

Tipo de documento: Tesis de maestría



Escuela de Gobierno. Maestría en Economía Urbana

La conservación y el manejo sostenible de humedales urbanos en la planificación territorial. El caso de la Primera Sección de islas del Delta de Tigre

Autoría: *Plunkett, Victoria*

Año: 2024

¿Cómo citar este trabajo?

Plunkett, V. (2024) *La conservación y el manejo sostenible de humedales urbanos en la planificación territorial. El caso de la Primera Sección de islas del Delta de Tigre*. [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13029>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional CC BY-NC-SA 4.0
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



**Escuela de Gobierno
MAESTRÍA EN ECONOMÍA URBANA**

**La conservación y el manejo sostenible de humedales
urbanos en la planificación territorial. El caso de la
Primera Sección de islas del Delta de Tigre.**

Trabajo Final de Maestría

**Autora: Arq. Victoria Plunkett
Directora: Arq. Verónica M.E. Zagare
Febrero de 2024**

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| RESUMEN | 1 |
| INTRODUCCIÓN | 2 |
| Alcance de la Problemática | 2 |
| Área de Estudio..... | 6 |
| Plan de Manejo Integral del Delta de Tigre | 8 |
| Organización del Trabajo | 9 |
| SECCIÓN 1 – LINEAMIENTOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN | 9 |
| Objetivos del Trabajo..... | 9 |
| Metodología Aplicada..... | 10 |
| Marco Conceptual..... | 11 |
| Marco Normativo | 17 |
| SECCIÓN 2 – PLAN DE MANEJO INTEGRAL DEL DELTA DE TIGRE | 19 |
| Etapa Inicial..... | 19 |
| Plan de Manejo Islas del Delta – Tigre. Documento Base | 20 |
| Ordenanza N° 3343/13 “Plan de Manejo Integral del Delta” | 28 |
| Etapa de Seguimiento del Plan De Manejo | 36 |
| Fase de Implementación | 36 |
| Fase de Monitoreo | 45 |
| SECCIÓN 3 –ANÁLISIS Y CONCLUSIONES | 46 |
| Análisis del proceso de planificación | 46 |
| Observaciones y acciones complementarias..... | 54 |
| Conclusiones..... | 58 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 60 |
| ANEXOS..... | 64 |
| Entrevistas a actores claves | 64 |
| Caso Colony Park | 71 |

RESUMEN

En la actualidad se considera a la planificación territorial un instrumento clave para lograr el desarrollo sostenible del territorio, reconociendo que la falta de su aplicación puede derivar en un crecimiento territorial desorganizado y que al no contar con un marco regulatorio adecuado se vean amenazados sectores de relevancia económica, social y ambiental.

Entre estos sectores se encuentra el ecosistema conocido como humedal, cuyas características particulares lo vuelven fundamental para la supervivencia humana debido a sus innumerables beneficios o "servicios ecosistémicos", y que, sin embargo, a lo largo de los años, se ha visto afectado por múltiples actividades antrópicas que lo han degradado y han modificado el comportamiento natural del ecosistema y sus dinámicas.

Dentro de los tipos de humedales se encuentran los denominados como "humedales urbanos". Éstos pueden estar ubicados en las periferias de áreas urbanas o entorno a ciudades y poseen una relación directa con las mismas, contribuyendo a que sean habitables y a su desarrollo integral.

El objetivo de este trabajo es analizar la utilización de la Planificación Territorial como instrumento para la conservación y el desarrollo sostenible de estos humedales vinculados a áreas urbanas, poniendo de relieve los desafíos que un proceso como tal conlleva en un sector con características particulares.

Con este fin, se ha evaluado el proceso de elaboración e implementación del "Plan de Manejo Integral" de la Primera Sección de islas de la cuenca baja del Delta del Río Paraná, perteneciente al Municipio de Tigre, en la Provincia de Buenos Aires. En estas islas el humedal que las constituye se ha visto afectado por distintos procesos de antropización en relación con los centros urbanos que se encuentran próximos. Para esto, se han descrito sus ejes estratégicos y propuestas, se han relevado los principales problemas que se suscitan a la hora de intentar ponerlo en práctica, y, finalmente, se ha elaborado una serie de observaciones y recomendaciones para mejorar este proceso y su efectiva implementación.

Palabras clave: Planificación territorial – Desarrollo Urbano Sostenible – Humedales.

INTRODUCCIÓN

Alcance de la Problemática

El Desarrollo Sostenible y la Planificación Territorial

En las últimas décadas del siglo XX surgen los conceptos de Sostenibilidad y de Desarrollo Sostenible debido a la preocupación internacional existente por el vínculo evidente entre el desarrollo económico en marcha y sus potenciales efectos negativos sobre el medio natural.

Durante la década del 80', la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba documentos como la Carta Mundial de la Tierra y crea organismos como la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo que presenta en 1987 el Informe "Nuestro Futuro Común", más conocido como Informe Brundtland, y que contenía la génesis del concepto de Desarrollo Sostenible.

Este concepto refiere a la búsqueda de un avance social y económico que asegure a los seres humanos una vida sana y productiva, pero que no comprometa "...la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (Brundtland, pág. 59, 1987)

Posteriormente, en el 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas presentó un conjunto de metas denominadas Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dando un paso importante hacia la real integración del desarrollo sostenible como concepto orientador en las políticas de cada país.

De acuerdo a Gudiño (2017) la visión del desarrollo sostenible implica la necesidad de pensar el desarrollo desde el equilibrio que debe existir entre la equidad social, el modelo de crecimiento económico y la calidad ambiental, y como dice Hidalgo (2007) con la actuación conjunta de ciertos actores como el sector privado, la comunidad científica, el sector público, las organizaciones no gubernamentales, etc. para lograr reducir las desigualdades y generar modalidades de organización social más solidarias.

En cumplimiento del objetivo de reducir las desigualdades y cerrar las brechas sociales, económicas y territoriales, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se reconoce el papel fundamental que puede desempeñar el desarrollo urbano y territorial. El rol de las ciudades se ve expresado en el ODS 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. La Agenda propone repensar y planificar las ciudades y los asentamientos humanos con miras a

fomentar la cohesión comunitaria y la seguridad, de manera que sigan siendo motores de empleo y prosperidad, sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos. También se requiere el apoyo a sistemas territoriales que integren las funciones urbanas y rurales, de forma que se promueva la ordenación y uso sostenible de los recursos naturales y de la tierra.

Según Rueda (2012) actualmente uno de los principales retos es el mejoramiento del grado de sostenibilidad de los territorios urbanos y metropolitanos. El salvaguardar el equilibrio del sistema ecológico de nuestro planeta, y con él, las condiciones de vida que hoy conocemos, dependerá de esta posible mejora.

Frente a esto es necesario tener una nueva mirada sobre la realidad territorial, considerando al territorio como un elemento esencial para el desarrollo, entendiendo que “... el único modo de avanzar hacia territorios más sostenibles que permitan alcanzar y mantener el bienestar de la población mundial, es tener presente la necesidad de planificar adecuadamente el desarrollo territorial” (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016, pág. 743)

El modelo socio-productivo capitalista dominante, acompañado por la poca injerencia estatal en la regulación de las intervenciones en el territorio, permitió “... un mayor espacio de actuación del capital inmobiliario y financiero según sus necesidades y apetencias de renta urbana, llevando adelante (...) lo que podríamos denominar un proyecto hegemónico de ciudad...” (Ciccolella y Mignaqui, 2016, p. 1).

En este contexto la Planificación Territorial resulta ser un instrumento adecuado para buscar alcanzar el desarrollo sostenible por su capacidad de regular el uso del territorio.

El humedal

Un ecosistema gravemente afectado por procesos de antropización ha sido el de los humedales. Los mismos han sido subestimados en cuanto a su importancia dentro del sistema natural y a su contribución para el bienestar humano, siendo pasados por alto en la planificación para el desarrollo (Ramsar, 2018).

Los humedales son áreas que permanecen en condiciones de inundación o con suelo saturado con agua durante períodos considerables de tiempo, siendo el agua el elemento clave que define sus características físicas, vegetales, animales y sus relaciones. Además, se distinguen por las características particulares de sus suelos y por la presencia de plantas y animales adaptados a las condiciones de inundación o de alternancia de períodos de anegamiento y de sequía. (Recuperado el 27 de agosto de

2023 de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales>).

Estas características les permiten a los humedales desempeñar un papel fundamental en la prestación de servicios ecosistémicos, denominándose de esta manera a aquellos recursos o procesos que se generan en los ecosistemas naturales beneficiando a los seres humanos y que se pueden clasificar en servicios culturales, servicios de abastecimiento y servicios de regulación.

En cuanto a los servicios culturales, a menudo los humedales pueden revestir una importancia cultural y espiritual para aquellos que los habitan, generando una conexión y sentido de pertenencia con éstos, teniendo valor estético o siendo fuente de inspiración para arte y ciencia. Mientras que también pueden ofrecer posibilidades recreativas, importantes para la salud mental y física de las personas, y beneficios turísticos, generando ingresos para sus habitantes.

Dentro de los servicios de abastecimiento desempeñan un papel crucial en la provisión de agua dulce para usos domésticos, el riego y la industria; proporcionan una gran variedad de alimentos a través de la pesca o acuicultura y siembra y cosecha de cultivos; brindan gran diversidad de materias primas como madera, biocombustible y fibras; y son valiosos para la obtención de recursos medicinales a través de plantas, algas y animales acuáticos.

Los servicios de regulación, por su parte, “...son importantes, en particular para el clima, los regímenes hidrológicos, el control de la contaminación y la desintoxicación, y los peligros naturales” (Ramsar, 2018, pág. 38), debido a su capacidad de retención y liberación de agua pueden tener una función clave en la hidrología y reducir el riesgo de desastres y por su facultad para almacenar y secuestrar carbono cumplen un rol fundamental en la regulación del clima.

Dentro de los tipos de humedales se pueden mencionar los denominados “humedales urbanos”, que de acuerdo a la Convención de Ramsar sobre los Humedales (2018) son aquellos que se encuentran dentro de ciudades, en sus suburbios o en los alrededores.

Las áreas urbanas cercanas a estos humedales no son ajenas a los servicios que brindan dado que los humedales contribuyen a que estas ciudades sean habitables y a su desarrollo integral.

En este sentido, se debe considerar la conservación de humedales, y en particular los lindantes a zonas urbanas, no sólo por razones ambientales sino también por los beneficios en el desarrollo económico y social que les brindan como consecuencia de las actividades directas e indirectas que se generan en éstas.

Por esta razón es importante definir en la planificación territorial de estas zonas normativas específicas para ecosistemas vulnerables y/o suelos de alto valor ambiental, como los humedales, procurando medidas concretas para su conservación y desarrollo.

Figura 1- Servicios ecosistémicos de los humedales



Fuente: Perspectiva Mundial sobre los Humedales – Convención Ramsar - Pág. 12

Como se ha mencionado, en general, estas características de los humedales no han sido tenidas en cuenta en la formulación de las políticas territoriales y de desarrollo. A lo largo del tiempo, los mismos han sido afectados por distintos procesos que han producido cambios estructurales en su hábitat, siendo un ejemplo la conversión de sus tierras a otros usos como plantaciones forestales, tierras agrícolas o urbanas, y los humedales naturales han ido disminuyendo progresivamente durante siglos en la mayor parte del mundo (Ramsar, 2018).

Figura 2- Imagen de humedales costeros en General Lavalle, Provincia de Buenos Aires



En la imagen se ve cómo la práctica de terraplenar para aumentar la productividad ganadera está degradando estos ecosistemas. Fuente: <http://sobrelatierra.agro.uba.ar/la-degradacion-alcanzo-a-los-humedales-costeros-de-samborombon/>

Área de Estudio

En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), a partir de la década del 90, el acceso a nuevas áreas de oportunidad se potencia con la ampliación y modernización de la red vial, generándose, en paralelo, la proliferación de urbanizaciones cerradas, que fueron componiendo un nuevo tipo de suburbio y un nuevo patrón de densificación. El capital inmobiliario se convirtió en generador de las dinámicas territoriales, reconfigurando el territorio y promoviendo procesos de valorización selectiva del mismo.

Un caso clave afectado por estos procesos de transformación es el de la Primera Sección de islas de la cuenca baja del Delta del Río Paraná (o Primera Sección de islas del Delta), perteneciente jurisdiccionalmente al Partido de Tigre en el AMBA, sector de análisis de este trabajo. En éstas se desarrolla el mencionado humedal urbano que debido a su cercanía a centros urbanos ha sufrido los procesos de antropización antes señalados.

Figura 3 – Ubicación de la Primera Sección de Islas del Delta



Fuente: Elaboración propia en base a imagen de Google, s.f. <https://www.google.com.ar/maps/@-34.3807723,-58.5999076,10z>

Figuras 4 y 5– Imágenes de las islas de Tigre



Fuente: <http://www.tigre.gov.ar/tigre/delta> y <https://www.instagram.com/tigremunicipio>

Si bien la Primera Sección de islas de la cuenca baja del Delta del Río Paraná ha sido habitada desde mediados del siglo XIX, con el paso del tiempo, los nuevos accesos terrestres antes mencionados volvieron a la zona más accesible desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, provocando “la expansión de la clase media y sus nuevos hábitos de vida asociados al automóvil y el ocio de fin de semana...” (Fajre et al., 2012, pág. 19).

Es así que hoy en día, mientras decrece la población permanente, ha crecido la de fin de semana, las actividades agrícolas y artesanales tradicionales se encuentran en franco retroceso y la población ha desarrollado una gran dependencia del turismo.

Al mismo tiempo, este sector se ha visto afectado por las urbanizaciones cerradas mencionadas, llevándose a cabo “gigantescas áreas residenciales para quienes dejan los centros urbanos, junto a nuevos equipamientos sanitarios, educativos y recreativos (...) Tigre se convierte en sitio privilegiado para el desarrollo de emprendimientos urbanísticos y turísticos de gran escala y nivel de inversión económica” (Fajre et al., 2012, pág. 53) Proyectos de barrios cerrados polderizados, endicamientos y terraplenes, han alterado el comportamiento natural del ecosistema y sus dinámicas, junto con la flora y fauna del lugar.

Organización del Trabajo

Teniendo en consideración lo mencionado anteriormente, este trabajo se divide en tres secciones:

- Sección 1 – Lineamientos del trabajo de investigación: se establecen el objetivo del trabajo de investigación, la metodología aplicada, la organización del mismo, así como el Marco Conceptual, Situación Ambiental y Marco Normativo que constituyen los antecedentes sobre la temática a tratar.
- Sección 2 – Plan de Manejo Integral del Delta de Tigre: se describe, en primer lugar, la elaboración del Plan Base y de la Ordenanza 3343/13 que se desprende de éste y le da un marco legal al Plan de Manejo.

Finalmente, se desarrolla la etapa de implementación y monitoreo del Plan de Manejo hasta lo ejecutado a septiembre de 2023.

- Sección 3 - Análisis y Conclusiones: se analizan factores claves para el planeamiento territorial y los desafíos que conllevó todo el proceso de elaboración e implementación de este Plan de Manejo. Además, se establecen observaciones y aportes generales para el manejo sostenible de humedales y se cierra el trabajo con algunas conclusiones.

SECCIÓN 1 – LINEAMIENTOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Objetivos del Trabajo

El objetivo general de este trabajo es analizar la utilización de la Planificación Territorial como instrumento para la conservación y el desarrollo sostenible de humedales vinculados a áreas urbanas, poniendo de relieve los desafíos que un proceso como tal conlleva en un sector con características particulares.

Para esto se tomará como caso de estudio al “Plan de Manejo Integral del Delta de Tigre”, documento elaborado e implementado por este Municipio para la Primera Sección de islas del Delta a partir del año 2013.

En concordancia con lo expresado, se busca:

- Analizar la coherencia de las etapas desarrolladas en el Plan de Manejo Integral del Delta de Tigre, con los lineamientos y las recomendaciones del planeamiento territorial y del manejo sostenible de humedales;
- Precisar las dificultades presentadas en la etapa de implementación del

Plan, y en particular en la identificación y puesta en práctica de los programas y proyectos que conforman el mismo;

- Identificar acciones complementarias que permitan consolidar el proceso de planificación del desarrollo sostenible del territorio.

Metodología Aplicada

Este trabajo es una investigación de tipo cualitativa, en la que la estrategia implementada es la de estudio de caso de tipo descriptivo – explicativo. Por un lado, implica la descripción de un proceso, sus fundamentos y sus implicancias de carácter integral sobre un territorio que involucra un humedal pero también una zona urbana con la que forman una unidad dada su mutua dependencia. Por el otro, busca explicar el "por qué" de este fenómeno y los resultados obtenidos en dicho proceso.

Para esto se ha realizado un análisis de los documentos desarrollados durante el proceso de planificación (Plan Base y Ordenanza) y se han utilizado datos del tipo primario y secundario para responder al objetivo de investigación.

Los datos primarios se generaron a través de entrevistas semi – estructuradas a informantes clave (los equipos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano Ambiental del Municipio de Tigre y de la Consultora Fajre & Asociados).

Los informantes clave fueron seleccionados de acuerdo a su capacidad para brindar una perspectiva interna sobre la temática y por su involucramiento en la elaboración e implementación del Plan en cuestión y su conocimiento sobre la problemática tratada en este trabajo.

Tabla 1 – Informantes clave

| Informante | Perfil |
|--------------|---|
| Informante 1 | Técnico o profesional perteneciente a la consultora que realizó el Documento Base del Plan de Manejo. |
| Informante 2 | Técnico o profesional perteneciente a la Dirección de Plan de Manejo del Municipio de Tigre, organismo ejecutor del Plan. |

Los datos secundarios se recolectaron a través de fuentes como: memorias de seguimiento del Plan, información institucional, artículos académicos, información publicada en prensa, etc.

Marco Conceptual

La planificación territorial es considerada fundamental a nivel internacional por organismos como las Naciones Unidas¹ que ha creado documentos como el denominado **“Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial”**, del año 2015, en donde se establecen principios para desarrollar o revisar documentos, planes y diseños con una perspectiva integrada.

En este texto se define a la planificación territorial como “... un proceso de adopción de decisiones encaminadas a hacer realidad unos objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales mediante el desarrollo de visiones, estrategias y planes de carácter espacial y la aplicación de un conjunto de principios normativos, instrumentos, mecanismos institucionales y de participación y procedimientos reglamentarios” y se resalta la importancia que posee a nivel local “... para establecer prioridades entre las decisiones de inversión (...) Los planes de uso de la tierra podrían contribuir a la protección de las zonas ecológicamente vulnerables y a la regulación de los mercados de la tierra” (ONU-HABITAT, 2015, pág.8); además de ser “... un marco espacial para proteger y ordenar el medio ambiente natural y construido por el hombre (...) y para lograr un desarrollo integrado y sostenible” (ONU-HABITAT, 2015, pág. 26).

A nivel nacional y mediante diversas instancias institucionales se han tratado los temas de planificación territorial y desarrollo sostenible elaborándose documentos de gestión del territorio con distinto alcance. Entre ellos se destacan:

- la **“Guía de Planificación Territorial”**, documento elaborado en el 2016 por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública que dependía del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Nación. El objetivo de éste es ser una herramienta que les facilite su gestión a los gobiernos locales y les brinde un marco de planificación territorial para promover y sostener un desarrollo local sustentable.
- el **Plan Estratégico Territorial**², instrumento de planificación para guiar el desarrollo de la inversión pública y privada nacional y ordenar el territorio incorporando los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- el **“Manual para la adaptación local de los objetivos de desarrollo**

¹ Políticas, planes y diseños inapropiados han llevado a una distribución espacial inadecuada de personas y actividades resultando en una proliferación de asentamientos informales, congestión, deficiente acceso a servicios básicos, degradación medioambiental y desigualdad y segregación social” (ONU – HABITAT, 2015, pág. 40)

² Cuya última versión “Plan Estratégico Territorial – Avance 2018” fue publicada en noviembre del 2018.

sostenible”, llevado a cabo desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

- el **Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP)**, elaborado durante el año 2008 desde el Ministerio de Agricultura y Secretaría de Ambiente de Nación y presentado en el año 2011. Instrumento de ordenamiento territorial destacado para la zona y fruto de un acuerdo entre el Estado Nacional y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, abarca la Cuenca del Río Paraná del cual las islas del Delta forman parte y su objetivo es la gestión y el uso sostenible de los humedales ubicados en la misma.

- **Convención RAMSAR**

La importancia de los humedales y de sus funciones ecosistémicas es destacada desde principio de la década del 70, cuando tuvo lugar la **Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional**, más conocida como **Convenio Ramsar**³. Esta Convención es un tratado intergubernamental cuya misión es “la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo” (Ramsar Vol. 1, 2010, pág. 2)

Bajo esta Convención varias naciones acordaron fomentar la conservación de los humedales y tomar las medidas adecuadas para su custodia.

Al adherirse a la Convención, cada Parte Contratante, es decir, cada uno de los países, tiene que elegir por lo menos un humedal dentro de su territorio para ser incorporado en la Lista de Humedales de Importancia Internacional (Lista de Ramsar). Al ser incluido en esta lista el humedal pasa a tener un status de relevancia para la humanidad en su conjunto, “la inclusión de un humedal en la Lista representa el compromiso del Gobierno de adoptar las medidas necesarias para garantizar que se mantengan sus características ecológicas” (Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/nuestra-mision/humedales-de-importancia-internacional>)

Además, la designación de un sector de humedales como Sitio Ramsar “...puede actuar como incentivo para el establecimiento de una futura planificación del manejo” (Ramsar Vol. 18, 2010, pág. 7) y ha demostrado ser “...un medio eficaz para conservarlos, especialmente en aquellos casos en que no han sido designados

³ Ramsar, Irán, 1971.

formalmente como áreas protegidas” (Ramsar, 1996, pág. 16)

Al mismo tiempo la condición de miembro de la Convención de Ramsar permite a los países tener acceso a información y a asesoramiento sobre la adopción de las normas de la Convención aceptadas en el plano internacional, y sobre problemas de conservación y manejo de los humedales a nivel nacional y en sitios determinados gracias a contactos con funcionarios y colaboradores de la Secretaría de Ramsar. De esta forma, pueden acceder a la aplicación del mecanismo de la Misión Ramsar de Asesoramiento y a la posibilidad de conseguir apoyo para proyectos sobre humedales, bien en forma de pequeñas subvenciones de la propia Convención o a través de sus contactos con organismos multilaterales y bilaterales de apoyo externo.

Para asistir a las Partes Contratantes y a aquellos interesados en la conservación de los humedales, esta Convención ha realizado una serie de 21 manuales en los que se desarrollan lineamientos técnicos a seguir por las partes adheridas para la conservación y la planificación del manejo de humedales a nivel nacional y local.

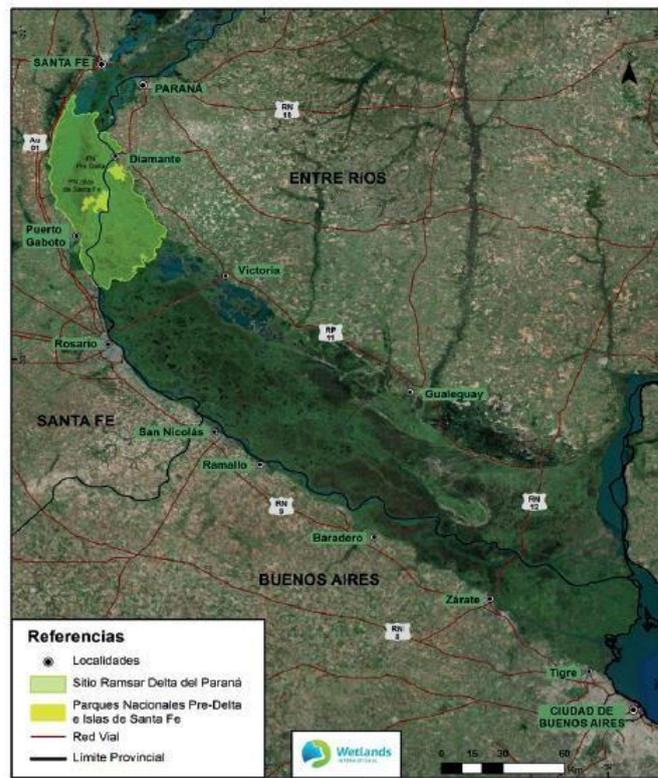
En distintos estudios recientes se indica que entre los beneficios de la designación de sitios a menudo figuran los siguientes: mayor sensibilización del público; mayor participación de los interesados directos locales; mayor apoyo para la protección del sitio; mayor acceso a la financiación de la conservación; y mayores oportunidades para la investigación y el ecoturismo.

La República Argentina aprueba la Convención sobre los Humedales en el año 1991 a través de la sanción de la Ley 23.919. El manejo de estos sitios Ramsar es competencia de las administraciones provinciales o de la Administración de Parques Nacionales, de acuerdo con la jurisdicción del mismo.

En este país se han designado hasta el presente 23 Sitios Ramsar, siendo uno de ellos el denominado Delta del Paraná, nombrado en el 2015. En éste se incluyen dos Parques Nacionales: Islas de Santa Fe y Pre-Delta; así como territorio perteneciente a la jurisdicción de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, siendo su límite sur el de la sección Islas del departamento de Diamante, pero no se ha considerado la porción del delta ubicada en la provincia de Buenos Aires.

Este sector se pudo nombrar como Sitio Ramsar por ser una región de gran valor natural y cultural y debido al interés de preservarlo por parte de las provincias involucradas y el Estado Nacional, quienes han llevado a cabo acuerdos interinstitucionales e inter-jurisdiccionales para su gestión integrada.

Figura 7 – Ubicación del Sitio Ramsar Delta del Paraná



Fuente: Documento del Sitio Ramsar Delta del Paraná – Wetlands International – pág. 1

La designación de un Sitio Ramsar “facilita la captación de cooperación internacional particularmente la destinada a la protección de las fuentes de agua dulce, la biodiversidad y a la mitigación del cambio climático y sus impactos, entre otros criterios que el Delta del Paraná, por sus excepcionales características, cumple ampliamente” (DNOAyCB, 2008, pág. 4)

En la página de la Subsecretaría de Ambiente, perteneciente a la Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes de la Nación, se menciona que el reconocimiento de un área como Sitio Ramsar “...es una importante herramienta de gestión para las comunidades locales y grupos interesados en la conservación y manejo sustentable”. Desde esta Secretaría se “...promueve la designación de Sitios Ramsar y apoya a las autoridades locales en el manejo, para que sean efectivos en el logro de sus objetivos. Tareas clave son la asistencia en la elaboración de planes de manejo participativos, la capacitación, el monitoreo y la evaluación, así como la asistencia técnica ante situaciones que amenacen sus condiciones ecológicas” (Recuperado el 20/02/2024 de: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/sitiosramsar>)

- **Otros marcos internacionales a destacar**

- “Nuestro futuro común” (Informe Brundtland) elaborado en 1987 por la Comisión

- Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ya mencionado en este trabajo.
- el Acuerdo de París, acuerdo dentro del marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) del 2015, en el que se reconoce la función que desempeñan los humedales, tanto en la adaptación como en la mitigación al CC, al limitar la cantidad de carbono presente en la atmósfera. (Recuperado el 10/07/2024 de: <https://www.ramsar.org/es/news/los-humedales-una-solucion-natural-al-cambio-climatico>)
 - el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, documento adoptado en el 2015, en el que "...se hace hincapié en la importancia de los humedales en la construcción de comunidades resilientes, destacando su papel en la reducción del riesgo de inundaciones y la atenuación de los daños causados por las tormentas" (Ramsar, 2018, pág. 15)
 - Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMMA), tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica⁴, la Convención sobre las Especies Migratorias⁵, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres⁶ y la Convención del Patrimonio Mundial Cultural y Natural⁷.

Estado de situación

A continuación, se comentará el estado de situación del Área de Estudio al momento de elaboración del Plan de Manejo Integral del Delta (año 2012) en cuanto a las dimensiones social, económica e institucional.

En cuanto a la población en las islas se la podía clasificar en dos categorías: población permanente y temporaria.

La población permanente, originaria de fines de siglo XIX, alcanzó un pico de 40 mil habitantes en 1940, pero fruto de las migraciones al continente fue decayendo a lo largo de los años, llegando a 5 mil habitantes a principios de este siglo. De acuerdo al censo 2011 para esa fecha contaba con alrededor de 5.628 habitantes.

Dentro de la población temporaria se encuentra la de "segunda residencia", por un lado, y la turística, por el otro, las cuales duplican a la población permanente durante los fines de semana, especialmente durante el semestre de noviembre a abril.

⁴ Adoptado en la Cumbre para la Tierra, Río de Janeiro, 1992

⁵ Firmada en 1979 en Bonn, Alemania

⁶ Tratado internacional firmado en 1973 en Washington.

⁷ Adoptada por la conferencia general de la Unesco en su XVII reunión, París, 1972

En lo referido a la economía de las islas, “las actividades agrícolas y artesanales, que en algún momento [las] caracterizaron (...) se encuentran hoy en franco retroceso...” (Fajre et al., 2012, pág. 52).

En las últimas décadas, hubo un aumento considerable de la actividad turística y la población ha desarrollado una gran dependencia a ésta, “las demandas de nuevas comodidades residenciales y de servicios en las islas, sumadas a la carencia de un marco regulatorio apropiado para el sector, ha llevado a un crecimiento desordenado, que podría poner en peligro su rol ambiental” (Fajre et al., 2012, pág. 7)

Además, las islas fueron sujeto de varios procesos que transformaron las dinámicas de este territorio.

Como se desarrolló en párrafos anteriores, actores económicos privados comenzaron a producir urbanizaciones cerradas en la primera sección de islas del Delta de Tigre. Especialmente desde la década del 90’, la zona de frente de avance del Delta, sector de formación más reciente y de crecimiento de las islas, fue avasallado por el avance de emprendimientos inmobiliarios, que realizaron dragados, canalizaciones, desmontes y rellenos cuyas consecuencias son la destrucción del ecosistema, la degradación del hábitat y de la flora y la fauna, la interrupción del flujo hídrico y de la formación natural de las islas y la alteración de las formas de vida y producción sustentables de sus pobladores. (Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://plumaderio.com.ar/construcciones-y-obras-clandestinas-en-el-delta-de-tigre/>).

Uno de estos proyectos de urbanización fue Colony Park, cuya aprobación fue altamente cuestionada por diferentes organizaciones civiles, representantes municipales de Tigre, universidades y vecinos. (Ver en Anexos cuadro “El Caso Colony Park, un antes y un después para los isleños”)

Se puede decir que gracias a la resistencia de la comunidad afectada, las organizaciones ambientales y científicas, el impacto, los daños y estragos de estos emprendimientos fueron visibilizados y los sectores gubernamentales finalmente actuaron. Esta resistencia comunitaria y de organizaciones locales fue el primer paso en la generación de la política de protección ambiental que normativiza el Plan de Manejo

Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://plumaderio.com.ar/construcciones-y-obras-clandestinas-en-el-delta-de-tigre/>

Con respecto a la organización administrativa de este territorio, de acuerdo con lo establecido en la Ordenanza 3343/13, hasta 2007 no se contaba con una Delegación Municipal que lo atendiera, es decir, no había proximidad territorial por parte del Municipio con respecto a los vecinos de las islas. Además, hasta 2009 la población isleña no tenía representación política en el Concejo Deliberante que respondiera a sus necesidades e inquietudes o conociera de primera mano la realidad de las islas.

En cuanto a la provisión de servicios urbanos, de acuerdo al Documento Base, recién en el año 2010 el Municipio comenzó a brindar servicio de recolección de residuos en el Delta y los contribuyentes isleños a pagar tasas municipales por este.

Marco Normativo

A continuación, se hará referencia a la normativa relacionada con temas de desarrollo sostenible y sobre competencias municipales, que dan marco legal al Plan de Manejo elaborado.

A nivel nacional se debe mencionar el Art. 41 de la Constitución de 1994, en el que se innovó en materia de competencias ambientales, introduciendo la categoría de “presupuestos mínimos de protección ambiental”.

Se denomina presupuesto mínimo “a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental” (Ley 25.675,2002) El dictado de los mismos corresponde a la Nación, quedando a cargo de las provincias la complementación del sistema, mediante el dictado de normas provinciales.

Uno de estos presupuestos mínimos desarrollados es la **Ley General del Ambiente** (N° 25.675), la cual señala en su Art. 10 que el proceso de ordenamiento ambiental del territorio debe considerar la vocación de cada zona o región en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica.

Las normas destinadas a complementar lo estipulado en esta ley general son de competencia local, es decir, “...las jurisdicciones locales podrán aumentar las medidas protectoras y ajustarlas a las realidades locales en sus detalles particulares de aplicación concreta (...) la aplicación y el ‘poder de policía’ de la normativa ambiental corresponde a las provincias y/o municipios...” (Fajre et al., 2012, pág. 43)

En cuanto a la protección de los humedales del país, en el ámbito del Congreso Nacional han existido diversos proyectos de ley tendientes al establecimiento de presupuestos mínimos de protección ambiental, restauración ecológica y uso racional y

sostenible de estos ecosistemas, habiendo en los últimos años y en varias ocasiones proyectos con media sanción del Senado pero que luego en la Cámara de Diputados perdieron estado parlamentario.

En el caso de la planificación territorial, Argentina no posee una ley nacional de ordenamiento de su territorio, si no que cuenta con diversas leyes (como la mencionada Ley General del Ambiente) que, directa o indirectamente, inciden en la organización del territorio y en ciertas áreas puntuales del país (Gimelfarb, 2019). Si bien en la Constitución Nacional se promueve un desarrollo territorial equilibrado, no existe ley a nivel nacional en la que este principio se encuentre materializado. **A nivel provincial**, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su Art. 190 pone a cargo de las Municipalidades la administración de los intereses y servicios locales y en su Art. 28 establece similares principios respecto del tratamiento del medio ambiente que el Art. 41 de la Constitución Nacional, “la Suprema Corte de la Provincia ha sentenciado: ‘es el municipio (...) en el ejercicio del poder de policía quien debe ejercer una acción preventiva y permanente en materia de ecología...’” (Fajre et al., 2012, pág. 43)

Por otro lado, la ley provincial N° 11.723 - Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, de anterior data a la nacional, “...tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general...” (Fajre et al., 2012, pág. 44), siendo su autoridad de aplicación el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

Esta norma complementa a las de ordenamiento territorial vigentes en la provincia, como el decreto ley 8912/77 de **Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo**. Esta Ley “...rige el ordenamiento del territorio de la Provincia, y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo”, reconociendo que la responsabilidad primaria del planeamiento le corresponde a los municipios.

A nivel municipal, la **Ley Orgánica de Municipios** establece en su Art. 25 las competencias, atribuciones y deberes del Concejo Deliberante, entre las que se cuentan el dictado de ordenanzas que respondan a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento y conservación, con el correspondiente “poder de policía” local, entre otras.

Por otro lado, esta Ley Orgánica establece como responsabilidades provinciales fijar las políticas normativas de aplicación general sobre la mayoría de los temas que son objeto del Plan de Manejo, como aspectos ambientales y de ordenamiento territorial.

En relación al área de estudio y a las Áreas Naturales Protegidas Municipales se debe mencionar la creación en 1988 de la Reserva Natural Integral “Parque Ecológico de la Primera Sección de Islas del Delta del Paraná, Partido de Tigre”, que comprende y se limita a “...las tierras no catastradas y juncales formados y que se formen en el futuro por el proceso natural de sedimentación que se extiende entre los cauces de los ríos Paraná de las Palmas y Luján proyectados en el estuario del río de la Plata...” (Ordenanza 758/88, Art. 2) y restringe el dominio y/o ocupación de estas tierras por parte de terceros. Dentro de esta Reserva Natural no se consideran a los demás sectores de las islas.

Aún con todo lo señalado, y como se indica en el Documento Base del Plan de Manejo, “el ordenamiento territorial en el Delta del Paraná no es considerado en las normas” (Fajre et al., 2012, pág. 7), por ejemplo, en la Ley 8.912 ya mencionada se indica que “la zona del Delta del Paraná se regirá por normas específicas”, sin que posteriormente hayan sido definidas por otras normativas provinciales o municipales.

Recién con la sanción de la Ordenanza 3344/13 se introducen en el Código de Zonificación de Tigre Ordenanza 1.894/96 párrafos referidos a la Normativa de Ordenamiento Territorial para el Delta y su Plan de Manejo

SECCIÓN 2 – PLAN DE MANEJO INTEGRAL DEL DELTA DE TIGRE

Etapas Iniciales

A partir del 2010, el Municipio de Tigre suscribió un convenio de Asistencia Técnica con distintos equipos científico-técnicos para elaborar el “Plan de Manejo Integral del Delta de Tigre”. Producto de este convenio es el “Plan de Manejo Islas del Delta – Tigre. Documento Base”, elaborado por la Consultora Fajre y Asoc. con la colaboración de la Fundación Metropolitana.

La Consultora formuló el diagnóstico de la situación urbano-ambiental, los lineamientos estratégicos para la formulación del Plan y el proyecto de una normativa cautelar para empezar a ordenar el territorio. Mientras que la Fundación Metropolitana administró el Proceso Participativo que acompañó la formulación del diagnóstico, interactuando con los distintos actores comprometidos con el Delta para extraer importantes aportes.

Este documento llevó en el año 2013 a la sanción de tres Ordenanzas,

encontrándose entre ellas la Ordenanza N° 3343/13 “Plan de Manejo Integral del Delta”.

En esta parte se desarrollará la etapa de elaboración de este Plan Base y de la Ordenanza final.

Plan de Manejo Islas del Delta – Tigre. Documento Base

En este documento se desarrollan la instancia de diagnóstico de la zona, con la identificación de sus características y problemas, la verificación de los objetivos generales y particulares, para la formulación de lineamientos preliminares.

En cuanto a la Fase de Diagnóstico del Plan de Manejo, en esta etapa “...se desarrolla desde la recopilación de información y el análisis más simple de datos, inventarios, proyectos existentes y entrevistas, hasta el entendimiento de procesos más complejos que ocurren en el territorio...” (SPTIP, 2016, pág. 10)

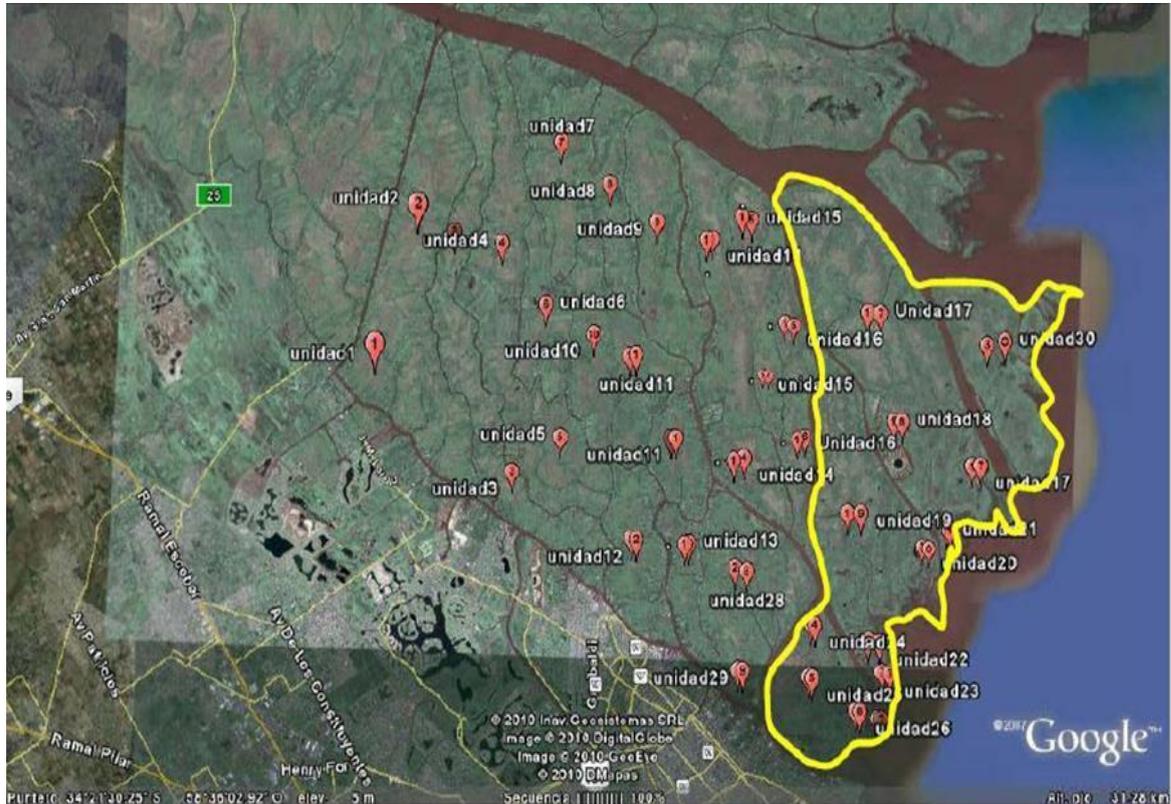
El diagnóstico presentado en el Documento Base del Plan de Manejo se divide en cuatro capítulos, desarrollándose en los tres primeros la caracterización de la zona.

En el Capítulo 1 se explica la estructura físico-ambiental a través de sus aspectos ecológicos y legales y se lleva a cabo una descripción de:

- Características físico – ambientales: esta parte incluye la evolución geológica y geomorfológica del área, sus características hidrológicas e hidrográficas y los tipos de unidades de paisaje particulares del Río Paraná;
- El área de estudio como Ecosistema de Humedales: en esta parte se establece la importancia de los humedales, sus funciones ecosistémicas y la provisión de bienes y servicios que estos proveen a la sociedad (función ecológica, regulación hidrológica y regulación biogeoquímica);
- Identificación de Ambientes Naturales. Tipología y descripción de los principales valores y funciones ecológicas: se establecen tres tipos de ecosistemas de importancia relevante (praderas herbáceas altas, bosques nativos y neo-ecosistemas de albardón) y se mencionan a las áreas de reserva de la provincia y del municipio;
- Gradiente de Integralidad Ecológica y Niveles de Fragilidad del medio natural: en este se establecieron los niveles de fragilidad de cada sector y las áreas prioritarias de conservación, siendo éstas las unidades que constituyen el frente de avance de las islas sobre el Río de La Plata por tratarse de las islas de formación más reciente (menores a 120 años) – “... cualquier intervención” en esta área “puede detener el proceso geomorfológico de formación de las islas...” (Fajre et al., 2012, pág. 40);
- Marco legal referido al Medio Ambiente aplicable al Plan de Manejo del Sector Delta

del Partido de Tigre: esta parte se encuentra especificada en el “Estado de Situación” previamente desarrollado en este documento.

Figura 8-Unidades de análisis de niveles de fragilidad y áreas prioritarias de conservación en las islas del Delta del Tigre

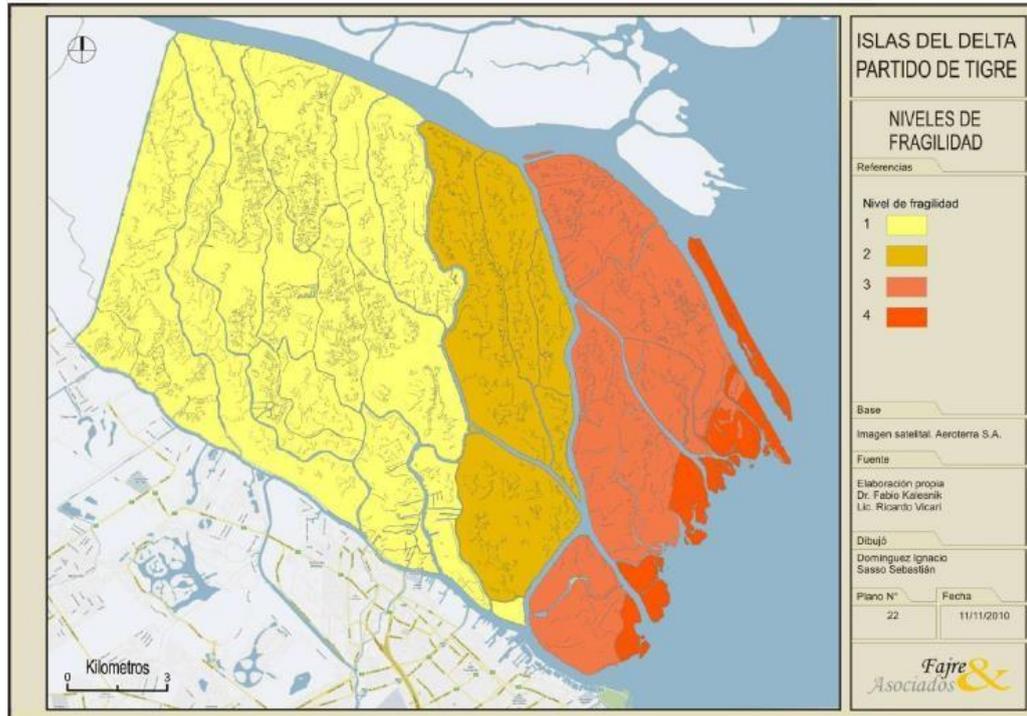


Fuente: Plan de Manejo Islas del Delta – Tigre - Documento Base – Pág. 40

Finalmente, se dividió a esta zona en cuatro áreas según sus niveles de fragilidad:

- Zona de muy alta vulnerabilidad en las islas nuevas del frente de avance (Nivel 4), en las cuales se presentan algunos disturbios de alto impacto (emprendimientos inmobiliarios);
- Zona de alta vulnerabilidad (Nivel 3), que si bien también presentan disturbios de alto impacto inmobiliario tienen mayor estabilidad por ser más antiguas;
- Zona de vulnerabilidad media (Nivel 2), áreas profundamente modificadas, coincide con el área de mayor intensidad de uso turístico e inmobiliario;
- Zona de vulnerabilidad baja (Nivel 1), debido a su antigüedad (de 110 a 160 años) cualquier nueva alteración va a resultar en un bajo impacto sobre el ambiente.

Figura 9 - Plano 22 – Niveles de Fragilidad



Fuente: Plan de Manejo Islas del Delta – Tigre - Documento Base – Pág. 49

En el **Capítulo 2** se describe la estructura socioeconómica de la zona, el patrimonio isleño (ambiental, paisajístico y edilicio), la importancia de su protección y la capitalización de este patrimonio en conjunto con el desarrollo de un turismo sustentable; y se puntualizan aspectos jurídicos de la actividad turística en las islas y normativa relativa a la protección del patrimonio cultural.

En cuanto a la estructura social se identifican los tipos de población del territorio isleño, la población permanente y la temporaria o de fin de semana, siendo las islas de Tigre las de mayor densidad de población de todo el delta paranaense, posiblemente debido a su proximidad con una gran área metropolitana y debido a los beneficios sociales que esto conlleva.

Lo mencionado en este capítulo sobre las actividades económicas de las islas se puede complementar con lo desarrollado en el “Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de Tigre” (Vexina. S., 2009)

Según ambos documentos las ventajas comparativas que ofrece esta región debido a sus condiciones naturales, ubicación geográfica, estructura socioeconómica, inserción en el mercado, etc. han variado a lo largo del siglo XX, y junto a esto también lo ha hecho el tipo de producción dominante.

De esta manera, en la primera mitad de ese siglo esta región era la principal productora de frutas para el mercado metropolitano, pero a partir de la década 50-60 esta

producción fue reemplazada paulatinamente por los cultivos forestales. Actualmente, la actividad forestal tiene presencia en casi todas las islas, menos en las áreas nuevas, y estos cultivos constituyen casi una monoproducción primaria, complementada con productores a pequeña escala de cultivo del mimbre, asentándose en su gran mayoría en la producción de sauce y álamo (y en mucha menor medida, pinos y eucaliptos) y constituyendo la mayor concentración del mundo en cultivos de estas especies en una sola zona ecológica y económica. La venta de la producción se canaliza hacia tres finalidades: pasta celulósica, molienda (madera aglomerada) y aserradero.

El segmento madera-muebles, posee la capacidad de generar valor a través de la incorporación al proceso productivo de distintas técnicas de diseño e innovación tecnológica. A partir de los rollizos provenientes de las islas se fabrican diferentes productos de madera (madera aserrada, tableros de fibra, de partículas, compensados, laminados y laqueados, pisos, revestimientos, aberturas, carpinterías y otras manufacturas), de los cuales algunos son luego utilizados para la fabricación de muebles y como insumos para la construcción. La actividad se desarrolla en instalaciones radicadas en el área continental del Municipio.

Respecto a la fruticultura en las islas la misma se reduce a aquellas quintas que todavía mantienen algunos montes diversos para el consumo familiar, siendo muy pequeña la cantidad de este producto que aún ingresa al puerto de Tigre.

En la actualidad, se destaca como actividad principal al turismo. La población permanente isleña posee una gran dependencia económica de esta actividad, el ingreso de la gran mayoría proviene de esta tarea o de vinculadas a la misma y el grueso brinda servicios de escasa clasificación (mantenimiento, limpieza, vigilancia, etc.)

Se hace mención además a la posibilidad de que un desarrollo planificado y ambientalmente regulado de esta actividad podría ser un potencial de desarrollo económico para la zona.

Se señala también que otro gran atractor turístico es el Puerto de Frutos, ubicado del lado continental, y los productos que se venden en su Mercado, como frutos y creaciones artesanales que provienen de las islas. Además, el puerto mueve anualmente más de 200 mil toneladas de carga, "...correspondiendo el 80% de la misma a productos de la explotación forestal de las islas" (Fajre, 2012, pág. 61)

En el Capítulo 3 se aborda la estructura urbana, mencionándose la infraestructura existente (redes de energía, saneamiento, sistema de agua potable, servicios de recolección de residuos, estructura viaria, etc.), el uso, subdivisión y ocupación del suelo, la red fluvial del área y su transporte. Además de finalizar con una evaluación

sobre el medio antropizado, conclusiones al respecto y mención de los aspectos legales relacionados.

En el **Capítulo 4** y final del documento se presentan la zonificación y los problemas principales de la zona, la validación de los objetivos y los pasos siguientes.

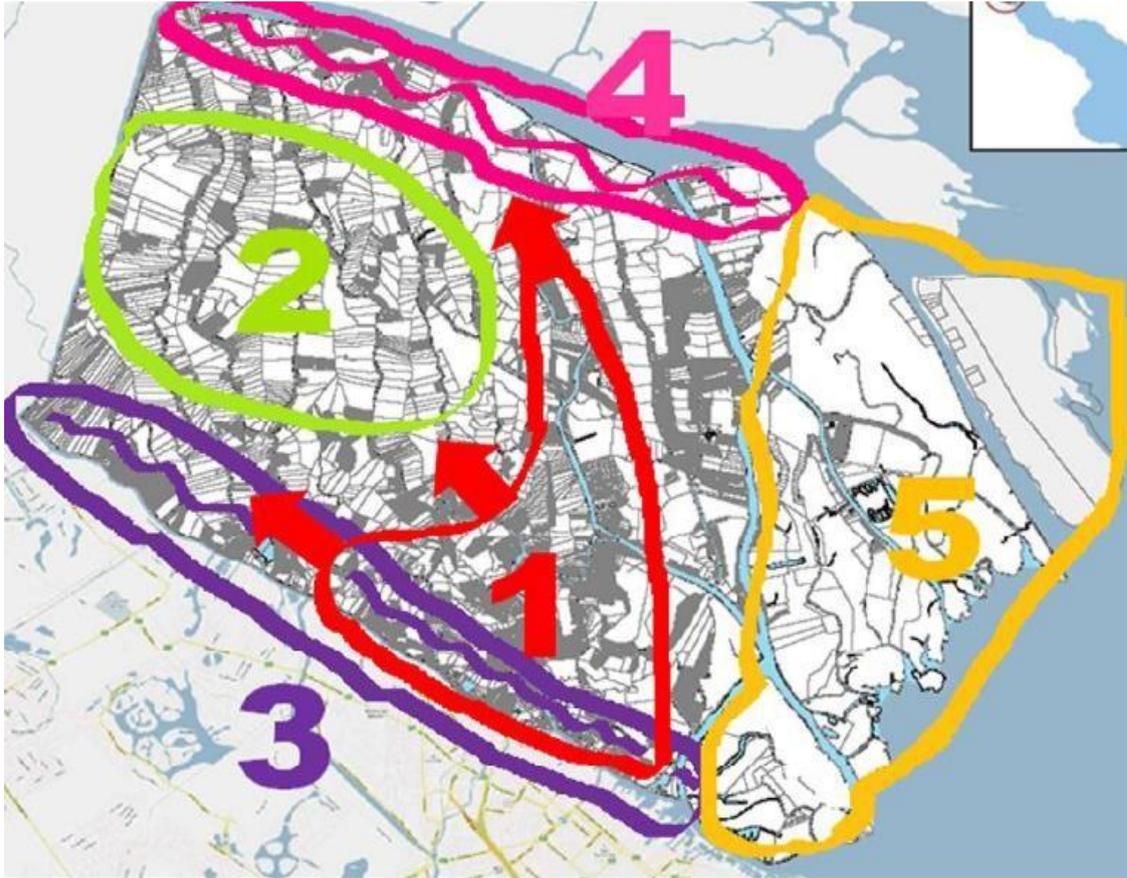
Zonificación

En concordancia con el Manual Ramsar que establece a la zonificación como herramienta de manejo, en esta parte se desarrollan los cinco subsectores establecidos de acuerdo a las características diferenciales señaladas en los puntos anteriores y contemplando la situación actual, las fragilidades y las potencialidades futuras.

Estos subsectores se dividen en:

- **Subsector 1. Área Consolidada** (zona de mayor concentración de parcelas construidas, de superficie construida por parcela, de cobertura de transporte público y de uso de las vías navegables, en ésta se asentó históricamente la oferta para la actividad turística diaria y de fin de semana)
- **Subsector 2. Área Productiva Mixta** (desarrollo de forestación y pajonal sistematizado, vivienda con menor nivel de consolidación, menor intensidad en cuanto a transporte y oferta turística)
- **Subsector 3. Ribera del Río Luján** (viviendas y equipamientos se densifican en proximidad al puerto de Tigre, frentes consolidados, en los que se ubican edificios de valor patrimonial, cierta concentración de emprendimientos turísticos, el sistema de transporte fluvial público tiene alta frecuencia)
- **Subsector 4. Ribera del Río Paraná de las Palmas** (predomina la forestación sin manejo, el oleaje producido por embarcaciones de gran porte afecta las líneas de costa, destruyéndolas, posee un sector más consolidado en cercanía al Canal Arias)
- **Subsector 5. Zona Aluvional Reciente** (posee un área de mayor antropización y otro sector más virgen y de mayor interés para su protección más rigurosa, por ser islas de formación más reciente, menores a 120 años, y en general libres de cualquier antropización).

Figura 10 – Subsectores identificados



Fuente: Plan de Manejo Islas del Delta – Tigre - Documento Base – Pág. 120

Además, se incluyó un **Área de Amortiguación** entre el Sector Consolidado y la Zona Aluvional Reciente, para evitar un cambio abrupto entre el sector que requiere mayor nivel de protección y el más consolidado. Este sector posee las características ambientales propias de un territorio de reciente conformación, aunque con frentes semi consolidados sobre las líneas de ribera y construcciones dispersas.

Se avanzó así en la caracterización y en el criterio de manejo diferenciado para cada uno de estos sectores.

Hay que destacar que esta sectorización "... se integra armoniosamente con los sectores limítrofes de la Reserva de Biosfera de San Fernando y las áreas de las islas correspondientes al Partido de Benavidez, coincidiendo con la premisa de considerar a las islas del Delta de Tigre como parte integrante de la unidad mayor del Delta de Paraná..." (Fajre et al., 2012, pág. 122).

Problemas principales

En este Capítulo se mencionan una serie de problemas:

- Por ubicación: presión inmobiliaria debido a su proximidad a áreas más

densamente pobladas;

- Problemas Ambientales: contaminación de algunos cauces, alteraciones de la altimetría y morfología de las islas, desmonte, deterioro de las costas por la navegación, desarrollos inmobiliarios que modifican de manera irreversible los ambientes de humedal, etc.;
- Problemas Patrimoniales: pérdida de patrones culturales adaptados al medio, ruptura con los patrones tradicionales de asentamiento, deterioro y desaparición de áreas con valor paisajístico e inmuebles de valor patrimonial;
- Problemas Económicos: destrucción de la actividad productiva primaria y la ya mencionada dependencia del modelo turístico;
- Problemas Territoriales: falta de planificación y organización espacial, parcelamientos ajenos a las pautas insulares, áreas con parcelamiento menor al legal, sistema dominial sin regularizar, entre otros;
- Problemas Sociales: falta de capacitación y oportunidades laborales, falta de interacción e integración de la población, etc.;
- Problemas Generales del área: deficiencia en el control de aplicación de normas, dificultad de coordinación jurisdiccional, etc.

Se hace especial referencia a algunos ya en parte mencionados con anterioridad en este trabajo, a saber:

- La realización de nuevos desarrollos urbanísticos, "...caracterizados por grandes movimientos de suelo en forma de terraplenamientos y excavaciones, presencia de tramas atípicas y modificaciones del régimen hidrológico para producir marinas y lagos artificiales, con alto impacto negativo sobre el comportamiento del humedal. Esto genera alta concentración constructiva en sectores puntuales insertos en un medio natural de alta fragilidad y valor estratégico..." (Fajre et al., 2012, pág. 125)
- Las condiciones precarias de dominio que no permiten fijar reglas claras ni para los habitantes tradicionales ni para los que se incorporan, facilitando situaciones de desplazamiento por la fuerza de estos pobladores.

Validación de los Objetivos Generales del Plan

Además, en este Capítulo se corroboró la validez de los objetivos generales planteados, siendo confrontados, además, con los resultados del proceso de participación.

La mención de los cinco objetivos principales figura en las págs. 127 y 128:

- Proteger la calidad ambiental de las islas del Delta en sus atributos naturales y antrópicos, reconociendo el rol ambiental en la región;
- Conciliar esta protección con el desarrollo sustentable del área;
- Retener la población permanente y mejorar su calidad de vida;
- Formular lineamientos que orienten las políticas del Municipio para el sector, proponiendo distintos instrumentos y acciones;
- Complementar, sistematizar y estructurar toda la información existente sobre el área, mencionando la coordinación de acciones entre jurisdicciones y la elaboración de instrumentos a corto, mediano y largo plazo, como la norma cautelar y la definitiva.

Pasos siguientes

Con respecto a esto, desde la Consultora Fajre señalan que quedó pendiente el inventario y la norma de protección del patrimonio cultural para que el plan elaborara propuestas integrales”, siendo un inventario del patrimonio cultural de las islas "de gran importancia para elaborar normas de protección y manejo del mismo. Es un gran capital cultural que debe posicionarse para generar recursos económicos, calidad de vida y nuevos atractivos turísticos.

Finalmente, y tal como se recomienda en el Manual Ramsar, un plan de manejo es un documento técnico cuya validez está dada al convertirlo en instrumento con fuerza de ley. En el Documento Base, se señala que la institucionalización definitiva del Plan de Manejo debía ser establecida por parte del Honorable Concejo Deliberante (HCD), sancionando normativas bajo forma de varias ordenanzas (como normativas ordenadoras de carácter definitivo), en las que estuviesen incluidas todas las herramientas específicas necesarias para alcanzar los objetivos del Plan y las metas aprobadas en la sanción cautelar. A saber:

- las Bases del Plan de Manejo
- el Código Urbano Ambiental
- el Código de Edificaciones
- el Plan de Manejo Ambiental
- el Código de Protección Patrimonial
- el Plan de Accesibilidad y Movilidad.

Así, previamente y durante el 2011 se realizó una presentación de lineamientos

preliminares del Plan y se estableció un "Régimen de Protección Cautelar Ambiental en la Localidad Delta de Tigre", conforme a los postulados del "Informe Plan de Manejo, Etapa I, Pre-diagnóstico y Protección Cautelar del Área del Delta".

En el 2013, el HCD sanciona tres de estas ordenanzas:

- Ordenanza N°3343/13 "Plan de Manejo Integral del Delta"
- Ordenanza N°3344/13 "Ordenamiento Territorial Particularizado para la Localidad Delta de Tigre"
- Ordenanza N° 3345/13 "Código de Normas de Construcción"

Ordenanza N° 3343/13 "Plan de Manejo Integral del Delta"

La Ordenanza N° 3343/13 se sancionó el 7 de marzo del 2013, incorporando el Plan de Manejo como Anexo I de la misma. En este documento se desarrolla más a fondo la etapa propositiva, quedando definidos los ejes estratégicos, programas y proyectos del Plan.

Esta Ordenanza se divide en 5 capítulos, iniciándose con el marco conceptual utilizado, siguiendo con los marcos urbanos tendenciales, el modelo proyectual y la estrategia territorial, los programas y proyectos, y finalizándose con la gestión.

Comienza con una introducción en la cual se establece la función y los objetivos del Plan y se reconoce el estado de situación de las islas, sus problemáticas y la necesidad de llevar a cabo una política territorial a través de "...combinar crecimiento y preservación mediante instrumentos de planificación que orienten la gestión de las islas en un marco de sustentabilidad ambiental..." (Ordenanza 3343/13, pág.5)

Capítulo 1 – Marco Conceptual

Se reconoce que "la planificación del territorio constituye (...) el principal medio existente para asegurar la defensa y protección del medio natural" (Ordenanza 3343/13, pág. 7) y la necesidad de combinar este instrumento con normas internacionales como las de la Convención Ramsar para el Manejo de humedales, "ya que (...) implementados de manera aislada son insuficientes para el desarrollo sustentable de las islas..." (Ordenanza 3343/13, pág. 7).

Además, se establecen los preceptos rectores del Plan de Manejo para asegurar la sustentabilidad del desarrollo del Delta y su preservación ambiental.

Tabla 2 – Preceptos Rectores del Plan de Manejo

| PRECEPTO RECTOR | OBJETIVO |
|------------------------------------|---|
| Insularidad y accesibilidad | Control del tipo de infraestructura y del transporte permitidos |
| Transparencia hidráulica | Mantener el perfil natural de las islas |
| Inundabilidad | Preservación de los centros de isla |
| Biodiversidad | Protección de la flora y fauna |
| Sustentabilidad del humedal | Mantenimiento de los procesos intrínsecos del humedal |

Fuente: Cuadro elaborado en base a Ordenanza N° 3343/13 “Plan de Manejo Integral del Delta”– pág. 8

Capítulo 2 – Escenarios

De acuerdo al Manual Ramsar, una de las funciones de la planificación del manejo de humedales es determinar los factores que afectan o pueden afectar a las características de éstos.

En esta línea se definieron tres grandes factores o variables que intervienen sobre el desarrollo futuro del Delta de manera directa: la variable ambiental, la variable demográfica y la variable económica-política.

Dentro de la variable ambiental es clave tener en cuenta los posibles efectos del Cambio Climático y cómo este pueda llegar a generar un cambio en la dinámica del Delta y la redistribución del material deltaico y generar una mayor vulnerabilidad de la zona costera a inundaciones. Es así que, para todos los escenarios posibles, sean de corto, mediano y largo plazo, “...se encuentra explícita la necesidad de adaptación al medio natural. El uso y formas de ocupación del suelo, en todos los casos deberán acompañar la lógica propia del humedal, conviviendo con las inundaciones, y propiciando el natural desarrollo del frente de avance” (Ordenanza 3343/13, pág.12).

En la variable demográfica se subraya que “el impacto de la presión demográfica, y el carácter productivo y de servicios característicos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, sumado a la contaminación de sus cuencas hidrográficas, repercute de manera directa e indirecta en la calidad ambiental del Delta” (Ordenanza 3343/13, pág. 12).

Se señala especialmente que la capacidad de carga del humedal determinará su modalidad de ocupación, el máximo de población que pueda recibir y sus potencialidades de aprovechamiento y usos, situación incompatible con los modelos del desarrollo del continente.

En cuanto a la variable económica-política, se señala la necesidad de entenderla dentro del contexto internacional de la época, adoptando una mirada bastante positiva en cuanto a lo que marcan las tendencias, y se observa “...una probable participación más activa del Estado en su rol de regulador...” sobre todo “...en cuestiones vinculadas con la energía, el medio ambiente y el cambio climático” (Ordenanza 3343/13, pág. 14). A continuación, se realizó la formulación y evaluación de escenarios alternativos, “...producto de sucesivos talleres y mesas de trabajo (...) a saber: Encuesta Delphi realizada durante el proceso de diagnóstico participativo, talleres sobre escenarios con los representantes del poder ejecutivo del Municipio de Tigre y con la Comisión Redactora del Concejo deliberante, y del taller de recomendaciones para la planificación en humedales con expertos en humedales” (Ordenanza 3343/13, pág. 14).

Se estableció un **escenario deseado** en el que el crecimiento debe ser planificado y sustentable, “se aspira a lograr un delta residencializado, pero no continentalizado” (Ordenanza 3343/13, pág. 14).

Otros escenarios deseados y que son complemento de éste se definen con respecto a la estructura físico-ambiental, en base a los preceptos rectores antes mencionados, y a la socio-económica. Con respecto a esta última se hace hincapié en que “el desafío principal es identificar y promover actividades que tiendan a la sustentabilidad económica del área, ajustando el rol turístico y el esparcimiento con la protección ambiental y la identidad isleña” (Ordenanza 3343/13, pág. 16).

Finalmente se concluye con que “**el escenario objetivo es el Desarrollo Sustentable del área**” y se aspira llegar a esto mediante la armónica relación entre los subsistemas ambiental, económico y social.

Capítulo 3 - Objetivo general y específicos del modelo proyectual del territorio

El objetivo general se define como “Regular el proceso antropizador con las condiciones ambientales naturales y revalorizar el altísimo valor estratégico del Delta” (Ordenanza 3343/13, pág. 17).

En este modelo “se indica cuál y cómo es la forma en la que de aquí en más tendrá que ocuparse el territorio isleño para asegurar su desarrollo sustentable” (Ordenanza 3343/13, pág. 17), manteniéndose los cinco preceptos ya mencionados.

A partir de este objetivo general se establecen tres **categorías temáticas o ejes estratégicos** de los cuales se desprenderán los principales programas y proyectos del Plan de Manejo, a saber:

- la protección del humedal;
- el fortalecimiento de la identidad isleña;
- la gestión de un desarrollo sustentable;

Tabla 3 – Ejes Estratégicos del Plan de Manejo

| EJE ESTRATÉGICO | OBJETIVOS |
|---|---|
| Protección del Humedal | <ul style="list-style-type: none"> - Preservación del humedal y el recurso hídrico - Establecer nuevos mecanismos de gestión ambiental - Superar las limitaciones de competencias municipales en el Delta |
| Fortalecimiento de la identidad isleña | <ul style="list-style-type: none"> - Protección del patrimonio natural y cultural - Arraigo, inclusión e integración de la población actual - Mejora de las condiciones de habitabilidad y salubridad - El cuidado de la imagen perceptual del Delta - El incremento de las actividades culturales y de esparcimiento para la población |
| Gestión de un desarrollo sustentable | <ul style="list-style-type: none"> - Adaptación de la antropización a las condiciones ambientales del lugar - Determinación de pautas de localización y modalidades de urbanización adecuadas al territorio - Determinación de capacidad de carga - Fortalecimiento de las condiciones de movilidad y accesibilidad - Criterios para el fortalecimiento de actividades económicas sustentables |

Fuente: Cuadro elaborado en base a Ordenanza N° 3343/13 “Plan de Manejo Integral del Delta”

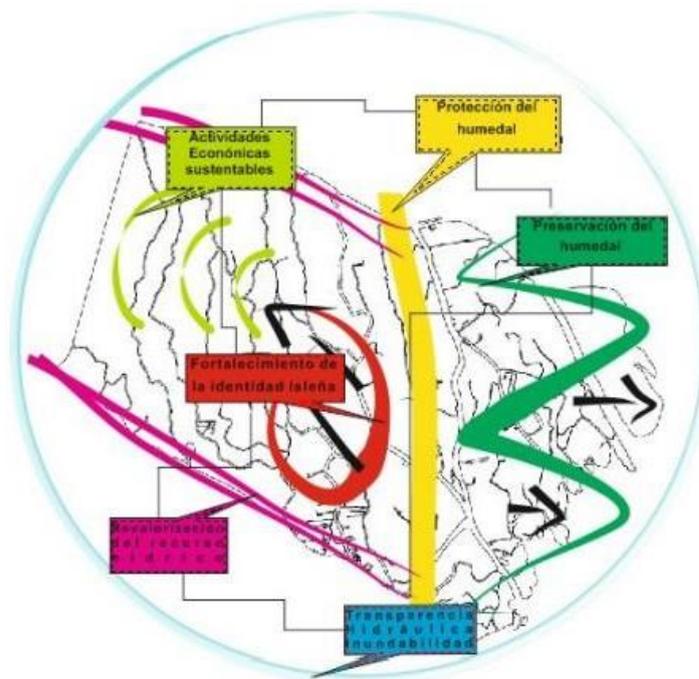
La protección del humedal hace principalmente referencia a la necesidad de que la principal actividad económica que es el turismo se desarrolle de manera sustentable. Se cita a la Convención Ramsar, la cual reconoce la importancia de la integración del turismo sustentable en la gestión de los humedales y establece que entre los valores y funciones de los humedales se encuentran la recreación y el turismo, “los humedales prestan una amplia gama de servicios importantes y fundamentales... [entre ellos se incluyen] oportunidades de recreación y [de] turismo (...) que son decisivos para el bienestar del hombre” (Ramsar Vol. 1, 2010, pág. 11)

El fortalecimiento de la identidad isleña refiere a mantener la construcción identitaria del Delta tigrense, las particularidades de sus asentamientos humanos, las tradiciones productivas del área y la cultura y el ser isleño, ya que “...los valores

culturales de los humedales han revestido y todavía revisten gran importancia para las sociedades asentadas en ellos y sus alrededores y han constituido parte de su identidad” (Ramsar Vol. 18, 2010, pág. 96)

La gestión de un desarrollo sustentable alude a las condiciones para sostener los modos de producción y antropización del Delta, manteniendo la movilidad y los servicios públicos necesarios para pobladores y visitantes. Se entiende que “...si bien algún desarrollo de los humedales es inevitable y que muchos desarrollos reportan importantes beneficios a la sociedad [estos] se pueden facilitar de forma sostenible...” (Ramsar Vol. 1, 2010, pág. 28)

Figura 11 – Plano de intenciones sobre el territorio



Fuente: Ordenanza N° 3343/13 “Plan de Manejo Integral del Delta” – Pág. 28

En este mismo capítulo, se establecen los diferentes criterios utilizados tanto para definir el completamiento y/o densificación del área antropizada;

- la zonificación, usos y ocupación del suelo;
- el tratamiento de las barreras frente a la movilidad y valorización de los espacios públicos;
- la valorización, protección y manejo integrado de los recursos patrimoniales históricos y paisajísticos locales;
- la definición de áreas y sitios de oportunidad para la antropización, la producción, la protección, y la restitución de las condiciones ambientales naturales.

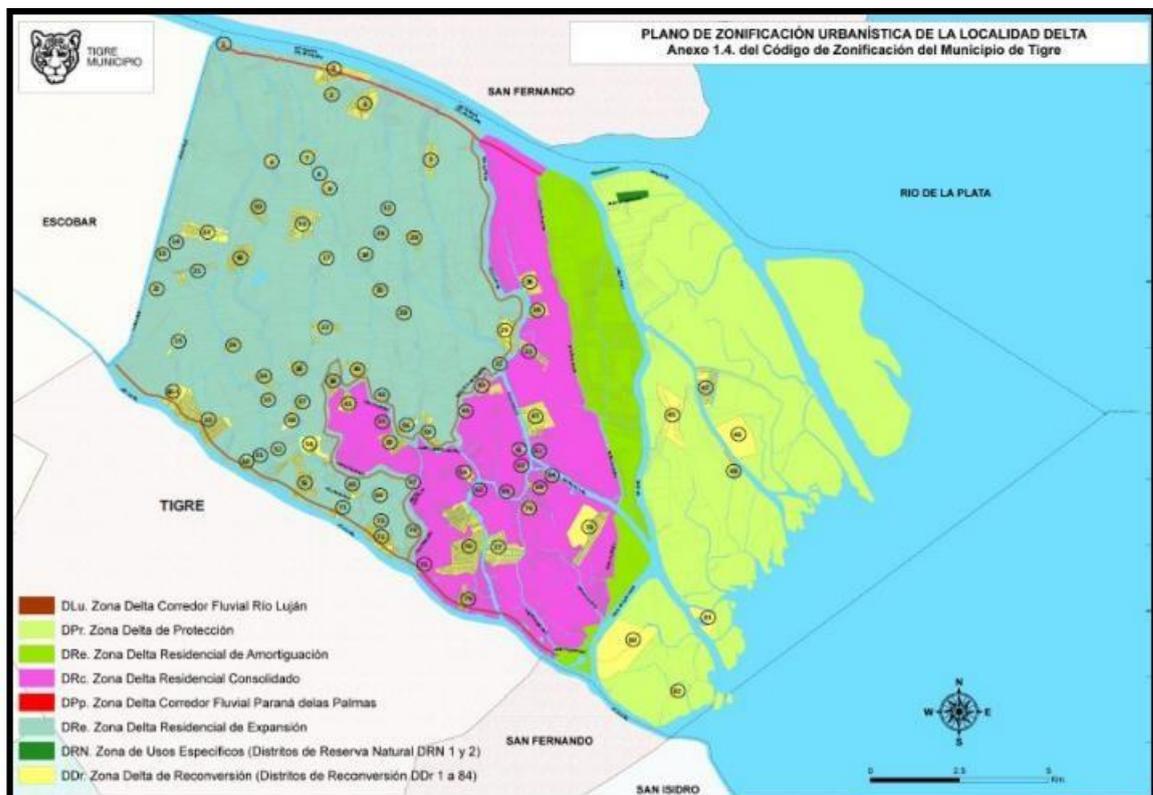
En cuanto al primer punto, la determinación del área que contendrá los mayores

porcentajes de ocupación del suelo y diversidad en usos se desprenden de 3 parámetros principales:

- La estructura territorial actual;
- Los niveles de fragilidad y consecuente capacidad de carga determinados para la sección;
- El modelo proyectual del territorio;

En cuanto al último, “los sitios y áreas definidas para la presencia de la tradición residencial (...) serán aquellos que ya se encuentren mayormente poblados, que posean la mayor cantidad de infraestructuras y equipamientos, y que en simultáneo, se ubiquen en sectores cuyo nivel de fragilidad sea bajo” mientras que “los sitios de oportunidad para la producción serán todos aquellos sitios que históricamente han estado destinados a tales fines...” (Ordenanza 3343/13, pág. 34) y “las áreas de oportunidad para la protección y la restitución de las condiciones ambientales naturales son las que se ubican en los sectores de mayor vulnerabilidad ambiental, y en crecimiento” (Ordenanza 3343/13, pág. 35)

Figura 12– Zonas Determinadas



Fuente: Ordenanza N° 3343/13 “Plan de Manejo Integral del Delta” – Pág. 35

Capítulo 4 – Programas y Proyectos

Se establecen los 13 programas y 38 proyectos, divididos en 3 ejes temáticos, que especificarán, a través del ordenamiento y jerarquización de acciones concretas, la realización efectiva del Plan de Manejo. “Estas herramientas orientan la gestión municipal, planificando la obra pública y encuadrando la iniciativa privada” (Ordenanza 3343/13, pág. 36)

Los programas establecidos surgen del desarrollo de una matriz problema-programa-proyecto e “...implican actividades diversas, las cuales podrán estar centradas en la ejecución de obras, la formulación de nueva normativa y la articulación de vínculos institucionales” (Ordenanza 3343/13, pág. 36).

Figura 13 – Programas y proyectos específicos del Eje 1

| EJE | PROGRAMA | PROYECTOS |
|-----------------------------|--|--|
| PROTECCIÓN DEL HUMEDAL I | PROGRAMA DE GESTION INTEGRAL DEL DELTA | <ul style="list-style-type: none"> • PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL. • CREACIÓN DE ORGANISMO DE GESTIÓN DEL PLAN • PLAN DE CONTINGENCIAS. • CREACIÓN, ADECUACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS |
| | PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DEL DELTA | <ul style="list-style-type: none"> • CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DEL DELTA • VIVERO MUNICIPAL PARA LA RECUPERACIÓN DE LA FLORA NATIVA. • PLAN DE CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA EN ECOTURISMO Y AMBIENTE • PLAN INTEGRAL DE SENSIBILIZACIÓN AMBIENTAL |
| | PROGRAMA DE REVALORIZACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO | <ul style="list-style-type: none"> • CREACIÓN DE UNIDAD DE MONITOREO DEL RECURSO HÍDRICO • INTERVENCIÓN EN LOS ESPACIOS INTERJURISDICCIONALES DE LAS CUENCAS TRIBUTARIAS DEL DELTA • PLAN DE RECUPERACIÓN DE LA DINÁMICA HIDROLÓGICA ISLEÑA EN AREAS ALTERADAS |
| | PROGRAMA INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS | <ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN EL SERVICIO DE RECOLECCION DE RSU • PLAN DE RECUPERACIÓN DE RSU |

Fuente: Ordenanza N° 3343/13 “Plan de Manejo Integral del Delta” – Pág.21

Figura 14 – Programas y proyectos específicos del Eje 2

| EJE | PROGRAMA | PROYECTOS |
|--|---|---|
| II FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIDAD ISLEÑA | PROGRAMA DE PROTECCIÓN, PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL PATRIMONIO ISLEÑO | <ul style="list-style-type: none"> • CÓDIGO DE PROTECCIÓN PATRIMONIAL • PLAN DE PUESTA EN VALOR DEL PATRIMONIO TANGIBLE INTANGIBLE |
| | PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO | <ul style="list-style-type: none"> • PROYECTOS PARTICULARIZADOS DE CIRCUITOS PEATONALES Y ESPACIOS PÚBLICOS • PLAN DE EQUIPAMIENTO URBANO Y SEÑALETICA PUBLICA • CODIGO DE NOMENCLATURA ISLEÑA |
| | PROGRAMA DE ASISTENCIA INTEGRAL DEL ISLEÑO | <ul style="list-style-type: none"> • PLAN DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA EN EDUCACIÓN Y SALUD • PLAN DE DEPORTE Y VIDA EN LA NATURALEZA • PLAN DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL |
| | PROGRAMA DE INTEGRACION DEL ISLEÑO | <ul style="list-style-type: none"> • CREACION DE CENTRO CIVICO Y SUBCENTROS DE SERVICIOS • PLAN ISLEÑOS CONECTADOS • TARJETA ISLEÑA |
| | PROGRAMA DE HABITAT ISLEÑO | <ul style="list-style-type: none"> • CÓDIGO DE EDIFICACIONES ISLEÑO • INCENTIVOS A LAS SOLUCIONES HABITACIONALES BIOCLIMÁTICAS Y A LA ARQUITECTURA ISLEÑA |

Fuente: Ordenanza N° 3343/13 “Plan de Manejo Integral del Delta” – Pág.24

Figura 15 – Programas y proyectos específicos del Eje 3

| EJE | PROGRAMA | PROYECTO |
|--|--|---|
| III GESTION DE DESARROLLO SUSTENTABLE | PROGRAMA DE ORDENAMIENTO Y CONTROL DE LA URBANIZACION | <ul style="list-style-type: none"> • CÓDIGO DE ORDENAMIENTO URBANO- AMBIENTAL • REVISIÓN DE NORMATIVA COMPLEMENTARIA • GESTIÓN RACIONAL DEL SUELO • BANCO DE TIERRAS MUNICIPAL |
| | PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS | <ul style="list-style-type: none"> • PLAN ENERGÉTICO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE • PUERTO FLUVIAL DE PASAJEROS Y NODO DE TRANSFERENCIA • PLAN DE INCENTIVOS A LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA EL TRATAMIENTO DE AGUA Y EXCRETAS |
| | PROGRAMA DE ACCESIBILIDAD Y MOVILIDAD | <ul style="list-style-type: none"> • CODIGO DE ACCESIBILIDAD Y MOVILIDAD • PLAN DE TRANSPORTE PÚBLICO • RED PEATONAL COMUNITARIA |
| | PROGRAMA DE PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS SUSTENTABLES | <ul style="list-style-type: none"> • PLAN DE ESTIMULO DE LA ACTIVIDAD TURISTICA SUSTENTABLE • PLAN DE APOYO A LA PRODUCCIÓN ARTESANAL LOCAL • PLAN DE EMPLEO: CAPACITACIÓN LABORAL ESPECIALIZADA Y BOLSA DE TRABAJO |

Fuente: Ordenanza N° 3343/13 “Plan de Manejo Integral del Delta” – Pág.27

Capítulo 5 – Gestión

Finalmente, se dedica el Capítulo 5 y final a la Gestión, en el cual se mencionan normas de aplicación supletoria a toda cuestión no señalada en la Ordenanza, como los

ya desarrollados Ley 8.912 y Código de Zonificación de Tigre, aplicación de sanciones y responsabilidades, y las competencias de los organismos, reconociendo "...la complejidad institucional y normativa que actúa sobre distintos sectores del territorio isleño..." y la necesidad de "...construir un Mapa de Competencias institucionales (...)" para aportar a la clarificación de procedimientos..."(Ordenanza 3343/13, pág. 69).

Etapa de Seguimiento del Plan De Manejo

En esta sección se desarrolla la etapa de implementación y monitoreo del Plan de Manejo Integral del Delta hasta lo ejecutado a septiembre de 2023.

Se entiende que en realidad la planificación no es siempre un proceso lineal, por lo que tanto la creación de algunas figuras institucionales y administrativas necesarias para el desarrollo sostenible de las islas como la provisión de servicios urbanos ya venía sucediendo previamente a la sanción de la Ordenanza 3343/13, siendo esto indicado en la parte de la Situación Ambiental de la Sección 1.

A continuación, se mencionarán algunos hitos que se fueron generando entre los años de elaboración del Plan Base y de la aprobación de la Ordenanza, años 2012 y 2013, y se comentará sobre lo sucedido a partir de este último año.

Fase de Implementación

Instrumentos normativos

En el 2012 y a partir de los Decretos 20/12 y 29/12 se crea la "Comisión Especial Redactora de la Normativa del Plan de Manejo Ambiental para la Primera Sección de Islas". Esta Comisión realizó reuniones de trabajo y fue dando forma a los tres proyectos de Ordenanza. Uno del Plan en sí, otro de regulación del uso del suelo y el tercero de edificación isleña.

Como se ha mencionado en la Sección 2 de este trabajo estas ordenanzas fueron aprobadas en el 2013:

- Ordenanza N° 3343/13 "Plan de Manejo Integral del Delta"
- Ordenanza N° 3344/13 "Ordenamiento Territorial Particularizado para la Localidad Delta de Tigre"
- Ordenanza N° 3345/13 "Código de Normas de Construcción"

Debido a que "en el Delta [eran] de aplicación los usos e indicadores urbanísticos establecidos para la Zona A2, según la Ordenanza 1894/96 – Código de Zonificación en vigencia" el Municipio consideró entre las acciones y proyectos prioritarios a llevarse a

cabo el obtener la convalidación provincial definitiva de:

- la Ordenanza 3344/13 de la Normativa de Ordenamiento Territorial para el Delta, que regula lo inherente a todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento territorial, ambiental, urbano y edilicio del área insular; y de
- la Ordenanza 3345/13 de las Normas para la Construcción en la localidad Delta de Tigre, la cual considera a las construcciones palafíticas como la tipología que atiende a los principios establecidos en el Plan de Manejo, para su plena implementación en el territorio”

Sin embargo y de acuerdo a lo registrado en publicaciones periodísticas, estas ordenanzas, especialmente la del Código de Construcción, generaron un profundo rechazo por parte de la población isleña que resultó en una masiva marcha de repudio (Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://plumaderio.com.ar/islenos-y-municipio-trabajan-para-reglamentar-el-plan-de-manejo-del-delta/>)

El rechazo a esta ordenanza se debió a que los isleños consideraban que los fines de ésta eran meramente recaudatorios, al exigirles la regularización de sus viviendas, y en contraposición a las costumbres autoconstructivas de los habitantes de las islas al imponerles la contratación de técnicos y arquitectos para la realización de varias tramitaciones.

Debido a esto y a fin de reformular las mencionadas normativas y ponerlas en vigencia, el Municipio de Tigre convocó en Diciembre del 2018 a una mesa de diálogo con todas las organizaciones isleñas y llevándose a cabo diversas reuniones entre este organismo y estas organizaciones, para que las normativas “...sean plenamente consensuadas por los actores principales: Los isleños e isleñas” (Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://plumaderio.com.ar/se-presentara-a-lancha-de-la-direccion-del-plan-de-manejo-del-delta/>) y así lograr la reglamentación del Plan de Manejo del Delta.

A fines del 2019, las Ordenanzas 3344/13 y 3345/13 se encontraban en revisión para su convalidación provincial y los Programas identificados en los Ejes Estratégicos en etapa de formulación por parte del Municipio.

Sin embargo, según información brindada desde la Dirección General Plan de Manejo del Delta desde 2019 a la fecha (mayo 2023) no ha habido avances en estas cuestiones.



Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible en Plan de Manejo Islas del Delta - Tigre - Documento Base, en la Ordenanza 3343/13 - Plan de Manejo Integral del Delta de Tigre, y la página web <http://servicios.tigre.gov.ar/>

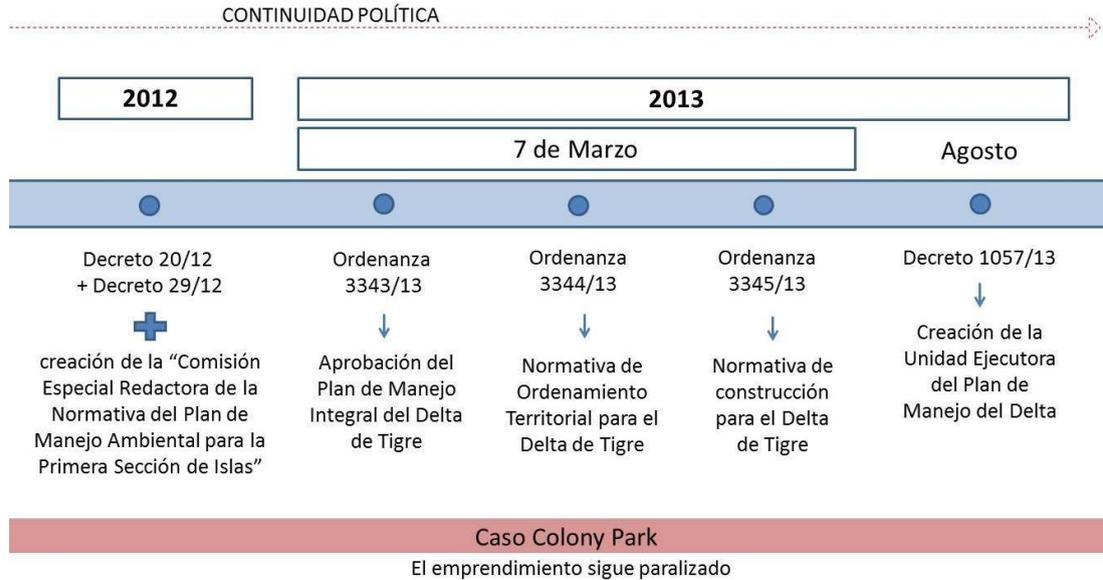
La continuidad política hace referencia al ejercicio de la gobernanza del Municipio por el mismo partido político en el período del 2007 al 2023.

En cambio, desde el Municipio y la Provincia se está elaborando y estudiando un “Plan y Código de Ordenamiento Urbano y Territorial del Municipio de Tigre”, anunciado en octubre del 2022. (Recuperado el 2 de septiembre de 2023 de <https://www.tigre.gob.ar/novedades/detalle/2569>).

Figura 16– Reunión entre isleños y Municipio



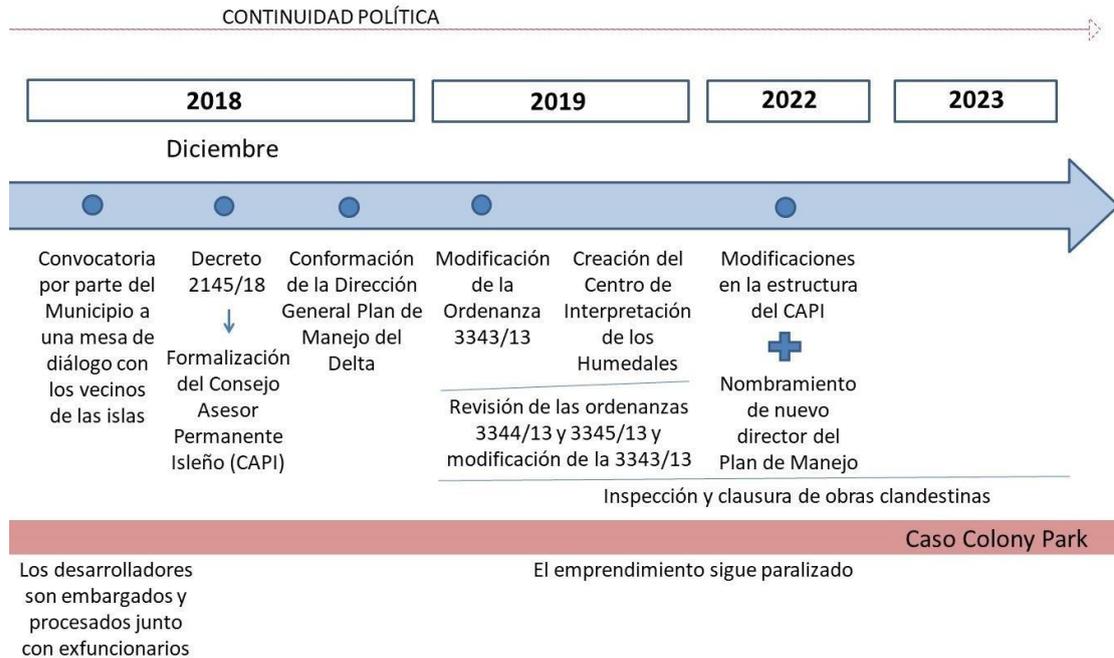
Fuente: <https://plumaderio.com.ar/islenos-y-municipio-trabajan-para-reglamentar-el-plan-de-manejo-del-delta/>



Es importante mencionar particularmente a la Ordenanza N°3344/13 debido a que es un documento derivado del Eje Estratégico III "Gestión de un desarrollo sustentable" y de su Programa de Ordenamiento y Control de la Urbanización, por lo que demuestra la clara intención de aplicar la planificación territorial en las islas.

El objetivo principal de esta normativa es el de "...normar el uso del suelo y regular el proceso de antropización y la constructibilidad edilicia (...) impedir que se construya en el corazón de las islas, regular la ocupación de las costas, establecer patrones para el parcelamiento..." (Ordenanza 3343/13, pág. 44) Siendo una normativa que "...además de respetar los aspectos naturales (físicos y biológicos) también entienda al territorio como un lugar singularmente antropizado desde hace más de un siglo, en una relación dialéctica y armónica entre ambos" procesos (Ordenanza 3343/13, pág. 61).

Al mismo tiempo esta Ordenanza establece varios mecanismos para incentivar el cumplimiento de sus objetivos, clasificándose éstos en instrumentos de intervención, tributarios y operativos. Entre éstos se pueden mencionar mecanismos como la clasificación de sectores especiales para la preservación y desarrollo insular y la compensación y transferencia de capacidad constructiva de estos terrenos insulares a sectores continentales.



Organismos de Gestión

- C.A.P.I.

Gracias a las reuniones mencionadas, se formalizó a través del Decreto 2145/18 la creación del **Consejo Asesor Permanente Isleño (CAPI)**. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 2 de este Decreto son Objetivos del Consejo "...afianzar los principios rectores en materia de políticas públicas en el Delta: insularidad y la accesibilidad, transparencia hidráulica, inundabilidad, biodiversidad y sustentabilidad del humedal" (Decreto 2145/18, pág. 2).

El C.A.P.I. está integrado por organizaciones no gubernamentales, actores sociales y vecinos que habitan el Delta y se encuentra vinculado a la Dirección General del Plan de Manejo.

De acuerdo al Municipio, mediante este Consejo se materializa la participación comunitaria isleña en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas del Delta, conformándose como un espacio innovador de gestión local para la promoción y desarrollo social en el área.

Figura 17 – Reunión del Consejo Asesor Permanente Isleño



Fuente: “Tigre – Nuestra Ciudad a Escala Humana - POLÍTICAS MUNICIPALES 2013-2019 - Logros, objetivos y oportunidades”. Municipio de Tigre, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2019.– Pág. 73

En este Consejo, fruto de muchos años de experiencia de isleños organizados, se trabaja a través de la generación de consenso: “Dentro del C.A.P.I., funcionan diversas comisiones integradas por personas de las organizaciones que lo conforman. Estas comisiones, trabajan en propuestas que luego se elevan al plenario mensual donde todos deciden si la misma es viable y si se presentará al ejecutivo (Municipalidad de Tigre, Provincia de Bs As, Estado Nacional). Sólo una vez que se llega al consenso de todas las organizaciones, se eleva la propuesta y se realiza el seguimiento de la misma en caso de que sea ejecutada” (Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://plumaderio.com.ar/primer-aniversario-del-c-a-p-i-consejo-asesor-permanente-isleno/>).

En 2022, varias organizaciones que conformaban el Consejo Asesor decidieron dejar de formar parte del mismo debido a “...que las políticas públicas en la isla no se han profundizado” y al no haber “...obteniendo respuesta de parte de las autoridades municipales” en cuanto a las acciones y acuerdos políticos que planteaban (Recuperado el 2 de septiembre de 2023 de <https://capitigre.wordpress.com/>).

Sumándosele a esto el nombramiento por parte del intendente de un “agente inmobiliario” al frente de la Dirección del Plan de Manejo, lo cual fue tomado como una provocación por parte de los isleños (Recuperado el 2 de septiembre de 2023 de <https://www.nexofin.com/notas/1041839-provocacion-de-julio-zamora-nombro->

funcionario-a-agente-inmobiliario-que-mato-a-un-isleno-n-/))

Mientras que desde el municipio señalaron que “los funcionarios designados a expensas del CAPI no cumplieron con las expectativas que se esperaban” (Recuperado el 2 de septiembre de 2023 de| <https://www.quepasaweb.com.ar/para-el-municipio-de-tigre-los-funcionarios-del-capi-no-cumplieron-con-las-expectativas/>) y en octubre del 2022 anunciaron nuevas autoridades (Recuperado el 2 de septiembre de 2023 de <https://norteonline.com.ar/tigre-el-intendente-julio-zamora-deseño-a-las-nuevas-autoridades-del-consejo-asesor-permanente-isleno-capi/>)

Figura 18 – Evento organizado por el primer aniversario del CAPI



Fuente: <https://plumaderio.com.ar/primer-aniversario-del-c-a-p-i-consejo-asesor-permanente-isleno/>

- **Dirección General Plan de Manejo del Delta**

En el 2013 con el Decreto 1057/13 se creó la Unidad Ejecutora del Plan de Manejo del Delta, la cual “...trabaja sobre objetivos específicos: preservar el humedal y recurso hídrico y proteger el patrimonio ecológico y cultural; incluir e integrar la población isleña y fortalecer la identidad del Delta: mejorar las condiciones del hábitat y salud isleña; determinar las pautas de localización y modalidades de construcción y regularizar la situación dominial de los inmuebles; mejorar las condiciones de movilidad y accesibilidad; y promover el desarrollo económico sustentable” (Municipio de Tigre [MT], 2019, pág. 73)

De acuerdo con lo estipulado, en diciembre del 2018, desde el Municipio conforman la **Dirección General Plan de Manejo del Delta**, que pasa a ser la autoridad de aplicación del Plan en pos de afianzar y dar operatividad a sus objetivos principales.

Entre sus funciones están: redactar proyectos de normativa propias de su área de incumbencia, responder las consultas que formulen las distintas dependencias municipales respecto de los alcances de la Ordenanza, y llevar a cabo inspecciones para la constatación del cumplimiento de la normativa vigente, mediante observación directa de los predios que se encuentran en estudio.

A lo largo de estos años los directores eran elegidos por los miembros integrantes del C.A.P.I. (Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://plumaderio.com.ar/islenos-y-municipio-avanzaron-en-la-reformulacion-del-plan-del-manejo-integral-del-delta/>), hecho que en 2022 cambió con lo ya mencionado en párrafos anteriores.

Dos de los logros de esta Dirección es haber desarrollado durante el 2019 la modificación de la Ordenanza 3343/13 para prohibir los Barrios cerrados en el Delta (aprobada por el HCD) y la contravención y clausura de varios lugares en islas que infringían la normativa: Obras en Río San Antonio, Construcciones Arroyo Anguilas, Movimiento de Suelo “El Volcán”, Río Capitán, Capitán Viejo, Río Luján, Arroyo Correa., y Río Carapachay. (Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://plumaderio.com.ar/primer-aniversario-del-c-a-p-i-consejo-asesor-permanente-isleno/>).

La modificación de la ordenanza fue promovida por esta Dirección junto con el C.A.P.I y, de acuerdo al equipo del Municipio, transcribió la “prohibición en todo el territorio del Delta de Tigre del desarrollo de urbanizaciones como barrios cerrados, barrios náuticos, clubes de campo, countries y similares” que se encontraba en la Ordenanza 3344/13 a la Ordenanza madre para su implementación.

Por otro lado, desde el 2017 se viene desarrollando otro tipo de avance inmobiliario ilegal a través de la construcción de residencias particulares pero mediante la misma modalidad de transformación del ecosistema: loteos mínimos, canalización y antropización del pajonal (Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://plumaderio.com.ar/construcciones-y-obras-clandestinas-en-el-delta-de-tigre/>).

Los operativos de investigación, inspección y clausura de estas obras clandestinas en el Delta siguen efectuándose actualmente sobre todo en la zona del frente de avance, el área más frágil del humedal (Recuperado de <https://www.zonanorteambiental.com.ar/el-municipio-de-tigre-clausuro-obras-ilegales-en-delta/>, el 02/09/2023).

Los vecinos pueden dar aviso ante la observación de desmontes, talas, movimientos de suelo, endicamientos, etc. (Recuperado el 2 de septiembre de 2023 de https://www.tigre.gob.ar/urbanismo/plan_manejo_delta)

Figura 19 – Clausura de construcción ilegal en las islas del Delta



Fuente: <https://plumaderio.com.ar/preservacion-ambiental-tigre-continua-con-los-operativos-de-clausura-de-obras-clandestinas-en-el-delta/>

- **Centro de Interpretación de los Humedales**

Además, durante el 2019 se creó otro organismo relacionado con la gestión sostenible de los humedales y en línea con lo establecido en el Plan de Manejo de las islas: el “**Centro de Interpretación de los Humedales**”. La conformación de este centro fue a través del Decreto 1748/19 y con el objeto de promover la investigación, conservación, divulgación y puesta en valor de los humedales del Delta de Tigre, en el marco de los términos del Artículo 41 de la Constitución Nacional, la Ley General de Ambiente 25.675 y los principios enunciados en el Plan de Manejo del Delta.

Este Centro es un equipamiento comunitario, que se conforma como un espacio de estudio, investigación, interpretación, divulgación y puesta en valor de los humedales, buscando revelar el significado del legado ambiental, cultural e histórico de los bienes y servicios ecosistémicos que brinda el humedal y lo importante de su existencia y preservación, así como su uso y aprovechamiento racional.

Es una herramienta municipal para la programación de actividades educativas, comunicación y concientización pública, formación profesional, investigación e interpretación ambiental, destinadas a crear un marco cultural favorable a la conservación del medio ambiente y del patrimonio natural de los humedales del Delta del Paraná.

Transporte e Infraestructura

De acuerdo a la página del Municipio de Tigre y fuentes periodísticas, y cumpliendo con los lineamientos y proyectos del Plan de Manejo, se ha invertido en transporte necesario para llevar a cabo su gestión y verificar su cumplimiento, como lo es la lancha a ser utilizada por la Dirección del Plan de Manejo del Delta y destinada a recorrer la primera sección de las islas (Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <https://plumaderio.com.ar/se-presentara-a-lancha-de-la-direccion-del-plan-de-manejo-del-delta/>)

También se ha invertido en obras de infraestructura como la construcción de de muelles y puentes y se ha establecido la gratuidad de amarras públicas para que los isleños puedan dejar sus embarcaciones al trasladarse al continente.

Actividades Económicas

Con respecto a la actividad turística, se creó el Programa de Promoción a la Industria Turística en el Delta de Tigre, generando incentivos económicos para “...atraer la instalación de inversiones privadas en diversos servicios turísticos y generar nuevos puestos de trabajo...” (MT, 2019, pág. 89) para los vecinos.

Este territorio constituye el principal atractivo turístico de Tigre y “...por sus características geográficas y ambientales particularmente únicas requiere de un abordaje estratégico para el desarrollo socioeconómico sustentable...” (MT, 2019, pág. 89) de la ciudad. Debido a este valor turístico, se declaró al Delta como “Distrito de Promoción Turística”, que junto con el Sistema de Calidad Turística “Tigre de Oro” y el programa de Turismo Social, que también se implementa en las islas, buscan lograr la protección del Delta.

En cuanto a las actividades comerciales, se estableció “...una política de incentivo fiscal para pymes locales que desean invertir para instalar su comercio en el Delta” (MT, 2019, pág. 90)

Fase de Monitoreo

Actualmente, la pata de monitoreo se está abordando con la elaboración del Plan de Gestión Ambiental, el cual está contemplado dentro de las metas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano Ambiental para los próximos años. Este Plan forma parte del Programa de Gestión Integral del Delta, dentro del Eje Estratégico 1 – Protección del Humedal. Uno de los objetivos de este Programa es el de “...establecer la normativa específica de contralor, monitoreo e intervención eficaz y efectiva en el cumplimiento

de los objetivos del Plan” (Ordenanza 3343/13, pág. 38)

SECCIÓN 3 –ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

En la primera parte de esta sección, se realiza un análisis del proceso de elaboración de un plan territorial enfocado a un área de humedales, así como de los desafíos para implementar los productos derivados del mismo y que fueron surgiendo en las distintas instancias del Plan de Manejo de la Primera Sección de islas del Delta de Tigre.

En la segunda parte, se plasman observaciones generales desprendidas de este análisis y de lo desarrollado a lo largo del trabajo y se destacan algunas acciones complementarias para la eficacia del proceso de planificación e implementación de planes de manejo sostenible en humedales.

Finalmente, se expresan algunas conclusiones como cierre de este trabajo.

Análisis del proceso de planificación

Si bien el equipo de la Consultora Fajre, quien fue entrevistado para este trabajo, comentó que una de las principales dificultades surgidas en este proceso de elaboración fue la falta de información existente, se constata que se pudo desarrollar un trabajo de diagnóstico detallado en el cual se explican la estructura físico-ambiental, estableciendo cuatro áreas según sus niveles de fragilidad y áreas prioritarias de conservación, y las estructuras socioeconómica y urbana, mencionándose el uso, subdivisión y ocupación del suelo, entre otros temas relevantes.

Sin embargo, para el éxito de un plan de estas características, y descontando el respaldo político de las autoridades involucradas, es fundamental considerar los siguientes factores:

- aplicación de las herramientas de Planificación Territorial y de Manejo Integral de Humedales en base a los lineamientos metodológicos recomendados por los documentos de referencia teórica;
- la relación con planes y programas nacionales, provinciales y/o sectoriales existentes;
- la solidez del equipo técnico y la existencia de los recursos necesarios para hacer efectivas las acciones propuestas;
- la legitimación y apropiación de estos instrumentos por parte de la sociedad, es decir, de los destinatarios directos de las propuestas de desarrollo territorial.

- la elaboración e implementación de un sistema de monitoreo, fundamental para el seguimiento de la efectividad del manejo;
- la regularización de la situación dominial de los inmuebles, importante para brindar seguridad y legitimidad a los isleños;

Todos estos factores hacen a la gobernabilidad sobre las islas del Delta y a la posibilidad de control de las actividades y lógicas impuestas por los intereses económicos privados desarrolladores de emprendimientos inmobiliarios como los barrios cerrados polderizados que tanto han afectado al ecosistema del humedal.

- Herramientas de Planificación Territorial y de Manejo Integral de Humedales

Para el análisis de estos factores y desafíos se tomarán como documentos de referencia teórica los siguientes:

- la “Guía de Planificación Territorial” elaborada por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública que dependía del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

- el Manual 7 “Aptitudes de participación” y el Manual 18 “Manejo de Humedales” elaborados por la Convención Ramsar.

El primero se ha tomado como referencia ordenadora del proceso de planificación. De acuerdo a lo mencionado en esta Guía, un proceso de planificación se divide en tres momentos, dos relacionados con la formulación del plan y entre sí, que son la instancia diagnóstica o fase cero y la instancia propositiva, y un tercero denominado fase de seguimiento del plan (ejecución de los programas y proyectos y monitoreo y evaluación de éstos), “...a partir del cual se actualizan y ajustan las dos primeras etapas, retroalimentando el proceso de planificación” (SPTIP, 2016, pág. 6) y llevando a cabo una actualización constante del Plan.

Figura 20 – Ciclo de desarrollo de los proyectos - Proceso de planificación



Fuente: Guía de Planificación Territorial – Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda – Pág. 9

Se tomó como válido también lo establecido en esta Guía en cuanto a la importancia para el éxito de un plan de la articulación de los factores y de la existencia de los recursos necesarios para hacer efectivas las acciones propuestas; “...habida cuenta de la multiplicidad de actores involucrados y de la complejidad de las problemáticas que caracterizan a toda dinámica territorial” (SPTIP, 2016, pág. 7)

Por otra parte, si bien las islas de Tigre no forman parte de la Convención Ramsar, por ser ésta el marco de referencia internacional en todo lo relacionado con la protección y gestión de los humedales, se contrastó lo desarrollado en cada etapa de este Plan de Manejo con lo recomendado en los dos manuales mencionados.

En el Manual 7 se desarrollan los Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales e indígenas en la gestión de los humedales (Recomendación 6.3, 1996; Manual 7). Las Partes Contratantes han reconocido que las comunidades locales están especialmente interesadas en garantizar un manejo racional de los humedales en su región y, en particular, que las comunidades poseen sus propios conocimientos, experiencias y aspiraciones con respecto a la gestión de los humedales. Hicieron notar también que el uso racional de los humedales redundará en beneficio de la calidad de vida de las comunidades locales y que, además de participar en el manejo de sitios, estas poblaciones han de obtener los beneficios resultantes de la conservación y el uso sostenible de los humedales.

Mientras que en el Manual 18, se reúnen las herramientas y orientaciones

relacionadas con el manejo de los humedales que la Conferencia de las Partes ha elaborado y adoptado a lo largo de los años y se menciona al Plan de Manejo como instrumento propicio para lograr "... el mantenimiento de sus características ecológicas (...) dentro del contexto del desarrollo sostenible..." (Ramsar Vol. 1, 2010, pág. 17).

Además, en estos documentos se reconoce la degradación que el avance de la urbanización está ocasionando en los humedales urbanos y periurbanos y la necesidad de que las municipalidades lleven a cabo procesos de planificación y ordenación territorial para su uso racional.

A continuación, se desarrollará cada uno de los factores antes mencionados en relación a la elaboración e implementación del Plan de Manejo de la Primera Sección de islas del Delta de Tigre.

- Relación y articulación con otros planes/programas

De acuerdo a la Guía de Nación, "si existen planes que se estén implementando es necesario revisarlos y analizar cómo interactúan con la visión y el objeto del plan que se pretende formular (...) considerar planes sectoriales (...) y los planes de escala mayor con incidencia en el territorio local..." (SPTIP, 2016, pág. 11).

A su vez, en el Manual Ramsar se indica que "...la planificación del manejo no debiera limitarse únicamente al espacio demarcado por los límites de los sitios, sino tomar más bien en consideración el contexto global de planificación y gestión, en particular la cuenca o zona costera en que se hallen (...) y velar también por que los objetivos de manejo del mismo tomen en consideración los procesos de planificación de mayor alcance" (Ramsar Vol. 18, 2010, pág.20)

Con respecto a este punto y como se describió en la Sección 2, en el Plan hay un reconocimiento de que las islas forman parte de una estructura ecosistémica mayor a ellas cuando se señala la coincidencia de las zonas establecidas con las de los municipios vecinos, pero este reconocimiento es mínimo y en ninguno de los dos documentos del Plan (y en las versiones a las que se ha podido tener acceso) se hace referencia a otros planes que se estén llevando a cabo en estos territorios y a la sinergia de éstos con el Plan en sí, o de planes de partidos aledaños cuyo territorio se encuentra sobre la cuenca del río Paraná y que traten sobre el tema.

Tampoco se hace referencia a planes a nivel internacional, regional, nacional o provincial, existiendo algunos como el Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS), ya mencionado en este

documento, que implica directamente a la zona de las islas del Delta y cuyo fin es superar los abordajes parciales y facilitar compromisos entre las jurisdicciones involucradas en este ecosistema.

En el primer semestre de 2020, y a causa de numerosos incendios en las islas del delta, desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación se decidió reactivar este mecanismo convocando a las autoridades ambientales territoriales con el objetivo de retomar este Plan Integral Estratégico.

Cabe mencionar nuevamente al Plan y Código de Ordenamiento Urbano y Territorial del Municipio de Tigre que fue anunciado en el 2022. Por un lado, este tipo de plan debería ser complementario al Plan de Manejo y las Ordenanzas de las islas, encapsulando una visión global del territorio del municipio que las incluyese como pieza fundamental de su composición y vitalidad. Por el otro, y debido a su posterioridad, en su elaboración se debería usar como insumo a estos documentos e incluir todo lo desarrollado en éstos sobre el desarrollo sostenible de las islas.

En conclusión, “los planes de manejo (...) deberían estar integrados dentro del sistema de planificación pública del desarrollo a nivel local, regional y nacional” esta integración asegurará “...la puesta en práctica, la participación pública y el sentimiento a nivel local de que dichos planes les pertenecen. Además (...) mejorará las posibilidades de obtener financiamiento local y externo” (Ramsar Vol. 18, 2010, pág. 18)

- La solidez del equipo técnico y los recursos necesarios para hacer efectivas las acciones propuestas

“El tamaño del plan, y (quizá más importante), los recursos habilitados para su elaboración, han de guardar proporción con el tamaño y la complejidad del sitio, y también con los recursos disponibles para protegerlo y/o administrarlo” (Ramsar Vol. 18, 2010, pág. 20)

Es importante formar desde el municipio un equipo que se apropie del plan y dé continuidad al proceso de planificación.

“Es recomendable que el equipo de trabajo sea multidisciplinario y se encargue de llevar adelante las actividades relacionadas con la formulación del plan, incluyendo la producción de informes y documentos. Entre los profesionales que pueden conformar el equipo de trabajo se encuentran planificadores, arquitectos, geógrafos, abogados, economistas, sociólogos, antropólogos, politólogos, comunicadores, expertos en ambiente, producción y Sistemas de Información Geográfica” (SPTIP, 2016, pág. 11)

Con respecto a esto y a la implementación del Plan, la necesidad de interdisciplinariedad se hace ver en todas las etapas, y la de contar con equipos técnicos conformados por arquitectos, urbanistas, ambientalistas, paisajistas, entre otros, y un cuerpo de inspectores. Desde el Municipio señalan cómo la conformación de estos equipos conlleva tiempo y costos para su capacitación, sobre todo en el caso de los inspectores que prácticamente hacen la función de guardaparques.

Desde Ramsar destacan lo valioso de generar instancias de intercambio de experiencias, conocimientos e información (tradiciones, tecnologías y métodos), como de colaboración entre equipos técnicos de diferentes zonas encargados de gestionar humedales a nivel nacional, regional o internacional, ya que consideran que en todos los países existen conocimientos técnicos sobre gestión de humedales y expertos en ello y que la práctica de hermanar y crear redes de sitios puede servir de medio para movilizar recursos para estas actividades (Ramsar, 2010)

- Legitimación y apropiación por parte de la sociedad

Parte importante en la elaboración de este Plan de Manejo fue la participación de actores claves por estar directamente involucrados con la zona.

La Fundación Metropolitana realizó la administración del proceso participativo, que acompañó la formulación del diagnóstico, y generó un informe de este proceso incluyendo las problemáticas en el área y acciones posibles mencionadas por los participantes, lo cual permitió identificar los programas y proyectos que sustentan y conforman el Plan.

En este tema entra en cuestión el concepto de participación, factor transversal a todas las etapas de un Plan de Manejo.

Entre los lineamientos mencionados por el Manual de Ramsar, se indica que “...no se puede prescindir de un acuerdo global entre los distintos administradores, propietarios, ocupantes y otros interesados directos” (Ramsar Vol. 18, 2010, pág.20), debiendo ser el manejo de humedales, particularmente el proceso de planificación, tan incluyente como sea posible.

De acuerdo a este Manual, una de las funciones de la planificación del manejo de humedales es la de dirimir conflictos, considerando que “...habrá conflictos de interés y dificultades para fijar prioridades. Es esencial que el proceso de planificación sea reconocido como foro para dirimir conflictos y formalizar compromisos de cara al futuro” (Ramsar Vol. 18, 2010, pág.25)

Es importante destacar que “...cuanto mayor es el grado de involucramiento de la comunidad, mayor es el consenso y la legitimidad del plan y mejores sus probabilidades de tener impacto real en la vida de los ciudadanos” (SPTIP, 2016, pág. 10)

Como se mencionó en las secciones anteriores, desde las consultoras y el Municipio se dieron varias instancias de participación para los diferentes actores involucrados con el territorio.

Con respecto a esta pata, y como comentan desde el equipo de la Consultora Fajre, los procesos de planificación e implementación del Plan de Manejo se convirtieron en un campo de acción multiactoral, caracterizado por un alto grado de negociación entre todos los actores sociales intervinientes.

En este aspecto señalan algunas características del sector que dificultaron en parte el proceso participativo, como la divergencia entre los habitantes del territorio continental y del insular en cuanto a la tradición participativa de cada grupo, poseyendo los primeros una mayor “historia y cultura” en este aspecto, además de poseer estructuras de distinto tipo para canalizar inquietudes: organizaciones no gubernamentales, grupos socio-ambientalistas, redes de organismos no gubernamentales de alcance local y/o nacional, organizaciones gremiales y asociaciones profesionales, etc.

Esta falta de organización entre los vecinos isleños, indican, es dada por las distintas barreras que atentan contra la misma, a saber: las características geográficas del lugar; las condiciones dominiales predominantemente irregulares; las dificultades de traslado y de medios de comunicación; cierta apatía en algunos sectores; etc.

A esta situación se le suma la existencia de una importante cantidad de propietarios que solo acceden al lugar esporádicamente y un conjunto de visitantes que es significativo pero se encuentra concentrado espacialmente y temporalmente, por lo que no constituye un segmento homogéneo ni sencillo a la hora de tener una vos que los represente.

Dadas estas condiciones los instrumentos que se utilizaron para lograr la participación de la mayor cantidad de actores posibles fueron: relevamiento de actores para contar con la presencia de representantes de las personas que viven en las islas, los cuales participaron activamente y permitieron acercar las experiencias de la vivencia en las islas; una encuesta anónima para poder acceder a un sector más amplio de la población; y reuniones con los responsables institucionales de las distintas áreas de gobierno, con actores no gubernamentales y vecinos en general.

Aun así, señalan desde la Consultora que todo lo realizado fue insuficiente, la dispersión de los habitantes de las islas sumado a la dificultad de comunicación obstaculizó trabajar en forma más intensa con la población.

Otra dificultad fueron los temores a la regulación de algunos segmentos de la población o de sectores afectados, tal como los intereses de los desarrolladores, así como los responsables de los proyectos en marcha, que alimentaron negativamente la voluntad de protección y control que impulsaba la normativa incentivando las visiones

contrapuestas lógicas que coexisten dentro de las instituciones.

Se destaca el trabajo llevado a cabo por el Municipio en cuanto a la sensibilización social sobre el valor de las islas. De acuerdo a la Consultora Fajre hay que trabajar fuertemente en la concientización de la población como modo de resguardo de este ambiente de alta vulnerabilidad.

Sin embargo, y a pesar de estas acciones, no se pudo evitar el surgimiento de disconformidades con los documentos desarrollados y la poca aceptación de ciertas propuestas elaboradas en el Plan.

En conclusión, como se mencionó anteriormente, llegar a todos los actores necesarios fue muy difícil y quizás fue esto lo que llevó al posterior rechazo de las Ordenanzas por parte de la población.

Se hizo así evidente la necesidad de contar con instancias institucionalizadas de participación, creándose en el 2018, por ejemplo, el Consejo Asesor Permanente Isleño (CAPI). De acuerdo al Municipio, la conformación de este espacio se consideró necesaria para favorecer e incentivar los canales participativos para la recepción y el debate integral e inclusivo de ideas, propuestas y demandas.

- La implementación de un sistema de monitoreo

El Manual Ramsar dedica toda una sección a la “Elaboración de un programa de monitoreo”, ya que “el plan debe ser objeto de examen y corregirse teniendo en cuenta el proceso de monitoreo, la evolución de las prioridades y las nuevas cuestiones que vayan surgiendo” (Ramsar Vol. 18, 2010, pág. 20)

Es fundamental realizar un manejo adaptable, con monitoreo continuo de lo implementado para determinar en qué medida se corresponde con los objetivos planteados y, si éstos no se están cumpliendo, rectificar la gestión (Ramsar Vol. 18, 2010, pág. 31)

Desde la Consultora coinciden con estos puntos, ya que por definición un Plan de Manejo requiere continuidad, siendo un proceso iterativo que se retroalimenta permanentemente y donde en cada ciclo se incorporan los ajustes necesarios que se desprenden del resultado del monitoreo de la aplicación del Plan. Sin embargo, aclaran que esto es algo que no pudieron desarrollar.

También reconocen que, por otro lado, las características del territorio entorpecen el control riguroso sobre aspectos que son sensibles, como la contaminación de algunos cauces; la introducción de especies exóticas invasoras poniendo en riesgo las actividades productivas tradicionales y el desarrollo de futuras actividades productivas; el desmonte; entre otros aspectos.

Como se mencionó en la sección anterior actualmente el Municipio se encuentra en proceso de elaboración de este instrumento.

- La regularización de la situación dominial

Dentro del Eje Estratégico II de Fortalecimiento de la Identidad Isleña, se incluye un Plan de Regularización Dominial y Habitacional, que cubre tanto la extendida informalidad dominial de las propiedades en las islas como los parcelamientos y construcciones irregulares al ser su objetivo general el “formalizar la seguridad dominial del isleño y la registración de las construcciones clandestinas o antirreglamentarias, propendiendo a su inclusión ciudadana y económica e, indirectamente transparentar el mercado inmobiliario y a la cobrabilidad de los tributos” (Ordenanza 3343/13, pág. 60) El Municipio reconoce la necesidad de comenzar a regularizar la situación dominial, ya que esto le permitiría “...tener herramientas que orienten una política sobre este sector de su territorio que actualmente reconoce una fuerte presión inmobiliaria para incorporarlos a la oferta urbana” (Fajre et al., 2012, pág. 126).

La condición precaria de dominio “...no permite fijar reglas claras ni para los que estaban ni para los que se incorporan y en ese escenario, se viven situaciones de desplazamiento por la fuerza de pobladores, que no tienen sustrato legal sólido” (Fajre et al., 2012, pág. 126)

Poseer el título de propiedad de sus tierras les permitiría tener herramientas con las cuales enfrentar estas presiones y, a su vez, la seguridad de la tenencia puede generar que el poblador esté dispuesto a invertir en su terreno y llevar a cabo medidas para su protección.

A su vez, este Plan puede ser beneficioso para la recaudación municipal al

regularizarse la situación tributaria de varias edificaciones, aunque estas acciones significarían “...nuevas obligaciones [para los isleños] (tasas e impuestos a los que no estaban habituados) que en algunos casos quizá no podrán afrontar. Esto implica una toma de posición de parte del Municipio para establecer sus prioridades respecto de este sector de la población que, de no contar con políticas e instrumentos concretos que apunten a su inserción en el nuevo esquema, quedaría fuera de él y por lo tanto, emigraría” (Fajre et al., 2012, pág. 127).

Observaciones y acciones complementarias

A pesar de que la sostenibilidad y el desarrollo sostenible son conceptos ampliamente aceptados, es difícil traducirlos en aspectos prácticos, siendo la ambigüedad, de acuerdo a autores como Cruz Petit (2012) y Ávila (1998), una característica de estos términos.

Se cree que parte de las dificultades en la implementación de este tipo de planes deriva de esta ambigüedad, la cual “...complica en gran medida su aplicación práctica, en especial a la hora de [ser implementada] en las políticas de actuación territorial” (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016, 754).

La ONU reconoce que “la evaluación del grado de desarrollo sostenible alcanzado (...) resulta un tema complejo...” debido a que “... el concepto de desarrollo sostenible en sí mismo resulta algo ambiguo y susceptible a diversas interpretaciones, en dependencia de quien realiza la evaluación...” (Gómez Gutiérrez, 2017, pág. 14), señalando la necesidad de que en los instrumentos de planificación territorial o de desarrollo se adopten sistemas propios de evaluación para medir los avances hacia un desarrollo territorial sostenible.

Teniendo en cuenta el análisis de los factores claves para la planificación territorial y del manejo de humedales desarrollado a lo largo de todas las secciones de este trabajo, en el caso particular de la Primera Sección de islas del Delta de Tigre se puede plantear que tanto la planificación como la gestión sostenible del territorio se encuentran dificultados, además, por las características propias del mismo.

Debido a las características de las islas y de la población que las habita se requiere aún de mayor precisión en cuanto a los alcances de cada uno de los programas y proyectos mencionados, tiempos de gestión específicos que hagan a la continuidad del plan y objetivos cuantificables y mensurables que faciliten, mediante monitoreo, evaluar si se están alcanzando o no.

Es así que, además de determinar los factores que afectan o pueden afectar a cada una de las características del sitio antes mencionadas (ecológicas, socio-económicas, culturales, etc.), es esencial definir los objetivos de manejo en relación a cada una de éstas, es decir, “los encargados de elaborar el plan de manejo han de tener claro qué quieren alcanzar” (Ramsar Vol. 18, 2010, pág. 24), determinar y cuantificar los recursos necesarios, describir las medidas requeridas, evaluar los costos y especificar mecanismos para su financiamiento.

Por otro lado, y como dice Leff (2005) el reto de la sustentabilidad es pensar las singularidades locales y construir una racionalidad capaz de integrar sus diferencias. Según este autor el territorio es el “...lugar donde la sustentabilidad se enraiza en bases ecológicas e identidades culturales” (Leff, 2005, pág.269)

Aplicando estos conceptos a las islas del Delta podemos decir que al mismo tiempo que se debe proteger su calidad ambiental, ajustándose el desarrollo económico que se produce en estas y su rol turístico, hay que trabajar en retener la población permanente y mejorar su calidad de vida, favoreciendo tanto el arraigo y la contención de la población actual, como su integración.

Para lograr esto es clave la inclusión en la gestión de los humedales del enfoque de Manejo Participativo, es decir, incorporar la participación activa de las poblaciones locales en el manejo de los humedales, identificando problemas, monitoreando la eficacia de las medidas adoptadas, etc.

Según el Manual 7 de Ramsar algunos de los beneficios del manejo participativo para las comunidades locales son:

- *el mantenimiento de los valores espirituales y culturales relacionados con un humedal;*
- *un acceso más equitativo a los recursos del humedal;*
- *el aumento de la capacidad local y ejercicio pleno de los derechos;*
- *la disminución de los conflictos entre los interesados directos;*
- *el mantenimiento de las funciones del ecosistema (por ejemplo, el control de las inundaciones, la mejora de la calidad del agua, etc.).*

Mientras que los organismos gubernamentales se beneficiarían de los acuerdos de manejo participativo debido a:

- *el mejoramiento de la viabilidad del ecosistema;*
- *la reducción de los costos del manejo;*
- *la asistencia en materia de vigilancia/monitoreo y supervisión;*

- *la disminución de las infracciones;*
- *el mejoramiento de la sostenibilidad social y de la calidad de vida de las comunidades que dependen de los humedales*

De acuerdo a este Manual los regímenes de manejo que dan cabida a varios interesados directos, especialmente residentes, tienden a ser más sostenibles que los elaborados sin participación local.

Además, el manejo participativo sirve para mejorar las capacidades de análisis, reflexión y acción entre todos los implicados en la conservación de los humedales.

Considerando que en el caso del humedal de las islas de Tigre la población local mencionada es habitante del mismo, depende mayormente de éste para su subsistencia y son los principales interesados en su buen manejo, su involucramiento en la protección de este ecosistema es fundamental.

En este sentido, la creación del Consejo Asesor Permanente Isleño (CAPI) ha sido un paso importante en pos de una gestión sostenible efectiva, pero es necesario aumentar las capacidades de estos actores y darles un marco real en el cual actuar.

En este sentido, y volviendo a los desafíos de la gestión de humedales, éstos se agudizan debido a la falta de un marco regulatorio general nacional específico y adaptado a sus características particulares y que encauce el manejo y gestión de las islas en un marco de desarrollo sostenible.

Una ley de humedales favorecería su protección y la implementación de políticas orientadas al desarrollo sostenible en estas áreas al incluir la elaboración de un inventario nacional de humedales y exigir la participación de las comunidades locales.

El contar con un inventario nacional facilitaría "...la información esencial requerida para el manejo", su actualización y mejora ayudaría a establecer "...bases de referencia para evaluar la eficacia de los mecanismos normativos, jurídicos y reglamentarios y (...) para hacer un seguimiento de los progresos en relación con (...) los ODS" (Ramsar, 2018, pág. 72), como los ya mencionados Objetivos 6 "Agua limpia y saneamiento" y 15 "Vida de ecosistemas terrestres".

Este tipo de normas "...generalmente se apoyan en un marco de 'evitación, mitigación y compensación'..." (Ramsar, 2018, pág. 62). En el caso de pérdidas inevitables se intenta mitigar y compensar por medio de proyectos de restauración, mientras que para compensar los impactos en los humedales se pueden usar "...bancas de humedales (o bancas de mitigación para humedales) (...) [generándose] créditos de

compensación cuando una entidad restaura, mejora, crea o preserva humedales (...) [o] programas de compensación de biodiversidad...” (Ramsar, 2018, pág. 62)

Además, se pueden aplicar incentivos económicos y financieros, es decir, “...pagos por los servicios de los ecosistemas para alentar la conservación y el uso racional de los humedales (...) Los propietarios y administradores de las tierras reciben una compensación por las medidas beneficiosas para el medio ambiente” (Ramsar, 2018, pág. 67) Esto podría incentivar también la regularización del dominio de los terrenos, “los propietarios de tierras” pueden recibir “concesiones fiscales favorables si firman un acuerdo de conservación por el que se comprometen a proteger y mejorar los valores naturales de la zona” (Ramsar, 2018, pág. 67)

En el caso del Plan de Manejo de la primera sección de islas de Tigre, se desarrolló y aprobó la Ordenanza de “Ordenamiento Territorial Particularizado para la Localidad Delta de Tigre” (N° 3344/13)..

Como se mencionó en la Sección 2 de este trabajo, en esta normativa se elaboraron varios instrumentos de intervención, tributarios y operativos, con el objetivo de incentivar la preservación del ecosistema y el desarrollo insular, además de la posibilidad de transferencia de capacidad constructiva de estos terrenos insulares a sectores continentales.

Sin embargo, no se incluyen en este documento instrumentos complementarios valiosos para este propósito como los sistemas de Compensación por Servicios Ambientales (CSA) o Pago por Servicios Ambientales (PSA).

El objetivo de estos mecanismos sería el de compensar a los propietarios de las parcelas por los costos de conservación y por los gastos en que incurren al proteger las islas y el ecosistema de humedales y realizar prácticas de buen manejo en las mismas al respetar los lineamientos de desarrollo, no construir en los centros de isla, mantener su perfil natural, etc.

A estos propietarios se los considera proveedores de servicios ecosistémicos (SA) y como tales reciben un pago por los SA generados en sus tierras por parte de los beneficiarios de esos servicios (en este caso a través del Municipio de Tigre).

Es así que, “la lógica del mecanismo de PSA consiste en que (...) a través de una compensación financiera a los usuarios de la tierra [se vuelven] más rentables los usos conservacionistas [de la misma], lo cual induce a su adopción” (Gobbi, pág. 3) Así, la alternativa de proteger los humedales es más conveniente que la de alterarlos o entregarlos al desarrollo inmobiliario.

Destacar los beneficios de los humedales y reconocerlos también como una

infraestructura natural eficaz “...constituye un poderoso argumento para acceder a nuevas fuentes de financiación de diferentes proveedores de fondos y de inversionistas públicos y privados” (Ramsar, 2018, pág. 68)

De esta manera, se genera una estructura que complementa y refuerza las disposiciones jurídicas y normativas generadas tanto a nivel nacional como local para salvaguardar los humedales y facilita la implementación de los planes de conservación y manejo sostenible.

Conclusiones

De acuerdo a lo señalado en la Guía de Planificación Territorial un proceso de planificación se divide en tres etapas: instancia diagnóstica, instancia propositiva e instancia de ejecución del plan.

En este trabajo se han analizado estas distintas etapas en lo que respecta al Plan de Manejo Integral del Delta de Tigre y se ha podido corroborar que la etapa que presenta los mayores desafíos para ser implementada es la correspondiente a la ejecución de los programas y proyectos y el monitoreo y evaluación de éstos.

Se puede señalar que lo más dificultoso en cualquier plan territorial es dar el paso de la teoría a la práctica, es decir, llevar lo escrito hacia acciones e intervenciones concretas en el territorio, y este Plan de Manejo no ha sido la excepción.

Es así que para poder avanzar hacia el desarrollo sostenible se requiere, por un lado, que en los planes se establezcan con mayor precisión alcances, tiempos, costos y recursos necesarios para los mismos; y por el otro, que se generen mecanismos tanto de formación y participación de la población local como de control y de incentivos que los complementen.

Así mismo, es necesario mencionar la importancia de la creación de instrumentos presupuestarios de orden público por medio de los cuales las administraciones gubernamentales tengan la obligación de asegurar los recursos necesarios para llevar a cabo los programas y proyectos mencionados, ya que son responsables directos de su implementación y este compromiso político es clave para hacer efectivas las acciones propuestas.

Estas pautas son aún más apremiantes y decisivas en un sector como el de la Primera Sección de Islas del Delta debido a sus características particulares, a la situación delicada en la que se encuentran por la presión del desarrollo urbanístico que sufren y por la importancia de los humedales como ecosistema vital.

En definitiva, la eficacia de este tipo de planes y la protección de los humedales está estrechamente vinculada con el cumplimiento de las metas y objetivos puntuales que se establecen en el Plan y con la generación de marcos normativos, instrumentos financieros y estructuras participativas que los sustenten.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brundtland, G.H. (1987) Nuestro futuro común (Informe Brundtland) Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, abril 1987.
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (2016) El papel de los espacios productivos planificados en la metamorfosis metropolitana de Buenos Aires: Política territorial y negocios inmobiliarios a partir de los años 90. En “Seminario Internacional Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio”, Monterrey, México, octubre 2016.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), Manual para la adaptación local de los objetivos de desarrollo sostenible. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Convención de Ramsar sobre los Humedales (1996). PLAN ESTRATÉGICO 1997-2002 Adoptado por la 6a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes. Brisbane, Australia, Marzo 1996.
- Convención de Ramsar sobre los Humedales (2018). Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas. Gland (Suiza). Secretaría de la Convención de Ramsar.
- Convención de Ramsar sobre los Humedales (2018). Humedales: esenciales para un futuro urbano sostenible. Ficha Informativa. Secretaría de la Convención de Ramsar.
- Cruz Petit, B. (2012) Estrategias de políticas públicas para el desarrollo sustentable, una visión crítica Telos, vol. 14, núm. 3, septiembre-diciembre, 2012, pp. 346-363 Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín, Maracaibo, Venezuela.
- Decreto N° 2145/18 (Honorable Concejo Deliberante de Tigre) Consejo Asesor Permanente Isleño. 17 de diciembre de 2018.
- Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad (DNOAyCB) (2008) Plan Integral Estratégico para la Conservación y

Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS – DP), Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina, Mayo 2008.

Ferrandis Martínez, A. y Noguera Tur, J. (2016) Planeamiento territorial sostenible: un reto para el futuro de nuestras sociedades; criterios aplicados. *Cad. Metrop. Sao Paulo*, v. 18, n 37, pp. 743-763, set/diez 2016.

Fajre, S. et al. (2012) Plan de Manejo Islas del Delta – Tigre – Documento base. Plan de Manejo de la Primera Sección del Delta. Fundación Metropolitana, Municipio de Tigre, II° Etapa del Plan de Manejo del Delta de Tigre, Junio 2012.

Gudiño, M.E. (2017) Políticas y Programas de Ordenamiento Territorial para alcanzar los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. CONICET-Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

Gimelfarb, L. S (2019) El marco jurídico argentino del ordenamiento territorial: ¿propicia un desarrollo sostenible? Instituto de Ambiente de Montaña y Regiones Áridas, Universidad Nacional de Chilecito, Argentina.

Hidalgo Dattwyler, R. (2007). Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile, en *Revista eure* (Vol. XXXIII, N° 98), pp. 57-75, Santiago de Chile, mayo de 2007.

Juárez, A. et. al. (2011) Evaluación Ambiental Estratégica – Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS – DP) – Informe Final. Presidencia de la Nación. Noviembre 2011.

Leff, E. (2005) La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable - Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. OSAL Observatorio Social de América Latina. CLACSO. Año IV, N°17, Buenos Aires, Argentina, Mayo – Agosto, 2005.

Ley General del Ambiente. Ley 25.675 de 2002. 6 de Noviembre de 2002 (Argentina).

Municipio de Tigre (2019) Tigre – Nuestra Ciudad a Escala Humana - POLÍTICAS MUNICIPALES 2013-2019 - Logros, objetivos y oportunidades. Municipio de Tigre, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2019.

ONU-HABITAT (2015) Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y

Territorial. Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT) Nairobi, Kenia, 2015.

Ordenanza N° 758/88 (Honorable Concejo Deliberante de Tigre) Reserva Natural Integral “Parque Ecológico de la Primera Sección de Islas del Delta del Paraná, Partido de Tigre”. 15 de febrero de 1988.

Ordenanza N° 3343/13 (Honorable Concejo Deliberante de Tigre) Plan de Manejo Integral del Delta. 7 de Marzo de 2013.

Ordenanza N° 3344/13 (Honorable Concejo Deliberante de Tigre) Ordenamiento Territorial Particularizado para la Localidad Delta de Tigre. 7 de Marzo de 2013.

Rueda, S. et. al. (2012) El urbanismo ecológico. Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueras. Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona.

Secretaría de la Convención de Ramsar (2010) Uso racional de los humedales: Conceptos y enfoques para el uso racional de los humedales. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 1. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza).

Secretaría de la Convención de Ramsar (2010) Aptitudes de participación: Establecimiento y fortalecimiento de la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 7. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza).

Secretaría de la Convención de Ramsar (2010) Manejo de humedales: Marcos para manejar Humedales de Importancia Internacional y otros humedales. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 18. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza).

Secretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SPTIP) (2016) Guía de Planificación Territorial. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Mayo 2016.

Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública (SPTyCOP) (2018) Plan Estratégico Territorial Argentina: Avance 2018. Ministerio del Interior,

Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación, Ciudad de Buenos Aires,
Argentina, noviembre 2018.

Vexina. S (2009) ESTUDIO 1.EG.127 “PLAN ESTRATEGICO DE DESARROLLO
PRODUCTIVO TIGRE”. Ministerio de Economía de la Nación. Unidad de Preinversión
Préstamo BID 1896/OC-AR.

ANEXOS

Entrevistas a actores claves

Equipo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano Ambiental del Municipio de Tigre.

1. Considerando que como proyecto dentro del Plan de Manejo figura la creación de organismos de gestión del Plan, ¿en qué medida se ha concretado su conformación?

En lo referido a la creación de organismos de gestión, se conformó la Dirección General Plan de Manejo del Delta. Esto en pos de afianzar y dar operatividad a los objetivos principales (Insularidad y Accesibilidad, Transparencia Hídrica, Inundabilidad, Biodiversidad y Sustentabilidad del Humedal).

Entre sus funciones están: redactar proyectos de normativa propias de su área de incumbencia, responder las consultas que formulen las distintas dependencias municipales respecto de los alcances de la Ordenanza 3343/13, y llevar a cabo inspecciones para la constatación del cumplimiento de la normativa vigente, mediante observación directa de los predios que se encuentran en estudio.

2. ¿Podría describir los alcances de las funciones del área a su cargo con respecto a la implementación del Plan de Manejo? ¿Cuál es el vínculo de la misma con los organismos antes mencionados?

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano Ambiental es el área a cargo del eje ambiental del partido, siendo la Dirección General de Gestión Ambiental (encargada de las aprobaciones de los Estudios de Impacto Ambiental para proyectos de obras o actividades detallados en el Punto 2 del Anexo II de la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales 11.723, y las aprobaciones de los Certificados de Aptitud Ambiental según Ley 11.459 de Radicación Industrial), y la Dirección General Plan de Manejo del Delta dependientes de la misma.

3. ¿Con qué recursos debería contarse para la implementación del Plan?

Entre los recursos que contamos para la implementación del Plan están: los equipos técnicos interdisciplinarios (arquitectxs, urbanistas, ambientalistas, paisajistas,

entre otros) de las distintas áreas del Municipio y un cuerpo de inspectores. La conformación de ambas cosas implica tiempo, costos para su capacitación (sobre todo los inspectores que son casi guarda-parques).

4. ¿Qué mecanismos de participación se han considerado para la implementación de éste? ¿Qué actores a nivel local deberían ser tenidos en cuenta? ¿Por qué?

En el año 2018 se creó el Consejo Asesor Permanente Isleño (C.A.P.I.) a través del Decreto 2145/18, el cual tiene por objeto materializar la participación comunitaria isleña en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas del Delta, conformándose como un espacio innovador de gestión local para la promoción y desarrollo social en el área.

El mismo es de carácter consultivo y de asesoramiento, de participación honoraria, y está integrado por organizaciones no gubernamentales, actores sociales y vecinxs, con idoneidad en la materia, que tienen residencia en la Localidad del Delta.

La conformación de este espacio se considera necesaria para favorecer e incentivar los canales participativos para la recepción y el debate integral e inclusivo de las ideas, propuestas o demandas que surgen.

5. ¿Cuáles serían las etapas de implementación del Plan de Manejo y en cuál se encuentra actualmente?

El Modelo Projectual del territorio isleño desarrollado en el Plan de Manejo del Delta se consolida en relación a tres Ejes Estratégicos (Desarrollo Sustentable, Fortalecimiento de la Identidad Isleña y Protección del Humedal), los cuales se ejecutan a través de diversos Programas y Proyectos. Actualmente nos encontramos en la etapa de formulación de los Programas.

Asimismo, las Ordenanzas 3344/13 y 3345/13 se encuentran en revisión para su convalidación provincial.

6. ¿Cuáles deberían ser las acciones y proyectos prioritarios a llevarse a cabo en primera instancia? ¿y cuáles lo han sido?

Actualmente se considera prioritario obtener la convalidación provincial definitiva de la Ordenanza 3344/13 de la Normativa de Ordenamiento Territorial para

el Delta, que regula lo inherente a todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento territorial, ambiental, urbano y edilicio del área insular, y de la Ordenanza 3345/13 de las Normas para la Construcción en la localidad Delta de Tigre, la cual considera a las construcciones palafíticas como la tipología que atiende a los principios establecidos en el Plan de Manejo, para su plena implementación en el territorio.

Esto relacionado a que, actualmente, en el Delta son de aplicación los usos e indicadores urbanísticos establecidos para la Zona A2, según la Ordenanza 1894/96 - Código de Zonificación en vigencia.

Sin embargo, se aprobó a través del Honorable Concejo Deliberante una modificación de la Ordenanza 3343/13 promovida por la Dirección General del Plan de Manejo del Delta junto con el C.A.P.I., mediante la cual transcribió la *“prohibición en todo el territorio del Delta de Tigre el desarrollo de urbanizaciones como barrios cerrados, barrios náuticos, clubes de campo, countries y similares”* que se encontraba en la Ordenanza 3344/13 (en proceso de convalidación) a la Ordenanza madre para su implementación.

7. ¿Qué instrumentos, normativas y/o metodologías específicas sería necesario definir adicionalmente a las ya existentes?

Se llevó a cabo la creación del *“Centro de Interpretación de los Humedales”*, a través del Decreto 1748/19, que se constituye como una de las acciones que el Municipio de Tigre se propuso como una forma de compensación ambiental de las acciones antrópicas que han modificado la dinámica natural de los humedales hasta el momento, con el objeto de promover la investigación, conservación divulgación y puesta en valor de los humedales del Delta de Tigre, en el marco de los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional, la Ley General de Ambiente 25.675 y los principios enunciados en el Plan de Manejo del Delta.

El *“Centro de Interpretación de los Humedales”* es un equipamiento comunitario, que se conforma como un espacio de estudio, investigación, interpretación, divulgación y puesta en valor de los humedales, buscando revelar el significado del legado ambiental, cultural e histórico de los bienes y servicios ecosistémicos que brinda el humedal y lo importante de su existencia y preservación, así como su uso y aprovechamiento racional, como contribución al logro de un desarrollo sustentable, y

permitiendo canalizar y concretar los objetivos establecidos en el Plan de Manejo del Delta.

Es una herramienta municipal para la programación de actividades educativas, comunicación y concientización pública, formación profesional, investigación e interpretación ambiental, destinadas a crear un marco cultural favorable a la conservación del medio ambiente y del patrimonio natural de los humedales del Delta del Paraná.

8. ¿Se ha definido un plan de monitoreo para realizar el seguimiento y evaluación de la implementación del Plan?

Actualmente está proyectándose el Plan de Gestión Ambiental, el cual está contemplado dentro de las metas de esta Subsecretaría para los próximos años.

Equipo de la Consultora Fajre & Asociados

1. ¿Cuál fue el papel de su Consultora en la elaboración del Plan de Manejo de la Primera Sección de Islas del Delta de Tigre?

La Consultora y la Universidad Tecnológica Nacional, por encomienda del Gobierno del Partido de Tigre, desarrolló para el territorio de las islas el Plan de Manejo con el proyecto de la Norma Cautelar.

El objetivo del Convenio fue formular lineamientos que orienten las políticas del Municipio para proteger su calidad ambiental desde el punto de vista natural y antrópico, así como mejorar la calidad de vida de los pobladores dentro de un marco de desarrollo sustentable.

2. ¿Por qué piensan que era necesario para el municipio de Tigre elaborar este Plan de Manejo?

Las islas con 220km² constituyen un 60% del territorio del Partido y por sus características ambientales es un territorio estratégico, el mismo carecía de información, de un plan de manejo y de una normativa de protección.

En las últimas décadas se ha incrementado notablemente la actividad turística en las islas. El humedal isleño ha convivido durante dos siglos con un área urbana en

constante crecimiento, más allá de las riberas del Luján y el Plata, combinando su uso como zona de ocio semanal con la oferta de alimentos y artesanías ligadas a su producción agrícola y forestal.

Las demandas de nuevas comodidades residenciales y de servicios en las islas, sumadas a la carencia de un marco regulatorio apropiado para el sector, ha llevado a un crecimiento desordenado, que podría poner en peligro su rol ambiental. Según estimaciones del municipio, se habían construido más de 800.000m² sin declarar. La población, numerosas ONG y el Municipio manifestaron su preocupación. El desarrollo de las islas no debe constituir una amenaza para las mismas por falta de reglas que encaucen su manejo. Se debe combinar crecimiento y preservación mediante instrumentos de planificación que orienten la gestión de las islas en un marco de sustentabilidad ambiental. Este rol debe cumplir el Plan de Manejo de las Islas del Delta de Tigre.

3. ¿Cuáles fueron las etapas de elaboración del Plan y la metodología aplicada? ¿Cómo se procedió a la selección del marco conceptual e instrumental adoptado? ¿qué antecedentes (manuales de manejo de humedales o guías de planificación) fueron utilizados como referencia? ¿por qué?

Se elaboró con la Metodología de los planes de Manejo idónea para las áreas de alto valor y requeridas de protección, tal como son los humedales. Se realizó una recopilación de antecedentes de manejo de humedales en el mundo y se trabajó con una visión interdisciplinaria. Se armó un equipo de especialistas en medios bióticos; en medio ambiente; en planificación urbana y regional; en economía; en saneamiento ambiental; en patrimonio; en transporte fluvial; en participación; en normativa y aspectos legales.

Se tuvo como referencia el WETwin de la Unión Europea para investigación y desarrollo tecnológico. (<http://www.wetwin.eu/index.html>)

Las actividades específicas de investigación de WETwin que se tuvieron en cuenta están enfocadas en una serie de casos de estudio (humedales en conjunto con sus cuencas hidrográficas "huéspedes") de Europa, África y Sudamérica. Las siguientes cuencas hidrográficas y sus sistemas de humedales asociados han sido seleccionadas para llevar a cabo los estudios de caso, así como las posibles actividades de hermanamiento del proyecto WETwin, entre otros:

Cuenca del Río Niger y Delta Interior del Niger (Mali). Información: WI (Bakary Kone - correo electrónico: malipin - AT - aribone.net.ml)

Cuenca Superior del Nilo Blanco (Uganda): los humedales de Masaka y Mbale. Información: NWSC (Rose Kagwa - correo electrónico: rose.kaggwa - AT - nwsc.co.ug).

Cuenca del Río Olifants (Sudáfrica): los humedales de Ga-Mampa. Información: IWMI (Mutsa Masiyandima - correo electrónico: M.MASIYANDIMA - AT - CGIAR.ORG).

Cuenca del Río Guayas (Ecuador): Sistema de humedales de Abras de Mantequilla. Información: ESPOL (María del Pilar Cornejo de Grunauer - correo electrónico: pcornejo - AT - espol.edu.ec).

La Cuenca de los Rios Elbe-Spree (Alemania): el sistema de humedales "Spreewald". Información: PIK (Fred Hattermann - correo electrónico: hattermann - AT - pik-potsdam.de).

Cuenca del Río Danube (Austria): la Planicie de Inundación del Lobau. Información: WKL (Thomas Hein - correo electrónico: thomas.hein - AT - boku.ac.at)

Cuenca del río Danubio (Hungría): la planicie del Gemenc. Información: VITUKI (István Zsuffa - correo electrónico: istvan.zsuffa - AT - vituki.hu).

El estado de los humedales en el mundo muestra claramente que la insuficiente valoración de los mismos significó un manejo dañino, con serias consecuencias ambientales. Entre las acciones frecuentes encontramos la desecación del humedal (endicamientos, drenajes, rellenos, etc.) y entre las principales consecuencias negativas se encuentran:

- Contaminación de las aguas, atmosférica y acústica
- Agotamiento de la materia orgánica, con potenciales impactos en la morfometría del humedal y en los patrones de flujo
- Incremento de la erosión de riberas o cauces
- Disminución de la biodiversidad
- Capacidad disminuida para atenuar crecidas y para generación de flujos base
- Disminución de la capacidad de asimilación de nutrientes
- Efectos del cambio climático
- Etc.

Hoy, con la valorización del rol ambiental que cumplen los humedales, los gobiernos despliegan diferentes programas de recuperación que insumen enormes recursos humanos y económicos.

La decisión política es fundamental a la hora de implementar dichos programas o enfrentar lo irreparable. **Mucho más significativo es aplicar esta decisión a la prevención de los conflictos, concentrando los esfuerzos en la aplicación de programas de políticas de protección y manejo.**

4. ¿Podría comentar las principales dificultades surgidas en este proceso de elaboración?

La falta de información existente fue el principal escollo en el primer tramo para elaborar el diagnóstico.

En segundo lugar, pero no por eso menos importante, los temores a la regulación en algunos segmentos de la población o de sectores afectados, tal como los intereses de los desarrolladores, así como los responsables de los proyectos en marcha, que alimentaron negativamente la voluntad de protección y control que impulsaba la normativa incentivando las visiones contrapuestas lógicas que coexisten dentro de las instituciones.

La tercera dificultad muy importante es que, por definición, un plan de manejo requiere continuidad, es un proceso iterativo que se retroalimenta permanentemente, y donde en cada ciclo se incorporan los ajustes necesarios que se desprenden del resultado del monitoreo de la aplicación del plan. Esto es algo que no pudimos desarrollar.

Quedó pendiente el inventario y la norma de protección del patrimonio cultural para que el plan elaborara propuestas integrales.

5. ¿Qué mecanismos de participación fueron considerados en este proceso? ¿Qué actores a nivel local fueron tenidos en cuenta? ¿cómo se implementó dicha participación y qué dificultades surgieron durante la misma? ¿cómo se canalizaron los resultados obtenidos?

Los procesos de planificación e implementación del Plan de Manejo se convierten en un campo de acción multiactoral, caracterizado por un alto grado de negociación y concertación entre todos los actores sociales intervinientes.

La participación activa de la comunidad del Municipio de Tigre en cuestiones referidas a la gestión del territorio continental e isleño se manifiesta de manera desigual entre los habitantes de ambos territorios, el continental y el insular.

Los habitantes del continente poseen mayor “historia y cultura” participativa, y cuentan con estructuras de distinto tipo para canalizar estas inquietudes: organizaciones no gubernamentales, grupos socio-ambientalistas, redes de organismos no gubernamentales de alcance local y/o nacional, organizaciones gremiales y asociaciones profesionales. Entre los habitantes, existen diversas barreras que atentan a la participación: las características geográficas; las condiciones dominiales predominantemente irregulares; las dificultades de traslado y de medios de comunicación; cierta apatía en algunos sectores. Existe una importante cantidad de propietarios que sólo acceden al lugar esporádicamente; y finalmente cabe considerar que existe un conjunto de visitantes que es significativo y concentrado espacialmente y temporalmente, pero no constituye un segmento homogéneo ni sencillo a la hora de tener una voz que los represente.

En este marco complejo se realizó un relevamiento de actores y se contó con una presencia de algunos representantes de las personas que viven en las islas que participaron activamente y permitieron acercar las experiencias de la vivencia en las islas. Para acceder a un sector más amplio se implementó una encuesta anónima. Se realizaron también diferentes reuniones con los responsables institucionales de las distintas áreas del gobierno; reuniones con actores no gubernamentales y vecinos en general.

Todo lo realizado fue insuficiente, la dispersión de los habitantes de las islas, sumado a la dificultad de comunicación, obstaculizaron trabajar en forma más intensa con la población de las islas.

Especialmente en la elaboración de los proyectos, **no alcanza trabajar para la gente, hay que trabajar con la gente en la resolución de sus problemas.**

6. ¿Qué acciones y proyectos elaborados en el Plan consideran que son prioritarios y necesarios de llevarse a cabo en primera instancia?

Un inventario del patrimonio cultural de las islas resultaría de gran importancia para elaborar normas de protección y manejo del mismo. Es un gran capital cultural que

debe posicionarse para generar recursos económicos, calidad de vida y nuevos atractivos turísticos.

El plan definió los ejes estratégicos y enunció los proyectos, pero la no continuidad del plan no permitió el desarrollo de los mismos. Para su implementación se requiere desarrollos específicos y trabajo con cada segmento al que está dirigido.

Dentro de los ejes estratégicos que se consideraron prioridad 1 están los siguientes:

PRESERVAR EL HUMEDAL Y EL RECURSO AGUA. Reconocer que el Delta del Tigre es un humedal de importancia ecológica. Respetar la biodiversidad de las islas.

ADECUARSE A LAS CONDICIONES AMBIENTALES DEL LUGAR. Rescatar los saberes y habilidades de los habitantes de las islas propiciando la preservación y el desarrollo de pautas culturales y ambientales acordes a las características del humedal, en el que las inundaciones son parte inseparable de su inundabilidad, transparencia hidráulica y no ocupación de los centros de isla, utilizando para ello la construcción del tipo palafítica.

TENDER A LA SUSTENTABILIDAD ECONÓMICA DEL ÁREA. Ajustar el rol turístico y de esparcimiento de las islas, protegiéndolas ambientalmente. El desarrollo turístico de las islas debe encauzarse dentro de parámetros que permitan su coexistencia con otras actividades en las mismas y preserven su calidad ambiental.

7. ¿Qué problemáticas y/o desafíos creen que se pueden llegar a presentar al intentar poner estas acciones y proyectos en práctica? ¿Cómo influyen en éstos las características propias del territorio y del ecosistema?

Innovar tiene sus riesgos, pero en áreas de valor patrimonial y con una población como el de las islas requiere de tiempo y continuidad. También es necesario contar con inversiones que, en el marco económico actual, seguramente es más difícil.

Por otro lado, las características del territorio entorpecen el control riguroso sobre aspectos que son muy sensibles, como la contaminación de algunos cauces; la introducción de especies exóticas invasoras poniendo en riesgo las actividades productivas tradicionales y el desarrollo de futuras actividades productivas; el desmonte, entre otros aspectos. **Hay que trabajar fuertemente en la concientización de la población como modo de resguardo de este ambiente de alta vulnerabilidad.**

8. ¿Qué recomendaciones podrían brindarles a los técnicos involucrados actualmente en la implementación del Plan?

El patrimonio cultural es muy importante para completar el inventario de recursos. Hay que establecer una estrategia de control, ya que es indispensable para que los mecanismos de la norma funcionen. Aunque el territorio es muy extenso y los recursos humanos y técnicos son insuficientes se debe ir desarrollando distintas instancias con este objetivo.

Es muy importante proteger la calidad ambiental de las islas del Delta en sus atributos naturales y antrópicos, reconociendo el rol ambiental en la región, al mismo tiempo que impulsar su desarrollo con pautas ecoamigables y sustentables.

Al mismo tiempo que se debe ajustar el rol turístico y el esparcimiento de las islas protegiéndolas ambientalmente, hay que trabajar en retener la población permanente y mejorar su calidad de vida, favoreciendo tanto el arraigo y la inclusión de la población actual, como su integración.

Mejorar las condiciones de habitabilidad y salubridad; de circulación y accesibilidad; de educación de los isleños; así como promover los mecanismos de participación y de integración para la población de las islas.

Caso Colony Park

El Caso Colony Park, un antes y un después para los isleños

Un caso clave de desarrollo urbanístico es el de “Colony Park”, emprendimiento iniciado durante el 2008.

El Proyecto fue publicitado como una isla privada en la cual “desurbanizarse” y poder acceder al confort viviendo en plena naturaleza, siendo con sus grandes espejos de agua y playas de arena blanca un escenario ideal para un cambio de vida. (Recuperado el 17 de agosto de 2023 de <http://www.islacolonypark.com/estilo-de-vida.html>).

Fue denunciado debido a irregularidades ambientales por la Asamblea Río de la Plata Cuenca Internacional, integrada por los isleños desplazados por la empresa desarrolladora al comenzar las obras, y clausurado en 2010 junto con otro proyecto similar llamado Parque de la Isla debido a estas mismas irregularidades (Recuperado el 13 de febrero de 2024 de <https://www.cij.gov.ar/nota-5661-Disponen-la-clausura-preventiva-de-emprendimientos-inmobiliarios-en-el-Delta-del-Paran-.html>).



Figura 10 - Desarrollo Colony Park Marinas Isla Privada

Fuente: Plan de Manejo Islas del Delta – Tigre - Documento Base – Pág. 90 – Obtenido de Colony Park

Durante 2011, el amplio rechazo del proyecto se vio manifestado en la Audiencia Pública convocada por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable de la Provincia de Buenos Aires (OPDS) por requerimiento judicial. En ésta, isleños, investigadores, representantes de organizaciones sociales y ambientales, y funcionarios de Tigre, San Fernando y San Isidro se manifestaron en contra de la continuidad del megaemprendimiento inmobiliario. (Recuperado el 13 de febrero de 2024 de https://www.biodiversidadla.org/Noticias/Argentina_rotundo_rechazo_popular_a_Colony_Park_en_audiencia_publica).

El organismo provincial emitió una resolución denegando la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto urbanístico solicitada por la firma promotora. La decisión fue tomada sobre la base de los informes técnicos elaborados por la Dirección Provincial de Recursos Naturales, la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental y la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial del OPDS. Además, este organismo intimó a la empresa desarrolladora a presentar un plan de acciones tendientes a la recomposición del ambiente y los recursos naturales del predio afectado por el emprendimiento (Recuperado el 13 de febrero de 2024 de <https://farn.org.ar/la-provincia-de-buenos-aires-denego-la-declaracion-de-impacto-ambiental-a-colony-park/>).

Finalmente, el emprendimiento fue clausurado por el juzgado interviniente y los desarrolladores embargados y procesados junto con exfuncionarios provinciales y municipales. (Recuperado el 13 de febrero de 2023 de <https://www.tiempoar.com.ar/informacion-general/colony-park-procesaron-a-directivos-y-a-ex-funcionarios-provinciales-y-municipales/#:~:text=La%20jueza%20federal%20resolvi%C3%B3%20el,unos%2035%20millones%20de%20pesos>).