

**CONICET  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
GEOHISTÓRICAS**

**XXII ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL  
EXPOSICIONES**

**Resistencia (Chaco), 4 y 5 de octubre de 2002**

Auspicios

**Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad  
Nacional de La Plata**

**Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del  
Nordeste**

Declaración de Interés Legislativo

**Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes**

Este CD reúne los trabajos presentados por sus autores en el **XXII Encuentro de Geohistoria Regional**, en su versión original, sin las modificaciones sugeridas por los revisores y comentaristas de sesión.

© Instituto de Investigaciones Geohistóricas - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - 2002  
Casilla de Correo 438 - Av. Castelli 930 - (3500) Resistencia - Chaco - República Argentina  
Tel: (54) (3722) 476727 - Fax: (54) (3722) 473314  
E-mail: [iighi@bib.unne.edu.ar](mailto:iighi@bib.unne.edu.ar)  
Web: <http://www.conicet.gov.ar/webue/iighi>

## **COMISIÓN ORGANIZADORA**

### **XXII ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL**

Coordinador Principal: Norma C. Meichtry

Coordinadores Adjuntos: Enrique C. Schaller  
Oscar E. Mari

Secretarios: María del Mar Solís Carnicer  
Aníbal Marcelo Mignone

Colaboradores: Emmita Blanco Silva  
María Lidia Buompadre  
Mabel A. Caretta  
María Alejandra Fantín  
María Marta Mariño  
Ana María Salas

# ALTERNATIVAS DE PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO SOCIAL

Valeria Schneider  
Centro de Geociencias Aplicadas –UNNE

## I. Resumen

De acuerdo con anteriores estudios (Schneider, 1999), algunas técnicas de planeamiento pueden obtener resultados muy variados según dónde se apliquen, aunque la mayoría de las veces resultan inadecuados en países subdesarrollados.

En la actualidad, cuestiones como explosión demográfica, aumento de pobreza en áreas urbanas, éxodo rural, deterioro de la calidad ambiental y deficiencias en el manejo y distribución de recursos, han generado grandes polos de contraste en el desarrollo urbano y regional. Es por ello, que gobiernos y técnicos de varios países han debido revisar experiencias en planeamiento urbano y regional, impulsados, principalmente, por las agencias de financiamiento internacional.

El presente ensayo busca examinar estas experiencias, presentando para ello, alternativas de planificación en escalas regionales y locales.

Es sabido que, una de las razones de planificar se funda en que el estado debería actuar en la distribución de recursos sobre el vasto territorio, interviniendo en el mercado cuando éste falla en promover el bienestar común de sus habitantes.

Este informe analiza, por un lado la evolución en métodos de planeamiento y por el otro, la aplicación de técnicas como herramienta de intervención, en un caso específico: Proyecto de Desarrollo Integrado Teuco Bermejito, de escala regional con fuertes objetivos sociales, ubicado en el departamento Güemes, provincia del Chaco.

## II. Presentación

En general, el modelo de crecimiento de las ciudades actuales, se torna amenazadoramente peligroso y provoca desvelos en políticos, sociólogos, urbanistas y científicos en general.

Los métodos de planificación tradicionalmente empleados no han logrado detener este proceso, el cual se estima continuará aumentando durante el presente siglo. (Schneider, 1999).

La exploración de alternativas de planeamiento deberían centrarse en la búsqueda de opciones que se adecuen a las necesidades de las ciudades de hoy. En regiones postergadas de escasos recursos y subdesarrolladas, la aplicación de algunas políticas de gobierno pueden incidir favorablemente o no, según cómo se las aplique. Otras veces, acciones no planificadas pueden superponer esfuerzos y recursos sin lograr resultados óptimos o coherentes con las necesidades.

La provincia del Chaco se encuentra ubicada dentro de una región muy dinámica debido a su ubicación estratégica, a orillas del río Paraná, frente a la ciudad de Corrientes, capital de la provincia del mismo nombre, y en la ruta que frecuentemente se utiliza para el comercio entre Brasil, Paraguay y Buenos Aires (Argentina), o bien en la otra dirección, entre Brasil, Argentina y Chile. Esta situación la convierte en una zona de gran fluidez comercial que beneficia

principalmente a las capitales de ambas provincias, generando un polo de desarrollo muy fuerte si se considera la situación de ciudades y pueblos del interior de ambos estados.

Históricamente, en la provincia del Chaco se han formulado diversos planes integrales que en su gran mayoría no lograron los fines propuestos. Sin embargo, la gran variedad de planes, programas y proyectos que existen en la actualidad indican la necesidad de formular un nuevo plan de desarrollo, que ordene medidas existentes, que contenga diversas estrategias, que orienten inversiones en las zonas que así lo requieran, con el fin de promover el desarrollo social y cultural de su población; neutralizando el crecimiento de Resistencia con respecto a otras localidades.

El presente artículo analiza en forma crítica y sintética la evolución en los métodos de planeamiento en general por un lado, y por el otro examina la aplicación de técnicas de planeamiento en un caso concreto, un proyecto con fuertes objetivos sociales, señalando algunos lineamientos sugeridos para el logro de los objetivos propuestos. El análisis tiene un enfoque diferente, que relaciona experiencias detectadas, alternativas adecuadas a culturas e idiosincrasias y cambios surgidos en los últimos años.

### **III. Teoría y práctica de métodos de planeamiento**

Tradicionalmente, el proceso de planeamiento ha sido considerado como un conjunto de medidas o pasos lógicos que siguen una secuencia lineal: revisión de antecedentes; análisis; formulación del plan; implementación y monitoreo. Sin embargo, esta metodología no representa la realidad, ya que el proceso es de mayor complejidad. (Schneider, 1999)

El concepto de planeamiento, en la práctica, involucra la toma de decisiones entre objetivos e intereses opuestos; mediando entre diferentes grupos con distintas percepciones. Por encima de todo ello, necesita balancear entre un amplio rango de intereses comunitarios, individuales, derechos y costos.

En definitiva, depende del compromiso político, más allá de que el proceso se haya desarrollado a escala técnica y legal, aunque requiere de ellos. Asimismo, el concepto correcto de planeamiento puede contrastar con el que en realidad tiene mayor aplicación, de escala reducida, focalizado a un determinado lugar o región, y que aún así adquiere complejidad cuando es manejado administrativamente por diferentes agencias o reparticiones según competencias.

A nivel local, aparece la intervención de diferentes grupos que comparten intereses comunes aunque pueden tener distintas ideas de cómo resolverlas; y desde que algunas medidas inciden localmente, los grupos de involucrados pueden definir muchas de las políticas contenidas en la estructura de planeamiento.

Asimismo, podemos asumir que los planes son concebidos para poder ser implementados y aunque esta es la intención, no siempre sucede así. Corrientemente, el plan es visto como primer escalón, pero para cuando el plan está terminado tal vez el entusiasmo por implementarlo se disipó o el plan es visto como impracticable o costosos. En definitiva, el plan requiere ser entregado a niveles más elevados del gobierno para garantizar que la ayuda necesaria sea obtenida y sirva a su propósito. (Cullingworth, 1997).

Por otro lado, el planeamiento convencional es frecuentemente referido a Planes Maestros, aplicado en países del tercer mundo y heredado principalmente de Gran Bretaña. Luego de muchos años de pruebas, la experiencia ha encontrado un conjunto de problemas:

- Mayor interés en la preparación del plan que conseguir resultados concretos.
- Centrado en el planeamiento físico y usos de suelo más que resolver las cuestiones sociales, económicas y medioambientales.

- Concebidos rígidamente, sin relacionar con las fuerzas económicas, sociales y políticas que realmente tienen ingerencia en el mismo.
- Basado en proyecciones de crecimiento de población e inversión económica poco realistas.

Por lo antes señalado, se ha reconocido la necesidad de contar con enfoques integradores, en orden de equilibrar el crecimiento de una región; hecho que ha facilitado el surgimiento de nuevas alternativas de planeamiento.

Básicamente en reacción a las deficiencias detectadas en los Tradicionales Planes Maestros varios países han adoptado nuevos enfoques, muchas veces impulsados por agencias de financiamiento internacional. Luego de evaluar distintas experiencias en materia de asistencia económica a planes o proyectos en países subdesarrollados han encontrado, entre otros, innumerables huecos en sus estructuras de planeamiento, difíciles de subsanar. Por ello, decidieron cambiar sus políticas de préstamos a estos países, de tal manera lograr eficiencia en los resultados, apoyando iniciativas a través de programas, generalmente de escala acotada y que trabajan diversos objetivos a la vez.

### **III. 1. Planes y Programas Provinciales**

En la provincia del Chaco, se han formulado una amplia gama de variantes en planes de gran escala. Resistencia, capital de la provincia, ha tenido diversos intentos, aunque en general las alternativas confluyen en una débil visión integradora, con predominio los enfoques sectoriales, con áreas relativamente especializadas sin vinculación horizontal. Como único antecedente referido a la aplicación de normas de planeamiento de la estructura física de la ciudad de Resistencia y del AMGR fue el Plan de Ordenamiento Ambiental del Gran Resistencia y su Área de Influencia. Fue dirigido por la arquitecta Odilia Suárez a partir de 1977 y el correspondiente Código de Planeamiento Urbano Ambiental de la ciudad de Resistencia, aprobado por Decreto Ley nº 107/80 del Gobierno de la provincia del Chaco. (Scornik, 1998).

Sin embargo, ante este panorama y por razones señaladas, han surgido nuevas propuestas, que comenzaron impulsadas por agencias de financiamiento internacional principalmente, con características de programas o proyectos, con objetivos concretos, de escala local, regional y con tiempo acotado de desarrollo. Entre ellos podemos mencionar Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) aplicado a barrios informales del Gran Resistencia; PREI, de participación comunitaria, a través de la capacitación y construcción de viviendas para inundados por el sistema de Ayuda Mutua.

Posteriormente, los programas comenzaron a ser fomentados por el gobierno y tienden a promover distintos objetivos: Regionalización de Municipios, recientemente lanzado, cuyo propósito es atender el desarrollo de regiones a través de sus municipios; Programa Social Articulado AIPO, cuyo fin es sustentar el desarrollo de la vida; Programa FOCO que persigue la regularización dominial, capacitación e inserción laboral; PROGANO destinado a mejorar la producción agropecuaria de los Departamentos Güemes y Almirante Brown, mediante la producción de ganados bovinos y caprinos e integrar la producción al frigorífico de Pampa del Indio, Provincia del Chaco; y Proyecto de Desarrollo Integrado de la Región Teuco - Bermejito (PDITB) ubicado en el Departamento Güemes de la provincia.

## **IV. Planificación aplicada a escala regional**

### **IV.1. Antecedentes PDITB**

Luego de una larga etapa de reclamos reivindicatorios y de creciente organización, la comunidad indígena Toba logra, en 1999, la *efectivización de la entrega* de las 150.000 hectáreas, asignada como reserva en el año 1924.

Este acto de reparación, a una comunidad históricamente postergada, desencadena una serie de consecuencias sobre la población asentada en el área del Interfluvio, siendo la más significativa, la relocalización de pobladores criollos que ya ha sido reconocida por ley provincial N° 4.617/99 y que otorga un plazo de 5 años para restablecer su situación.

A las tremendas dificultades que estas familias deben enfrentar para lograr la supervivencia se agregan ahora las importantes tensiones que emergen del cambio de status jurídico de las tierras, que convierte a parte de los habitantes que ocupaban tierras fiscales, en intrusos. Familias, tanto tobas como criollas que, a partir de la entrega del título comunitario ocupan tierras con destino específico (tierras destinadas a los criollos o titularizadas a favor de la comunidad aborígen), y deben relocalizarse; es decir que se encuentran sometidas a una *relocalización involuntaria*.

Para enfrentar esta compleja situación se conforma una **Comisión Mixta Provincial** que, mediante un modelo de gestión asociada Estado - Sociedad, ha puesto en marcha un proceso de planificación participativa intersectorial para diseñar e implementar un proyecto integral que asegure la sustentabilidad de la región y promueva el desarrollo de sus habitantes.

### **IV.2. Área y población afectada**

La población del área del proyecto es de aproximadamente 4.111 habitantes (828 familias) conformadas por aborígenes: 409 familias criollas y 419 familias aborígenes.

Las 214 mil hectáreas se localizan en el Departamento General Güemes: 150 mil de propiedad de la comunidad indígena Toba y 64 mil destinadas a la relocalización de la población criolla. Están ubicadas en el paraje denominada **Colonia Teuco**, entre los ríos Teuco y Bermejito, desde una lugar llamado Confluencia, punto de unión de ambos, hasta aproximadamente 85 Kilómetros hacia el oeste. (Ver mapa adjunto).

Con respecto a la población: el 64% de los habitantes del Departamento Güemes, donde se ubica el proyecto, manifiesta condiciones de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), casi el doble del valor provincial.

El área se encuentra en una zona sanitaria que registra indicadores críticos. El riesgo de morir antes de una año de vida es seis veces mayor para un niño que vive en la zona del Interfluvio que el de un niño de una zona sanitaria uno que abarca el área metropolitana Gran Resistencia. La primer causa de muerte en todos los grupos etáreos son los problemas asociados a las condiciones de vida: diarreas e infecciones en general. Asimismo es la zona que registra el índice más elevado de analfabetismo.

En definitiva, el común denominador de la zona del proyecto es la "pobreza". En ambas comunidades la reducción del valor de las actividades agropecuarias por creciente tecnificación, sequías prolongadas, etc; han tenido un impacto demográfico importante en el área de intervención, promoviendo el éxodo de jóvenes hacia otros centros urbanos, mientras que la situación de las familias que quedan es cada vez más grave, ya que la pérdida de jóvenes deja a las comunidades en la miseria y el atraso. (Norte, 2000)

### **IV.3. Principales Características del Proyecto**

El proyecto trata de promover reivindicaciones étnicas en la construcción de una democracia ampliada y la coexistencia de identidades diferenciadas. Una política de etnodesarrollo y diversidad cultural no es la que pretende conservar la cultura, sino aquella que admitiendo la política, asume las diferencias y trabaja al interior del grupo dominante, creando las condiciones para el reconocimiento de los grupos étnicos dominados, generando el espacio donde puedan articularse decisores, técnicos, intelectuales, organizaciones indígenas para avanzar en la dirección de la autodeterminación.

*Por ello promueve un proceso de Participación y planificación – gestión:* La participación en políticas públicas y en particular en planeamiento, es un proceso técnico - político, un modelo decisorio diferente, en el que se produce una interacción dinámica y conflictiva entre Estado y Sociedad. Aun no se acepta que en todo proceso participativo de negociación entre actores de diversos intereses y visiones influye no sólo el mayor poder y capacidad de los individuos sino también la naturaleza particular en que sucede ese intercambio negociado y participativo. Las reglas y procedimientos para la construcción colectiva de conocimientos, acuerdos y compromisos, o lo mismo, la metodología para un modelo decisorio complejo, pasa a ser un instrumento esencial.

En un proceso de participación reglado es posible la construcción de escenarios de planificación-gestión donde la conjunción de actores involucrados, necesarios e interesados permite la creación de intereses comunes y conduce a una o varias estrategias de acción capaces de introducir cambios frente a los problemas que se quieren resolver.

La planificación - gestión, en tanto proceso de concertación y construcción conjunta, resulta de una co-gestión entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales donde es prioritario el fortalecimiento de los actores más débiles.

#### **Modelo Decisorio**

Como marco político – institucional se ha constituido como modelo decisorio *La Comisión Mixta Provincial* (C.M.P.), que comprende al Poder Ejecutivo Provincial, a las Comunidades Indígena y Criolla, a la Universidad Nacional del Nordeste y a la Organización no Gubernamental INTERACTIONS, a través de sus representantes.

El objetivo es promover una intervención organizada de todos los sectores con responsabilidades, intereses, atribuciones, tendientes a compensar los emergentes negativos derivados del Acto de Reparación Histórica a la Comunidad Toba y viabilizar un Programa de Desarrollo Regional Sustentable.

El Decreto 468/00 establece las atribuciones de la C.M.P.: *fixar lineamientos, definir alcances, términos de referencia, objetivos y programas del Proyecto Integrado* y la designa responsable de todo lo concerniente al tratamiento del área Interfluvio Teuco- Bermejito mediante *un modelo innovativo de Gestión Asociada entre el estado y la sociedad, que viabilice el desarrollo sustentable y la articulación de intereses, tiempos y recursos, con una intervención planificada intersectorial.*

### **IV.4. Estructura del PDITB**

Como proyecto social vinculado al acto de Reparación Histórica, debe crear condiciones para el desarrollo sustentable no sólo de la población indígena que recupera sus tierras (residente en el área o que vuelve a asentarse en ella), sino también dar respuestas equitativas a los pobladores desplazados involuntariamente por la devolución de estas tierras.

El proyecto articula un espectro multisectorial e interdisciplinario, y construye, en una visión única, una intervención organizada que viabiliza un proyecto de desarrollo de la región, promociona a ambos grupos humanos postergados e impulsa el respeto a la diversidad cultural.

Para dar respuesta planificada e integrada a la complejidad, se propuso el diseño de cuatro programas, y un sistema de gerenciamiento.

### **Programa Adaptación a la Nueva Situación**

El objeto de este programa es actuar sobre la crisis derivada de los cambios y expectativas que implica la devolución de tierras a los Tobas y la posibilidad de regreso de antiguos pobladores indígenas; en particular pretende atemperar la incertidumbre que se produce en los criollos, sometidos a un proceso de relocalización compulsiva e irreversible, y la tensión entre ambos -indígenas y criollos-, acompañándolos en todas las instancias del proceso de transición.

El objetivo que persigue es minimizar el “stress de la relocalización” y fortalecer las organizaciones existentes, reconociendo a las comunidades como contextos culturales específicos. Tiene como áreas temáticas y líneas de acción, *Fortalecimiento organizacional; Educación y Diversidad Cultural; Salud; Comunicación Social y Traslado*

### **Programa Nuevos Asentamientos**

Además de mejorar los asentamientos de las poblaciones que permanecerán en el lugar, el programa se busca construir lo que se pierde al relocalizarse, teniendo siempre presente las relaciones de familia y vecindad originarias, respetando el modo de vida y las opiniones e intereses de la comunidad. Esta reconstrucción no necesariamente debe ser del mismo costo y tecnologías anteriores, sino que mediante tecnologías apropiadas, debe potenciar el desarrollo familiar aumentando la calidad de vida de la población.

Este programa desarrolla un plan de trabajo de obras físicas de infraestructura y equipamiento social, habitacional, productivo que inherentes áreas respectivas.

### **Programa de Sustentabilidad Ambiental**

Este programa propone atenuar o suprimir los efectos negativos del impacto que produzca el movimiento poblacional, a través de acciones que compensen los recursos naturales y culturales que se lesionen al producirse la relocalización y que permitan a la población criolla la reconstrucción de un hábitat ecológicamente equivalente, y viabilizar con estudios, evaluaciones, acciones y obras, la gestión racional de recursos que posibiliten un adecuado nivel de vida a la población involucrada.

Para lo que se prevé la realización de proyectos, obras y acciones minimizantes de los efectos negativos que incluye la compensación del hábitat alterado por la degradación y mal uso de los recursos, por la alteración del frágil equilibrio actual que desestructura la red de vínculos socioeconómicos; el cuidado y recuperación del patrimonio natural y cultural; y estudios y Evaluación del Impacto Ambiental a través de la recopilación de la información existente, la identificación de impactos negativos y positivos, y el monitoreo de las variables del sistema ambiental.



## **Programa de Desarrollo Regional y Diversidad Cultural**

Propone favorecer el desarrollo sustentable de la comunidad en el largo plazo, mediante un proceso dinámico y participativo que promueve el mejoramiento de las condiciones de producción y la organización comunitaria (promoción económica y sociocultural), a través del *Fortalecimiento de la base económica y sociocultural*.

## **Sistema de Planificación Participativa y Consulta Ampliada**

La Gerencia de Programación debe coordinar la complejidad de actores del Proyecto, el diseño de las actividades y acciones de los Programas, definir mecanismos de seguimiento y sistematizar su avance en forma de registro y análisis. El proceso de planificación participativa iniciado reconoce el entramado progresivo de actores, locales y académicos; articulación que ha evolucionado, hacia una Gestión Asociada de actores gubernamentales y no gubernamentales, de la región y del nivel central. La Comisión Mixta en tanto modelo decisorio de coparticipación funciona en base a una rutina reglada de Plenarios y Grupos de trabajo.

## **IV.5. Propuesta de Planificación para le ejecución del Módulo Nuevas Construcciones**

### **IV.5.1. Finalidad Módulo Nuevas Construcciones**

El Módulo Nuevas Construcciones es parte del Programa Nuevos Asentamientos. Se ocupa de las obras e infraestructura que viabilizarán la relocalización de población criolla. Busca construir el hábitat que se pierde al abandonar los relocalizados su ámbito actual, y mejorar todos los asentamientos poblacionales del área del Interfluvio Teuco Bermejito.

Su finalidad es potenciar el desarrollo familiar aumentando la calidad de vida de los reasentados y mejorando los asentamientos precarios de quienes quedan en su lugar originario. Las acciones de reconstrucción implican respeto cultural y adecuación de tecnologías existentes, mediando entre las posibilidades económicas, técnicas y socio - políticas.

### **IV.5.2. Lineamientos para el Planeamiento y Ejecución de Nuevas Construcciones**

Ante la compleja situación actual, la creciente incertidumbre geopolítica, económica y tecnológica, el incremento constante de las áreas metropolitanas de ciudades capitales como Resistencia, los problemas de planificación territorial, regional y urbana, y en concordancia con el espíritu de "Planificación Participativa" en el cual fue concebido el PDITB, se consideró conveniente el desarrollo de un "Plan de Ejecución de Nuevas Construcciones" que ordenara los temas detectados en relevamientos anteriores.

Dicho plan contempla varias líneas de acción, ordenadas según áreas temáticas planteadas, con sus correspondientes presupuestos y organismo ejecutor para cada acción a desarrollar. La misma se apoyó en la concepción "*Gestión Asociada*" y "*Planificación Estratégica*", debido a las limitaciones que presentan los instrumentos tradicionales de planificación, reafirmando la necesidad de asegurar la participación al proyecto de otros actores sociales y gubernamentales -nacionales y provinciales- para implementar actividades que sean viables, operativas en tiempo y forma.

Esta concepción permite combinar esfuerzos del sector público y privado, e impulsar diferentes modalidades de planificación aplicada al territorio: planeamiento urbano, rural, planificación territorial, políticas regionales y planificación sectorial.

En síntesis la planificación estratégica reúne una serie características positivas como participación, visión globalizadora y sobre todo disposición a la acción. (Romá, 1998).

### **IV.5.3. Metodología utilizada**

En esta etapa del Proyecto se realizó un diagnóstico basado en datos relevados utilizando para ello la técnica DAFO que aportó un cuadro de situación. Luego se plantearon Metas y Objetivos deseados, comenzando por la "Visión de Planeamiento". Cada una de ellos tenía una finalidad: la *visión de planeamiento* busca crear el "escenario futuro" al que se quiere llegar con este proyecto, en tanto que las metas y objetivos sirven al propósito de ordenar líneas o "estrategias", que en definitiva nos permiten ordenar las acciones orientadas a construir ese escenario.

El "*escenario preferencial*" combina su carácter de deseable y representa el futuro al que se quiere llegar. Las "*líneas de acción o líneas estratégicas*" tienen la misión de alcanzar ese "*escenario preferencial*" deseable y viable.

En el desarrollo de objetivos estratégicos se trató de relacionar la "posición de base" de cada objetivo propuesto tomando como referencia datos aportados por el censo de población, vivienda y educación del Interfluvio, procurando hallar las "medidas" que permitirían contrarrestar esta situación de base para luego ver qué resultados se podrían lograr al final del proyecto. Este ítem admite un primer paso para definir las "variables claves" necesarias para plantear "*diversos escenarios*" donde se ejecutarán las medidas de acción. Cada una de estas opciones se analizaron en cuadros de doble entrada.

### **Posición de base**

Según datos proporcionados por el censo, 288 familias han firmado convenio de relocalización, y el total de viviendas rurales censadas es de 352 viviendas rurales mientras que, cuando se releva la manera de obtención de agua, el 40,87% de los censados obtiene agua de pozos calzados, situación que no garantiza que el agua sea bebible, ya que muchas veces el agua de napas contiene arsénico; el 19,71% obtiene de represa, el 13,33% de laguna, el 9,3% de aljibe particular, el 4,64% de río e igual cifra obtiene de aljibe comunitario. Se considera que la mejor manera de obtener agua bebible es de aljibes particulares y comunitarios que sumados dan el 13,94%.

Para llegar a la situación deseada se tomó como indicador la cantidad de viviendas a construir incluyendo sus aljibes particulares que permitiría mejorar las condiciones actuales de servicio y obtención de agua.

En esta etapa no se contaba con datos procesados del censo como para hacer la siguiente relación: lo que se tiene y pierde y lo que se logra u obtiene, o bien lo que se tiene de negativo y cómo se podría reducir. En algunos casos se asume que al disminuir la cantidad de viviendas precarias y la manera de obtener agua incidiría en forma positiva sobre la salud de población y se reducirían la presencia de enfermedades relacionadas.

### **Escenario I: Nuevos Asentamientos**

#### **Unidad Ejecutora de Nuevos Asentamientos**

Para la ejecución de las viviendas se *propuso* formar una Unidad Ejecutora de Nuevos Asentamientos, *utilizando estructuras estatales existentes*.

La inserción de la estructura de la U.E. tiene el fin dirigir la implementación del proyecto, en cuanto a alternativas de construcción de viviendas: "Autoconstrucción" y Contratación de Empresas, compra de materiales para la obra, etc.

La propuesta de "Autoconstrucción" surgió como inquietud de la gente del lugar, en especial la comunidad criolla, quienes manifestaron la necesidad de crear "oportunidades de trabajo" que fueran aprovechados por la gente de la zona.

Dicho sistema utiliza los recursos humanos de la zona, capacitándolos en la construcción de sus propias viviendas. La aplicación de este modelo debe adecuarse a las circunstancias generadas por el proyecto, y obedece a la necesidad de *absorber "el lucro cesante" que surgiría como consecuencia del traslado*, contratando mano de obra de la zona para formar cuadrillas de constructores.

### **Escenario II: Mejoramiento Asentamientos Existentes**

La Unidad Ejecutora podría coordinar la ejecución de nuevos asentamientos y el mejoramiento de infraestructura y equipamientos existentes en territorios aborígenes.

### **Escenario III: Mejoramiento Economía Local e Inserción Laboral**

La propuesta gira en torno a la creación de la Unidad Ejecutora de Nuevos Asentamientos quien, como ya se mencionó anteriormente, tendría la tarea de licitar obras, contratar, capacitar mano de obra del lugar al administrar fondos de ejecución. La capacitación contaría con el apoyo del Ministerio de Educación, utilizando equipamiento y recursos humanos para transferencia de conocimientos en albañilería, carpintería, plomería y electricidad.

Además, La Unidad Ejecutora podrá suscribir "Convenios de Compra de Materiales" donde beneficie a pequeños comerciantes de la zona y se proteja actividades incipientes como ladrillerías o carpinterías. En la actualidad hay 14 ladrillerías en la zona del Interfluvio, 7 pertenecen a población criolla y 7 aborígenes, los convenios de compra puede beneficiar a ambas comunidades, el único requisito sería que uno de ellos cumpla con las exigencias del AFIP nacional.

Otra actividad propuesta por la comunidad criolla que podría coordinar la U.E. sería la implementación de viveros, que contengan todos aquellos ejemplares que ellos pierden al ser relocalizados y que quisieran reponer en los nuevos asentamientos. Esta propuesta es importante para la recomposición del hábitat que dejan y sólo podrá ser estudiada en el terreno, durante la ejecución de la vivienda.

### **Escenario IV: Planificación Territorial**

Este escenario contiene y engloba a todos los otros, se propone la implementación de diversas medidas que *"Fomenten la ocupación plena del territorio de las 250.000 has"*. Para lograr esta misión, se promueve la construcción de caminos que conecten parajes en las 139.138 has de propiedad aborígen, con la parcela 408 reservada a los Nuevos Asentamientos; refacción de la red de puestos sanitarios en la parcela 409 que junto a las óptimas condiciones que presentan la red de escuelas de la zona, *generaría condiciones como para fomentar el repoblamiento* de las tierras entregadas en propiedad a la comunidad Toba.

Complementariamente, se propone la implementación de cuatro Villas Rurales ubicadas en la reserva criolla, con el diseño de Centros Cívicos que contienen espacios para desarrollar actividades productivas, de capacitación recreativas y sociales. El objetivo es formar Centros de Servicios Rurales que, con el tiempo, articulen el desarrollo del territorio, en colaboración con El Centro de Servicios Rurales de El Espinillo; contribuyendo así a la fortalecimiento de la región, que pueda integrarse con el resto de la provincia del Chaco.

La idea de Centros de Servicios Rurales surge como alternativa válida para generar la ocupación plena de parajes con equipamiento e infraestructura edilicia estatal y privada que quedaría ociosa al relocalizar a la población criolla. (Ver mapa adjunto).

Adicionalmente, se propone en una etapa posterior a la reubicación de población criolla, el monitoreo de esta situación para prever los mecanismos de regulación que permitan reasignar recursos humanos según las demandas que se presenten. Esta etapa debería implementarse cuando la relocalización se haya concretado y la Unidad Ejecutora debería seguir este proceso para poder prever la reutilización de aquellos edificios que queden ociosos y otorgarle otros usos que la comunidad estime conveniente o necesarios.

Asimismo, en una etapa posterior se podría estudiar la posibilidad de implementar otro Centro de Servicios en paraje El Palmar, utilizando su ubicación estratégica: entre El Espinillo y las Villas Rurales Zapallar y Manantiales y la existencia de equipamiento escolar y sanitario y habilitando otro servicio más: principalmente de capacitación en actividades productivas, que promueve el Programa de Desarrollo Regional. La implementación de esta fase también quedaría supeditada al proceso de "monitoreo" a cargo de la Unidad Ejecutora.

#### **IV. 6. Consideraciones preliminares**

La propuesta de planificación descrita en el punto 5 estuvo orientada a ordenar la acción en terreno, acotando la escala del proyecto al área de intervención. Se basó en la aplicación de distintas técnicas que articulan un conjunto de objetivos o estrategias que involucran no solo el ordenamiento físico o territorial sino a la coordinación de recursos financieros y humanos, requerimientos, optimización de intervenciones y minimización de impactos.

Pasó por distintas etapas, relacionadas con los acontecimientos que afligieron al país. Evolucionó desde una situación de máximo costo que requería mayor inversión y que se pensaba obtener de financiamiento internacional; a una situación de menor costo y hasta financiado casi en su totalidad por el gobierno provincial. Debido a ello, su estructura y funcionamiento debió ser reformulada para adaptarse a las circunstancias.

Por cuestiones de presupuesto fue dividido en dos etapas, la primera incluye acciones centradas en el área que rodea al Espinillo, de 35.000 has y 151 viviendas; y una segunda cercana al límite con la estancia La Fidelidad, de 28.000 has y 100 viviendas aproximadamente; aunque los totales a construir varían conforme a gente que firma los Convenios de Relocalización. (Ver mapa adjunto).

En la actualidad se está trabajando en la concreción de los escenarios Nuevos Asentamientos, Mejoramiento de la Economía Local e Inserción Laboral y Planificación Territorial; al concretarse las mensuras de la zona que rodea a El Espinillo y demás acciones que derivan de ello.

#### **V. CONCLUSIONES**

Del estudio realizado podemos inferir las siguientes conclusiones:

La experiencia ha demostrado que los Planes Maestros no han sido del todo exitosos, debido a que no están preparados para las cambiantes circunstancias comunes a países en vías de desarrollo y en definitiva son muy rígidos e inflexibles.

En contraste, aparecen una amplia gama de programas y proyectos, a corto plazo, con objetivos claros y focalizados; en principio impulsados por los organismos internacionales de asistencia financiera, que buscan garantizar resultados concretos en los préstamos efectuados.

Estos programas han demostrado ser más efectivos y aplicables en países subdesarrollados, en parte debido a las políticas impulsadas por los citados organismos y en parte, porque tienen una escala acotada, manejable por los técnicos con que cuentan las reparticiones públicas. Posteriormente, estos resultados han impulsado a los gobiernos a elaborar sus propios programas o proyectos que se superponen con los primeros y en definitiva necesitan estar contenidos dentro un marco de planificación que ordene y coordine a todos ellos.

La experiencia también ha demostrado que los resultados de no planificar han llevado a soluciones poco económicas, algo inconcebible en países donde escasean los recursos financieros. Como referencia, podemos citar que el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) tiende a ordenar y solucionar necesidades básicas en asentamientos informales a través de un préstamo proveniente del BID.

Por ello, el concepto de planificar debe asociarse en la actualidad, a un estado de evolución permanente, donde debe haber una búsqueda de equilibrio de intereses y de actores, necesidades y posibilidades.

El ejemplo del PDITB busca ilustrar la implementación de un proyecto, de escala acotada, de una complejidad importante debido a la interacción de actores de etnias diversas en estado de permanente negociación. Combina la planificación participativa, planificación física, y objetivos tendentes a impulsar el aprovechamiento de actividades derivadas de la ejecución de obras para fomentar la capacitación e inserción laboral. La importancia de este proyecto deriva de la búsqueda de desarrollo de la región con distintas medidas y estrategias. Si este proyecto fuera complementado y articulado con otros programas, podría llegar a minimizar, en alguna medida el crecimiento de la región metropolitana.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- **Barry Cullingworth. (1997).** Planning in the USA. Policies, issues and processes. Routledge Press. London. P 279.
- **Gobierno de la Pcia. del Chaco. (1996).** Plan Dicha. Marco General y Objetivos. Tomo I. PP. 26-36.
- **Diario Norte. (2000).** Desafío de Convivencia para aborígenes y criollo. Chaqueña; n° 289. Pp. 12-14.
- **Romá Pujadas, J.-(1998).-Ordenación y Planificación Territorial.** Editorial Síntesis. España. 399 p.
- **Schneider, Valeria. (1999).** Urban Growth Management. University of Liverpool. UK. P.95
- **Schneider, Valeria. (2001).** Convenio CFI- Provincia del Chaco. PDITB, Programa Nuevos Asentamientos. Módulo Nuevas Construcciones. Informe Final. P. 84.
- **Scornik, Carlos. (1998).** Esquema para una Propuesta de Desarrollo del AMGR. Diagnóstico Urbano Expeditivo del Area Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR). Sub- Unidad de Coordinación para la Emergencia (SUPCE) de la Provincia del Chaco.
- **Secretaría de Planificación. (2000).** PDITB. Solicitud de Asistencia Financiera. Convenio CFI- Gobierno de la Pcia. del Chaco. Documento Síntesis.
- **Secretaría de Planificación. (2000).** PDITB. Solicitud de Asistencia Financiera. Convenio CFI- Gobierno de la Pcia. del Chaco. Planes, programas y Proyectos. Documento Final.

## DOCUMENTACIÓN GRÁFICA

Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados, Ministerio de Economía; Provincia del Chaco. Convenio CFI. (2001)



