

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Planificación urbana en zonas anegadizas del Gran Resistencia. El estado provincial: entre la gestión comunitaria del territorio y la obsesión por las inversiones.**

Nidia Piñeyro y Sandra Bogado.

Cita:

Nidia Piñeyro y Sandra Bogado. (2009). *Planificación urbana en zonas anegadizas del Gran Resistencia. El estado provincial: entre la gestión comunitaria del territorio y la obsesión por las inversiones. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/519>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Planificación urbana en zonas anegadizas del Gran Resistencia

**El estado provincial: entre la gestión comunitaria  
del territorio y la *obsesión por las inversiones***

***Nidia Piñeyro***

***Sandra Bogado***

*Departamento de Ciencias de la Educación.*

*Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste*

*nidiapi@yahoo.com / kiel100@argentina.com*

## **1. Introducción**

El trabajo que presentamos intenta dar cuenta del comportamiento de un actor excluyente en la planificación del uso del territorio en un espacio donde la inundación es siempre un escenario probable. Nos referimos al Gobierno de la Provincia del Chaco y al espacio que ocupan los casi 300.000 habitantes del Gran Resistencia (la ciudad capital de la Provincia más Fontana, Vilelas y Barranqueras).

Comparamos dos momentos de la gestión del estado chaqueño en relación con la utilización de zonas bajas centrándonos en el análisis de la metodología empleada, la observación de las normas de uso vigentes y en rol que jugaron los funcionarios en representación del estado en ambos casos.

Sugerimos que entre uno y otro momento hay un cambio de comportamiento por parte de este actor social y que el mismo no tiene su correlato en el cambio de signo político del partido gobernante sino en una manera diferente de concebir el desarrollo, la participación ciudadana y los desastres hídricos.

Adoptamos la noción de desastre expresada por Lavell (2000) quien sostiene que el concepto debiera incluir el hecho de que es la misma sociedad y no los eventos físicos, su causa principal y más importante. Un desastre, entonces, no es la inundación sino los efectos que ésta produce en la sociedad. Los eventos son necesarios para que el desastre ocurra pero debe haber como requisito una sociedad o un subconjunto de la sociedad vulnerable a sus impactos; una sociedad que por su forma particular de desarrollo resulte incapacitada para recuperarse autónomamente de los impactos.

Desde esta óptica el concepto de desastre es inseparable de los de *desarrollo* y *vulnerabilidad*. Esta interpretación hace notar que los desastres son el producto de procesos de transformación y crecimiento de las sociedades incapaces de manejar una adecuada relación con el ambiente natural y construido que le da sustento. Son, como algunos lo han expresado, problemas no resueltos del desarrollo, y la vulnerabilidad existente es una manifestación de déficit en el desarrollo.

## **2. Momento uno**

Hacia 2004, durante la gestión del Gobernador Abelardo Roy Nickich (UCR)<sup>1</sup>, y con financiamiento del Banco Mundial, se adoptó una estrategia de planificación participativa con vistas a prevenir los desastres hídricos y fortalecer a las comunidades en las etapas previas y posteriores a la emergencia propia de las inundaciones. Cabe recordar que en 2003 la ciudad vecina de Santa Fe había vivido una de las más dramáticas experiencias de los últimos tiempos vinculadas a la crecida de los cursos de agua, aún cuando contaba con una gran obra de defensa. Es posible pensar que el desastre de Santa Fe haya inspirado a los funcionarios del BM a reorientar los créditos o diversificarlos para atender cuestiones no estructurales como son la educación, la participación y la comunicación.

Las acciones que se llevaron a cabo en el Chaco durante este período se enmarcan de un Programa de Fortalecimiento de Organizaciones Comunitarias para Reducir la Vulnerabilidad y el Riesgo de Desastres por Inundaciones en el Área Metropolitana Gran Resistencia (FOC)<sup>2</sup>. Desde el mismo se trabajó para mejorar la capacidad de respuesta de los diferentes actores frente a las emergencias hídricas. Este fortalecimiento se realizó a partir de temáticas asociadas al agua, al ambiente y al

---

<sup>1</sup> Unión Cívica Radical, partido político de nivel nacional que ocupara el gobierno en la Provincia desde 1995 y hasta 2007.

<sup>2</sup> Fue implementado como parte de las medidas no estructurales del Programa de Protección contra las Inundaciones (PPI) que se ejecuta en la Provincia del Chaco en el marco del Convenio de Préstamo N° 4117-AR, suscripto entre la Nación y el BIRF. Fue coordinado por la Sub-Unidad Provincial de Coordinación para la Emergencia (S.U.P.C.E) y la Administración Provincial del Agua (A.P.A.).

fomento de conductas positivas tanto para el cuidado del espacio de vida como para la promoción de acciones articuladas entre la comunidad barrial y otros sectores.

La estrategia general del programa adoptó los conceptos de *Gestión Asociada y Planificación Participativa (PPGA)* desarrollados como una de las Metodologías de FLACSO<sup>3</sup>. Junto a este enfoque metodológico se introdujeron en los talleres algunos conceptos específicos relacionados con la temática de desastres y de emergencia. Se trabajó con 17 barrios del Gran Resistencia en donde habitan alrededor de 50.000 personas.

## 2.1. Trabajando en la prevención

El objetivo de la metodología adoptada puede sintetizarse en el cambio de un modelo de gestión basado en la atención de la emergencia a otro en donde se trabaja para la prevención del riesgo. Otro valor del modelo es la participación de las organizaciones barriales junto al estado. La *Gestión Asociada* se refiere a una concepción y un método que propicia una forma de gestión concertada entre el Estado y la sociedad dando lugar a acuerdos, negociaciones y al diseño de propuestas, integrando visiones e intereses diferentes y hasta contrapuestos. Los procesos de *gestión participativa* son escenarios altamente propicios para la reconstrucción del pacto entre Sociedad y Estado, a efectos de gestionar cambios. Esta concepción supone que la gestión de las decisiones es asociada, lo que significa que aún cuando ciertos órganos tengan la responsabilidad de tomar las decisiones que les competen por sus atribuciones legales, la preparación de esa decisión tiene que ser articulada, participativa e integrada. Supone una relación entre los distintos actores a través de reglas que les permiten acordar y consensuar la toma de decisiones trabajando el conflicto para la resolución de contradicciones.

La experiencia de FOC en la Provincia del Chaco<sup>4</sup>, si bien no llegó a la etapa de gestión, tenía todas las condiciones para continuar y ser replicada. Entre los productos finales del proyecto se cuentan herramientas de tres categorías diferentes:

a) **Fichas Temáticas** donde se sistematizaron las diferentes actividades realizadas en terreno y sirven como base para realizar réplicas en casos que se evalúen como similares. Constituyen un menú base para organizar la acción en el barrio. Al momento de su implementación se debe evaluar

---

<sup>3</sup>Poggiese, H. (1993) *METODOLOGÍA FLACSO DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN. (Planificación participativa y gestión asociada)*. Serie Documentos e Informes de Investigación. FLACSO. N° 163.

<sup>4</sup> Programa de Protección contra las Inundaciones (PPI) Sub-Unidad Provincial de Coordinación para la Emergencia (SUPCE), Administración Provincial del Agua (APA). (2005): *INFORME FINAL DE ACCIONES DE FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD Y EL RIESGO DE DESASTRES POR INUNDACIONES EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN RESISTENCIA*.

la necesidad o no de adaptaciones que aproximen las experiencias propuestas en función del grupo etario y de las motivaciones del grupo de participantes.

**b) Las Acciones Complementarias** fueron pensadas como opciones para trabajar en barrios poco receptivos a la propuesta del FOC, ya sea por la urgencia de la supervivencia cotidiana o por la distancia perceptiva a la problemática de las inundaciones, esto último muy detectado en la población de menos de 18 años en el área del centro de Resistencia.

**c) Las piezas de comunicación:** Sirven como material de difusión y de la instalación conceptual de la Gestión del Riesgo como la *Guía Comunitaria*, los *Calendarios* y *Afiches*.

En relación con los aspectos que consideramos relevantes para este estudio podemos señalar que en este primer momento hay por parte de los funcionarios del estado -Programa de Protección contra las Inundaciones (PPI) Sub-Unidad Provincial de Coordinación para la Emergencia (SUPCE), Administración Provincial del Agua (APA)- una tendencia a la descentralización de los procesos decisorios, una voluntad de reinterpretación de los factores naturales y sociales que producen o agravan la vulnerabilidad de la población en riesgo y una concepción equitativa en la distribución de recursos y beneficios que pasa por apostar a medidas no estructurales en lugar de, exclusivamente, obras. El trabajo con la Administración Provincial del Agua es de gran relevancia pues es el organismo que genera las normas de uso del suelo y el mapa de riesgo en la provincia, lo cual nos hace presumir que no hay intencionalidad de violarlas sino más bien de aprovecharlas en favor de la seguridad de la población.

A pesar de que el FOC produjo los productos esperados en la primera etapa y tenía potencialidad para ser replicado con otros grupos, fue abandonado por el Ejecutivo de la gestión de Nickich e ignorado por la siguiente administración liderada por Jorge Milton Capitanich perteneciente al otro partido mayoritario de Argentina, el Partido Justicialista.

### 3. Segundo momento

Antes de dejar su mandato, en mayo de 2007, el Poder Ejecutivo Provincial de la UCR presentó a la Cámara de Diputados una carta de aval a un proyecto de inversión extranjera para la instalación de una planta de arrabio en el Chaco. La posibilidad despertó una fuerte crítica de las organizaciones de la sociedad civil que conforman el Foro en Defensa de la Tierra (FT)<sup>5</sup>. Desde que se hicieron públicas las intenciones del gobierno de ceder 25.000 hectáreas de tierras fiscales para favorecer a los inversores, la oposición se extendió también a los vecinos de Puerto Tirol,

---

<sup>5</sup> Forman parte del FT: INCUPO, Cáritas, Fundación Ambiente Total, Fundación Encuentro por la Vida, ENDEPA, Empleados de Colonización, Asociación de pequeños productores del Chaco, Centro de Estudios Sociales Nelson Mandela, y otras organizaciones de la sociedad civil..

primer lugar propuesto para su radicación.

La fuerte crítica a la improvisación, a la falta de estudios de impacto ambiental, a la transferencia de tierras públicas para una empresa privada, etc, lograron que en la Primera Jornada Legislativa de Esclarecimiento sobre el Impacto Ambiental de la Planta de Arrabio en Tirol, el Poder Ejecutivo del radicalismo retirara su aval a la iniciativa.

Sin embargo, al asumir las nuevas autoridades, el 10 de diciembre del 2007, el primer proyecto de ley que envía el Poder Ejecutivo y que aprueba el Poder Legislativo, es el de la expropiación de 138 hectáreas en Puerto Vilelas, con destino a realizar un parque industrial. El trámite preferencial utilizado, impidió que interviniera la Comisión de Tierras de la Cámara.

Por las características del proceso, creemos que la disputa por la instalación de la planta de arrabio configura una ruptura respecto del primer momento. En la actualidad, el estado chaqueño dirigido por un gobierno de diferente signo político ha abandonado como el anterior, el trabajo con medidas no estructurales privilegiando la mega obra; aparenta tomar medidas de manera consulta y participativa pero sigue centralizándolas en los hechos; no tiene en cuenta las condiciones ambientales en la planificación de la ciudad y la inundación dejó de ser un tema de preocupación. En lugar de seguir una política de prevención del riesgo podría estar colaborando en el incremento de la vulnerabilidad de la ciudad.

### **3.1. Incrementando la vulnerabilidad**

En el caso de Puerto Tirol fue la comunidad, apoyada por el FT, la que ha impedido la concreción del proyecto. Con la realización de asambleas, jornadas de esclarecimiento en la Legislatura Provincial, la prensa (radial sobretudo) y los estudiantes y docentes de la zona, la empresa pareció declinar su propuesta. Los argumentos esgrimidos por la crítica se relacionaban con la falta de estudio de impacto ambiental, la falta de planificación del crecimiento del actual parque de Puerto Tirol y por las fundadas sospechas de pérdida de salud de la población y la naturaleza infractora de la empresa en su país de origen (no ha reforestado, se alimenta de trabajo esclavo, el IBAMA no le permite seguir operando en el territorio de Brasil en esas condiciones). Los argumentos de la empresa (en coincidencia con el gobierno provincial) se basaban en la creación de empleos, la optimización de la productividad del sector carbonero y la transformación del perfil económico del Chaco que se convertiría en un polo industrial del NEA.

En mayo de 2008, a instancias de una legisladora provincial, se convoca a la ciudadanía a otra jornada de esclarecimiento, esta vez, con paneles de expertos, representantes del gobierno y autoridades y vecinos de Vilelas. Las jornadas arrojaron un documento con conclusiones que fue desconocido por los ministros y el gobernador.

Es de destacar que la ciudad de Puerto Vilelas ha tenido por varias décadas un perfil fabril que se fue desdibujando a partir de los años '80 por el cierre sistemático de las empresas. En la actualidad, sobre la base de esta memoria fabril se logró convencer a los trabajadores desocupados que volverán a tener empleo.

Pero hay muchos vecinos que viven de la pesca y se autosustentan con la actividad. Estas familias, que ya están afectadas por la expropiación de tierras para el parque, se verían en serios problemas si se instalara allí la fábrica de arrabio.

En septiembre de 2008 se realizó una audiencia pública para tratar la instalación del parque industrial en Puerto Vilelas. Los argumentos esgrimidos por los grupos opositores al proyecto se fundan en razones legales, técnicas, económicas y culturales, las mismas que el estado había declamado y difundido a partir del FOC. Se destaca la pésima ubicación del emprendimiento: una zona prohibida por su condición inundable; la violación a las reglas de la utilización de un Sitio Ramsar; el desplazamiento de 800 personas que se sostienen con la pesca y sus productos de granja; los costos que implicaría para todos los ciudadanos de la provincia dejar en condiciones operables un parque industrial en esa zona.

Cabe aclarar que el Ejecutivo actual insiste en el carácter histórico de la implementación de audiencias públicas como medio de esclarecimiento y de debate ciudadano. De hecho, dicen, es el primer decreto de la gestión Capitanich. Recordamos que este mecanismo de participación pública si bien es un síntoma de democracia directa, no es vinculante y su operacionalización, en el Chaco, es de dudosa intencionalidad democratizante. La información necesaria para estudiar y discutir fue dada fuera de término y de manera incompleta. Las participaciones de los vecinos fueron seleccionadas de manera sesgada. Los grupos opositores al proyecto contaron con menos tiempo para exponer y fueron interrumpidos sistemáticamente o dejados sin sonido. Los videos y la versión taquigráfica del evento fueron editados por el gobierno. Ninguna de las observaciones realizadas por escrito han sido respondidas tal como establece la ley de Audiencias Públicas y la Ley General del Ambiente de la Nación. Tampoco ha sido publicado el Informe por el cual se aprueba la evaluación de impacto ambiental como manda la ley.

#### **4. Conclusiones**

Respecto de las zonas anegadizas los habitantes de Resistencia tenemos una percepción de riesgo que se manifiesta en una constante: a épocas de estabilidad en la crecida de los ríos corresponde una baja percepción de riesgo que se incrementa entre los pobladores y los organismos oficiales cuando las crisis ambientales se manifiestan en forma de inundaciones. Una

cronología de las medidas de mitigación o prevención de los daños coincide con la cronología de las crisis hídricas. Ello nos habla de la falta de competencia para descifrar la naturaleza de las inundaciones y para organizar el hábitat urbano teniendo presente las consecuencias a largo plazo.

La primera experiencia analizada muestra una tendencia a incorporar en la gestión pública el concepto de riesgo, de desastre, de mitigación de prevención y de participación de diferentes actores sociales. Su abandono por parte del estado nos interroga acerca del sentido con que fueron implementadas y del por qué del cambio en el modelo de gestión del territorio o mejor dicho, del regreso al modelo tradicional o centralizado.

Lo más grave, entonces, no resulta de haber desfinanciado las medidas no estructurales sino de adoptar otro camino totalmente opuesto en relación con la *utilización* del espacio en zonas anegadizas. Nos referimos a la fuerte acción publicitaria desplegada por el actual Ejecutivo para lograr la máxima adhesión de los resistencianos a la iniciativa de asentar en Puerto Vilelas un parque industrial fuera de las defensas contra las inundaciones.

Ambas formas de gestionar el espacio (y el dinero) público representan dos visiones encontradas de cara a los desastres.

Nos preguntamos si los agentes del estado tienen una percepción social del desastre adecuada, si acaso la preocupación por las inversiones –necesarias y beneficiosas cuando se hacen correctamente- los obliga a convertirse en infractores y promotores de un desarrollo insustentable. Esta falta de memoria institucional o contradicción perjudica a la población tanto o más que la falta de memoria de las anteriores inundaciones ya que el estado es un actor que marca pautas de conducta como ningún otro en la planificación del territorio.



## Referencias bibliográficas

- **Administración Provincial del Agua Provincia del Chaco** (1999) Resolución 1111; Resistencia.
- **Blaikie, P.** (1996) *VULNERABILIDAD. EL ENTORNO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LOS DESASTRES.* (La RED: Bogotá)
- **Lavell, A.** (1994) *VIVIENDO EN RIESGO: Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina.* FLACSO. LA RED . CEPREDENAC. Tercer Mundo Ed. Colombia.
- **Lavell, A.:** (2000) *“DESASTRES Y DESARROLLO, HACIA UN ENTENDIMIENTO DE LAS FORMAS DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE UN DESASTRE: EL CASO DEL HURACÁN MITCH”.*
- **Maskrey, Andrew** (1993) *LOS DESASTRES NO SON NATURALES.* Tercer Mundo Ed. Bogotá, Colombia.
- **Programa de Protección contra las Inundaciones (PPI)** Sub-Unidad Provincial de Coordinación para la Emergencia (SUPCE), Administración Provincial del Agua (APA). (2005): *INFORME FINAL DE ACCIONES DE FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD Y EL RIESGO DE DESASTRES POR INUNDACIONES EN EL ÁREA*
- **Poggiese H.** (1999) *“PERCEPCIÓN SOCIAL DEL RIESGO. INUNDACIONES DEL ARROYO MALDONADO: MAPA DE RIESGO ELABORADO CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA” Seminario inundaciones en el AMBA (FADU/BM), Editado en CD (GAO: BsAs), Publicado en Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 2001.*

## Documentos relacionados

- Estudio de Impacto Ambiental del Parque Industrial en Vilelas (Gob. del Chaco)
- Proyecto de Planta de Arrabio Vitorial S.A. (Vitorial S.A)
- Carta de intención para la creación de la Planta de arrabio (Gob. del Chaco)
- Declaración de Sitio Ramsar (Gob. del Chaco)
- Versión taquigráfica de dos jornadas de esclarecimiento sobre las consecuencias de la instalación de la planta de arrabio (en Puerto Tirol y en Puerto Vilelas).
- Versión taquigráfica de la Audiencia Pública de Puerto Vilelas, 8 de septiembre de 2008.