
**Territorio, paisajes y actores:
un abordaje desde las políticas públicas de ordenamiento
del borde ribereño de Paraná, Entre Ríos**

**Territory, Landscapes, and Actors:
A Public Policy Approach to the Planning of
the Riverfront in Paraná, Entre Ríos**

*Marina Blanca**
*David García Vitor***

Fecha de Recepción: 3 de agosto de 2025
Fecha de Aceptación: 1 de octubre de 2025

DOI: <https://doi.org/10.46553/RGES.61.2025.p49-68>

Resumen

El estudio aborda el paisaje ribereño, tanto natural como cultural, en las políticas públicas de ordenamiento territorial en Paraná, Entre Ríos. Se enfoca en la relación entre paisaje, patrimonio y actores en el borde ribereño norte de la ciudad —desde Bajada Grande hasta el Arroyo El Yeso—, con especial atención a Puerto Nuevo y Puerto Viejo, espacios que conservan la memoria material e inmaterial local.

El trabajo permite identificar los principales problemas sociales, territoriales, ambientales y culturales del paisaje, y su vínculo con las políticas de ordenamiento. Se propone como una contribución teórico-metodológica para incorporar a los actores, sus instituciones y lógicas en la planificación territorial desde una perspectiva paisajística.

Palabras clave: Paisaje; Patrimonio cultural y natural; Actores; Políticas públicas de ordenamiento territorial

Abstract

This study focuses on the riparian landscape —both natural and cultural— within public land-use planning policies in Paraná, Entre Ríos. It examines the complex relationship between landscape, heritage, and stakeholders along the northern riverfront, from Bajada Grande to the El Yeso stream, with particular attention to Puerto Nuevo and Puerto Viejo, areas that preserve the city's tangible and intangible memory.

* FADU-UNL; FCG-UADER. blanca.marina@uader.edu.ar

** FCG-UADER. vitor.david@uader.edu.ar

The research identifies key social, territorial, environmental, and cultural issues affecting these landscapes and their connection to land-use policies. It offers an initial theoretical and methodological reflection aimed at integrating stakeholders, their institutions, and logics into territorial planning through a landscape-centered approach.

Keywords: Landscape; Cultural and natural heritage; Stakeholders; Public land-use planning policies

Introducción

El caso se centra en el paisaje ribereño de la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, Argentina; y la estrecha vinculación de los actores locales y sus problemas en la arena de intereses diversos, enmarcados en las políticas públicas de ordenamiento territorial tanto local como multi-jurisdiccional. El tema de estudio es el paisaje ribereño, natural y cultural, en las políticas públicas de ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial exige, como instancia inicial, el reconocimiento del territorio en su multidimensionalidad y en relación con los sujetos que lo habitan, perciben y transforman. Desde un enfoque cualitativo, el territorio se configura como un proyecto colectivo en permanente construcción, que integra procesos de comprensión, gestión, innovación institucional y distribución de bienes y servicios.¹ Esta perspectiva sostiene que los actores sociales disputan y producen el territorio como una co-construcción y co-destrucción socio-natural, en la que se entrelazan dinámicas materiales, simbólicas y decisionales.²

El ordenamiento territorial, como función pública aplicable a ámbitos urbanos y rurales, se fundamenta en la capacidad de los ecosistemas para absorber las acciones humanas y considera los riesgos ambientales y procesos naturales. Mediante planes y proyectos, se propone una estrategia de gestión estructurada que se contrapone a la lógica de mercado, con el objetivo de promover un desarrollo territorial equitativo y sostenible en espacios fluviales.

El objetivo de este trabajo es observar la compleja relación entre el paisaje, el patrimonio cultural y natural y los actores clave que participan en las políticas de ordenamiento territorial del borde ribereño de la Paraná en su fragmento norte, desde Bajada Grande hasta el Arroyo El Yeso, en particular en los nodos de Puerto Viejo y Puerto Nuevo.

Desde una perspectiva de la geografía cultural, la investigación aborda el paisaje como manifestación singular de una cultura del río, con el objetivo de fortalecer y reestablecer identidades ecológicas, culturales y ambientales asociadas al paisaje ribereño.

¹ André Corboz. “El territorio como palimpsesto”, *Diogenes*, 121 (1983): 14–35.

² Horacio Bozzano “Territorio: definición, reflexión y perspectiva”. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017.

El paisaje se asume como un medio para conocer, vincularse e intervenir, a partir de planes y proyectos, preventiva y proyectualmente en los territorios, desde una perspectiva socio cultural y ambiental con una lectura de sus permanencias urbanas.

Se propone, en este sentido, superar la visión del río como simple límite geográfico, promoviendo su gestión desde una mirada ecosistémica integral y con criterios de equidad social y cultural. Este borde fluvial urbano concentra múltiples miradas, saberes y posicionamientos en torno a su significación y transformación.

Metodología

El estudio se desarrolla desde un enfoque cualitativo sustentado en el método *Territorii*³, complementado con herramientas de análisis del paisaje y de políticas públicas. Esta metodología permite abordar la complejidad del sistema ribereño de Paraná, focalizando en los sectores de Puerto Viejo y Puerto Nuevo como ámbitos representativos para comprender las interacciones entre territorio, patrimonio y actores sociales. El abordaje evidencia tensiones entre el territorio vivido, pensado y legal, y destaca al patrimonio natural y cultural como base para una gobernanza territorial situada y sostenible.

Una aproximación al paisaje ribereño y el patrimonio desde la visión del ordenamiento territorial y sus políticas

El ordenamiento territorial se presenta como una función transversal que incide en los niveles sectorial, urbano-territorial y económico mediante la implementación de planes, normas y códigos con impacto espacial. Su finalidad es asegurar condiciones mínimas que garanticen una calidad de vida adecuada para toda la población, preservar los fundamentos naturales de la vida y mantener el potencial del suelo y sus recursos.⁴

En este sentido, las políticas públicas juegan un rol esencial al articular decisiones estatales con demandas sociales priorizadas, sustentándose en la normativa vigente y en programas estratégicos de proyectos y acciones⁵. Esto permite posicionar temas clave en las agendas públicas y anticipar impactos socio-ambientales.

Por su parte, el territorio se concibe como una categoría integradora y multi-escalar que vincula dimensiones naturales, institucionales y sociales, entendido como una construcción

³ Horacio Bozzano, "Territorio: definición, reflexión y perspectiva". Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017.

⁴ Domingo Gómez Orea, *Ordenación territorial: una aproximación desde el medio físico* (Madrid: Mundi-Prensa, 1999).

⁵ Manuel Tamayo Sáez, *Políticas públicas: teoría y práctica* (Madrid: Editorial Tecnos, 2004).

social donde se expresan formas de autoridad estatal y desigualdad en el ejercicio de derechos. Frente a conflictos socio-ambientales crecientes, se destaca la necesidad de reforzar las dimensiones cultural y ambiental del ordenamiento territorial.

Esta concepción lo reconoce no solo como soporte físico, sino como una construcción social situada, que incorpora patrimonio, infraestructura, tecnologías y dinámicas comunitarias, expresando formas de organización estatal y de ejercicio desigual de derechos. Frente al avance de los conflictos socio-ambientales, el ordenamiento territorial enfrenta el desafío de reforzar las dimensiones cultural y ambiental que lo atraviesan.

El paisaje, como construcción social⁶, representa una vía para promover conciencia cultural y enriquecer los procesos de gestión y planificación. En el contexto argentino, esta perspectiva exige una revisión crítica de experiencias previas que permita generar estrategias de ordenamiento local más inclusivas y sostenibles. Como resultado de intervenciones públicas o de la interacción espontánea entre sociedad y naturaleza, el paisaje debe orientarse a mejorar la calidad de vida mediante la integración de condiciones ambientales, laborales, educativas y sanitarias, fortaleciendo además la identidad colectiva a través de prácticas participativas. Este horizonte requiere encauzar el desarrollo hacia la sustentabilidad, consolidando la articulación institucional y reconociendo el paisaje como expresión de relaciones socioculturales y ambientales que deben ser valoradas y protegidas.

Paisajes fluviales y patrimonio

UNESCO⁷ concibe el patrimonio como un legado vital que articula pasado, presente y futuro, valorando su dimensión cultural y natural como fuente insustituible de vida. Esta visión propone entender el patrimonio cultural como una construcción dinámica, inserta en los procesos sociales y productivos contemporáneos, alejándose del enfoque conservacionista que lo encierra en el pasado.

Se cuestiona entonces la perspectiva técnico-profesional anclada en la identidad, la tradición y la estética monumental. Tal enfoque resultaría limitado ante nuevas formas de apropiación vinculadas al desarrollo urbano, el turismo y la comunicación, también transformadores del valor patrimonial del territorio.

En este sentido, el patrimonio se presenta como parte activa de los mecanismos culturales, abriendo interrogantes sobre cómo resignificar edificaciones históricas en función

⁶ Joan Nogué, *La construcción social del paisaje* (Madrid: Biblioteca Nueva, 2009).

⁷ UNESCO, *Valorar los servicios de suministro de agua y de saneamiento*, Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos. París: UNESCO, 2021, <https://www.unesco.org/reports/wwdr/2021/es/valorar-los-servicios-de-suministro-de-agua-y-de-saniamiento>.

de necesidades actuales.⁸ Visión que viene desafiando los marcos tradicionales de conservación, aludiendo a las dimensiones simbólicas, sociales y políticas que configuran el patrimonio en contextos cambiantes.

La UNESCO⁹ destaca el valor integral del agua como recurso natural, social y cultural, acentuado tras la pandemia de COVID-19, que evidenció su relevancia para las poblaciones más vulnerables. Más allá de sus funciones vitales, el agua contribuye al bienestar físico, mental y espiritual, y posee significados simbólicos que reflejan dualidades —vida y destrucción, pureza y caos— presentes en diversas cosmovisiones. Estos valores relacionales expresan la estrecha conexión entre el agua, el territorio y las prácticas culturales que configuran los paisajes del agua. Pero, sobre todo, el agua también es un factor que propicia conflictos, ya que puede ser motivo de enfrentamiento, pero un espíritu de diálogo ayuda a transformar los conflictos por el agua en cooperación.

En el caso de estudio, como en otros territorios del agua, la condición acuática del paisaje sólo se reconoce ante eventos extremos, con respuestas centradas en soluciones ingenieriles o visiones idealizadas de la naturaleza.¹⁰ El paisaje se plantea como un desafío teórico, metodológico y proyectual, en tanto proceso social en disputa y continua resignificación. Afrontar estos problemas requiere superar la dicotomía entre el dominio humano sobre la naturaleza y su aparente naturalización sin intervención.

Los paisajes del agua se definen como sistemas territoriales dinámicos, construidos por la interacción entre elementos físicos —con el agua como eje estructurante— y componentes antrópicos.¹¹ Estas configuraciones expresan desigualdades y disputas de poder sobre el patrimonio, donde prevalecen visiones hegemónicas que reproducen privilegios, frente a resistencias que buscan sentidos alternativos.

Interpelar las políticas públicas desde esta perspectiva implica reconocer al paisaje como construcción social y espacio de conflicto, capaz de reflejar tanto permanencias como transformaciones en los territorios ribereños.

⁸ Néstor García Canclini. “Los usos sociales del patrimonio cultural”, en *Patrimonio etnológico. Nuevas perspectivas de estudio*, editado por Encarna Aguilar Criado (Sevilla: Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, 1999), pp. 16–33.

⁹ UNESCO, *Los valores culturales del agua*. Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos. París: UNESCO, 2021. <https://www.unesco.org/reports/wwdr/2021/es/valores-culturales-del-agua>.

¹⁰ Alexis Chausovsky, Marilyn Contardi, Sergio Delgado, Edgardo Dobry, Enrique Fernández Domingo, Gustavo Lambruschini, Claudia Rosa, Graciela Silvestri, Graciela Villanueva. *El Horizonte Fluvial. Coloquio En País Del Sauce*. Colección El País Del Sauce. Paraná: Eduner. 2017.

¹¹ Anna Palom. “Los paisajes del agua como paisajes culturales: conceptos, métodos y una experiencia práctica para su interpretación y valorización.” *Scripta Nova*, 2007. <https://www.researchgate.net/publication/41734302>

El territorio legal y una aproximación al paisaje y sus problemas

En América Latina, especialmente en Argentina, las crecientes dificultades sociales y ambientales en territorios urbanos y rurales fragmentados e inequitativos han impulsado el ordenamiento y la planificación territorial como respuesta coordinada a compromisos ambientales y culturales globales y regionales. Esta planificación propone integrar diversas escalas y dimensiones del territorio a través del paisaje, fortaleciendo la identidad local, el vínculo de los habitantes con su entorno y su participación en la gestión territorial.

La creciente tensión entre desarrollo urbano y conservación ambiental representa un desafío central. La región, pese a poseer una destacada biodiversidad y riqueza cultural, enfrenta amenazas derivadas del crecimiento urbano acelerado y el uso desorganizado del suelo. Estas transformaciones alteran las dinámicas territoriales y eco-sociales, reduciendo áreas rurales y naturales, debilitando actividades agropecuarias y fomentando una mayor concentración poblacional urbana que intensifica la presión sobre los ecosistemas y las culturas que los habitan. “El presente y futuro de América Latina están intrínsecamente asociado con el crecimiento de sus áreas urbanas. Uno de los indicadores más claros es la población. Más de la mitad de la población total del planeta, aproximadamente 3.3 mil millones de personas, viven en áreas urbanas (United Nations Centre for Human Settlements)”.¹²

Dicha situación de problemáticas “se da en un contexto nacional en donde “el 90% de la población se encuentra urbanizada, es decir, que vive en localidades con al menos 1.500 habitantes y que promedian los 30 mil habitantes. Dejando a un lado a las grandes ciudades de Argentina, como el Gran Buenos Aires, Córdoba o Rosario, el territorio nacional está conformado predominantemente por ciudades intermedias y pequeñas”. Además, “al menos acceden a una vivienda adecuada. Esto significa que el 25% de los hogares no gozan de un derecho humano reconocido por pactos internacionales”, y por la Constitución Nacional.¹³ En Argentina, el ordenamiento territorial y el paisaje se incorporan al marco jurídico mediante reformas que consagran derechos ambientales y humanos. El artículo 41 de la Constitución Nacional garantiza el derecho a un ambiente sano y equilibrado, establece el deber de preservar este entorno para futuras generaciones y ordena un uso racional de los recursos, la protección del patrimonio natural y cultural, y la promoción de la educación e información ambiental.

¹² Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), “Ciudades intermedias como polos de emprendedurismo digital inclusivo,” CIPPEC, 2024. <https://www.cippec.org/textual/ciudades-intermedias-como-polos-de-emprendedurismo-digital-inclusivo/>.

¹³ Francesca Blanc et al., “Latin American Spatial Governance and Planning Systems and the Rising Judicialisation of Planning,” *Disp – The Planning Review* 58, n.º 4 (2023): 22–39, <https://doi.org/10.1080/02513625.2022.2200654>.

La Constitución de Entre Ríos ratifica estos principios (arts. N° 22 y N° 26), reconociendo el ambiente saludable y el desarrollo sustentable en tanto derecho fundamental, así como la cultura tangible e intangible como patrimonio común a preservar. Además, establece que el Estado Provincial deberá aplicar políticas ambientales basadas en principios tales como sustentabilidad, precaución, equidad intergeneracional y responsabilidad.

En coherencia con ello, la Ley Nacional N° 25.675/2002 de Ambiente promueve una gestión sustentable del ambiente, la protección de la biodiversidad y el desarrollo sostenible. Esta normativa habilita instrumentos como la evaluación de impacto ambiental, la educación, el diagnóstico territorial y el régimen económico del desarrollo sustentable y entre ellos el ordenamiento ambiental del territorio.

La provincia de Entre Ríos adhiere a esta ley mediante decretos reglamentarios (4.977/99, 3237/10 y 3498/16), que definen procedimientos de aplicación y establecen competencias compartidas entre los niveles provincial y municipal para la gestión de bienes naturales y culturales. Situaciones que generan en lo administrativo confluencia de competencias no resueltas desde las diferentes jurisdicciones.

El gobierno de “los recursos naturales”

La gestión de los recursos naturales reviste especial relevancia dentro de las competencias político-administrativas del Estado en materia de ordenamiento territorial, particularmente en zonas ribereñas donde confluyen distintas jurisdicciones y dominios públicos y privados.

La Constitución Nacional (art. 124) establece que las provincias poseen el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios. En concordancia, la Constitución de Entre Ríos reafirma este principio y otorga al Estado provincial la potestad de aprovechamiento, preservación, conservación y defensa de dichos recursos, exigiendo además que las leyes aseguren un uso racional y sustentable, en función de las necesidades locales (art. 85).

A su vez, la Constitución entrerriana promueve la gestión sustentable de montes nativos, selvas ribereñas y especies autóctonas, fomentando actividades que garanticen la estabilidad ecológica. Declara al suelo como recurso natural permanente para el trabajo y la producción, y en su artículo 25 establece la concurrencia de competencias entre Provincia, municipios y comunas para garantizar un hábitat digno y planificar políticas territoriales integrales.

El Código Civil y Comercial de la Nación (art. 235) define como bienes del dominio público, salvo disposición contraria, a los cuerpos de agua navegables —ríos, arroyos, lagos,

lagunas y estuarios—, así como glaciares, ambientes periglaciales y aguas subterráneas de interés general. También incluye playas, lechos, islas, caminos, plazas, canales, puentes, ruinas y yacimientos arqueológicos o paleontológicos. Asimismo, define el camino de sirga como una franja libre de quince metros a lo largo de cauces o riberas, destinada a garantizar el acceso público al transporte acuático.

Fragmentación institucional y desafíos de articulación

No obstante, lo expresado, el marco jurídico argentino carece de una concepción integradora del manejo del agua en las políticas públicas. Este vacío responde a un sistema republicano híbrido —con raíces en el Derecho continental europeo y elementos anglosajones— sumado a la dispersión normativa entre distintos niveles de gobierno. Tal fragmentación se manifiesta tanto entre Nación, Provincia y Municipio como dentro de cada jurisdicción, donde diversos organismos intervienen sobre una misma materia con marcos legales disímiles, generando superposición de competencias y dificultando la gestión coordinada, especialmente en los espacios ribereños. Ejemplo de esta dispersión es la gestión del agua: la Prefectura Naval Argentina ejerce funciones de policía de la navegación y control ambiental; el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo aborda las cuestiones climáticas, y la Agencia Nacional de Puertos y Navegación regula el transporte y las tarifas fluviales.

Regulación provincial sobre el agua, el sistema hídrico y los bosques

En el ámbito provincial, la Constitución reconoce al agua como un recurso natural, colectivo y esencial, vinculado al desarrollo humano y a la preservación de los ecosistemas, garantizando su acceso, potabilidad y saneamiento como derecho fundamental. En este marco, la Ley N.º 9.172/98 regula el uso de aguas subterráneas y superficiales con fines productivos, basándose en los principios de equidad, proporcionalidad y racionalidad. Promueve el concepto de “aprovechamiento racional”, entendido como uso eficiente y socialmente útil, orientado a la conservación ambiental.

Para las cuencas compartidas, la ley prevé la concertación interjurisdiccional, bajo la coordinación del CORUFA, organismo que articula decisiones entre representantes estatales, productivos y profesionales. Sin embargo, su aplicación depende de cada gestión y presenta indefiniciones respecto de las competencias municipales.

Entre Ríos asume además la responsabilidad de gestionar los humedales y garantizar su uso sustentable, prohibiendo obras de gran escala que alteren la libre circulación de aguas o el equilibrio de los ecosistemas. En este sentido, la Ley Provincial N.º 9008 —aún sin reglamentar— establece la delimitación de la línea de ribera y la elaboración de mapas de riesgo

hídrico para los ríos Paraná, Uruguay y cursos interiores. No obstante, la gestión de los arroyos urbanos, como los que atraviesan la ciudad de Paraná, continúa indefinida debido a la ambigüedad sobre su navegabilidad y la limitada intervención institucional en la definición de riesgos y bordes fluviales.

Por otra parte, la Ley Nacional N.º 26.331¹⁴ de Presupuestos Mínimos para la Protección de Bosques Nativos establece principios de conservación, restauración y aprovechamiento sostenible, incorporando criterios territoriales basados en variables ambientales y culturales. Su correlato provincial, la Ley N.º 10.284, regula el ordenamiento territorial del bosque nativo en Entre Ríos.

En complemento, la Ley Provincial N.º 10.479/2017¹⁵ crea el Sistema de Áreas Naturales Protegidas, que incluye dominios públicos y privados, principalmente vinculados al monte nativo. Dentro de este marco se encuentra el Área Natural Protegida de Usos Múltiples Paraná Medio, actualmente sin plan de manejo, lo que evidencia la diversidad de escalas y gestiones que confluyen en el territorio.

Áreas protegidas y patrimonios

En materia patrimonial, la Ley Nacional N.º 25.743 protege el patrimonio arqueológico y paleontológico, declarando estos bienes de dominio público e inalienables. La Ley N.º 25.197 crea el Registro Nacional de Bienes Culturales, mientras que la Ley Provincial N.º 10.911/2021 amplía la definición de patrimonio cultural, incorporando bienes materiales, inmateriales y el patrimonio cultural viviente. Aunque algunas normas contemplan fondos para su implementación, estos recursos han sido progresivamente restringidos.

En conjunto, este marco normativo permite desarrollar políticas públicas con impacto social, cultural y ambiental. Sin embargo, las leyes vinculadas al agua y al sistema hídrico presentan escasa articulación con la dimensión paisajística, frecuentemente abordada solo desde su valor natural o patrimonial.

En síntesis, la falta de integración territorial y de objetivos públicos comunes dificulta concebir el paisaje ribereño del Paraná como un sistema funcional que contribuya a la calidad de vida y fortalezca el entramado sociocultural y patrimonial urbano.

¹⁴ Decreto 888/2024: elimina el Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos. (FOBOSQUE). Lo que significa un retroceso en materia ambiental.

¹⁵ www.entrerios.gov.ar/ambiente/index.php?codigo=269&condsubmenu=300&codppal=216

Caso de estudio: borde ribereño de Paraná

El caso de estudio se localiza en el borde ribereño de la ciudad de Paraná, capital de la provincia de Entre Ríos y del departamento homónimo, con 268.889 habitantes (Censo 2022) y un ejido de 137 km², a la vera del río Paraná (imagen 1).



Imagen 1.

Paraná, ciudad puerto en sus orígenes, se proyecta hoy como un nodo regional con potencial para articular flujos socioeconómicos globales y locales. A lo largo del tiempo, ha atravesado diversos procesos de transformación que dejaron huella en su sistema territorial y en el paisaje ribereño. Este último constituye un entramado complejo, tensionado por dimensiones socioeconómicas, socio-ambientales, socioculturales y político-institucionales, configurado en torno al corredor fluvial del río Paraná.

Estas dimensiones se entrelazan en la cultura del río y en los espacios urbanos de borde, vividos y apropiados por la comunidad como parte del patrimonio natural, simbólico, cultural y social, a lo largo de un tramo de aproximadamente 8 km que se extiende desde el antiguo atracadero de Bajada Grande hasta el área de la Toma Nueva.

El sistema natural —río, anegadizos, arroyos y barrancas— junto con los modos históricos de ocupación, ha determinado la estructura de accesos, desplazamientos e infraestructuras urbanas, particularmente en el sector comprendido entre Bajada Grande y el arroyo El Yeso.

La presencia de componentes construidos de larga permanencia ha condicionado y potenciado el crecimiento urbano, configurando espacios que inciden en las formas contemporáneas de habitar. La morfología territorial, caracterizada por hendiduras y desniveles, genera dificultades para la continuidad de redes básicas (cloacas, agua potable, gas, desagües pluviales) y para la conectividad vial interior. Ello deriva en un paisaje diverso y heterogéneo, pero fragmentado socio-espacialmente.

En este espacio se instalaron infraestructuras de movilidad, permuta y comercio —como Puerto Viejo¹⁶ y Puerto Nuevo— que modificaron la estructura natural desde el origen de la ciudad, influyendo en las dinámicas socioeconómicas y culturales tanto durante su actividad portuaria como luego de su cese. Estos lugares, constitutivos del origen urbano, funcionaron como nodos de intercambio y contacto con el río, albergando procesos fundacionales, movimientos poblacionales y eventos históricos clave en la conformación del Estado nacional y provincial. El legado resultante es un patrimonio arquitectónico y urbano hoy entrelazado con nuevas lógicas socio-territoriales locales, regionales y globales.

Paisajes fragmentados y procesos ribereños de configuración territorial

La lectura del territorio histórico muestra que la apropiación del borde ribereño estuvo —y continúa estando— condicionada por la dinámica del sistema hídrico (río, arroyos, anegamientos y barrancas). Esta dinámica genera riesgos naturales que deben considerarse en los procesos de planificación y gestión. Entre las amenazas más relevantes se identifican: a) inundaciones por desbordamiento del río; b) crecidas de arroyos urbanos; c) deslizamientos de barrancas asociados a estos fenómenos; d) deslizamientos por causas geomorfológicas. La mayor vulnerabilidad reconocida en Paraná se vincula a las inundaciones, con una incidencia del 53% en los últimos cuarenta años, superando otras amenazas como los deslizamientos.¹⁷ (imagen 2).

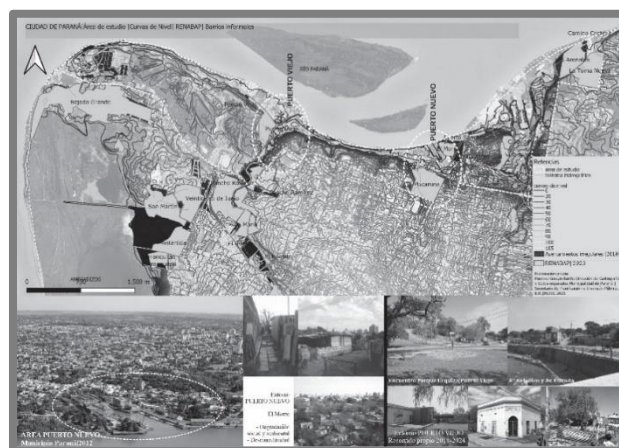


Imagen 2.

¹⁶ En el siglo XIX, Rosario tomó protagonismo como centro comercial, y Paraná perdió relevancia nacional tras dejar de ser capital en 1861. Puerto Viejo fue un nexo clave con otras ciudades ribereñas. Martin De Moussy, *Description Géographique et Statistique de la Confédération Argentine* (París: s.e., 1864), pp. 105–107, citado en *Plan Estratégico de Desarrollo de Paraná*. Paraná: Municipalidad de Paraná, 1998.

¹⁷ *Plan De Acción Paraná Emergente y Sostenible Equilibrio Territorial Para la Equidad Social Ambiental y Productiva*. Municipio de Paraná, Bid, 2014.

Esta interfaz ribereña, extendida de oeste a este, alberga una diversidad de asentamientos formales e informales, históricamente consolidados pero con escasa planificación. Estos procesos de ocupación intensifican la antropización del suelo y generan un paisaje urbano heterogéneo, integrado al ecosistema fluvial pero marcado por degradación e aislamiento. En ocasiones, conforman enclaves urbanos entre barrancas y hondonadas con escasa conectividad este-oeste, debido a la profundidad de los cauces. Los bordes de los arroyos Antoñico y La Santiagueña presentan alta densidad poblacional y condiciones de marginalidad en el acceso a servicios y a la integración social plena.

Los puertos y sus permanencias en el paisaje

El sector de Puerto Viejo, ubicado en la desembocadura del arroyo Antoñico, concentra edificaciones y recorridos representativos de las primeras actividades económicas, productivas y de intercambio de la ciudad de Paraná con la región y el país. Activo desde 1809 hasta aproximadamente 1904, el puerto dejó tras su desactivación una importante impronta material y simbólica. Sus vestigios y configuración expresan una dinámica urbana que, durante gran parte del siglo XIX, se estructuró en torno a actividades productivas (extractivas y manufactureras), portuarias, de comunicación y defensa¹⁸.

Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta 1930, el proceso agroexportador nacional impulsó en la ciudad una creciente articulación territorial mediante nuevas infraestructuras y servicios: los puertos, la traza ferroviaria y el muelle en Bajada Grande (1896). A ello se sumaron los entramados viales hacia el interior entrerriano y los puentes de hierro sobre los arroyos Antoñico, Colorado y Las Tunas. En este contexto surgieron el complejo del Puerto Nuevo, con su servicio de tranvía (1904) vinculado al centro alto de la ciudad, y la toma y planta potabilizadora de agua (1890), hoy denominada Toma Vieja.

La creación del Parque Urquiza en 1895 marcó un cambio en el uso del borde costero, que pasó de funciones productivas a recreativas. Décadas más tarde, la ejecución del Túnel Subfluvial (1958-1970) generó una reconfiguración territorial de escala regional y urbana.

Entre 1930 y 1970, Paraná experimentó un proceso de expansión del sistema urbano. En este marco, la construcción del Túnel Subfluvial, iniciada en 1958, constituyó un hito de integración física que rompió el aislamiento mesopotámico e incidió decisivamente en los ritmos de desarrollo de la microrregión y de la ciudad durante la década de 1970.

El sector Puerto Viejo se encuentra delimitado por una poligonal definida por los límites

¹⁸ *Plan Estratégico de Desarrollo de Paraná*, cap. 2. Municipio de Paraná. 1998.

posteriores de los inmuebles frentistas a calle Los Vascos, desde la intersección de Arnaldo Cruz y Enrique Berduc; continúa por Osinalde hasta Panamá, sigue por Panamá hasta el arroyo Antoñico, incluye los lotes frentistas a A. Medina, y retorna por el arroyo hasta su desembocadura, cerrando en la intersección de Arnaldo Cruz y Enrique Berduc (Código Urbano de Paraná, 2006).

El área conserva casonas de familias representativas (siglos XIX-XX) y edificaciones de valor patrimonial como la Iglesia del Carmen, los vestigios de la ex Fábrica Coceramic, la antigua Aduana de la Confederación Argentina, el Centro Educativo Josefina Zubizarreta y la Escuela Pueyrredón. Estos elementos, junto con las memorias colectivas de artistas, científicos y pobladores, conforman un paisaje cultural vinculado al río y al intercambio, actualmente tensionado por la expansión inmobiliaria hacia la ribera.

El área de estudio cuenta con una población de 17.994 habitantes (Censo 2022) y 6.400 hogares en una superficie de 31,82 km², con una densidad de 565,13 hab/km² y un NBI de 197,5. En el entorno inmediato de Puerto Viejo, la densidad asciende a 1.254 hab/km², representando el 12,5 % del total. El territorio presenta una alta concentración institucional y de equipamientos públicos, configurando una red de actuación comunitaria significativa y una articulación sólida entre los actores barriales.¹⁹

El Decreto Provincial N.º 6676/03 define el área patrimonial de Puerto Viejo, mientras que el Código Urbano Municipal establece la protección edilicia de los inmuebles incluidos en los Decretos N.º 1035/95 y 1215/02, por su valor tipológico, histórico y arquitectónico. Entre ellos se destacan la Iglesia del Carmen, la Ex-Fábrica Coceramic, la Aduana de la Confederación Argentina y la Escuela Pueyrredón.

Por su parte, el sector de Puerto Nuevo ocupa aproximadamente 30.500 m² de terreno ribereño, históricamente administrado por el Ministerio de Transporte de la Nación. A lo largo de las décadas, la pérdida de funciones operativas generó un progresivo abandono institucional y físico, lo que derivó en su invisibilización social y funcional. Esta situación dio lugar a disputas de sentido y a la coexistencia de discursos contrapuestos sobre su destino.

Actualmente, en el predio se localizan dependencias de la Prefectura Naval Argentina, una delegación regional de la AFIP vinculada a temas aduaneros y el Distrito Paraná Medio de la Dirección Nacional de Vías Navegables, todos bajo jurisdicción nacional. Su situación edilicia y funcional presenta signos de deterioro y un destino incierto en relación con el personal

¹⁹ Entrevista y diálogo con Edgardo Páez, arquitecto y vecino de Puerto Viejo, directora del Centro Educativo Josefina Zubizarreta, realizada entre 2018 y 2019.

y el uso del suelo.

La expansión portuaria impulsó la habilitación de nuevas tierras al noreste, destinadas a satisfacer la demanda de urbanización con viviendas y servicios, favoreciendo la consolidación de barrios como Puerto Sánchez y El Morro. Sin embargo, la posterior desactivación portuaria restringió la accesibilidad y acentuó procesos de fragmentación urbana. La infraestructura portuaria, la topografía de barrancas y la alta vulnerabilidad ambiental consolidaron un borde crítico, profundizando la degradación física y el aislamiento socio-espacial. La pérdida de integración con el tejido urbano evidencia las tensiones entre las dinámicas de desarrollo económico y la necesidad de una planificación territorial sostenible e inclusiva.

El entorno del Puerto registra 5.411 habitantes (Censo 2022) en una superficie de 0,81 km², con una densidad de 6.598 hab/km². Se incluyen barrios vulnerables inscriptos en el RENABAP, con un NBI de 49,2, que representa el 24,9 % del área de estudio. A nivel patrimonial, el área de Protección Patrimonial se encuentra comprendida por los límites del río Paraná, el inmueble del Estado Nacional —Ministerio de Obras Públicas—, la calle Bolívar hasta Av. Laurencena, y de allí hasta el ex atracadero de balsas. A nivel provincial se reconocen con protección edilicia las construcciones del Ministerio de Obras Públicas localizadas dentro del predio del Estado Nacional Argentino (Plano de mensura N.º 113.408, Partida N.º 175820/86) y los inmuebles de valor histórico y simbólico que caracterizan el entorno y constituyen un testimonio en la memoria colectiva.

Políticas y normativas

Paraná cuenta desde sus orígenes con leyes, planes estratégicos, instrumentos urbanos y acciones que impactan en su territorio. Sostenida en la autonomía municipal, la ciudad posee tres códigos que concentran los instrumentos básicos de planificación del ordenamiento territorial y de su ambiente sociocultural.

El Plan Estratégico de Desarrollo de Paraná²⁰ alcanzó una instancia diagnóstica y formuló proyectos con destacada participación ciudadana, generando además el primer reconocimiento significativo del río como espacio público común, ámbito de disfrute colectivo y paisaje ribereño compartido. En ese marco, se identificaron 23 proyectos específicos, de los cuales siete se vinculan directamente con el borde costero. En continuidad, el Código Urbano reconoce en este sector un paisaje, una cultura y espacios patrimoniales que requieren protección. Sin embargo, las políticas y programas existentes no han logrado incidir

²⁰ *Plan Estratégico de Desarrollo de Paraná* (PEDEP). Municipio de Paraná. 1998.

sustancialmente en la transformación, integración ni mejora de las condiciones de vida de la población del entorno socio-espacial.

En línea con el PEDEP, surgió el Plan Paraná se Proyecta²¹, concebido como un catálogo de múltiples proyectos urbanos que no llegaron a consolidarse. Casi simultáneamente se aprobó el Código Urbano de la ciudad, vigente hasta la actualidad. Paralelamente, organismos como el Colegio de Arquitectos de Entre Ríos, junto con universidades locales y regionales, promovieron jornadas, trabajos finales y tesis centradas en la temática portuaria, contribuyendo al conocimiento y la generación de ideas sobre el paisaje ribereño y sus culturas.

El Plan Maestro del Área Costera²² abordó la articulación programática y el análisis de ocupación y subdivisión del suelo con el objetivo de fomentar continuidades e intercambios que promuevan la equidad territorial. La zona de intervención se extendió más allá del Puerto, adoptando la denominación “Nuevo Distrito Puerto Nuevo – Parque La Santiagueña”. Se identificaron múltiples actores presentes en el sector y se propuso la conformación de un Consejo para la gestión articulada del plan y sus proyectos. Asimismo, se desarrollaron estrategias vinculadas al espacio público, la conectividad y la integración social mediante programas específicos. El plan registró el patrimonio urbano y arquitectónico, destacando el borde costero como ámbito de encuentro e intercambio, aunque sus alcances fueron principalmente enunciativos debido a la débil participación y limitaciones institucionales.

El “Plan de Acción Paraná Emergente y Sostenible” incorporó un enfoque orientado al desarrollo sostenible y promovió la ejecución de proyectos sectoriales vinculados al saneamiento, el agua y los arroyos, tales como el saneamiento del Arroyo Las Viejas y la creación de espacios verdes públicos como el Parque Lineal Sur.

El Código Ambiental, Ordenanza N° 7.717/1995, tiene por objetivo “asegurar la conservación, protección, mejoramiento y recuperación del ambiente humano, la diversidad biológica, los recursos naturales, históricos, culturales y paisajísticos en el territorio del Municipio de la Ciudad de Paraná, para sus habitantes y las generaciones futuras”. Si bien fue innovador, posee un carácter enunciativo y debe ajustarse a la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos Ambientales. El Código Urbano, Ordenanza N° 8.563/2005, regula los usos, subdivisión y modos de ocupación del suelo en el ejido de la ciudad; y el Código de Edificación —2019— complementa dicho marco normativo.

El Código Urbano constituye la principal herramienta que ordena jurídicamente el uso

²¹ *Plan Paraná se Proyecta. Apuntes para el Plan Urbano*. Subsecretaría de Planificación y Gestión del Desarrollo. Municipio de Paraná. 2003-2007.

²² *Plan Maestro del Área Costera*. CFI. Gobierno de Entre Ríos. Colegio de Arquitectos. 2012.

del suelo de Paraná de modo integrado y coherente. Aunque no deriva directamente de un plan urbano, fundamenta sus principios en antecedentes históricos. Conserva la lógica de los primeros fraccionamientos establecidos por la Ley de Ejido —1872—, con concesiones de quinientos por quinientos metros. Esta malla ortogonal, superpuesta sobre una topografía de arroyos y barrancas, junto con una impronta expansiva de baja densidad, derivó en desarrollos urbanos fragmentados, dispersos e inequitativos socio-espacialmente. Se trata de un instrumento que se encuentra desactualizado frente a las estrategias necesarias para orientar el crecimiento urbano conforme a los objetivos del desarrollo sostenible promovidos por el “Plan de Acción Paraná Emergente y Sostenible”²³.

El Código define el Distrito Área de la Costa como un sector ribereño que requiere estudios específicos para definir usos y desarrollar sus áreas. Se proyecta una circulación continua que recorra todo el borde, integrándolo estructuralmente. No obstante, “no posee una regulación y zonificación (a escala de parcela) para el ordenamiento real de los bordes de los arroyos. Consecuentemente, se va configurando un entramado que deja intersticios residuales, sectores sin tratamiento ni diseño urbano adecuado a la realidad local y, por tanto, áreas desprovistas de servicios (sanitarios, de transporte, de recreación, etc.), equipamientos y espacios urbanos de calidad”.²⁴

Finalmente, este marco normativo se complementa con ordenanzas que promueven la creación de figuras como comités de cuenca y áreas o paisajes protegidos natural y culturalmente, incorporando nociones del paisaje y del agua asociadas a los arroyos y sus barrancas, así como disposiciones que reconocen el borde ribereño como un distrito normativo específico.

Los actores y los procesos de cambio

La capacidad de las políticas públicas para equilibrar cambios y continuidades depende de las dinámicas político-institucionales que las generan²⁵. En este contexto, los planes y acciones no logran articular de forma efectiva al Estado con los actores locales, dificultando la ejecución de proyectos coherentes y sostenibles. Las categorizaciones empleadas para

²³ *Plan de Acción Paraná Emergente y Sostenible Equilibrio Territorial para La Equidad Social Ambiental y Productiva*. Municipio de Paraná, Banco Interamericano de Desarrollo. Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles, 2014.

²⁴ F. Blanc, F. J. Cabrera; M. Blanca y B. Reinheimer. et al. “Latin American Spatial Governance and Planning Systems and the Rising Judicialisation of Planning”, *Disp – The Planning Review* 58, n.º 4 (2023): 22–39. <https://doi.org/10.1080/02513625.2022.2200654>.

²⁵ CAF (Corporación Andina de Fomento). *Gobernanza para el desarrollo: marco conceptual y propuesta metodológica*. Caracas: CAF. 2015.

relacionar problemas, actores y políticas se estructuran en tres dimensiones:

1. Problemas socio-territoriales, culturales y ambientales: entendidos como desajustes entre los subsistemas natural y social.²⁶
2. Incidencia de las políticas públicas y marco normativo: que evalúa la correspondencia entre los problemas del borde ribereño, el territorio legal y el proyectado.
3. Actores: definidos por sus prácticas y los significados que les atribuyen dentro de normas que regulan el acceso a los recursos.²⁷

Del análisis sintetizado en las matrices 01 —ejemplo parcial— y 02 se observa que, en Puerto Nuevo, coexistieron —y coexisten aún— organismos nacionales, provinciales y municipales —como la Dirección Nacional de Vías Navegables, el Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos (IPPER) y el Ente Mixto de Turismo de Paraná (EMPATUR)— con competencias superpuestas y escasa coordinación. Tras la disolución de la dependencia nacional en 2025 y la transferencia del predio “Delegación Paraná Medio” a la provincia, se proyectó su reconversión mediante el Plan Maestro Integral del Área Costera, orientado a usos culturales, turísticos y gastronómicos, pero con resultados aún limitados en la integración funcional entre el río y la ciudad.

En Puerto Viejo, la dinámica socio-territorial es distinta: su localización y estructura social conforman un tejido más vulnerable, sostenido por redes institucionales educativas, religiosas y vecinales que brindan contención, aunque con escasos recursos.

En general, las problemáticas socio-territoriales y la fragmentación espacial se acentúan en los espacios portuarios patrimoniales. Las políticas sobre agua, patrimonio y cultura no han consolidado paisajes integrados ni habitables, y las funciones originales del puerto como espacio de intercambio subsisten solo en la memoria colectiva.

La red de actores —locales, parcialmente locales y externos— presenta impactos diferenciados. Los actores locales sostienen prácticas identitarias vinculadas al río, mientras que los parcialmente locales pueden generar articulaciones más amplias. Los actores no locales y los grupos vulnerables requieren políticas inclusivas que garanticen condiciones dignas de vida.

²⁶ Roberto Fernández, “Gestión ambiental de ciudades Teoría crítica y aportes metodológicos”. Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental. Primera edición, 2000.

²⁷ Osvaldo Alonso, “La lógica de los actores y el desarrollo local.” *Revista Pilquen* (2004).

Las políticas del borde ribereño, aunque involucran los tres niveles del Estado, revelan una débil articulación institucional, superposición de competencias y falta de seguimiento sistemático, lo que limita su eficacia. Finalmente, las políticas portuarias de carácter extractivista transformaron el paisaje ribereño sin reintegrarlo al tejido urbano, dejando pasivos socio-territoriales que obstaculizan la recuperación de estos espacios como ámbitos de encuentro, desarrollo y memoria colectiva.

Algunas Reflexiones

El paisaje ribereño, como construcción social y memoria territorial, condensa tramas históricas, prácticas cotidianas y modos de habitar que otorgan valor patrimonial excepcional. Dimensión territorial que debe estar presente en las políticas públicas, incluso cuando los paisajes no estén formalmente catalogados.

En la ciudad de Paraná, el río, los arroyos y las barrancas configuran una estructura biofísica dominante, que supera la cuadrícula urbana tradicional y moldea un territorio con dinámicas propias, donde el agua actúa como agente modelador y articulador de usos diversos: paseos costaneros, infraestructuras, actividades portuarias, residencias e industrias. Este fragmento ha recibido la constante interacción entre escalas globales, locales, nacionales y federales lo que modifica —con tiempos más o menos dilatados— las dinámicas económicas y fluviales propias del lugar.

En este contexto, la competencia por el control de puertos, aduanas, suelo y trayectorias han configurado históricamente las lógicas que definieron estos espacios estratégicos en función de su geo localización y proximidad a recursos de alto valor natural. A pesar del protagonismo remarcado por leyes, normas, planes y proyectos, el sistema río/arroyos/agua y sus paisajes carece de una mirada sistémica integrada, tanto en el marco normativo e institucional vigente como en sus políticas asociadas. El enfoque fragmentado y la disputa jurisdiccional —o de espacios de poder— debilitan la gestión territorial, dejando al agua reducida a la categoría de recurso natural, desconectada del paisaje que estructura funcionalmente. Esto impediría entre otras cuestiones, consolidar un proyecto integral e integrador del paisaje ribereño, capaz de vincular lo urbano, lo cultural, lo productivo y lo fluvial en todas sus escalas. En cuanto al patrimonio y su inserción en los nodos portuarios, ambos casos de estudio albergan arquitecturas e historias que conforman identidades locales. No obstante, su reconocimiento permanece en lo normativo, sin generar propuestas efectivas que fortalezcan el tejido social o regeneren un paisaje de calidad asociado al río y a sus entramados sociales y culturales que lo sostienen. En ocasiones aparecen recuperaciones

edilicias o intervenciones puntuales por parte del Estado, sin embargo, se aprecia un acceso desigual al capital cultural y natural que pone en cuestión la idea de que el patrimonio pertenece a toda la comunidad, dado que factores socioeconómicos y de poder median su apropiación. Es decir que, estas áreas de la ¿memoria?, otrora pujantes contraponen a aquellas imágenes y procesos socio-culturales una situación actual de degradación, vulnerabilidad y ¿olvido? de un tejido social que conforma su entramado paisajístico. En medio de morfologías de barrancas y a la vera del río Paraná, tanto el área de Puerto Viejo (Puerto Viejo, Pancho Ramírez, Humito, 25 de Junio, Villa María, Bajo España) como el área de Puerto Nuevo (Puerto Sánchez, El Morro y sus barriadas de trabajadores portuarios, principalmente), se han consolidado a modo de enclaves urbanos, con escasa accesibilidad y atravesabilidad, pasivos ambientales y áreas de alta vulnerabilidad socio ambiental que altera la vida cotidiana de su comunidad. Pero también emerge un cúmulo de potencialidades propias del paisaje natural e identitario del agua, de sus tradiciones reconfiguradas a la luz de los nuevos modos de apropiación.

Aparecen así, proyectos como el de Puerto Sánchez que, con iniciativas turísticas, culturales y gastronómicas de los lugareños, han resignificado sus historias en este espacio que desafía las políticas que rigen el destino del ya antiguo Puerto Nuevo.

Por tanto, las acciones de los múltiples actores muestran impactos diferenciados de acuerdo con las lógicas reconocidas: sociales culturales, de mercado, políticas y su posibilidad de construir sentidos y comunidad. En síntesis, las tensiones entre conservación del paisaje, del patrimonio y la transformación territorial no se resuelven como opuestos, sino como dimensiones interdependientes que requieren políticas inclusivas, sostenibles y contextualizadas.

La cultura fluvial, en tanto matriz identitaria, se expresa desde múltiples racionalidades que operan sobre lo físico, lo simbólico y lo institucional. Esta situación configura paisajes fragmentados que deberán centrarse en las posibilidades de actuación de los diferentes actores sociales para consolidar la dimensión colectiva y superar el vacío de gestiones en relación con lo situado.²⁸

Se trata de robustecer modelos de desarrollo mediados por un paisaje ribereño y su singular vínculo con sus lugares, sus memorias, sus mitos y huellas, a fin de no volverse “una ciudad más”.

²⁸ Oscar Madoery. *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias* (Ushuaia: Ediciones UNTDF, 2016).

Anexos

Matriz 1. Ejemplo parcial matriz de análisis de Actores, problemas y acciones.

Actor	Incidencia en Territorio (ALTA, MEDIA, BAJA) Vinculados con problemas territoriales	Coordenadas Tiempo - Espacial	Lógica y Funciones	Acciones/Políticas
PUERTO NUEVO				
Estado Nacional 1. Ministerio de Transporte, en la actualidad lo reemplaza la Agencia Nacional de Puertos y Navegación (ANPN). 2. Prefectura Naval Argentina.	A partir de la década de 1970 comienza un paulatino pero sostenido deterioro/abandono de sus funciones principales y esenciales por diversos motivos, lo que resta incidencia positiva en la zona. B Problemas • Abandono • Escasa neta articulación local. • Escalera físico/conectividad este - oeste urbana; aislamiento de barrios linderos.	Emplazado en la zona portuaria como Distrito Paraná Medio, Adm. Prefectura, entre otros organismos, desde fines del Siglo XIX.	Pública de Gestión de las Vías Navegables en cada una de las competencias específicas. - Actores no locales que participan en la actividad local.	✓ Licitación y Gestión de la Vía de Navegación Troncal del Río Paraná (denominada Hidrovia). ✓ No existen hoy delegaciones por fuera de CABA, a pesar de contar con equipos y agentes especializados en territorio. ✓ No poseen actualmente declaración nacional de patrimonio histórico.
Estado Provincial 3. Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos (IPPER).	Título de terrenos adyacentes al Distrito Paraná Medio, pero no ejerce su uso para los fines de su normativa de creación (Encargado de los temas vinculados a los puertos y las vías navegables a nivel provincial). Concesión el uso de edificios al Municipio de Paraná a los fines culturales. A Problemas • Abandono • Compleja articulación local. • Escalera físico/conectividad este - oeste urbana; aislamiento de barrios linderos.	Instituto portuario: Creado por Ley N° 8.900 en 1993, con el objetivo de gestionar el sistema portuario entrerriano: resultó beneficiario de la unidad de terrenos portuarios a partir de la Ley de Puertos de 1992.	Pública de gestión de los Entes Portuarios provinciales y trabajo en sinergia con otros organismos como la Dirección de Hidráulica provincial ó la Secretaría de Transporte de Entre Ríos, entre otros. - Actores locales y no locales que participan de las actividades	✓ Actualmente, no se encuentran vigentes planes productivos ó industriales para el sector Puerto Nuevo.
4. Gobierno de Entre Ríos-2023	Legajo de la transferencia "a título gratuito a favor de la provincia. El predio, ubicado en calle Santiago de Liniers 385 y conocido como Delegación Paraná Medio, abarca unos 10.000 metros cuadrados compuestos en su mayoría por galpones en desuso". A Problemas • Gestión. Compleja articulación local.	Ejecutivo Provincial. Sin localización específica	Pública de gestión. - Actores locales y no locales que participan de las actividades	✓ Se logra el traspaso del área Delegación Paraná Medio a la Provincia, en acuerdo con el Municipio. ✓ Se menciona como eje de desarrollo el Plan Maestro del Área de la Costa que se presume refiere al excentro 2012.
5. Secretaría de Cultura de Entre Ríos. Área de Patrimonio Material e Inmaterial.	Si bien, el Patrimonio Cultural, tanto tangible como intangible, refleja la historia de una sociedad y fortalece su identidad y sentido de pertenencia, la recuperación y reconocimiento en el territorio es escaso y disperso. B Problemas • Débil capacidad de incidir en proceso y proyectos locales continuos.	Sin localización específica en el lugar. Sala Mayo	Pública de Gestión de recursos económicos y técnicos para la promoción de acciones referidas al rescate, preservación y difusión del patrimonio cultural de la provincia de Entre Ríos. - Actores locales y no locales que participan de las actividades	✓ Organismo de aplicación Inventario Histórico Arqueológico de I.R. Decreto 4676/03. Área Puerto Viejo I, II, Bajada de los Vacos; Dirección de Vías Navegables. ✓ Declaratoria de interés histórico cultural, incluido en el Inventario del patrimonio histórico arquitectónico de la provincia, (2003)
6. Consejo General de Educación	EET N° 100 Puerto Nuevo. B Problemas • Gestión. Débil capacidad de incidir en proceso y proyectos de integración de la comunidad.	Claudio Frink entre Carlos Fuenzalida y Manuel Lirio	Pública de educación e inserción laboral. - Actores locales que participan en el territorio y sus redes.	✓ Única en la región con la especialidad en Conexión Naval.
7. Dirección de Hidráulica de la Provincia https://www.hidraulica.gub.uy/	La dirección de Hidráulica, junto a las áreas municipales, desarrolla las obras necesarias en de dragajes y saneamiento que vinculan el sector del Puerto con el Arroyo La Santísima. M Problemas • Gestión. Disminución de sus capacidades de intervención local.	Sin localización en el lugar	Pública de gestión de recursos económicos y técnicos para evaluar, generar proyectos, asesorar a municipios y hacer estudios en lo referente a los recursos hídricos y la conexión. - Actores locales y no locales que participan de las actividades	✓ Sin plan regional de paisaje, defensa y control sistémico de la calidad del agua. ✓ Marco mayor jurídico y normativo con eje en la función del agua y el río para la vida en comunidad.
Estado Municipal 8. Ente Mixto de Turismo de Paraná (EMPAATUR). 9. Ejecutivo Municipal 10. Secretaría de Planificación e Infraestructura (en sus diferentes formalizaciones a lo largo del tiempo) 11. Secretaría de Educación, Cultura y	La Municipalidad de Paraná tiene a su favor un comodato sobre los terrenos del IPPER adyacentes al Distrito Paraná Medio, pero su uso es con fines culturales y comerciales. Mediante programas turísticos, culturales, deportivos lleva adelante una agenda de trabajo constante en el borde ribereño. M Problemas • Gestión. Limitada por presencia de actores nacionales/regionales no locales.	El EMPAATUR funciona como ente descentralizado de la administración pública desde la fecha de su creación el 15/09/2015. Edificio y terrenos de dominio público nacional otorgados en comodato: Sala Mayo convocatorias permanentes de eventos y programas culturales. (edificio inaugurado el 15 de	Pública de promoción y difusión integral y competitiva de la ciudad, con sus productos y servicios turísticos en los mercados regionales, nacionales e internacionales, mediante un trabajo conjunto entre el sector público y privado. Pública de Sensibilización de la sociedad sobre la importancia que el turismo reviste como actividad socioeconómica que promueve mejor calidad de vida, genera trabajo, y protege los patrimonios naturales y culturales de la ciudad.	✓ Plan Estratégico de Desarrollo de la Ciudad de Paraná (PEDEP). El río aparece como estrategia de la ciudad y su borde costero. Alta participación. ✓ Paraná se Prevece: Puerto como sector cultural, turístico, patrimonial de intercambios. ✓ Plan de Acción Paraná Emergente y Sostenible: potencial recreativo. ✓ Plan Maestro del Área del Puerto Nuevo. Turismo, cultura, productivo. Se ejecutan las obras de conexión Av. Ambrosetti. ✓ Ordenanza N° 8211 - Incorpora Idiotre Municipal.

Fuente: Elaboración propia.

Relevamiento de normas, planes, acciones, noticias. Entrevistas. 2025

Matriz 2. Planes y problemas| incidencias.

MATRIZ 02 Incidencia de Planes en resolución de problemas socio territoriales del borde ribereño de Paraná (A: ALTA; M: MEDIA; B: BAJA; N: NULA)				
PLANES	Plan Estratégico de Desarrollo de Paraná (PEDEP) 1998	"Paraná se Proyecta. Apuntes para el Plan Urbano" 2003-2007	Documento "Plan de Acción Paraná, Emergente y Sostenible. Equilibrio Territorial para la Equidad Social, Ambiental y Productiva" 2012-2014	Plan Maestro del Área Costera de Paraná. 2011-2012 Puerto Nuevo
PROBLEMAS				
Fragmentación socio cultural y ambiental	B	B	B	B
Degradación de áreas y edificios patrimoniales	B	N	B	N
Urbanización de bordes de arroyos y áreas de riesgo	B	N	B	N
Disminución de espacios de acceso al río	M	M	M	N
Discontinuidad del Camino Costero	M	M	B	N
Gestión no coordinada, normativas no sistémicas.	M	N	B	N
Elaboración propia a partir del análisis de problemas, planes y normas.				

Fuente: Elaboración propia. Relevamiento de normas, planes, acciones, noticias. 2025