

ARQUISUR 2018
ROSARIO  

26
27
28 | SEP 2018

XXII Congreso Arquisur

La dimensión pública de la Arquitectura

LIBRO · DE · PONENCIAS



UNR Universidad
Nacional de Rosario

FAPyD Facultad de Arquitectura,
Planeamiento y Diseño.



ISBN 978-987-702-311-4 Universidad Nacional de Rosario, A&P Ediciones, 2018.

XXII Congreso Arquisur : la dimensión pública de la Arquitectura : libro de ponencias / María Elinor Aeberhard ... [et al.] ; contribuciones de Catalina Daffunchio ; coordinación general de Bibiana Ponzini ; Bibiana Cicutti. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario ; Rosario : A&P Ediciones, 2018.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-311-4

1. Arquitectura . I. Aeberhard, María Elinor II. Daffunchio, Catalina, colab. III. Ponzini, Bibiana, coord. IV. Cicutti, Bibiana , coord.

CDD 720

ISBN 978-987-702-311-4



9 789877 023114



Lucrecia Mariel Seluy*
Venettia Romagnoli**
lucreciaseluy@gmail.com
venettiaromagnoli@hotmail.com

*Becaria de Investigación y
Estudiante de la Licenciatura en Gestión
Ambiental; Facultad de Ingeniería de la
UNNE; Resistencia, Chaco, Argentina.

** Instituto de Investigación para el Desa-
rrollo
Territorial y del Hábitat Humano-
(CONICET- UNNE) /Instituto de Investigación
y Desarrollo en Vivienda- IIDVi /
Facultad de Arquitectura y
Urbanismo de la Universidad Nacional del
Nordeste, Resistencia, Chaco, Argentina

Lineamientos para una gestión interinstitucional de abordaje integral de las lagunas del Gran Re- sistencia, Chaco (Argentina)

Introducción

El Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), Chaco (Argentina), se encuentra asentada sobre el valle de inundación del río Paraná y el sistema lacustre del río Negro (conformado por el río, sus meandros y unas 30 lagunas urbanas). Esta localización ha convertido al AMGR y a su sistema lacustre en particular en un territorio de conflictos entre actores con posiciones enfrentadas en relación a los modos de ocupación adecuados (Madariaga y Alcalá: 2007).

En este escenario, se entiende que el Estado, en sus distintos niveles jurisdiccionales y a través de sus instrumentos jurídicos, normativos y su organización administrativa, asume un rol protagónico en la construcción de la realidad social (Romagnoli: 2015 y 2017). A partir de este supuesto, la investigación que da origen a este trabajo, se propuso reconstruir

y analizar desde una perspectiva crítica el modelo de gestión institucional vigente de las lagunas del AMGR y las consecuencias de su implementación, con el propósito de aportar a la formulación de lineamientos para una gestión interinstitucional de abordaje integral, que involucre en un trabajo articulado, concertado y coordinado a los distintos actores implicados en la problemática.

En esta ponencia se desarrollan los principales resultados del análisis mencionado, que incluyó la construcción de un marco interpretativo de abordaje de la problemática, el diseño metodológico y su implementación –que permitió triangular diversas fuentes de información: estudios previos, marcos normativos de distintos niveles jurisdiccionales, marcos institucionales y las voces de los propios actores involucrados– y finalmente, los principales hallazgos encontrados y algunos lineamientos iniciales de propuesta.

Palabras clave

LAGUNAS DEL AMGR, GESTIÓN INSTITUCIONAL HÍDRICA SECTORIAL, ABORDAJE INTEGRAL

Marco interpretativo y metodología de abordaje

La investigación que da origen a esta ponencia, partió de una hipótesis vinculada a la inexistencia de estrategias de abordaje para la resolución integral de la problemática del sistema lacustre del AMGR, que articulen de manera coordinada las acciones de las instituciones y actores sociales involucrados y que respondan a un modelo de gestión interinstitucional permanente en el marco de una política estructural del Estado.

En base a los supuestos iniciales (construidos a partir de indagaciones preliminares que incluyeron la revisión teórica de antecedentes y entrevistas con actores claves) se recortó el problema de la investigación y se definió como objetivo principal: analizar las debilidades vinculadas a la gestión institucional, para aportar a la formulación de estrategias de abordaje y resolución integral de la problemática que culminen en lineamientos para una gestión interinstitucional de abordaje integral de las lagunas del Gran Resistencia.

El desarrollo del incluyó la delimitación teórica del problema, que incluyó el estudio de antecedentes de buenas prácticas en relación a la gestión de los recursos hídricos; el diagnóstico de la situación del AMGR, que contempló instancias de trabajo

de campo, tales como el relevamiento físico y la realización de entrevistas a funcionarios, técnicos y vecinos del área (entrevistas en profundidad y grupos focales) y trabajo de gabinete, más vinculado al estudio de documentación y marco normativo (leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, códigos, etc.) y de organigramas funcionales de los organismos involucrados, con la finalidad de analizar las competencias de los organismos vinculados a la gestión de las lagunas del AMGR y las prácticas de los actores institucionales y sociales que terminan plasmándose en el territorio.

Finalmente, a la luz de los análisis realizados, se formularon lineamientos de gestión interinstitucional de abordaje integral de las lagunas del AMGR, que fueron transferidos a los organismos.

La investigación estuvo orientada desde una perspectiva que entiende que las políticas de ordenamiento territorial deben estar fundadas en una comprensión de los problemas urbanos desde un enfoque sistémico, lo que implica aplicado a nuestro objeto de estudio, entender que el problema de la gestión de las lagunas del AMGR se produce como consecuencia de una multiplicidad de variables que se interrelacionan e interdefinen entre sí. Donde sin lugar a dudas cobran importancia dos dimensiones que se consideran fundamentales para este estudio:

el aspecto normativo- legal: integrado por el conjunto de disposiciones legales expresadas en leyes, decretos, disposiciones y resoluciones reglamentarias que regulan los recursos hídricos del AMGR y el aspecto institucional administrativo: que incluye a los niveles jurisdiccionales, órbitas de gobierno y dependencias involucrados en la gestión de dichos recursos (Barreto y otros, 2014; Romagnoli, 2015).

En esta misma línea, se comparte con Barreto y otros (2014), que la articulación intersectorial e interjurisdiccional: son la base de un abordaje integral, entendiendo además que la integración no es solamente una cuestión de reorganización administrativa, sino también de cambios en las prácticas gubernamentales y profesionales, como los equipos técnicos que deben habituarse a trabajos interdisciplinarios. Por otra parte, los mismos autores destacan la necesidad de que exista una subordinación jerárquica pero concertada entre los distintos niveles jurisdiccionales, desde una posición de respeto de las autonomías del federalismo y un reconocimiento del mayor conocimiento de las problemáticas concretas del territorio que pueden tener los niveles inferiores.

Los conceptos explicitados fueron configurando un marco interpretativo a la luz del cual fue animalizado el caso de estudio.

El caso de estudio

Origen y evolución de la problemática:

El Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), Chaco (Argentina), se encuentra asentada sobre el valle de inundación del río Paraná y el sistema lacustre del río Negro: conformado por el río, sus meandros y unas 30 lagunas urbanas (Ver figura 1). Esta localización ha convertido al AMGR y a su sistema lacustre en particular en un territorio de conflictos entre actores con posiciones enfrentadas en relación a los modos de ocupación adecuados (Madariaga y Alcalá: 2007).

El sistema lacustre del AMGR es el recipiente natural del escurrimiento de las aguas de muchas de las áreas de este territorio, que desembocan en los ríos, pero la percepción de lo que era el “progreso urbano” en los años 1900 – 2000 era el relleno de las lagunas, para poder expandir la población, y es de este modo que varias lagunas se perdieron en el proceso, Según Madariaga y Alcalá (2007) en el año 1956 existían alrededor de 93 lagunas en el AMGR. Sin embargo, posteriormente, los efectos negativos de esta forma de ocupación del territorio, quedaron en evidencia ante las sucesivas inundaciones que sufrió el AMGR en los años 80.

Referencias

- Defensas AMGR
 - Complementaria
 - Permanente
 - Cursos de Agua
 - Arroyo
 - Riacho
 - Río
 - Lagunas
 - Cuencas Resistencia
 - Ruta Nacional
 - Red FFCC
 - Ejes_Estructurantes AMGR
 - Resistencia. Área Urbana
 - Resistencia. Ejido Urbano
 - Ejidos AMGR
- Imagen Satelital Google Earth

Sistema Lacustre del AMGR

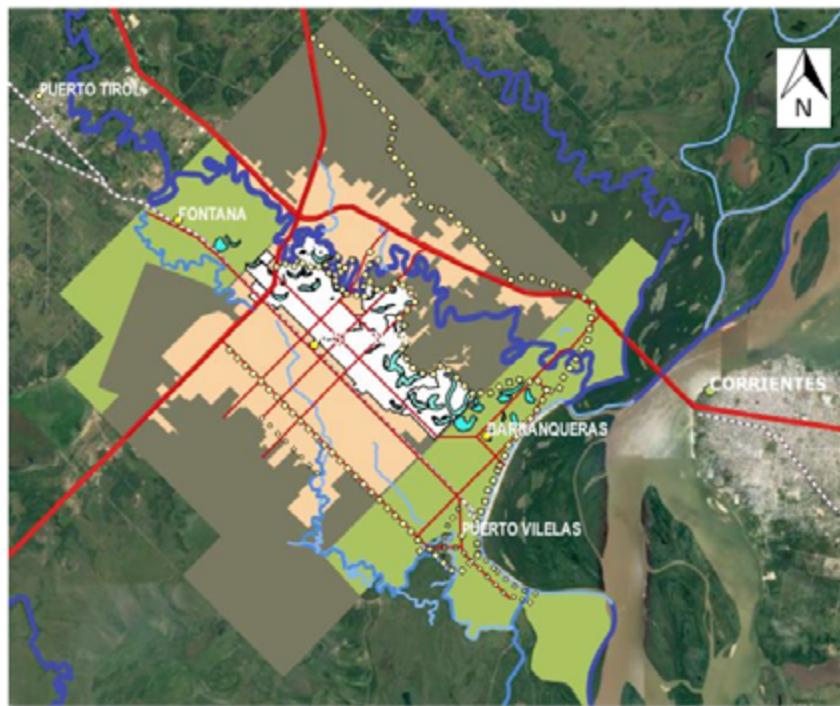


Figura 1. Sistema lacustre del AMGR. Fuente: POT RES (2017)

Sumado al avance de la urbanización a través de las acciones del Estado, también fueron produciéndose de manera paulatina ocupaciones informales de las áreas de ribera de las lagunas, principalmente por la consolidación de asentamientos de población en situación de pobreza. Estudios realizados por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, determinaron que actualmente unas 823 viviendas se encuentran ubicadas en áreas prohibidas o de restricción severa, estimándose una población de unas 3300 personas habitando en zonas de alto riesgo hídrico, tal como puede observarse en la Figura 2. (POT- RES, 2017; Aeberhard, M. E., 2017 y 2018).

Marco normativo vigente: niveles jurisdiccionales, superposiciones, vacíos y consecuencias en el territorio:

El registro y análisis de los instrumentos normativos vigentes de los tres niveles jurisdiccionales involucrados en la gestión de los recursos hídricos del AMGR, permitió identificar distintos instrumentos normativos de nivel nacional, provincial y municipal, que en su implementación generan contradicciones.

El Código Civil y Comercial establece como bienes de dominio público:



Figura 2. Clasificación de lagunas según viviendas en zonas de riesgo hídrico. Fuente: POT RES (2017)

"Art. N° 235 (...) las aguas interiores (...) los ríos (...) arroyos y demás aguas que corren por cauces naturales, los lagos y lagunas naveables (...) toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a las disposiciones

locales (...) Art. N° 239 Aguas de los particulares. Las aguas que surgen en los terrenos de los particulares pertenecen a sus dueños, quienes pueden usar libremente de ellas, siempre que no formen cauce natural. Las aguas de los particulares quedan sujetas al control y a las restricciones que en interés público establezca la autoridad de aplicación. Nadie puede usar de aguas privadas en perjuicio de terceros ni en mayor medida de

su derecho. Pertenecen al dominio público si constituyen cursos de agua por cauces naturales. Los particulares no deben alterar esos cursos de agua. El uso por cualquier título de aguas públicas, u obras construidas para utilidad o comodidad común, no les hace perder el carácter de bienes públicos del Estado, inalienables e imprescriptibles. El hecho de correr los cursos de agua por los terrenos inferiores no da a los dueños de éstos derecho alguno." (Código Civil y Comercial, art. N° 235 y 239).

Sin embargo, la ciudad de Resistencia desde sus etapas fundacionales fue subdividida y loteada sin tener en cuenta los recursos hídricos que integran su territorio, consecuentemente importantes porciones de dichos recursos fueron pasados a manos privadas, generándose una fuerte contradicción entre el derecho de la propiedad privada establecida en la Constitución Nacional y lo estipulado en el Código Civil y Comercial. En relación a esta cuestión los entrevistados señalaron:

"(...) las lagunas están dentro del ejido municipal, eso tiene un relevamiento catastral, esta mensurada, y las mensuras tienen dueño, entonces la mayoría tiene una mensura que esta sobre un terreno e involucra al total de la laguna o a una parte de la laguna, por lo tanto los que son considerados propietarios, pagan un impuesto, por lo tanto se sienten con derecho al uso del suelo, entonces ahí está la discusión sobre el Dominio Público y el Dominio Privado (...)" Entrevista Funcionario Municipalidad de Resistencia, diciembre 2017)

Por su parte el Código de Planeamiento Urbano de Resistencia (Ordenanza N° 523/79; Decreto Ley Provincial N° 107/79) establece una clasificación entre lagunas permanentes y transitorias permitiendo que las lagunas transitorias puedan ser llenadas si el propietario lindante a la laguna realiza las obras de desagües que reemplacen la función de almacenamiento.

En el año 1998 la Administración Provincial del Agua (APA) formuló la Resolución N° 1111/98 estableciendo las restricciones al uso del suelo en función de las cotas y líneas de ribera para el AMGR. Normativa que fue derogada en 2017 por la Resolución N° 303, modificándose el apartado de "Usos Permitidos" donde establece que ninguna laguna puede ser llenadas dejando sin efecto la clasificación entre lagunas transitorias y reservorios o permanentes entrando en una contradicción con el Código de Planeamiento Urbano vigente.

"(...) el propietario te dice esto es mío y lo reconoce el Estado, lo reconoce la dirección de catastro municipal, la dirección de catastro provincial, tiene el sello de los agrimensores que hicieron la mensura, el sello de los escribanos, registro de la propiedad dice que es privado (...) los vecinos actúan según lo que dice el Código de Planeamiento, y deciden construir o llenar, o no hacerlo, en función de lo establecido en dicho instrumento normativo (...)" (Entrevista a funcionario de la APA, diciembre 2017).

Estas contradicciones finalmente se terminan en muchas ocasiones dirimiendo en la justicia, tras largos procesos.

"(...) El Superior Tribunal de Justicia falla a favor de la medida de zonificación que busca el bienestar en general en contra del bienestar particular y ahí se hace fuerte, en todo lo que es la construcción formal, no la informal (...)" (Entrevista a funcionario de la APA, diciembre 2017).

El análisis del aspecto normativo integrado por conjunto de disposiciones legales que regulan directa o indirectamente los recursos hídricos del AMGR y del aspecto institucional administrativo, que incluye a los niveles jurisdiccionales, órbitas de gobierno y dependencias involucrados en su gestión, revela la falta de abordaje integral para el tratamiento del sistema lacustre del AMGR, la inexistencia de multidimensionalidad e integración institucional y la superposición de jurisdicciones y vacíos legales.

Reflexiones finales

El desarrollo del estudio, permitió evidenciar que existen una serie de superposiciones, fragmentaciones, contradicciones y vacancias en el marco normativo de los tres niveles jurisdiccionales im-

plicados en la regulación del sistema lacustre del AMGR. Situación que sumada a la poca claridad en relación a las competencias de los diferentes organismos y sus incumbencias, generan una des-coordinación de esfuerzos y acciones que poco contribuyen al abordaje integral que requiere una problemática tan compleja.

Por lo expuesto precedentemente se propone los siguientes lineamientos para una gestión interinstitucional de abordaje integral de las lagunas del AMGR, con tres ejes principales de actuación:

1) Abordaje integral a partir de la articulación interinstitucional e interjurisdiccional:

El gobierno provincial debería constituirse como nucleador y coordinador de las acciones a desarrollarse a través de algunos de los entes existentes. Debería conformarse una mesa de gestión interinstitucional con representantes designados de cada organismo involucrado que pueda contar con un órgano asesor de expertos de la UNNE, de la UTN y otros ámbitos académicos del medio.

La mesa deberá contar con un Estatuto de funcionamiento para organizar la conducción de la misma. Los encuentros serán realizados de manera periódica, publicando en el boletín oficial los re-

sultados de dicho encuentro. Entre sus primeras acciones se debe redactar un modelo de actuación definiendo lineamientos generales, roles y funciones de los distintos organismos.

2) Marco normativo claro y unificado:

Una de las primeras acciones a emprender por la mesa o el organismo sería una revisión minuciosa del marco normativo vigente, establecer los instrumentos legales necesarios para rectificar los apartados en donde entran en contradicciones con las normativas en las distintas escalas jurisdiccionales para establecer un solo criterio en el tratamiento de la gestión hídrica y en los aspectos donde se encuentran vacancias sobre las lagunas, construir el marco normativo, donde no dejen dudas sobre los lineamientos de acciones fundamento en el desarrollo sustentable y la preservación del recurso natural.

3) Campañas de educación ambiental para concientizar a la población:

La concientización de la población del AMGR acerca de las condicionantes del territorio y cuidado requerido por el territorio natural, modificado permanentemente para configurarse en soporte de las actividades humanas, es una materia pen-



Figura 3. Propuesta de Modelo de la Mesa de Gestión Interinstitucional.
Fuente: elaboración propia.

diente, que debe ser sostenida como una política de Estado.

Los análisis realizados y los lineamientos planteados pretenden constituirse en un aporte concreto hacia la resolución de una problemática que lleva años de conflictos entre actores con disimiles visio-

nes e intereses sobre los recursos hídricos.

Referencias bibliográficas

- Aguirre Madariaga, E.; Alcalá, L. (2007) *Lagunas del Gran Resistencia*. Edición del autor. Santa Fé.
- Barreto, M. A.; Alcalá, L. I.; Benítez, M. A.; Fernández, M. E.; Giró, M.; Pelli, M. B. y Romagnoli, V. Colaboración especial: Depetris, Noel. 2014. "La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003–2007). Análisis y recomendaciones". Buenos Aires: DISEÑO,
- Barreto, M. A.; Alcalá, L.; Benítez, M. A.; Fernández, M. E.; Giró, M.; Pelli, M. B.; Romagnoli, V. (2014) Áreas urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos. En Karol y otros: (2014) *Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura* E-Book. Universidad Nacional de La Plata La Plata; Año: 2014; p. 1211 – 1223 En línea en: http://www.upel1.org/libro_digital.
- Fernández, M. E.; Romagnoli, V. (2004) La política habitacional para la emergencia hídrica: Primer eslabón de instrumentación. Argentina. Década 1992 – 2002. En línea en: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc15595/doc15595.htm>
- Fernández, M. E.; Romagnoli, V. (2004) Tres componentes en el análisis de la Política Habitacional en atención a la Emergencia Hídrica. AMGR, Chaco, Argentina. En línea en: <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/com2004/7-Tecnologia/T-052.pdf>
- Romagnoli, V. (2016). "La construcción de las necesidades habitacionales en las Políticas Públicas como un proceso de disputa entre actores". En: Pérez Rubio, Ana María y Barbetti, Pablo (coordinadores.) "Prácticas Sociales, significaciones y prácticas". Estudios Sociológicos Editora. Bs. As. Págs. 129–150.
- Romagnoli, V. (2015) La disputa por la configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas. Construcción de un marco interpretativo para su abordaje. En Revista ADNea Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino, Editorial de Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE. Vol.3, N° 3. Págs. 101–115. Versión Digital disponible en: <http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/adnea/ano-2015/adnea-vol3-n-3.pdf>. ISSN 2314–114X.