

## **Embalsados y aluvionales: El problema que causa la propiedad de la tierra en el Delta Bonaerense**

Cazau, J.; Denegri G.

Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales UNLP- Dpto de Desarrollo Rural 60 y 119, La Plata, Argentina. [jcazau@hotmail.com](mailto:jcazau@hotmail.com); [gdenegri@agro.unlp.edu.ar](mailto:gdenegri@agro.unlp.edu.ar).

Trabajo que forma parte de la Tesis de Especialización en Economía Agroalimentaria  
Orientación: Gerenciamiento y Dirección de Empresas

### **Resumen**

La falta de regularización catastral lleva a que los conflictos entre la producción y conservación del ambiente se exacerbén. Se trató de responder al interrogante ¿Quién es el dueño de una plantación de 1.000 ha de álamo desarrollada en un embalsado no incorporada al catastro de la provincia de Buenos Aires?. El objetivo del trabajo fue presentar, a través de un caso de estudio, el conflicto que genera el problema de propiedad en tierras nuevas del Delta. Se trabajó en el área ubicada entre las desembocaduras del Río Paraná Guazú y el Arroyo Correntoso en el Río de La Plata, recopilando, sistematizando y analizando la información secundaria y antecedentes disponibles. Se realizaron entrevistas en profundidad a distintos actores del sistema. Con el objeto de establecer respuestas al interrogante en la hipótesis, se argumentó y analizó la información a través de la metodología de cadenas de valor y la herramienta "Árbol de problemas" como otra forma de mostrar los resultados del análisis realizado. Las principales conclusiones fueron que no existe una política pública para favorecer y desarrollar al Delta Bonaerense. Esta ausencia de política, entendida como acciones del Estado, es la de dejar hacer u omisión y genera los siguientes efectos: pérdida de ámbitos naturales irrecuperables (los embalsados), migraciones de pobladores hacia los centros urbanos, desarrollo de explotaciones irregulares, mercado informal de tierras, forestación y corte de madera sobre predios ajenos, tránsito fluvial comercial sin control y comercialización informal de recursos forestales. El primer paso en la realización de un ordenamiento territorial, debería enfocarse al problema de la falta de regulación catastral.

**Palabras claves:** Salicáceas, Catastro, Política de tierras, Enajenación, Argentina

### **Introducción:**

El Delta del Paraná se configura como el marco físico más importante en el cultivo de álamos y sauces de nuestro país. Su gran difusión se debe a que las características climáticas y edáficas de la zona constituyen el medio más favorable para la producción, en gran escala, de maderas de rápido crecimiento y en especial de maderas blandas. Por otro lado las Salicáceas presentan gran adaptabilidad ecológica, rapidez de crecimiento, posibilidad de propagarse vegetativamente por estacas y realizar su aprovechamiento utilizando los rebrotes, y producción de materia prima de alta calidad, con numerosos destinos comerciales (Borodowski 2006).

Actualmente la superficie forestada con Salicáceas se estima en 58.000 ha para la región, de ellas hay 38.500 ha en Entre Ríos y 19.500 ha en Buenos Aires (Borodowski 2006).

Uno de los problemas más grandes que tiene el Delta para expandir sus horizontes productivos es el de la propiedad de la tierra. Los primeros planes de colonización permitía a los que allí se instalaran, solicitar la entrega de tierras para vivir y producir. Su despoblamiento junto con problemas de aplicación de las normas, generó episodios de ocupación ilegal de tierra, habiendo hoy una proporción de productores en campos con litigios de propiedad. Muy ligado a esto, aparece el fenómeno de las tierras nuevas (aluvionales y embalsados), que debido a la dinámica del Delta se van formando y al ser apropiadas y explotadas sin la intervención del Estado se generan conflictos.

Teniendo en cuenta los patrones de paisaje y el régimen hidrológico, Kandus (1997), diferenció en el Bajo Delta Bonaerense tres unidades de paisaje: la Unidad de grandes islas, el Delta frontal y el Frente de avance.

Dentro del complejo sistema del Delta hay un ambiente conocido como embalsado que se restringe a las áreas del frente deltaico y está ligado a la formación de nuevas islas, que comienzan a ser colonizadas por la vegetación natural. Los embalsados son islas flotantes de vegetación y sedimentos acumulados, sobre las que crecen comunidades mixtas de pajonales e incluso algunas plantas leñosas. No existe aún literatura científica descriptiva de este tipo de ambientes, pero Neiff et al, (2003) lo define. La inestabilidad motivada por la variación del nivel del agua produce numerosas capas de vegetación muerta fijada por la nueva vegetación de juncos, pajonales y también de plantas superiores, mezclada con suelos en formación. El entramado de vegetales y suelo, al adquirir una masa considerable, puede flotar cuando se producen crecientes o subidas del nivel del agua. Con el paso del tiempo, se convierten en verdaderas islas.

El fenómeno de apropiación de estos ecosistemas genera la siguiente pregunta:

*¿Quién es el dueño de una plantación de 1000 ha de álamo desarrollada en un embalsado – nueva tierra fiscal- todavía no incorporada al catastro de la provincia de Buenos Aires?*

A priori se podría decir que los dueños son los pobladores/productores que los plantaron; otros que conozcan el código rural de la Provincia podrían decir que es el Estado quien posee el dominio de la tierra nueva en el caso de aluvionales y con ello lo producido sobre ella.

El planteo para buscar respuestas al interrogante es enfocar el problema desde dos grandes ejes descriptivos: La producción primaria y la conservación del medio ambiente. Y desde su confrontación tratar de dirimir y dar respuestas. En esta investigación se trabajó con el siguiente axioma: la falta de regularización catastral lleva a que los conflictos entre la producción y conservación del ambiente se exacerben. Esto derivó en el objetivo de este trabajo: presentar a través de un caso de estudio el conflicto que genera el problema de propiedad en tierras nuevas del Delta bonaerense.

## **Materiales y métodos**

### *Ubicación del lugar de estudio*

En la figura 1 se puede observar la zona del trabajo, ubicada entre las desembocaduras del Río Paraná Guazú y el Arroyo Correntoso en el Río de La Plata. La punta de flecha indica las nuevas tierras – (aluvionales) – todavía no registradas en el Catastro provincial.

### *Etapas de la Investigación*

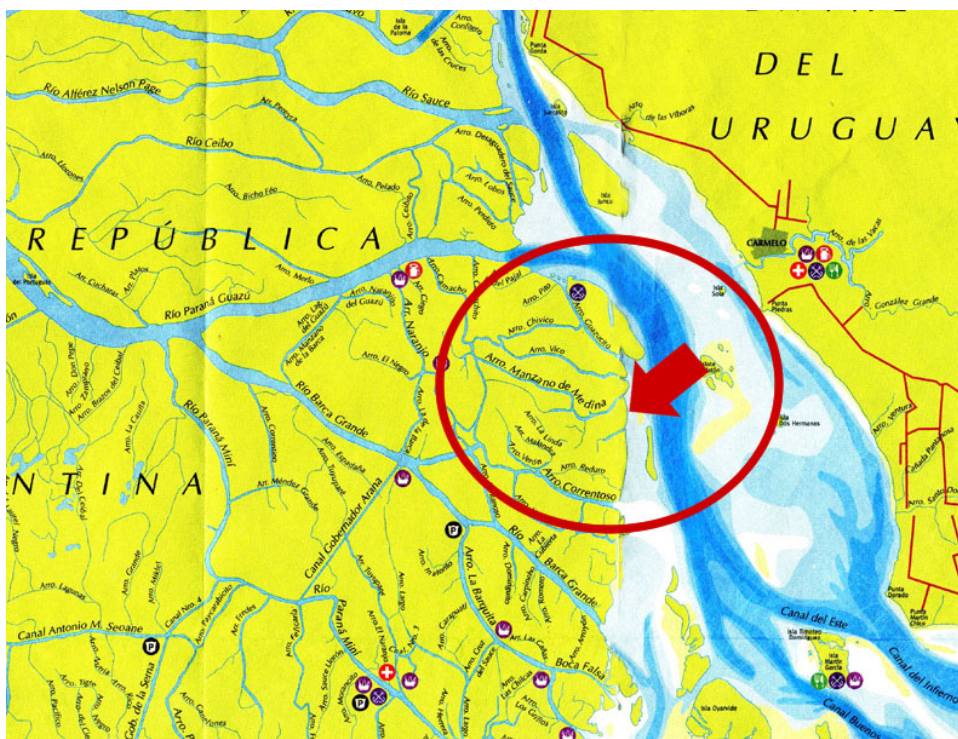
A fin de cumplir con el objetivo propuesto los pasos metodológicos seguidos se pueden agrupar en tres etapas:

1º) Recopilación, sistematización y análisis de la información secundaria y antecedentes disponibles (INDEC, SAGPyA, Proyectos CFI y otros).

2º) Realización de entrevistas en profundidad de carácter semiestructurado a distintos actores, los que son seleccionados por su conocimiento del tema.

Los entrevistados fueron: Norberto Sampietro isleño de la zona del Bajo Delta, se trató embalsados, medio ambiente, especies en extinción, formas de vida, control de las autoridades. Alberto Suárez, isleño de la zona del Bajo Delta: forestación, producciones frutales, trabajos previos a la implantación, zanjas y tareas de mantenimiento Funcionarios de la UGEIF -Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales – y

de la Dirección de Tierras Fiscales del Delta- del gobierno de la Provincia de Buenos Aires.



**Figura 1 Croquis de ubicación** Fuente: Elaboración propia en base H130 “Delta del Paraná” 6ª Edición 1999 del Servicio de Hidrología Naval de la Armada Argentina.

3º) Con el objeto de establecer respuestas al interrogante planteado en la hipótesis, se argumentó y analizó la información a través de la metodología de cadenas de valor, describiendo en los resultados los principales actores y su relación con el embalsado, analizando y clasificando los problemas desde los aspectos: *económicos, normativos, socio-productivos y el ambiental, luego se relaciona el conflicto que esta situación genera.*

4º) También se utilizó la herramienta “Árbol de problemas” como otra forma de mostrar los resultados del análisis realizado. Para el mismo se identificaron los distintos niveles de causas, el problema más importante y sus efectos, desde 4 ejes: el administrativo, el ambiental, el normativo y el socio-productivo.

## Resultados y Discusión

### *Cadena forestal*

La cadena forestal del área del embalsado se inicia en las plantaciones de salicáceas, los turnos varían entre 10 y 16 años. En los primeros 3 a 4 años se realizan trabajos culturales y de mantenimiento intensivos para evitar la competencia de la vegetación nativa.

Tras el aprovechamiento, son transportadas en barcazas hasta los puertos de San Fernando y/o Tigre (a veces tienen un transporte por camión) donde se encuentran los aserraderos que las transforman en insumos para una gran diversidad de fines.

En el embalsado existe otra potencial cadena productiva relacionada con el turismo rural, el avistaje de pájaros y ciervos de los pantanos.

Dentro de los actores de la cadena encontramos que este territorio – Bajo Delta- es asiento de competencias internacionales, nacionales y municipales además de subdivisiones regionales según los antecedentes consultados. En este sentido podemos citar los organismos con mayor incumbencia actualmente en la zona:

La *Oficina Provincial para el Desarrollo del Delta Bonaerense* es el organismo del Poder Ejecutivo Provincial que funciona dentro de la órbita del Ministerio de Asuntos Agrarios en la Subsecretaría de Pesca y Desarrollo del Delta.

Por otra parte existe otro organismo provincial -la *Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales*- que pertenece a la estructura del Ministerio de Economía provincial y que ha mostrado interés en *promover el aprovechamiento integral del patrimonio provincial*.

CONINDELTA - Consejo Intermunicipal del Delta-, fue creado por ley provincial nº 2.064 y modificatorias 7.881/72. El objeto de su creación fue el estudio, planificación y gestión de la Región del Delta Bonaerense y su población. Está integrado por los intendentes de Baradero, Campana, Escobar, San Fernando, San Nicolás, San Pedro, Tigre, Ramallo, Zárate y un delegado del Poder Ejecutivo provincial.

Dentro de los actores institucionales de incumbencia foresta se encuentran AFoA Regional Delta, CONPRODEL (Consejo de Productores del Delta), que representan a los grandes productores mientras que los chicos se agrupan en la "Cooperativa de Productores del Delta" y la "Cooperativa de Mimbrenos". Vinculado a los aserraderos está el CIM (Centro Industrial Maderero) ubicado en San Fernando. Por último se encuentran las instituciones de investigación como el INTA Delta, Núcleo de Extensión Forestal (NEF) Delta, perteneciente a la SAGPyA (Proyecto Forestal de Desarrollo), el CIEF (Centro de Investigación y Extensión Forestal) que es privado y también desarrollan investigaciones las facultades de Agronomía de las distintas universidades nacionales y privadas.

La región del Delta del Paraná presenta una estructura de pequeños establecimientos, según la SAGPyA el 92% de los establecimientos tienen menos de 200 ha, un 6% van de 200 a 1000 ha, constituyendo el grupo de productores medianos y sólo un 2%, constituido por grandes productores y empresas, posee más de 1.000 ha de superficie.

En general todo el proceso de forestación es realizado en su integridad en los mismos establecimientos productivos (Achinelli 2006), donde se arman los estaqueros. Cuando es necesario nuevo material es comprado normalmente a instituciones oficiales, algunos viveros particulares de tierra firme o se intercambia material entre los mismos forestadores. En las tareas de plantación y protección, los pequeños productores utilizan su propia mano de obra y los medianos y grandes contratan personal. En el embalsado un grupo de productores de la zona se encargaron de realizar la plantación, delimitando cada uno su zona. Luego hicieron los trabajos de raleo. Es de destacar la dificultad adicional que nos comentaron de trabajar en el embalsado y las posibilidades de perderse dentro del mismo.

De acuerdo a los entrevistados se planta una densidad de 450 Arb/ha y al séptimo año se realiza el raleo para sacar 30% de densidad, con lo que te quedan 300. hectárea. El raleo se vende a para triturado (Papel Prensa) y el resto se destina a debobinado o aserraderos

*El caso de estudio se encuadraría dentro de la 2ª clase – la de medianos productores- ya que son aproximadamente 1000 ha forestadas y según datos surgidos de la entrevista son 15 los productores de la zona que llevaron a cabo la plantación.*

Esta estructura implica un bajo nivel de costo transaccional, dado que prácticamente se realiza dentro del mismo establecimiento, los costos están dados por la inmovilización de la tierra, el descuento del tiempo y la mano de obra de cosecha y preparación de las estacas. En este caso la forma de valorarlo es a través de su costo de oportunidad que en estos casos son bajos.

*Con respecto a este punto de la estructura es que cobra relevancia el lugar donde se desarrolla el caso: la zona esta delimitada entre el río Paraná Guazú y el Correntoso y parte del Borches y el Río de La Plata. Donde según el entrevistado se encuentran los embalsados más grandes.*

El costo de oportunidad para este caso tiende a ser menor todavía ya que la inmovilización de la tierra no habría que cuantificarla en la ecuación.

Desde el punto de vista normativo la situación de las tierras fiscales situadas en el Delta del Paraná Bonaerense, como así también de los emprendimientos productivos intentados en esta región deberían estar enmarcados en la Ley 10.081.

Según la misma los planes de explotación, deberían ser presentados por los adquirentes de las tierras o potenciales solicitantes, conforme lo regulara la Ley 10.081, y luego está prevista la verificación y monitoreo regulado en la mencionada norma. Etapa que en la realidad no se cumple.

**Árbol de problemas:**

En la figura 2, se presenta el árbol de problema, donde se infiere que el problema principal es que no hay acciones coordinadas del Estado para favorecer y desarrollar al Delta, en eso convergen diferentes causas que afectan al embalsado, las principales se discuten a continuación:

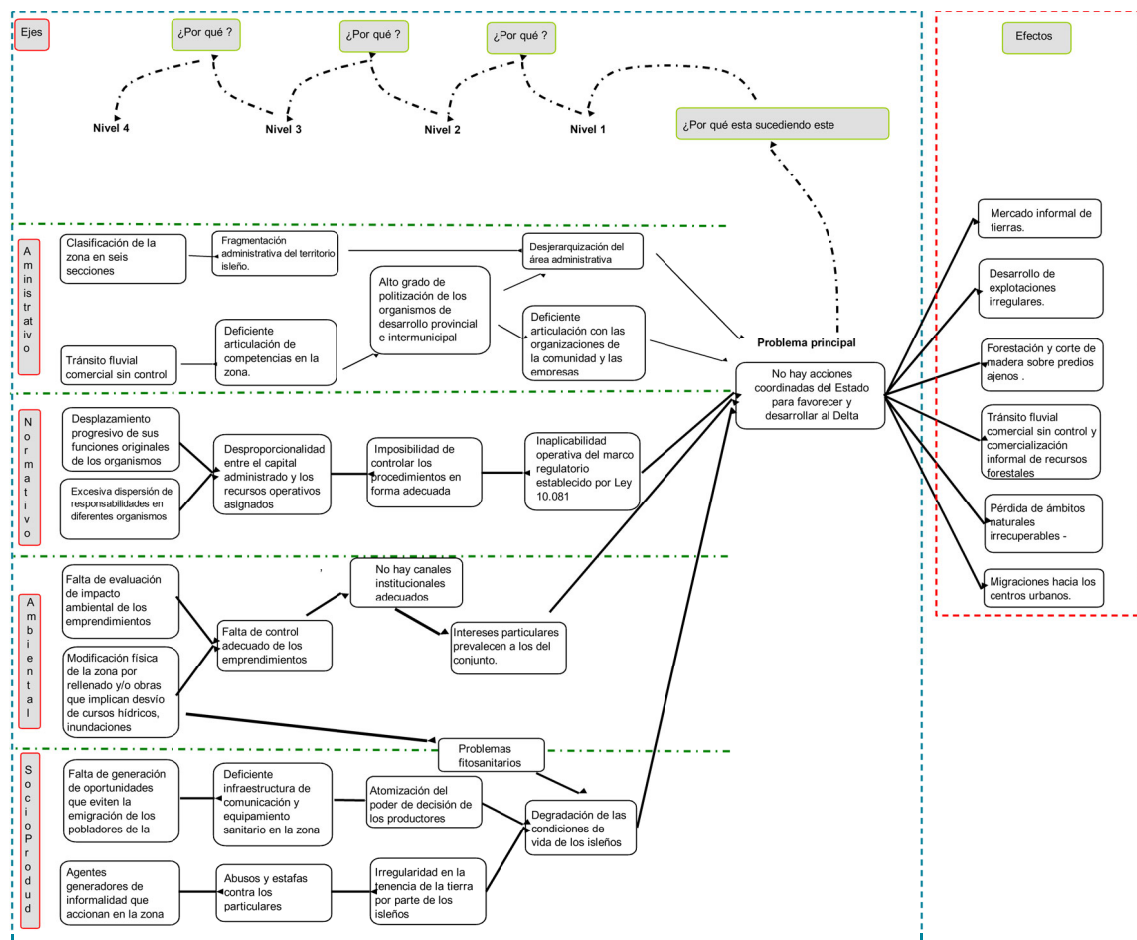


Figura 2. Árbol de problema del embalsado

**Económicas:** Ocupación de hecho en la zona, Mercado informal de tierras, Emprendimientos productivos privados con explotaciones irregulares, Infraestructura deficiente de comunicación: sistemas de comunicación insuficientes y onerosos para los pequeños productores y Costos superiores a los de tierra firme.

**Aspecto normativo:** Inaplicabilidad operativa del marco regulatorio establecido por Ley 10.081: imposibilidad de controlar los procedimientos en forma adecuada. Falta de reglamentación pertinente. Incumplimiento del cargo en las explotaciones. Para la enajenación los procesos administrativos son complicados, hay superposición de jurisdicciones y de organismos. Ocupaciones de los isleños: falta de regularización dominial. Precariedad en la tenencia de la tierra.

**Aspecto socio – productivo:** Deficiente infraestructura de comunicación y equipamiento sanitario en la zona: Degradación de las condiciones de vida de los isleños. Falta de generación de oportunidades que eviten la emigración de los pobladores de la zona. Irregularidad en la tenencia de la tierra por parte de los isleños: agentes generadores de informalidad que accionan en la zona. Abusos y estafas contra los particulares.

**Aspecto ambiental:** Falta de evaluación de impacto ambiental de los emprendimientos: atentan contra el equilibrio del medio ambiente. Falta de control adecuado de los emprendimientos y obras: modificación física de la zona por relleno y/o obras que implican desvío de cursos hídricos, inundaciones, etc.

A partir de la sanción de la Ley 5.782/54 y hasta el presente con la vigencia de la Ley Nº 10.081/83 el Gobierno Provincial, de acuerdo con el espíritu de la norma, ha tratado de poner los terrenos fiscales del Delta Bonaerense a disposición de quien ostentara un real derecho, pero la actual situación de las tierras fiscales y de los emprendimientos productivos intentados en esta región, en este marco, es muy difícil de determinar.

Los planes de explotación –condición necesaria para solicitar algún título- son presentados por los adquirentes de las tierras, conforme lo regulara la Ley 10.081, generalmente se desarrollaron sin la verificación y monitoreo regulado en la mencionada norma.

La sucesión de crisis económicas, en que se ha visto inmerso nuestro país, ha redundado entre otros factores en un deficiente control del destino de la tierra fiscal y de los emprendimientos productivos, a los cuales estaban obligados los adquirentes de las tierras de la región. Esto lleva a la ocupación de hecho de las nuevas tierras dedicadas a la producción sin contemplar áreas de protección

Obviamente que no habiéndose controlado el cumplimiento de los proyectos de explotación, menos aún se ha verificado el impacto ambiental de los emprendimientos realizados.

El territorio del Delta encuentra en su dinamismo natural cambios tanto del flujo y caudal de las aguas, así como de la disminución o aumento de sus tierras, a ello hay que agregar la directa influencia de obras realizadas por el hombre, con explotaciones de distinta índole que son susceptibles de potenciar riesgos ecológicos que no han sido evaluados, y que han cambiado de hecho el destino de la primer sección de islas (volcada masivamente hacia el turismo) y amenazan a las otras secciones.

En la práctica por ineficiencias propias de la gestión del Estado y que hacen a problemas tales como: la falta de fiscalización efectiva, dictámenes e informes que no respetan la reglamentación vigente, apertura de expedientes sobre terrenos fiscales sin el concurso previo que marca la reglamentación vigente, cesiones de derechos y obligaciones imposibilitadas por Ley, tasaciones fiscales de valores irrisorios con respecto a los del mercado, etc. han ayudado a que el Estado cediera -aunque con posibilidad de revocación en muchos casos- gran parte de sus activos en la región sin un beneficio económico, productivo o de incremento poblacional (Onofri 2.004).

Esta inacción contribuyó al establecimiento de un mercado informal de terrenos fiscales basado en la cesión de derechos y obligaciones, por parte de los adquirentes sobre los inmuebles adquiridos que no cumplieron efectivamente con los compromisos asumidos

Recapitulando de acuerdo al análisis, el deterioro de la efectividad en las acciones de las instituciones, responde principalmente a:

- La falta de gestión intergubernamental.
- Un alto grado de politización de los organismos de desarrollo provincial e intermunicipal que los alejaron progresivamente de sus funciones originales.

- Un marcado individualismo entre los actores privados que siempre antepusieron sus intereses particulares a los del conjunto.
- Una excesiva dispersión de responsabilidades en diferentes organismos que, en la práctica atomizó el poder de decisión y de un fuerte deterioro del aparato productivo, que repercutió negativamente en la conformación de su dirigencia.

La política pública entendida como acciones del Estado para favorecer y desarrollar al Delta Bonaerense es la de dejar hacer u omisión (Tamayo Sáez 1997). Esta ineficiencia o falta de control, favoreció además el desarrollo de explotaciones irregulares, tanto en terrenos fiscales como de particulares; en ellas no se respeta ningún encuadre dentro de la normativa vigente. Existen ejemplos de situaciones que sirven para potenciar esta posibilidad y que hacen al establecimiento de un “mercado informal de tierras”. Estas son: forestación y corte de madera sobre predios ajenos (tierras fiscales), tránsito fluvial comercial sin control, comercialización informal de recursos forestales entre otros. Los problemas institucionales a resolver son los siguientes:

- Fragmentación administrativa del territorio isleño. Deficiente articulación de competencias en la zona.
- Clasificación de la zona en seis secciones o franjas de acuerdo al grado de explotación económica: descoordinación de acciones que atentan contra el abordaje integral de los problemas.
- No se priorizan áreas de producción y conservación.
- Desjerarquización del área administrativa: desproporcionalidad entre el capital administrado y los recursos operativos asignados para dicha administración.
- Deficiente articulación con las organizaciones de la comunidad y las empresas: no hay canales institucionales adecuados.

Esta ausencia del Estado en el ejercicio de sus funciones dejó a la deriva a toda la población isleña, produciendo concentraciones en lugares más cercanos a la metrópoli (villas) en detrimento de otras zonas, sumado a la falta de infraestructura básica fueron un detonante para que se produjera la constante emigración de las familias que se trasladaron al continente en busca de mayores oportunidades.

Al no haber derechos de propiedad, los embalsados corren el riesgo de ser apropiados y perder la vegetación y fauna nativa y desaparecer como subsistemas propios del Delta.

## Conclusión

No existe una política pública para favorecer y desarrollar al Delta Bonaerense. Esta ausencia de política entendida como acciones del Estado es la de dejar hacer u omisión y genera los siguientes efectos: pérdida de ámbitos naturales irrecuperables: los embalsados; migraciones de pobladores hacia los centros urbanos; desarrollo de explotaciones irregulares; mercado informal de tierras, forestación y corte de madera sobre predios ajenos, tránsito fluvial comercial sin control, y comercialización informal de recursos forestales.

El primer paso en la realización de un ordenamiento territorial que debería enfocarse al problema de la falta de regulación catastral. Con la regularización de la tierra se podría incrementar la producción sin perjudicar la conservación

O dicho con otras palabras con información fehaciente y adecuadamente categorizada del territorio se enriquecería el universo de opciones desde el Estado y los actores involucrados ampliando la capacidad para **la toma de decisiones** y por otro lado permitiría controlar el accionar de los actores cuidando y velando por la preservación del **medio ambiente** donde se desarrollan.

Lograr un equilibrio entre producción y conservación del medio permitiría a los isleños pobladores seguir viviendo en su territorio; a quienes producen e invierten, conocer que actividades pueden desarrollar sin agredir al medio ambiente y a las generaciones futuras tener la posibilidad conocer el Delta Bonaerense, sus embalsados y mantener ese gran pulmón verde que todavía tiene la Provincia de Buenos Aires

De la problemática expuesta en el caso de estudio, surge la necesidad de organizar y acelerar las acciones para la regularización dominial que implica: reencauzar el procedimiento administrativo destinado a la adquisición por parte de los isleños de las tierras y adecuar pautas para el desarrollo económico de la región, con especial consideración de la cuestión territorial, ambiental y ecológica.

También sería necesaria la delimitación de un área de reserva del embalsado donde no se permita ninguna actividad cultural ni de explotación, sólo flora y fauna silvestre.

Estas acciones, tendientes a atender la necesidad de los sectores de la población involucrados, carentes de organización territorial, requieren de una coordinación de tareas entre los distintos municipios comprendidos en la región y los distintos organismos que tienen competencia en el área a tratar.

El abordaje territorial del asunto con una planificación permitiría redireccionar las actividades productivas en búsqueda de sostenibilidad y sustentabilidad en los emprendimientos. Por lo tanto sería necesario clasificar los proyectos por tamaño y buscar inversión, rentabilidad, economías de escala en producciones forestales -capital intensivas-. También en la búsqueda de actividades menos agresivas para el medio ambiente. Por ejemplo desde la planificación se podría orientar a los pequeños y medianos productores a actividades turísticas.

### **Bibliografía citada**

- Bonfils C., 1962. Los suelos del Delta del Río Paraná. Factores generadores, clasificación y uso. Revista de Investigación Agrícola. INTA. T. XVI, N°3. Buenos Aires. Argentina.
- Borodowski E. 2006. Álamos y sauces en el Delta del Paraná: situación del sector y silvicultura. Actas en CD Jornadas Nacionales de Salicáceas. Bs As.
- Kandus, Patricia. 1997 Análisis de patrones de vegetación a escala regional en el Bajo Delta Bonaerense del Río Paraná (Argentina). Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires
- Neiff J.; Casco S.; Arias G . 2003. Glosario de Humedales Latinoamericanos. En: Neiff, J.J. (Ed.) Humedales de Iberoamérica
- Onofri Daniel. 2004 Problemática jurídica de las tierras fiscales del delta del Paraná bonaerense. Apuntes para proyecto Consejo Federal de Inversiones C.F.I. "Programa de diagnóstico Integral para Delta Bonaerense
- Tamayo Sáez, Manuel. 1997. "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael & Ernesto Carrillo (comps.), La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza.