatibles el uso del suelo y la gestión de este.

#### *Recursos de la estructura normativa actual*

El nuevo Código Urbanístico carece de una consideración específica del borde costero como un conjunto. Los análisis de accesibilidad regional, urbana y local son realizados con la geometría de distancias y no con la realidad de la accesibilidad viaria. No existe una crítica con respecto a la fragmentación ni a la propiedad de los predios. A diferencia del Riachuelo y de la Av. General Paz en versiones previas, no se considera la costa como una unidad, y las necesidades de continuidad, tratamiento del espacio público, transporte colectivo y equipamientos que comporta.

#### **Discusión**

##### *Conflictos de la Terraza Baja Norte*

Considerando los servicios ecosistémicos aportados a la ciudad por el río, ¿qué alternativas podrán establecer una conexión efectiva para mejorar el intercambio ecológico entre la costa y la ciudad? ¿Cuál es el patrón que corresponde a la recuperación e integración de la Costanera Norte que tiene condicionantes históricos y urbanos particulares?

En cuanto a la gobernabilidad ¿cómo coordinar y hacer compatibles los usos del suelo y las actividades a desarrollar con la mayor protección de la dinámica natural y la gestión sectorial integrada?

Las dificultades para el acceso a la costa generan la falta de apropiación ciudadana de uno de los paisajes de mayor riqueza de la ciudad. El interrogante que se podría formular es si la costanera, un no-lugar con poca pertenencia social, de tránsito rápido, pura conexión vial intransitable, para verla desde el automóvil mientras nos desplazamos, puede ser recuperada como un ámbito de paseo y recreación para la ciudadanía.

La conectividad transversal tiene gran potencialidad en la terraza baja por el eje Figueroa Alcorta y Libertador que presenta una estructura con posibilidades de rediseño para incorporar otra movilidad. Las piezas alineadas presentan una gran autonomía con respecto al uso, la privacidad y control. ¿Será posible encontrar actividades intermedias que permitan hacer más blandos los límites impuestos por cada uno de los predios? ¿Cuáles serían esas actividades que sean compatibles en términos ambientales y permitan la convocatoria social?

Un estudio con este enfoque y con base participativa, podría ser parte de una posible vinculación entre el Código Urbanístico que promueve las Unidades de Sustentabilidad Básica, la Ley de Distrito Joven y de un futuro Código Ambiental que se espera desde hace más de un cuarto de siglo. ¿Se podría reajustar las partes con nuevos objetivos que promuevan mayor integración urbana y ciudadana a un espacio privilegiado y singular?

La experiencia de la gestión de este sector contradice esta necesidad relevante por la resistencia de actores que cuentan con gran autonomía e impiden, por la particularidad de los propios requerimientos, la gestión integrada y termina instalando un reparto de competencias y jurisdicciones sin coordinación. La dinámica actual, lejos de optimizar las potencialidades, tiende a perpetuar problemas de larga data. Se trata entonces de replantear la situación, comprender sus potencialidades y ofrecer alternativas viables para incrementar la calidad del espacio público, extender y mejorar el vínculo entre la ciudad y el espacio costero, con una transición entre la naturaleza costera y la ciudad de la terraza baja para mejorar la accesibilidad y caminabilidad del corredor verde y la Costanera Norte.

#### *Propuestas para la Terraza Baja*

Se propone la formulación de un Programa de Gestión Costera Integrada para la sección de mayor valor ecosistémico de la ciudad. El concepto de gestión integrada tiene significado social y territorial. Busca desarrollar un proceso de planificación agendístico con coordinación y participación de los actores implicados, para preservar la costa y mejorar su relación con el resto de la

ciudad. Se sustenta en una mirada integral de la ciudad como espacio de derechos y disfrute para todos sus ciudadanos, objetivo que potencia la extensión y democratización de los espacios públicos y los espacios verdes, impulsando una lógica de ciudad abierta, inclusiva y participativa. La propuesta central es integrar el espacio territorial con una agenda de discusión e intercambio en el marco de espacios de participación y elaboración de una gestión integral.

*Propuesta de gobernanza democrática e instrumentos de gestión*

Siguiendo el Plan Urbano Ambiental, se propone la conformación de un Grupo Multiactorial de la Terraza Baja Norte, que puede asumir tareas referidas a la proposición de prioridades, monitoreo y cursos de acción para la implementación de las acciones. Este ámbito podría discutir propuestas como las aquí presentadas, u otras formuladas por diversos actores, instituciones académicas o interesados en la materia, y someterlos a discusión y perfeccionamiento.

Respecto a la costa, el enfoque de la gobernanza plantea un modelo de gestión mediante principios ligados a la coordinación y cooperación, la construcción de redes, el ensayo de nuevos instrumentos, el aprendizaje social, etc. Para ello hay que aceptar como indelegable la participación de los agentes sociales, la transparencia en la toma de decisiones, normativa y responsabilidades, instituciones, coordinación y cooperación, estrategias, instrumentos, capacitación, recursos, información y participación (Barragán, 2016: 171-183). También se requiere revisión a nivel presupuestario, considerando las amenazas periódicas al conjunto del proyecto con los vaivenes de las crisis económicas y los cambios institucionales de gobierno. Para ello, se necesita reforzar institucionalmente la autoridad y dotarla de recursos técnicos y financieros sólidos.

En el marco de un Programa de Gestión Costera Integrada, se sugiere encarar proyectos diferenciados que abarquen la totalidad de la costa del río de la Plata (Fig. 6).

Figura 6: Programa terraza norte baja y plan de gestión costero



Fuente: Elaboración propia

*Proyectos de Acupuntura Urbana identificados*

Los siguientes proyectos podrían otorgar mayor accesibilidad e integración de la costa:

1. Desarrollo del “nodo intermodal Costanera Norte” en el espacio de intersección de La Pampa y Av. Lugones con la construcción de una nueva estación intermedia, La Pampa, del FFCC Belgrano Norte, y la restructuración del nodo para permitir la accesibilidad peatonal y vehicular. Además, se debiera prever la conexión de las líneas de colectivo costeras con el “nodo intermodal”, según lineamientos del plan de movilidad sustentable y del Bus Aeroparque para transportar a los pasajeros desde el aeropuerto hacia el “nodo intermodal”.

2. Creación de un circuito de “Bus Híbrido Costero” a lo largo de toda la costa con base en el “nodo intermodal”, que formará parte del Plan de Movilidad Sustentable de CABA (Ecobus).
3. Creación de un corredor peatonal y para ciclistas con nuevas estaciones y con la apertura de bicisenda en el cruce peatonal de Av. Comodoro Martín Rivadavia y en los cruces Udaondo y Av. Sarmiento.
4. Ampliación y equipamiento de la Av. Cantilo. Apertura de acceso libre con equipamiento de: - Reserva Ecológica - Ciudad Universitaria - Parque de la Memoria. Apertura de colectora Av. Lugones con equipamiento gris-verde y conexión con avenidas y calles transversales, como Av. Comodoro Martín Rivadavia, Santiago Calzadilla, Miguel B. Sánchez.
5. Apertura de nuevo espacio público natural, recreativo y cultural de la ciudad en los espacios de las concesiones que caducan, con posible intervención de rellenado para la ampliación de ese espacio.
6. Transformación de las vías Av. Comodoro Martín Rivadavia, La Pampa, Olleros, Monroe, Av. Int. Bullrich y Av. Dorrego en corredores verdes urbanos con inserción de infraestructura verde y gris como vías conectoras para el diseño de Unidades de Sustentabilidad Básica. Transformación en corredores verdes regionales las Av. General Paz, Av. Leopoldo Lugones y Av. Intendente Cantilo con rediseño de las colectoras con arbolado y equipamiento.

#### *Oportunidad para el desarrollo de la propuesta*

En un contexto socioeconómico caracterizado por crisis recurrentes en la financiación de obra pública, la tendencia a reemplazar la planificación a mediano y largo plazo por proyectos urbanos puntuales espaciados en el tiempo puede favorecer la concreción de los mismos. Sin embargo, la ausencia de una visión consensuada para la costa lleva a la multiplicación de usos y actividades no dependientes de la costa ni necesariamente ligados a ella y ajenos a las potencialidades que ofrece la proximidad con el río. Por otra parte, la fragmentación espacial y los conflictos de uso se agudizan debido a la instrumentación incompleta o nula de políticas referidas al espacio público que, en cambio, se promueven explícitamente en el resto de la ciudad, como las referidas a movilidad, tránsito, corredores verdes, etc.

Resulta necesario entonces mejorar la accesibilidad que permita disminuir los viajes en medios públicos y alentar la peatonalidad y la movilidad individual en bicicleta y medios con baja contaminación y reservar los espacios disponibles como espacios recreativos que son necesarios para la recreación con distanciamiento y no destinarlos a otros usos.

Es oportuno entonces avanzar en proyectos integradores de la ciudadanía en el final de la pandemia y la posterior crisis económica para la reconstrucción de la ciudad con nuevos objetivos que integren la visión ambiental con los requerimientos sociales de la ciudadanía.

### **Bibliografía**

Barragán Muñoz, J. M.; De Andrés María (2016). Aspectos básicos para una gestión integrada de las áreas litorales de España: conceptos, terminología, contexto y criterios de delimitación. *Journal of Integrated Coastal Zone Management*, 16(2), 171-183.

CoPUA (2009). *Plan Urbano Ambiental. DOCUMENTO FINAL*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano, CoPUA Consejo del Plan Urbano Ambiental.

Dadon, J. R. (2020). Procesos de configuración de frentes urbanos costeros: La ribera de Buenos Aires (Argentina). *Investigaciones Geográficas*, 74, 223-243.

Dadon, J. R. y Oldani, J. I. (2017). Interjurisdictional coastal management in metropolitan areas. *Ocean & Coastal Management*, 148, 260-271.

Fèvre, R. y Dadon, J. R. (2011). Planificación y Manejo Costero Integrado en Espacios Urbanocosteros de Argentina. *Área*, 17, 55-67.

GCABA (2011). *Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060*. Buenos Aires, Subsecretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano, GCABA.

Kulekdjian, F. M., Aldao, M. y Baldiviezo, J. M. (2018). Institucionalidad, descentralización y participación ciudadana en la planificación urbano-ambiental en la ciudad de Buenos Aires. 3º Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana, Córdoba, Argentina. Disponible en: <https://rdu.unc.edu.ar/>