

Recibido: 20 enero 2014  
Aprobado: 17 marzo 2014

# PROCESOS NATURALES Y URBANOS EN EL DELTA INFERIOR DEL PARANÁ: ACTORES, CONFLICTOS Y DESAFÍOS DE UN ÁREA EN CONSTANTE TRANSFORMACIÓN\*

Verónica M.E. Zagare\*\* - Delft University of Technology + Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y Ambiente (ISU-UBA) Buenos Aires, Argentina

Tatiana Manotas Romero\*\*\* - Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y Ambiente (ISU - UBA), Buenos Aires, Argentina



Ubicación del sistema de humedales del Delta del Paraná  
Fuente: elaboración de los autores a partir de Zagare, Verónica, 2014.

\* Artículo conjunto derivado de los estudios de doctorado que está llevando a cabo la arquitecta Zagare en el Departamento de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Tecnológica de Delft en Holanda, cuya investigación "Metropolitan Deltas. Conceptual study and spatial planning strategies. The case of Lower Paraná Delta, Argentina" se enfoca en el estudio de caso del delta del río Paraná en la Argentina, así como de los estudios de maestría de la arquitecta Manotas, basados en una investigación etnográfica que desarrolló entre 2011 y 2012 "Actores sociales y redistribución del riesgo en la primera sección del Delta de Paraná, municipio de Tigre".

\*\* Arquitecta graduada con Diploma de Honor de la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, 2000), máster en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella (2011), ha cursado la carrera de Especialización en Historia y Crítica de la Arquitectura y el Urbanismo en la Universidad de Buenos Aires (becada por dicha Institución). En la actualidad se encuentra conduciendo su Ph.D en el Departamento de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Tecnológica de Delft (TUDelft, Holanda)

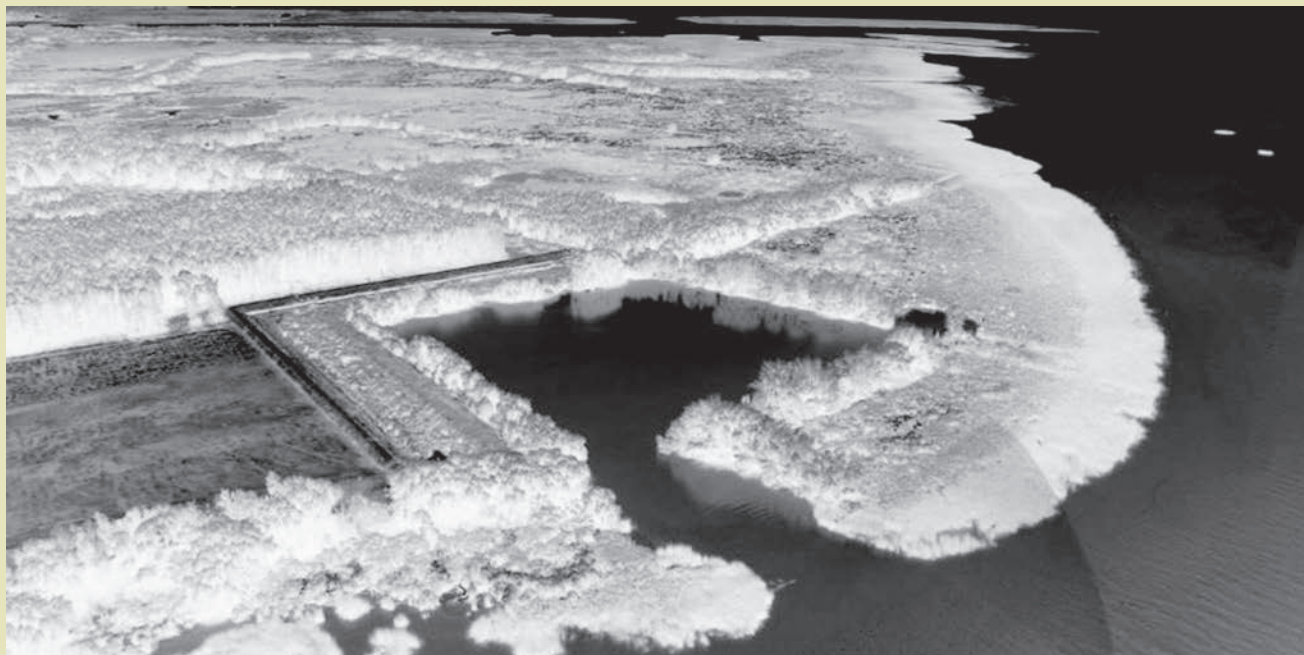
## RESUMEN

El delta del Paraná, especialmente en su zona inferior, es un territorio en constante transformación, fruto de las dinámicas naturales y de los procesos de expansión del Área Metropolitana de Buenos Aires. Como en todo delta urbano, la gestión del territorio necesita responder a las especificidades del área y superar la limitación de lo geográfico, jurisdiccional o ambiental para integrar el estudio de los procesos urbanos y los actores intervinientes. La finalidad de este artículo es explorar los conflictos que tienen lugar en el área y reflexionar sobre el desarrollo de estrategias integradas a escala local. A esos fines, se expondrán las principales características de la zona y los procesos naturales y urbanos de transformación, para luego hacer hincapié en los conflictos que se generan producto de estas transformaciones y los actores que intervienen.

## PALABRAS CLAVE

Delta del Paraná, deltas urbanos, análisis de actores.

# NATURAL AND URBAN PROCESSES IN THE LOWER PARANA DELTA: ACTORS, CONFLICTS AND CHALLENGES OF AN AREA IN CONSTANT TRANSFORMATION



*Avance del frente del delta inferior. Islas nuevas en formación*  
Fuente: Verónica Zagare, 2013.

## ABSTRACT

The Lower Parana Delta is a territory in constant transformation as a result of the dynamics of the natural processes and the expansion of Buenos Aires Metropolitan Area. As in any urban delta, land and water management needs to respond to the specific conditions and overcome the limitation of the geographical definitions, jurisdictional borders and environmental dimension. To achieve that, it remains necessary to integrate the study of urban processes and analyze the range of actors involved. The purpose of this article is to explore the conflicts that take place in the area and reflect on the development of integrated strategies at the local level. For that purpose, the main features of the area will be addressed together with the natural and urban transformation processes, to finally present the conflicts product of these transformations and the actors involved.

## KEYWORDS

Parana Delta, urban deltas, stakeholder analysis.

y se desempeña como investigadora en el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y Ambiente de la Universidad de Buenos Aires. Ha sido docente de materias de la carrera de Arquitectura en la Universidad de Belgrano y en la Universidad de Buenos Aires, además de haber participado en publicaciones académicas y conferencias internacionales.

Correo electrónico: [vzagare@deltasud.org](mailto:vzagare@deltasud.org)  
\*\*\* Arquitecta, especialista y máster en Gestión Ambiental Metropolitana, por la Universidad de Buenos Aires (UBA) con experiencia en gestión de proyectos con parámetros de sustentabilidad (Planes de gestión de residuos, energía, agua, vegetación). Investigadora del Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y Ambiente (ISU - UBA). Su trabajo de investigación tiene como objetivo abordar las relaciones entre los actores sociales y la distribución del riesgo dentro de sistemas de gestión de residuos de zonas periurbanas, al estudiar el caso de la primera sección del Delta del Paraná. Basada en un trabajo etnográfico (2011 - 2012) desarrolló la investigación "Actores sociales y redistribución del riesgo en la primera sección del delta de Paraná, Municipio de Tigre".  
Correo electrónico: [tatiana.manotasr@gmail.com](mailto:tatiana.manotasr@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de sus 320 kilómetros de extensión, los humedales del Delta del Paraná (figura 1) presentan contrastes derivados de la diversidad y naturaleza de sus paisajes y de su relación con los patrones de ocupación. El entorno natural de las islas del Delta ha sido foco de numerosas intervenciones para la explotación de sus recursos naturales, mayormente relacionadas con actividades productivas como la ganadería o la forestación. Asimismo, su topografía ha sido alterada para los asentamientos humanos, aunque no se han desarrollado emprendimientos de alta densidad dentro del perímetro de las islas. Por el contrario, las áreas urbanas se han asentado frente a estas, a lo largo de las costas del río Paraná. Allí se encuentra una red de ciudades con diversas escalas de relevancia y especialización, entre las cuales se destacan cuatro grandes aglomeraciones urbanas: el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) –la conurbación más grande de Argentina, con una población de alrededor de 12 millones de habitantes (Indec, 2010)–, Rosario, la ciudad de La Plata y Santa Fe. Junto con otras ciudades de menor escala, estas aglomeraciones determinan el corredor económico más rico y poblado del país y convergen con la ruta comercial más relevante del Mercosur que conecta Santiago de Chile (Chile) con Sao Paulo (Brasil).



Figura 1. Ubicación del sistema de humedales del Delta del Paraná  
Fuente: elaboración de los autores a partir de Zagare, Verónica, 2014.

El Delta inferior del Paraná es la sección del Delta más influenciada por el crecimiento urbano, ya que está localizada cercana al Área Metropolitana de Buenos Aires. La Metrópolis, a pesar de ocupar menos del 1% de la superficie del país, acoge el 31% de la población nacional y participa en el 53% del PIB (Producto Interno Bruto) (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2009). El crecimiento metropolitano impacta sobre el territorio natural y también se ve influenciado por este y por el cambio climático, que suele manifestarse en la zona produciendo entre otros efectos, importantes inundaciones. Frente a esta situación y en un contexto de inequidad social y desarticulación espacial, los gobiernos locales se ven en la necesidad de dar respuesta a los conflictos con las herramientas que poseen, que en la mayoría de las veces son escasas por problemas financieros y organizativos. Es ahí, cuando

estrategias innovadoras e integradoras a pequeña y mediana escala pueden contribuir en algún grado a la solución o mitigación de problemáticas del área. Estas estrategias deben integrar la visión natural del delta y sus dinámicas de formación y cambio, pero también, tener presente los procesos históricos de ocupación del espacio y las características específicas de las aglomeraciones urbanas de la zona.

## EL DELTA INFERIOR

En su condición de humedal, el Delta del Paraná brinda importantes bienes y servicios ecosistémicos, tanto de aprovisionamiento (provisión de agua dulce, alimento, materias primas, entre otros), como de regulación (regulación de sequías e inundaciones, regulación climática y de emisiones de CH<sub>4</sub> a la atmósfera), culturales (beneficios no materiales obtenidos de los ecosistemas) y de apoyo (formación de suelos, reciclaje de nutrientes, entre otros) (Costanza et al., 1997; Mitsch & Gosselink, 2007). Este sistema de humedales se encuentra en constante crecimiento aluvional, extendiéndose hacia el Río de la Plata y caracterizándose principalmente por permanecer inundado en su zona central durante largos periodos en el año. Esto genera condiciones aptas para la conservación de la población silvestre del ciervo de los pantanos, carpinchos, lobitos de río, gatos monteses y pavas de monte, con sitios de particular interés ecológico como los últimos restos de monte blanco o selva ribereña y bosques de ceibo en recuperación, así como los *embalsados* o islas flotantes que son el hábitat de supervivencia de los ciervos (Municipalidad de San Fernando, 2000).

El sistema también contribuye a la estabilización de las costas y a la reducción de los efectos de los vientos, las olas y otros eventos climáticos. Las olas fuertes suelen acarrear consecuencias severas al causar inundaciones en las costas, reducir la capacidad de amortiguación del Delta y bloquear el drenaje natural del río. Además, el Delta es un entorno adecuado para la producción de alimentos, energía, materiales de construcción, combustibles y otros productos. También es un factor clave para el desarrollo del turismo y recreación, especialmente, en el Delta inferior, donde las actividades tienen un alto impacto en la economía del área.

En cuanto a la economía, desde hace más de 200 años existe presencia de actividades relacionadas con la fruticultura, la forestación, la pesca y la apicultura. Asimismo, el Delta representa también una identidad cultural, histórica y artística sólida que se mantiene a lo largo de los años y debe ser perpetuada en el futuro. En otras palabras, este territorio no solo regula la dinámica natural del sistema sino que también proporciona servicios para el desarrollo económico de las comunidades y representa un valor alto en términos de identidad cultural.

## Desarrollo geofísico del Delta

Desde una perspectiva estrictamente geográfica, el Delta del Paraná ha sido restringido al ámbito terrestre, una llanura de aproximadamente 22 587 km<sup>2</sup> (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2008) que se extiende a lo largo de tres provincias de Argentina (Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos). Sin embargo, desde el punto de vista geomorfológico, estudios desarrollados por Parker y Marcolini (1992) han demostrado que el Delta en estudio puede ser considerado un *modelo de delta de estuario complejo* que se diferencia de otros debido a que el río portador (río Paraná) no descarga sus sedimentos directamente al mar. Por el contrario, lo hace a través del río de la Plata, un elemento geográfico con rasgos del tipo estuarios. De esta manera, las formaciones *delta y estuario* pueden ser consideradas una unidad geológico-hidrológica dinámica en cuanto a su ambiente

sedimentario (Rinaldi et al., 2006) y morfológica en función a la superposición que existe de la plataforma subácea del Delta con el lecho del río de la Plata (Parker & Marcolini, 1992; Hori & Saito, 2007).

### Dinámica sedimentaria

El río Paraná presenta una descarga de 18 000 m<sup>3</sup>/seg y transporta alrededor de 160 millones ton/año de sedimentos (28% de arcillas, 56% de limos y 16% de arenas). La arena que se deposita sobre la desembocadura del río influye en el incremento de la longitud del Delta, mientras que los limos son los responsables del aumento de la cota, resultando en la emergencia de bancos que posteriormente se convierten en islas (Pittau et al., 2004). El avance del frente del delta o llanura subaérea producido por los aportes sedimentarios presenta una tasa de crecimiento lineal de 50 a 100 m por año para el subfrente del Paraná de las Palmas (localizado en el sector Sur, paralelo a las costas de la ciudad de Buenos Aires) y de 0 a 25 m por año para el subfrente del Paraná Guazú (ubicado al Norte, cercano a la desembocadura del río Uruguay). En función de esa tasa, se estima que el Delta avanzaría hasta llegar al límite de la ciudad de Buenos Aires en unos 110 años (Sarubbi et al., 2006; Pittau et al., 2004), produciendo una alteración en la morfología costera y un cambio en la relación entre las ciudades y el agua (figura 2).



Figura 2. Avance del frente del Delta inferior.  
Islas nuevas en formación  
Fuente: Verónica Zagare, 2013.

### Dinámica hidrológica

Tres zonas pueden distinguirse a lo largo del Delta: Delta Superior, Delta Medio y Delta Inferior (desembocadura del río). Mientras que en las secciones superior y media la hidrología se basa principalmente en los pulsos de inundaciones y secas causados por la variabilidad en el caudal del río Paraná y los aportes pluviales de sus tributarios, el Delta Inferior también está influenciado por las mareas y el fenómeno meteorológico conocido como *Sudestada*, que consiste en vientos persistentes provenientes del Océano Atlántico en dirección sudeste-noroeste (Barros et al., 2003; Coronel & Menéndez, 2006). En consecuencia, los

riesgos en esta zona están asociados con el aumento del nivel del río de la Plata motivado por la acción de esos vientos que arrastran el agua dentro o fuera del sistema y en mayor o menor medida por el incremento general del nivel del mar. Estos factores, combinados con las fuertes y cada vez más recurrentes lluvias producto del cambio climático y la variabilidad asociada con el fenómeno meteorológico El Niño, producen un bloqueo del drenaje natural (y artificial) de los ríos y las ciudades, generando importantes inundaciones en las zonas costeras y en áreas bajas en los alrededores de los cursos de agua.

## **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA OCUPACIÓN EN EL DELTA INFERIOR Y SUS COSTAS EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE EXPANSIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

Antes de la colonización española, el Delta y la Costa estaban habitados por comunidades aborígenes. La ciudad de Buenos Aires fue fundada por los españoles (por primera vez en 1536 y posteriormente refundada en 1580) sobre las costas del río de la Plata. A pesar de no tener contacto directo con el delta, su ubicación estuvo en cierta manera influenciada por su cercanía al canal navegable del río Paraná, que era la ruta principal hacia Paraguay (Zagare, 2014). Décadas después, las islas del Delta Inferior fueron a menudo ocupadas por viajeros extranjeros que cultivaban frutas y practicaban la forestación (Galafassi, 1996; Sierra, 1967).

Los asentamientos carecieron de toda planificación y se caracterizaron por ser dispersos y precarios, con un difícil acceso debido a la falta de infraestructura. En ese momento, la posesión y distribución de las parcelas en el Delta no estaba regulada por el Estado y se las consideraba una belleza natural improductiva. No fue sino hasta finales del siglo XIX que las tierras del Delta Inferior fueron mensuradas y distribuidas por el Gobierno, lo que resultó en la transferencia del 55% de las islas al dominio privado. En ese momento el sistema productivo de las islas se basaba en unidades productivas de pequeña escala (economía familiar), y se centraba en el cultivo de frutales, verduras y también en la actividad forestal.

Mientras tanto, la ciudad de Buenos Aires había iniciado una rápida expansión como metrópolis desde mediados del siglo XIX, gracias a su incorporación en el mercado internacional. El modelo agroexportador y la alta demanda británica de las materias primas y los alimentos impulsaron un rápido crecimiento de la ciudad y el puerto que luego fue opacado por la crisis mundial de 1929. Una década más tarde, un vigoroso proceso de industrialización alentó el desarrollo de nuevas centralidades relativamente cerca de la ciudad (a una distancia aproximada de cinco a veinte kilómetros).

Estos nuevos centros ofrecieron espacios comerciales, bancos y equipamientos para la salud y la educación (Ciccolella, 2002). Ese proceso de industrialización produjo un impacto radical en el sistema productivo del Delta Inferior, que consistió en un aumento del tamaño de las unidades productivas, acompañado por un cambio del tipo de producción que se orientó hacia el sector forestal. El cambio implicó nuevas tipologías de productores, nuevas tecnologías y diferentes procesos de trabajo. Al delta llegaron entonces nuevos actores: grandes compañías y empresarios adinerados que adquirieron las parcelas a los ocupantes, quienes emigraron al continente para encontrar nuevas oportunidades de desarrollo económico (Galafassi, 1996).

En el último cuarto del siglo XX, la expansión metropolitana de Buenos Aires se caracterizó por un nuevo modelo de crecimiento urbano espacialmente disperso pero globalmente integrado (Ciccolella et al., 2006) que llevó a una reestructuración social, económica y urbana. Ese proceso se exacerbó durante la década de 1990, cuando el modelo económico neoliberal dio lugar a la expansión de nuevas centralidades que establecieron una red más extensa y compleja cuyas relaciones espaciales se vincularon a lo largo de las autovías, a diferencia del esquema original que se expandía a lo largo del sistema ferroviario.

El contexto político y económico de aquellos años se caracterizó por cambios estructurales, una profunda reforma del Estado, desregulación económica, estabilización monetaria (convertibilidad), construcción de infraestructuras para la movilidad, privatización de los servicios públicos y nuevas leyes urbanas (Ciccolella et al., 2006; Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2009; Zagare, 2012). A la luz de esta situación, el retroceso del Estado en su rol de regulador de la planificación territorial alentó a los inversores extranjeros a financiar el crecimiento urbano (privado), lo cual produjo cambios en los patrones de ocupación, y dio lugar a una nueva configuración espacial.

Amplias parcelas fueron apropiadas por agentes privados, buscando áreas cercanas a los cursos de agua, llegando incluso a ocupar los territorios del delta inferior. Este tipo de emprendimientos se basó fundamentalmente en el parcelamiento de los terrenos y la posterior venta a privados para residencias de baja densidad, consolidando el desarrollo sostenido de las urbanizaciones privadas (barrios con un perímetro cerrado, aislados del resto de la trama urbana). Dirigido a grupos de ingresos medios-altos y altos, el éxito de estos emprendimientos fue certero. El número de urbanizaciones privadas aumentó de 100 a 350 en el período de 1995 a 2000 y en la actualidad alcanza los 400. Según Ciccolella (2002) y Cohen (2007), la superficie de barrios cerrados ronda los 500 km<sup>2</sup> (2,5 veces la superficie de la ciudad de Buenos Aires).

En 2001, debido a la caída de la convertibilidad, una crisis política y socioeconómica tuvo lugar en el ámbito nacional. Algunos de los efectos negativos de esta crisis fueron el incremento de la tasa de desempleo y el aumento del número de asentamientos informales, llamados *villas* o *asentamientos* (que se diferencian según su conformación interna y origen). Los asentamientos están ubicados generalmente en tierras sin infraestructuras o servicios que han sido ocupadas de manera ilegal por los grupos sociales más bajos para satisfacer su demanda de espacio residencial. Se estima que en el período de 2001-2005, 6 de cada 10 nuevos habitantes del Área Metropolitana de Buenos Aires se establecía en un asentamiento informal (Cravino et al., 2009).

## **Escenarios actuales de ocupación en el Delta Inferior**

El proceso histórico de ocupación del sector continental y del sector de islas del Delta Inferior (figura 3) ha dejado como resultado diversos escenarios. Primero, en el área continental y las costas bonaerenses del río Paraná, el espacio presenta un alto grado de polarización, segregación espacial y desigualdad social: barrios privados exclusivos, modelos urbanos tradicionales y asentamientos informales se localizan contiguos, en tierras sensibles a las inundaciones y sin ninguna conexión espacial entre sí (figura 4).

Las zonas costeras de los principales cursos de agua han sido privatizadas en su mayoría, por lo que el tejido urbano tradicional no tiene suficiente relación con el agua, a excepción de algunas áreas públicas en ciertos lugares estratégicos. Por otra parte, debido a la falta de una política pública de defensa integral contra inundaciones, los propietarios privados han

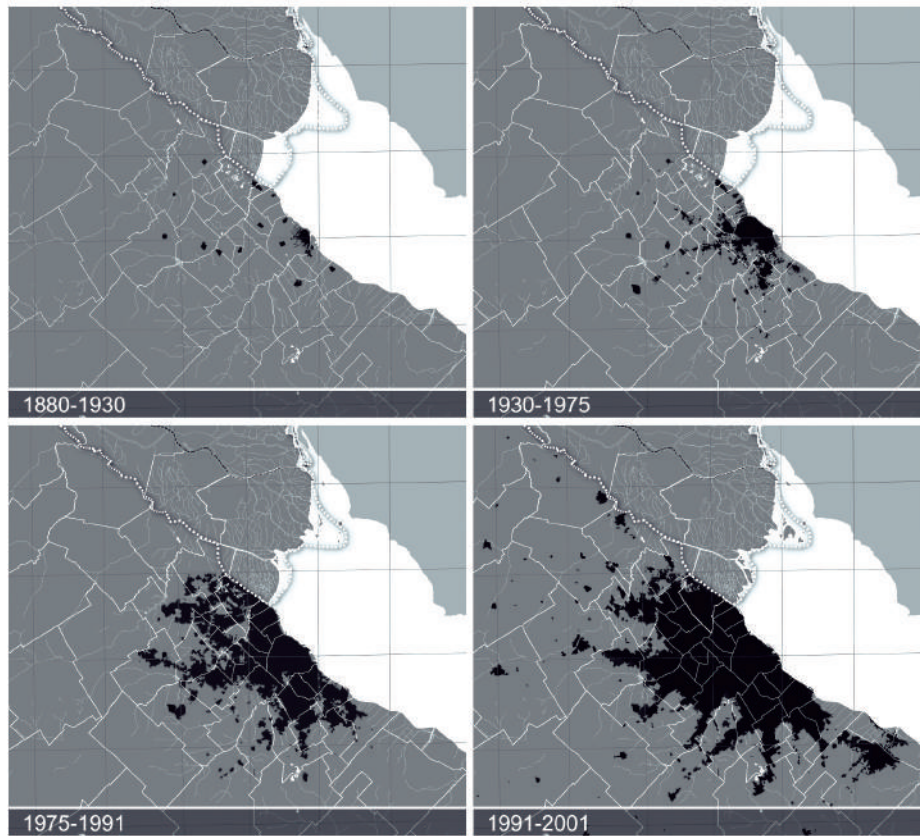


Figura 3. Expansión del Área Metropolitana de Buenos Aires  
Fuente: elaboración de los autores a partir de Zagare, Verónica, 2014.



Figura 4. Discontinuidades espaciales y desigualdad de condiciones  
Fuente: Verónica Zagare, 2014.

protegido sus parcelas mediante la construcción de sus propios diques o terraplenes, que dependiendo del tamaño de la parcela afectan negativamente en menor o mayor medida a las construcciones circundantes, que están asentadas bajo el nivel de la cota de inundación. Las obras de entubamiento de los cursos de agua realizadas por los gobiernos municipales parecen colapsar ante condiciones meteorológicas desfavorables y junto con la falta de criterios de ocupación de la tierra generan un escenario poco alentador.

Segundo, en las islas del Delta Inferior, el resultado de la expansión metropolitana se materializó con la aparición de tipologías que modificaron la topografía natural del terreno y los cursos de agua, afectando a la biodiversidad del sistema e introduciendo especies foráneas en el medio ambiente. El ejemplo más claro de esta situación son los barrios náuticos (la expresión de los barrios cerrados en territorios isleños), que no solo alteran





Figura 5. Complejos turísticos de cabañas en las islas  
Fuente: Verónica Zagare, 2011.

la geografía y la biodiversidad sino que también generan un movimiento de personas con niveles socioeconómicos y culturales diferentes al característico de la zona. Otro resultado del impacto de las nuevas dinámicas poblacionales, es la situación de contraste que tiene lugar entre la primera y segunda sección de islas, pertenecientes a los municipios de Tigre y San Fernando, respectivamente.

Mientras que la primera sección ha ganado popularidad debido a las actividades turísticas (especialmente de turismo de fin de semana) y de recreación (figura 5), la segunda sección (declarada Reserva de Biósfera por la UNESCO) ha perdido población debido a la falta de accesibilidad y a la disminución de su productividad (figura 6).

## CONFLICTOS Y DESAFÍOS

Diversos conflictos y desafíos se hacen presentes en el Delta Inferior como resultado de la situación geográfica específica y de las diversas actividades, funciones y actores que intervienen en el territorio produciendo continuos cambios estructurales. Si bien el principal conflicto subyacente es la *confluencia de la expansión metropolitana con las dinámicas naturales* propias del territorio deltaico, las problemáticas van más allá y plantean la necesidad de ser incluidas en un proceso de toma de decisiones integrado.

### Actores y procesos del Delta Inferior como borde periurbano

Uno de los principales conflictos tiene origen en la complejidad del Delta Inferior, un borde que presenta las características típicas de una interfaz periurbana. Si bien no hay un consenso en la definición del concepto de *per-urbano*, se reconoce la existencia de zonas caracterizadas por la superposición de rasgos rurales con urbanos, más allá de los límites estrictos de las ciudades (Allen, 2003; Brook & Dávila, 2000). Desde el punto de vista ambiental, la interfaz periurbana es un mosaico heterogéneo de ecosistemas naturales,



productivos (o agro-ecosistemas) y urbanos que se condicionan entre sí (Allen et al., 1999). Las formas *difusas* de ocupación de estos territorios, así como la diversidad de actores intervinientes, generan conflictos esperables derivados de los contrastes culturales y socio económicos. El Delta Inferior no escapa a este escenario, ya que cuenta con la presencia de habitantes que viven de forma rural, pero que desarrollan en su mayoría actividades ligadas a la ciudad, residentes permanentes o temporarios de diversos niveles socioeconómicos, comerciantes dedicados a los servicios turísticos y recreativos, habitantes de los nuevos mega-emprendimientos (barrios cerrados-privados) y habitantes considerados *isleños*.

Figura 6. Complejo de viviendas abandonado en la segunda sección de islas (Partido de San Fernando)

Fuente: Verónica Zagare, 2013.

La alta productividad de la tierra y su proximidad al principal centro urbano del país ha tornado al área en un ámbito atractivo con fines residenciales, recreativos y turísticos. La demanda de suelo residencial tanto de los sectores sociales más altos como de los más bajos genera un mosaico de intervenciones privadas (dentro y fuera del mercado formal), de carácter disímil y sin integración con el tejido urbano original. Esta *polarización espacial* es en parte consecuencia de la histórica ausencia del Estado en su rol de ordenador del territorio y ha promovido más dificultades entre los diferentes habitantes del área. La competencia por el uso y ocupación del suelo ha hecho que los conflictos se incrementen, en especial, entre los antiguos habitantes, los considerados “isleños”, y los nuevos habitantes, residentes de barrios cerrados y recientes emprendimientos. A esta situación se suma la llegada de nuevos servicios públicos a la primera sección del Delta, como son el servicio de recolección de residuos y su cobro por medio de la tasa municipal de alumbrado, barrido y limpieza (ABL).

De esta forma se materializan cambios estructurales en el uso del suelo y muy especialmente en la distribución y composición de sus pobladores, ya que el territorio comienza a experimentar dinámicas de ciudad con masiva presencia de nuevos equipamientos turísticos, nuevos pobladores y nuevas disposiciones reglamentarias. El resultado es un territorio *dormitorio* (situación que acentúa el carácter de borde periurbano) formado por espacios predominantemente rurales donde viven personas que realizan actividades relacionadas con el ámbito urbano (trabajo, estudio o comercio).

Por otra parte, la implementación de servicios públicos, como es el caso del servicio de recolección en zonas del Delta Inferior, puso en evidencia el hecho de *pertenecer o no a la ciudad*, por lo que esta zona está sufriendo cambios que denotan el avance de la urbanización sobre el territorio, como es la introducción de tipologías específicas residenciales del continente en las islas.

Los actores que se suman a esta complejidad territorial posicionan sus intereses, los cuales varían desde lo económico hasta la necesidad de defender o proteger al Delta. En este sentido, y en adición a los actores previamente mencionados, existen actores motivados plenamente por la acumulación de ganancias, como los comercios o emprendimientos turísticos; actores en defensa del Delta como asociaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales, así como también actores con poder de decisión e influencia en normativas como son las autoridades y los agentes municipales.

Dentro de los actores con intereses del tipo económico se encuentran, entre otros, los comerciantes (propietarios de restaurantes, paseos, recreos, hoteles, hostales, campings, estaciones de servicio, spa, clubes náuticos y deportivos, entre otros), que se benefician económicamente de la afluencia de turistas que diariamente visitan el Delta Inferior. Sus intereses están claramente relacionados con las condiciones naturales del territorio y la particularidad de su ecosistema así como también con las dinámicas económicas. El segundo grupo de actores pertenece a asociaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales que, ante amenazas como la contaminación, el crecimiento exponencial del turismo y la ocupación desordenada del territorio, convocan, promocionan y organizan protestas en pro de las peticiones y reclamos de los vecinos. Si bien esa labor constituye el eje de la actividad de las organizaciones, estas no dejan de constituirse como un medio para incentivar el modo de vida isleño a través de la promoción y divulgación de actividades sociales y culturales. El tercer grupo de actores está formado por agentes municipales, con o sin capacidad de decisión. Los actores facultados para participar en la toma de decisiones se apoyan en leyes nacionales, provinciales y ordenanzas municipales para formular lineamientos, planes y proyectos de manejo territorial, mientras que los agentes municipales sin poder de decisión ejecutan esas políticas siendo generalmente los más visibles en el territorio y más cercanos a la ciudadanía.

## Otros conflictos y desafíos presentes en el territorio

Otro conflicto, también relacionado con el ordenamiento territorial, es la *ausencia de espacios verdes públicos y de áreas de contacto con el río*, fenómeno producido principalmente por la presencia de barreras urbanas (cercos de barrios privados) y por la privatización de los terrenos con acceso al río. A pesar de ser un área con gran riqueza natural y amplia superficie, los espacios públicos son escasos. Sin embargo, la existencia de territorios en constante formación (cuyo carácter es público según la legislación) se constituye en una oportunidad para la conformación de nuevos espacios de conservación y uso público.

La condición de inundable de este territorio también se presenta como un conflicto. A pesar de que las inundaciones temporarias son vitales para la existencia del humedal, resultan una amenaza para los asentamientos humanos debido a la falta de integración entre la planificación ambiental y urbana. La ocupación de las planicies de inundación, las tipologías inadecuadas de construcción y la falta de infraestructura generan cuantiosas pérdidas, especialmente en casos de condiciones climáticas extremas (coincidencia de sudestadas y abundantes lluvias).

La contradicción entre las externalidades positivas y negativas de la intensificación de la navegabilidad del río Paraná se presenta también como un conflicto. La Hidrovía Paraná Paraguay, el canal internacional de navegación que recorre el Delta posee detractores y promotores. La intensificación (o no) del tráfico fluvial y la descentralización (o no) de las actividades portuarias concentradas actualmente en el puerto de Buenos Aires hacia los puertos ubicados a lo largo del río Paraná son temas en plena discusión que acentúan los conflictos existentes entre actores locales y actores externos con intereses en este territorio.

## CONSIDERACIONES FINALES

En la actualidad, no existe una visión integrada del manejo del Delta del Paraná desde el punto de vista ambiental, urbano y social que trascienda las barreras jurisdiccionales y temáticas. Por el contrario, la planificación en el delta se encuentra fragmentada, hecho que se relaciona directamente con la gran complejidad y extensión del territorio, la multiplicidad de jurisdicciones involucradas en el proceso de toma de decisiones y el bajo grado de cooperación intergubernamental y participación ciudadana. Estas condiciones claramente no conducen a una integración de políticas (Halpert, 1982) y son un obstáculo para la implementación exitosa de cualquier proyecto o plan.

El Delta en su totalidad está regulado bajo una jurisdicción nacional, tres gobiernos provinciales y dieciocho municipios o gobiernos locales. Sin duda, la ausencia de organismos o instituciones intergubernamentales para el manejo del Delta en todas sus dimensiones impide la implementación de estrategias integradas. Sin embargo, este escenario puede verse como un desafío para generar acciones a pequeña o mediana escala que logren, con las herramientas disponibles, una integración vertical (entre niveles de gobierno), horizontal (entre dependencias) y participativa (con los diferentes actores) a los fines de aumentar el nivel de gobernabilidad del área. Estas acciones podrían ser respuestas acotadas a problemáticas específicas que se planteen en el territorio, siendo así más fácil la interacción entre los actores y más directa la implementación de las soluciones en cada circunstancia. La escala local es un ámbito propicio para el desarrollo de este tipo de estrategias, siendo el delta inferior un caso para considerar, debido a la complejidad que este presenta: en términos naturales, es al área que más transformación sufre por los procesos aluvionales; en términos urbanos, los partidos del Delta Inferior (Tigre y San Fernando) ya son considerados parte del Área Metropolitana de Buenos Aires y sufren las presiones asociadas con la rápida urbanización; y en términos sociales, es un territorio con funciones diversas y conflictos entre actores antiguos y nuevos.

Para este caso específico, es vital la generación de conocimiento sobre los procesos históricos en torno a las dimensiones ambiental, urbana y social para plantear así los conflictos que en ella tienen lugar.

## REFERENCIAS

Allen, A. (2003). Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field. *Environmental Planning and Management*, 15(1), 135-147.

Allen, A., da Silva, N. & Corubolo, E. (1999). *Strategic environmental planning and management for the peri-urban interface environmental problems and opportunities of the Peri-Urban Interface and their impact upon the poor*. London.

Barros, V., Camilloni, I., & Menendez, A. (2003). *Impact of global change in the coastal areas of the rio de la Plata*. AIACC Notes, 29-11.

Brook, R.M. & Dávila, J. (Eds.). (2000). *The Peri-Urban Interface : a Tale of Two Cities*, London: University College London.

Ciccolella, P. (2002). *La metropolis postsocial: Buenos Aires rehen de la economía global*. Clacso.

Ciccolella, P., Mignaqui, I., & Szajenberg, D. (2006). Metropolis in transition: Buens Aires between economic growth and social desintegration. In *ISOCaRP Congress*, (pp. 1-23).

Cohen, M. (2007). Convertibilidad, crisis y desafíos para el futuro: 1991-2006. In M. Gutman & E. Hardoy, (Eds.). *Buenos Aires 1536-2006. Historia urbana del Área Metropolitana*. (pp. 270-313). Buenos Aires: Ediciones Infinito.

Coronel, G., & Menéndez, A. (2006). Physiography and hidrology. In V. Barros, R. Clarke, & P. Silva Dias. (Eds.). *Climate change in La Plata Basin*. (pp. 270-313). Buenos Aires: CIMA-CONICET, (pp. 55-73).

Costanza, R. et al. (mayo, 1997). The value of the world's ecosystem services ans natural capital. *Nature* 1, 387(15), 253-260.

Cravino, M. C., del Río, J. P. & Duarte, J. I. (2009). *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*. Buenos Aires.

Galafassi, G. (1996). Aproximación al proceso histórico de asentamiento, colonización y producción en el Delta del Paraná (Argentina). *Estudios Sociales*, (11).

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2009). *Atlas Ambiental de Buenos Aires*. Available at: [www.atlasdebuenosaires.gov.ar](http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar).

Halpert, B. P. (1982). Antecedents. In D. L. Rogers & D. A. Whetten. (Eds.). *Interorganizational coordination: theory, research and implementation*. Ames: Iowa University Press.

Hori, K. & Saito, Y. (2007). Classification, architecture, and evolution of large-river Deltas. In A. Gupta. (Ed.). *Large rivers*. (pp. 75-96). Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

INDEC (2010). Censo Nacional de Población y Viviendas.

Mitsch, W. & Gosselink, J. (2007). *Wetlands*, Hoboken: John Wiley & Sons Ltd.

Municipalidad de San Fernando (2000). *Documento base para la incorporación de las Islas de San Fernando en la Red Mundial de Reservas de Biosfera (MAB-UNESCO)*. San Fernando.

Parker, G., & Marcolini, S. (1992). Geomorfología del Delta del Paraná y su extensión hacia el río de la Plata. *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 47(2), 243-249.

Pittau, M., Sarubbi, A., & Menéndez, A. (2004). *Análisis del avance del frente y del incremento areal del Delta del río Paraná*. Buenos Aires.

Rinaldi, V.A., Abril, E.G. & Clariá, J. (2006). Aspectos geotécnicos fundamentales de las formaciones del Delta del río Paraná y del estuario del río de la Plata. *Rev. Int. de Desastres Naturales, Accidentes e Infraestructura Civil*, 6(2), 18.

Sarubbi, A., Pittau, M., & Menendez, A. (2006). *Delta del Paraná: Avance del frente del Delta del río Paraná*. Buenos Aires.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2008). *Plan Integral de Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná*. (PIECAS-DP).

Sierra, V. (1967). *Historia de la Argentina. Consolidación de la labor pobladora*. Buenos Aires: Editorial Científica Argentina.

Zagare, V. M. E. (2012). Spatial analysis of climate change effects on urbanized delta territories as a tool for planning: The case of the lower Parana Delta. *The International Journal of Climate Change: Impacts and Responses*, 3(4), 19-34.

Zagare, V. M. E. (2014). Dichotomous Delta: between the natural and the metropolitan. The case of the Parana Delta, Argentina. *Built Environment*, 40(2), 213-229.