

PALABRAS CLAVE

Territorio,
Desarrollo,
Resiliencia

KEYWORDS

Territory,
Developing,
Resilience

GESTIÓN URBANA EN CLAVE RESILIENTE. FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA EL ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN RESISTENCIA, CHACO, ARGENTINA

*RESILIENT URBAN MANAGEMENT. THEORETICAL
FOUNDATIONS FOR THE GREATER RESISTANCE
METROPOLITAN AREA, CHACO, ARGENTINA*

> **SANDRA RAQUEL FOGAR**

Universidad Nacional del Nordeste
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Taller Vertical "A"

RECIBIDO

29 DE ABRIL DE 2021

ACEPTADO

5 DE AGOSTO DE 2021



EL CONTENIDO DE ESTE ARTÍCULO
ESTÁ BAJO LICENCIA DE ACCESO
ABIERTO CC BY-NC-ND 2.5 AR

> **CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO (NORMAS APA):**

Fogar, S. R. (2021, mayo-octubre). Gestión urbana en clave resiliente. Fundamentos teóricos para el Área Metropolitana del Gran Resistencia, Chaco, Argentina. [Archivo PDF]. *AREA*, 27(2), pp. 1-13. Recuperado de <https://publicacionescientificas.fadu.uba.ar/index.php/area/article/view/1878/2237>

RESUMEN

La perspectiva crítica posibilita analizar estrategias de intervención en el territorio urbano, desde un enfoque que interpela la noción moderna capitalista de desarrollo. Desde este posicionamiento se revisan concepciones y prácticas impuestas por la cultura dominante. La búsqueda de un paradigma desde el cual proponer otra estrategia de gestión, aplicada al caso de Resistencia, tensiona la lógica urbana fundacional y el manejo mercantilista que se impuso a las condiciones de vulnerabilidad hídrica, y la interpela en clave resiliente, orientada a alcanzar modos de ocupación ambiental y social más equilibrados y equitativos.

ABSTRACT

The critical perspective of knowledge and of the social, makes it possible to analyse intervention strategies in the urban territory, from an approach that challenges the modern capitalist notion of development. From this position, conceptions and practices imposed by the dominant culture are reviewed. The search for a paradigm from which to propose another management strategy, applied to the case of Resistencia, stresses the foundational urban logic and the mercantilist management that was imposed on the conditions of water vulnerability, and challenges it in a resilient key, aimed at achieving ways more balanced and equitable environmental and social occupation.

> ACERCA DE LA AUTORA

SANDRA RAQUEL FOGAR. Doctoranda en Arquitectura y Urbanismo en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD) de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNdMP). Magíster en Gestión Ambiental por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Especialista en Docencia Universitaria por la Facultad de Humanidades (FH-UNNE).

Arquitecta por la FAU-UNNE. Directora de la Maestría en Gestión Ambiental del Territorio Urbano, FAU, UNNE. Docente Investigadora. Jefa de Trabajos Prácticos (JTP), Trabajo Final de Carrera, Taller Vertical "A" (TVA-FAU-UNNE). Integrante PI 18C004, Secretaría General de Ciencia y Tecnología (SGCyT-UNNE).
✉ <sanfogar@outlook.com>

Introducción

El estudio de las intervenciones en el territorio de las ciudades, constituye un tema insoslayable para comprender algunos de los problemas que derivan de ese campo, en el que la formulación de planes está determinada por las concepciones en las que se fundan y desde las cuales se los elabora y aplica. Una de las cuestiones necesarias para su comprensión, es conocer la estructura fundacional y los procesos de crecimiento de las ciudades, pues estos reflejan las concepciones que guiaron las formas de ocupación del territorio y determinaron el diseño urbano.

En Argentina, los antecedentes más claros acerca de la gestión territorial en las ciudades provienen, en la mayoría de los casos, de modelos gestados en los países de Europa Occidental, durante la modernidad de la primera mitad del siglo XX.

Estos, dan cuenta de la aplicación de cánones que impulsaron el ordenamiento territorial centrado en la noción de desarrollo impuesta por la cultura dominante, lo cual derivó en muchos casos, en intervenciones ajenas a las condiciones territoriales, físicas y culturales de las ciudades donde fueron reproducidos.

En este sentido, se analiza el caso de Resistencia, capital de la provincia del Chaco, Argentina, de estudio significativo, pues resulta de la articulación de fenómenos de origen natural y acción antrópica, cuyo proceso de crecimiento y estrategias de gestión han estado atravesados por agudas condiciones de vulnerabilidad hídrica.

La ciudad de Resistencia, objeto de discusiones y debates en diversos ámbitos (de intelectuales, académicos, políticos y otros sectores de la sociedad civil), pone de relieve la lógica moderna, la disputa de intereses plasmada en el territorio y lo controvertido de las estrategias de uso y ocupación implementadas.

Los resultados trajeron como consecuencia manejo de recursos naturales no adecuados, formación de enclaves de riqueza, ocupación ilegal de áreas ambientalmente vulnerables y segregación de sectores sociales empobrecidos, consolidándose como una nueva categoría de desigualdad urbana.

El presente artículo, recupera avances de la investigación realizada en el marco de la tesis doctoral en curso *Resistencia Resiliente. Gestión territorial para el Área Metropolitana, año 2021*, y aborda el diseño urbano fundacional empleado que, en instancias del proceso de crecimiento y extensión experimentado, evidencia la desarticulación entre el modelo originario rígido

y un territorio cursado por ríos de llanura. Asimismo, muestra las consecuencias de la continuidad y uso arbitrario de la trama en un suelo de alta vulnerabilidad hídrica; de esta manera, se interpela la noción de desarrollo impuesta por la cultura dominante, en que se fundaron las acciones que aspiraron a ordenar el crecimiento en el territorio de las ciudades y, a la luz de nuevas herramientas conceptuales, se asume una mirada en clave resiliente para proponer estrategias de intervención orientadas a alcanzar modos de ocupación ambientalmente más equilibrados y socialmente más justos.

Descripción de la situación problemática

Las grandes transformaciones en el territorio de las ciudades durante el siglo XX, estuvieron básicamente circunscriptas a tres aspectos: la implementación de políticas públicas subordinadas al modelo económico y financiero capitalista, el vertiginoso crecimiento demográfico y los cambios producidos por los avances científico-tecnológicos de la Segunda Revolución Industrial.

Aunque en general estos cambios quedaron sujetos a procesos que más tarde o más temprano se internacionalizaron, la modernidad en su etapa de despliegue desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX, y en el marco de singulares sucesos sociales y políticos, impulsó transformaciones radicales provenientes de ideas científicas acerca de la planificación del territorio, que se fueron reproduciendo rápidamente a escala mundial.

Los preceptos modernistas fundados en el “control del suelo urbano [...] en ideas racionales y en los principios relativos a la función social de la tierra” (Carmona y Arrese, 2014, p. 22), inician también un ininterrumpido proceso de mutaciones que determinaron modos particulares de ocupación de las ciudades, y que se prolongaron con rasgos diferenciados pero sostenidos, hasta la actual era de la globalización.

Si bien los resultados obtenidos, no fueron los esperados en aquel momento por urbanistas y planificadores, casi un siglo más tarde y en un escenario de profundas transformaciones geopolíticas atravesado por la revolución de las comunicaciones, los modos de ocupación del territorio muestran que este continúa sin cumplir con la función de bien social a la que aspiraron. Basado en la idea capitalista de desarrollo, entendido como proceso necesario para

alcanzar el progreso, que suponía mejorar las condiciones de vida sobre la base del enriquecimiento por acumulación de capital monetario, el manejo del territorio ha ido paulatinamente pasando de manos de los estados a manos de los mercados. Queda así relegada su condición de bien social, ahora reducida a la de bien económico.

Esto dio lugar a proponer estrategias de intervención, caracterizadas por modelos urbanísticos “transferidos directamente desde contextos metropolitanos a colonias o países culturalmente dependientes” (Almandoz, 2002, p. 38).

Pero la importación urbanística, no fue el único problema que caracterizó la lógica capitalista de la modernidad pues, además de fortalecer los espacios de actuación y decisión de los mercados “la intervención urbana del capital financiero y la privatización de los servicios urbanos y del suelo urbano profundizaron aún más las contradicciones sociales urbanas” (Molano Camargo, 2016, p. 4).

Ello fue gradualmente dando lugar a una evidente polarización socio territorial, con creciente pérdida de posesión de la tierra por parte de los sectores empobrecidos, que fueron desplazados hacia las periferias o áreas degradadas, conformando enclaves de pobreza y aislamiento, con el consecuente deterioro de la calidad ambiental.

En tal contexto, los planes urbanos, que pretendieron estar a la altura de estos cambios, aunque introdujeron innovaciones canónicas con avances en los modelos metodológicos y técnicos empleados (con mejoras higienistas, conectividad física y delimitación por usos), no cuestionaron la idea de desarrollo capitalista, todo lo cual derivó en políticas de gestión donde el rol preponderante del mercado se materializó en la sobreocupación y sobreexplotación del territorio.

El abordaje de esta problemática, nos conduce a considerar dos cuestiones relevantes para estudiar los procesos de crecimiento de las ciudades: la implementación de modelos importados y las estrategias de gestión fundadas en la idea dominante del desarrollo capitalista. Ambas suponen un posicionamiento epistemológico desde el cual pensar y actuar. Desde esta perspectiva, interesa como objeto de estudio, el caso de la ciudad de Resistencia, pues gran parte de los conflictos territoriales actuales giran alrededor del modelo fundacional y de los procesos de crecimiento y ocupación.

Su situación de ciudad ribereña en suelo de llanura, muestra el fuerte contraste e incompatibilidad con el esquema rígido de

la cuadrícula, que se mantuvo en el proceso de extensión de la estructura urbana y que, al consolidarse, la condenó a enfrentar, desde hace más de un siglo, sucesivos períodos de inundaciones que produjeron impactos y pérdidas directas y colaterales escasamente valuadas.

Reflexionar sobre la compleja articulación modelo-territorio, supone cuestionar la disfuncionalidad evidente entre ambos, y entre desarrollo y estrategias de crecimiento, aplicadas en la gestión urbana.

Las indagaciones se orientan hacia la búsqueda de otros caminos que posibiliten alcanzar mejores condiciones de vida en la ciudad.

La centralidad de la noción de desarrollo en la gestión urbana

La historia de la humanidad, nos muestra que la conquista de territorios fue el patrón utilizado para diferenciar países centrales, dominantes y económicamente independientes, de países periféricos, empobrecidos y económicamente sometidos.

Pero, además, pone en evidencia dos cuestiones. Por un lado, muestra que los territorios han sido y siguen siendo escenario permanente de conflictos y objeto de disputa de intereses, que se agudizan cuanto más y mejores recursos naturales poseen; por otro lado, que las acciones que dieron lugar a las transformaciones territoriales son fiel reflejo de los tiempos políticos y económicos por los que transitan los pueblos a lo largo de su historia.

Tras la segunda posguerra, los modos de intervención relativos a uso y apropiación territorial en el marco del acelerado crecimiento poblacional estuvieron determinados, fundamentalmente en los países de Europa Occidental, por la concepción moderna dominante del desarrollo capitalista. Desde la década del cincuenta en adelante, el uso del término *desarrollo* cobró inusitada centralidad, y fue noción fundante para pensar estrategias de planificación, resurgiendo con renovada fuerza y protagonismo en las últimas décadas.

Sucesor de la idea occidental de progreso, fue incorporándose al campo del urbanismo, asociado siempre a cuestiones relacionadas con transformaciones para la prosperidad, ampliación de oportunidades y mejores condiciones de vida, pues promovió la idea de progreso a partir de la racionalidad científica, vinculada al crecimiento económico, científico y tecnológico.

Así, la modernidad, entendida como experiencia histórica que media entre un proceso económico y una visión cultural, tiene un vínculo que está dado por el denominado *desarrollo* (Anderson, 1991, p. 93). Traza además un período de carácter complejo, por lo contradictorio y polémico, que se manifiesta en todo el mundo, y supone una ruptura con el pasado. Basada en el dominio científico de la naturaleza y la razón universal del pensamiento racional, significó bajo el lema del *desarrollo*, la instalación de la lógica económica liberal. En los hechos, junto con las formas dominantes de producción y acumulación de capital, cobra fuerza la cuestión vinculada con los modos de manejo para la explotación de los recursos naturales (incluido el territorio), pues la matriz capitalista prescinde de los efectos ambientales que produce y no reconoce la gravedad de las prácticas que condujeron a los desequilibrios actuales. En este contexto, el advenimiento del movimiento moderno, fenómeno esencialmente urbano, cambió el paradigma del diseño de las ciudades. Atravesó todo tipo de fronteras –geográficas, étnicas, de clase, nacionalidad e ideología– e invocó la racionalidad, reduciéndola al concepto de máquina viviente que, coherente con los avances tecnológicos, produjo fuertes impactos en los ecosistemas, la morfología de las ciudades y el ambiente.

Las ideas funcionalistas de descongestión, la importancia de la conectividad y el transporte en la estructura urbana, la introducción del verde en el interior del tejido, la diferenciación entre lo público y lo privado y las decisiones sobre densidad, no alcanzaron a consolidar modelos socialmente más equitativos.

En nuestra región, los procesos de crecimiento poblacional se dieron aceleradamente entre fines del siglo XIX y principios del XX, en coincidencia con el auge de la constitución y consolidación del campo disciplinar del Urbanismo, resultado de reflexiones que promovieron entre otras cosas, profundos debates acerca de la necesidad de elaborar planes que marquen el rumbo de la expansión urbana.

Años más tarde, sobre la segunda mitad del siglo XX, la idea desarrollista de crecimiento sostenido e ilimitado, impulsó prácticas de planificación que se sustentaban en el consumo también ilimitado de materia prima y dominación de la naturaleza. Este enfoque se orientó a controlar el desordenado y vertiginoso crecimiento, desde una mirada que, con diferentes matices, impulsó la ocupación del

suelo más allá de las aptitudes territoriales locales, que perduran hasta la actualidad.

La gestión territorial, se da hoy en un contexto mundial en que el sistema capitalista, ahora de escala planetaria, igualó los procesos urbanos de transformación que aumentaron los desequilibrios ambientales consolidando fenómenos de gentrificación, densificación, suburbanización y recalificación del uso del suelo, en medio de la profundización de las desigualdades sociales.

Resistencia, entre modelo fundacional y desarrollo

De entre las denominadas “colonias agrícolas” (Gutiérrez, 1983, p. 494), uno de los ejemplos más evidentes es el de la ciudad de Resistencia, capital del Chaco. Es la ciudad más poblada de la provincia y constituye el principal centro cultural y económico del Departamento San Fernando. Forma, junto con las localidades de Barranqueras, Fontana y Puerto Vilelas, el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR).

Con casi 400 mil habitantes (INDEC, 2010), irregularmente distribuidos en el territorio, el AMGR se fue consolidando como continuo urbano, debido a la integración mediada por el crecimiento acelerado de los municipios que la conforman, donde los límites de dominio se fueron haciendo cada vez más difusos. Resistencia forma parte de las nuevas fundaciones que utilizaron modelos liberales y trazados de la urbanística decimonónica europea, resultado de la estrategia geopolítica empleada en la formación del Estado argentino, paradigma del modelo colonizador impulsado por el pensamiento liberal del siglo XIX, en el marco de un proceso caracterizado por un Estado nacional al servicio de las potencias extranjeras.

La denominada *Argentina unificada*, instaló el dominio de la cultura europea, sobre la base del exterminio o el sojuzgamiento de los pueblos originarios para usurpar sus territorios y explotar los recursos naturales, implementando una economía extractivista replicada desde la Patagonia hasta el Gran Chaco.

La representación simbólica del nuevo orden republicano, reflejada en la Ley de Inmigración y Colonización¹, operó como instrumento jurídico-legal y técnico para la fundación de estos poblados, Resistencia entre ellos.

Hacia 1876 una comisión encargada de elegir y trazar el lugar donde fundar Resistencia, dispone la distribución de tierras para los futuros pobladores,

1. Reglamentada durante la presidencia de Nicolás Avellaneda en 1876.

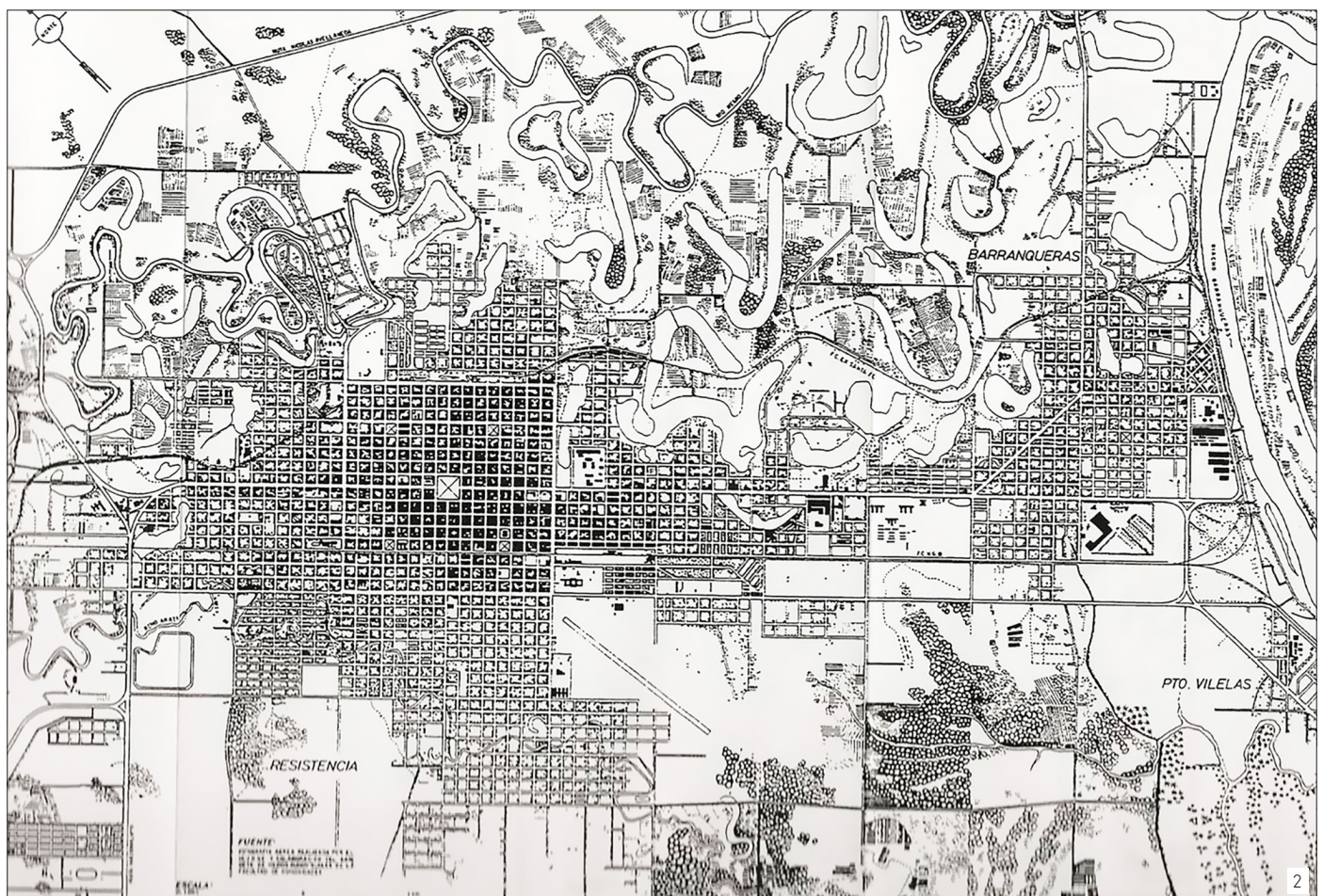
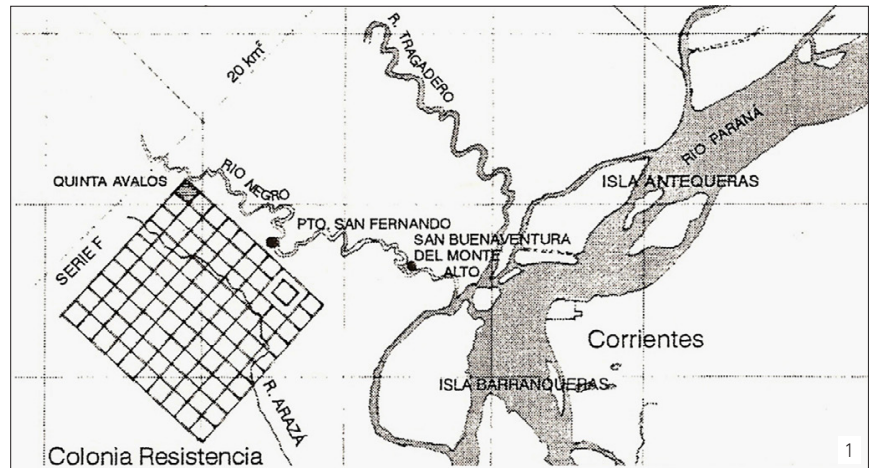
inmigrantes mayoritariamente provenientes de colonias españolas e italianas. Su configuración visibiliza la correspondencia entre cuerpo legal y el “trazado ortogonal, que nace de un similar ordenamiento territorial, en el cual el núcleo urbano es solo una parte modulada pequeña de las más amplias dimensiones de loteos de chacras o tierras agrícolas-ganaderas” (Gutiérrez, 1983, p. 496). Se define con una trama regular en damero, a 45° respecto de los puntos cardinales, con límites que forman un cuadrado de 400 hectáreas (Figura 1).

La eficiencia modélica funcional, morfológica y espacial, se contrapone sin embargo, a las condiciones físicas y naturales del territorio de aplicación. La rigidez de la cuadrícula, facilita su trazado, pero resulta incompatible con un territorio que ocupa el valle aluvional de los ríos Paraná y Paraguay. Su relieve, de planicie levemente cóncava, tiene escaso escurrimiento para el drenaje de las aguas. Además, está atravesado de noroeste a sureste por dos cursos de agua: el río Negro al norte y el riacho Arazá al sur, que forman en su recorrido numerosas lagunas semilunares y meandros. La incompatibilidad territorio-tipología urbana, se agudizó con la ocupación de muchos

reservorios activos, en flagrante desafío al comportamiento natural de sus ríos y lagunas, resultando en un territorio caracterizado por condiciones de *vulnerabilidad* o estado de debilidad de carácter hídrico, al que se ve expuesta cíclicamente la comunidad (Figura 2). Todo ello ha reducido notablemente la calidad de vida de los habitantes de la ciudad pues, al problema de la incompatibilidad se suma la implementación de acciones que priorizaron la mercantilización del suelo independientemente de sus condiciones naturales.

Figura 1
1875. Mapa del trazado de la Colonia Resistencia por la Comisión Föster-Seelstrang.
Fuente: Altamirano (1987, p. 55).

Figura 2
Planta urbana del Gran Resistencia. Meandros del río Negro y lagunas.
Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Resistencia.





Fotografía 1

Izquierda: laguna Argüello *recortada*.

Fuente: registro fotográfico del Ing. Rohrmann, en vuelo el 4 de noviembre de 2005.

Fotografía 2

Derecha: río Negro y laguna Avalos, atrás la laguna Villa Chica, *cortada* por la avenida Rivadavia.

Fuente: registro fotográfico del Ing. Rohrmann, en vuelo el 4 de noviembre de 2005.

Fotografía 3

Abajo: laguna Francia Argentina *cortada* por la avenida Rissione; y a la izquierda, *terminada* por la calle 11 y avenida Italia; la foto fue tomada luego de grandes lluvias registradas en noviembre de 2009.

Fuente: registro fotográfico del Ing. Rohrmann, en vuelo el 24 de noviembre de 2009.

La ocupación y relleno de cauces de aguas, resultó en un territorio de *riesgo* o de peligro de inundaciones por lluvias, desbordes de ríos y lagunas o ambos a la vez, que muchas veces derivaron en eventos conocidos con el nombre de *desastre*. Este fenómeno, entendido como aquel al que solo es posible enfrentarse luego de ocurrido, acarrea además, conflictos colaterales vinculados con importantes pérdidas de carácter económico, sanitario y social (Fotografías 1, 2 y 3). De los estudios realizados en el marco de la Administración Provincial del Agua (APA) autoridad competente en el manejo de los recursos hídricos de la Provincia del Chaco, surge el registro minucioso del comportamiento de los ríos en Resistencia, mediado por el proceso de ocupación y crecimiento urbano.

Los datos temporalmente ordenados que se consignan en el Cuadro 1 (página siguiente), dan cuenta de periódicas crecientes y sucesos considerados relevantes en el manejo de tales eventos, entre mediados del siglo XIX (antes de la fundación de la ciudad) y fines del siglo XX.

La lectura de estos datos, pone en evidencia que las decisiones tomadas en ámbitos políticos y técnicos y las estrategias de gestión empleadas, sin considerar a los ríos como piezas centrales, acentuaron las condiciones históricas de *vulnerabilidad*, *riesgo* y *catástrofe* del AMGR.

Vale aclarar que la *catástrofe*, en términos de expresión social de un fenómeno natural, no puede ser comprendida de manera ajena a un modo de relación naturaleza-sociedad,

Cuadro 1

AÑO	EVENTO Y ACCIONES DE MANEJO
1857	Creciente excepcional del río Paraná. Se produce la inundación del punto más elevado de la costa, que correspondería a la actual ciudad de Barranqueras.
1878	Fundación de Resistencia. Se produce la denominada Gran Inundación del Paraná, que deja la ciudad aislada de los centros de abastecimiento.
1905	Gran crecienta del río Paraná que alcanza un valor máximo de cota, igual a 8,56 m en la escala del Puerto Barranqueras.
1965-1966	El río cubre su valle de inundación durante una crecienta en la que las actuales ciudades Barranqueras y Puerto Vilelas quedan bajo agua. Como parte de la gestión de gobierno, se crea la Comisión de Obras de Defensas contra Inundaciones.
1979	Se inaugura el Dique Regulador del río Negro, en la Ruta N° 63, Barranqueras-Antequeras, para control de aguas de este río interno.
1982-1983	Frente a una crecienta menor del río Paraná, colapsan las estructuras del dique, dejando como saldo la evacuación de 35 mil personas, la destrucción de aproximadamente 10 mil viviendas y otras pérdidas globales, cuyo valor fue estimado en más de 100 millones de dólares. El río Paraná marca territorio, inundando su valle durante el período de un año. Se inician las obras que corresponden a la construcción de las denominadas defensas, que consisten en consolidar un sistema de terraplén continuo a modo de anillo de protección, en el perímetro de la ciudad de Resistencia. Sin embargo, se deja libre el tramo del sector que ocupa el barrio Miranda Gallino, convirtiéndose en el punto vulnerable de este esquema de cierre.
1992	Se inicia en Barranqueras la obra de cierre del río Negro con un terraplén contra el puente de la avenida San Martín, que resulta una medida económicamente costosa y escasamente eficaz. Se produce una crecienta brusca del río Paraná, que alcanza una altura máxima de cota igual a 8,25 m. El agua llega hasta la plaza central de la ciudad, dejando un saldo de 4.998 personas evacuadas. Es la primera vez que se vinculan las crecidas con el fenómeno de El Niño.
1994	El gobierno nacional contrata a la consultora inglesa Sir Williams Halcrow and Partners Ltd., a través de la Sub Unidad Central de Coordinación para la Emergencia Hídrica (SUPCE) dependiente del Ministerio del Interior, para que elabore con un diagnóstico y líneas de acción destinadas al control del sistema hídrico regional. La consultora inglesa, presenta el correspondiente trabajo bajo el nombre de "Estudio de regulación del valle aluvial de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay para el control de las inundaciones". De alta calidad técnica, la producción de este trabajo se convirtió en material de consulta permanente por parte de profesionales y especialistas competentes en la materia, que formaban parte de los entes gubernamentales de las provincias de la región comprendidas en este sistema. El nivel de desarrollo y profundidad con que fue elaborado posibilitó que hasta el día de hoy continúe siendo material de consulta de expertos.
1997-1998	Se registra una inundación de corta duración, causada por la crecienta del río Iguazú. Se cierra el paso del río Negro en el puente de la avenida San Martín de Barranqueras; los ríos Negro y Paraná se desconectan. El cierre (que llegó a estar en riesgo severo de colapso) evitó una inundación similar a la de 1982, causada por la rotura del dique.

Fuente: Rohrmann (2010).

pues el fenómeno “no viene nunca dado por el evento mismo, con independencia de su espectacularidad y magnitud, sino que se vincula con la forma en que ese evento interactúa con condiciones sociales específicas” (Brailovsky, 2010, p. 21).

Así, el proceso de crecimiento y extensión de la estructura urbana regular y la ocupación de zonas de riesgo hídrico severo, con invasión de cauces y rellenos de lagunas,

se fundó en la lógica del mercado y el capital financiero que promovieron en nombre del desarrollo, un modelo urbano que al mismo tiempo causó segregación socioterritorial.

La posesión de áreas de calidad física y ambiental quedó en manos de sectores privilegiados, generando saturación del suelo en el área central de la ciudad, ocupación ilegal de tierras por parte de sectores sociales

empobrecidos, formación de enclaves de pobreza en bordes de lagunas y zonas indudables, generando también conflictos de carácter socioterritorial.

La resiliencia como herramienta conceptual para la gestión del AMGR

Son muchas y muy diversas las variables que operan en la constitución del territorio de las ciudades.

De entre ellas, nos interesa reflexionar acerca de cuáles serían las herramientas más adecuadas para planificar una ciudad como la que aquí se describe.

Para ello, entendemos necesario asumir una mirada que, en principio, tome distancia epistemológica de la tradición y el pensamiento occidental dominante, tan arraigado en nuestra cultura.

Apartándonos de la epistemología occidental, “construida a partir de las necesidades de la dominación capitalista y colonial” (De Sousa Santos, 2010, p. 8), desde la cual fueron fundadas muchas ciudades latinoamericanas, indagamos críticamente sobre ciertos aspectos de la urbanística que tuvo lugar entre fines de siglo XIX y principios del XX. En esta práctica, se impuso un modelo transportado principalmente desde España y Francia, de corte insustentable que no considera la dimensión ambiental, y en el cual importa más alcanzar metas de crecimiento económico, a través del lucro y la competitividad: se alienta la artificialización del ambiente y se rechazan los límites ecológicos.

Con la imposición de la epistemología occidental se fue instalando un modo de pensar y hacer ciudad que toma distancia de la cultura local y presenta enorme discrepancia con la realidad regional, pues “la ceguera de la teoría acaba en la invisibilidad de la práctica y, por ello, en su subteorización” (De Sousa Santos, 2010, p. 18).

En el caso del AMGR, restablecer condiciones de vida alejadas del riesgo, implicaría plantear dos líneas de análisis: la necesidad de producir un cambio de paradigma, y hallar una nueva herramienta teórica-metodológica que posibilite recobrar un estado aceptable de equilibrio para la sustentabilidad del sistema urbano.

En relación con la búsqueda de herramientas puestas a recuperar condiciones aceptables de vida, el vasto campo del conocimiento ambiental, nos abre las puertas a indagar en el camino de la *resiliencia*.

Esta noción, de novedosa aplicación en el ámbito del saber ambiental, es más reciente aún en el de los estudios urbanos.

En principio podríamos decir que se trata de un concepto relativamente nuevo, aún no suficientemente explorado y como tal, su análisis y aplicación reviste complejidad, ya que hasta el momento alcanzó relativa validez teórica más que empírica.

El origen del término, define propiedades físicas de aquellos materiales que poseen el atributo de la elasticidad, que consiste en deformarse al ser sometidos a una fuerza de determinada intensidad y recuperar estructura y forma, al cese de esta.

La traslación terminológica se da primero en el campo de la ecología, casi a fines del siglo XX, cuando Crawford Holling lo utiliza para explicar la capacidad de ciertos ecosistemas o sistemas complejos para mantenerse estables o menos vulnerables, frente al estímulo de desajustes o perturbaciones externas.

Pero su aplicación en otros ámbitos del saber científico, sobre todo en las ciencias sociales, ocurre recién luego de varias décadas, lo cual ha llevado a hablar de resiliencia económica, resiliencia social, resiliencia climática, entre otras.

Este rasgo de adaptabilidad a diferentes espacios del conocimiento, da cuenta del carácter multidimensional y transdisciplinar del término que, como objeto de estudio, asume para su comprensión la articulación de diversos saberes y disciplinas.

En cuanto a los estudios urbanos, se refiere a:

La adaptabilidad que muestran algunas ciudades para enfrentarse a procesos de declive y revertirlos, lo que supone un incremento de sus ventajas competitivas, pero también de su cohesión social interna, sus procesos de gestión local, su calidad de vida y su sostenibilidad, aumentando de ese modo las posibilidades [...] que puedan generar un nuevo dinamismo (Méndez, 2012, p. 218).

Nos parece importante señalar que el área metropolitana desempeña un rol geopolítico y económico central en el sistema regional fluvial-lacustre, donde Resistencia como núcleo originario, cuenta además con la ventaja de ser una ciudad joven (de solo 156 años desde su fundación) y, por lo mismo, con muchas posibilidades de recuperarse.

Aplicada a un sistema urbano, la resiliencia se plantea como su capacidad potencial para desarrollar aptitudes, mediante un proceso dinámico de adaptabilidad, lo cual le permitiría conservar condiciones

esenciales de su estructura constitutiva o bien su recomposición, y con ello alcanzar estabilidad ante un tipo de disturbio ocasionado por la acción de agentes externos.

En estos términos, la noción de resiliencia supera la de resistencia, pues implica un proceso de reconstrucción a partir del momento en que un sistema sufre un efecto adverso.

No consiste en retornar a condiciones previas, sino adaptarse a nuevas condiciones de transformación. Se trata de la habilidad de un sistema complejo que, sometido a perturbaciones externas, puede transformarse, asumiendo otra forma de comportamiento, sin colapsar. De allí, podemos decir que la noción de ciudad resiliente “constituye una metáfora emergente para describir e interpretar la capacidad mostrada por algunas para enfrentar adversidades, origen de graves impactos que cuestionaron su futuro, consiguiendo recuperarse y continuar su proceso de desarrollo” (Méndez, 2012, p. 216).

Pero si bien cada ciudad muestra una capacidad diferente para recuperarse, en todos los casos, la aptitud para enfrentar efectos adversos se mide por la magnitud de las perturbaciones que puede absorber el sistema (Calvente, 2007).

En el caso del AMGR, pensar en *clave resiliente* supone cambios en la ocupación del territorio y formas de ampliación de la estructura urbana, para modificar el estado de vulnerabilidad sostenida que podrá disminuir en el caso de que su capacidad de resiliencia, posibilite equilibrar la tensión que enfrenta el riesgo.

Para definir el estado o condición de resiliente, hay tres características fundamentales que deben tenerse en cuenta:

- > La cantidad de transformaciones que el sistema puede resistir sin modificar esencialmente sus propiedades estructurales y funcionales.
- > El grado en que el sistema puede recomponerse.
- > La capacidad del sistema para desarrollar aptitudes para readaptarse.

Hay que considerar también el hecho de que los sistemas urbanos son dinámicos, no estáticos, condición que a su vez está determinada por cuatro factores interrelacionados:

- > Las perturbaciones que desestabilizan el sistema.
- > La historia de las transformaciones del sistema para el proceso de renovación y reorganización.

- > La diversidad del sistema, que provee fuentes para posibles respuestas adaptativas.
- > El acceso a la información.

La omisión de algunos de estos factores, debilita la posibilidad de que el sistema sea sustentable y sostenible.

En el caso del AMGR, podríamos mencionar, respectivamente, los siguientes rasgos que definen cada uno de los factores:

- > Modelo urbano fundacional y de crecimiento inadecuado con relleno de lagunas, ocupación de áreas inundables y ausencia parcial de infraestructura adecuada.
- > Comportamiento geomorfológico del territorio y proceso de crecimiento urbano con disminución de número y superficie de lagunas y reducción de suelo permeable.
- > Delimitación de grado de vulnerabilidad por zonas e identificación de aptitud de cada área según tipo de uso y densidad de ocupación.
- > Disponibilidad de información técnica calificada.

Otra cuestión que interesa con respecto a la resiliencia urbana, es que está asociada o es complementaria de la noción de sustentabilidad (Calvente, 2007). Ambas aluden al estado de equilibrio de un sistema, pero mientras la primera es de carácter dinámico, en términos del proceso requerido para desarrollar habilidades que permitan enfrentar efectos adversos y alcanzar el equilibrio necesario, la segunda es de carácter estático referida al sustento o cimiento que requiere un sistema para encontrarse en estado de equilibrio.

Por otra parte, un sistema resiliente implica particularidades intrínsecas fundamentales que se deben tener en cuenta:

- > No constituye una propiedad absoluta, ni fija e inmodificable; es variable en espacio y tiempo y depende de la interacción del sistema con las condiciones de contexto en que se encuentre.
- > Está sujeto a condicionantes internas del sistema urbano, grado de cohesión social, nivel de desarrollo y calidad de la gestión local, recursos económicos y financieros disponibles, entre otras.
- > Es susceptible de disminuir su condición resiliente, es decir, su capacidad de reorganización ante perturbaciones que antes no le producían efectos adversos.

> No puede ser definida como la propiedad de los sistemas complejos de volver a un estado previo a las perturbaciones, pues no existe ningún equilibrio al cual volver durante un proceso de reorganización.

De estas particularidades, devienen dos tipos de resiliencia, relacionados con estudios urbanos (Méndez, 2011).

Uno es el tipo de resiliencia de ciudades que subsisten a desastres de origen natural o antrópico, como son los casos de ciudades sometidas a terremotos, inundaciones, ciclones, o bien bombardeos, explosiones e incendios que, tras un determinado período de reconstrucción, pueden recuperar su dinamismo e incluso superarlo.

El otro tipo, es el de ciudades que resisten a crisis sistémicas de origen externo, agravadas por debilidades locales. Se trata de ciudades que sufrieron un largo proceso de deterioro que pone en duda su funcionalidad anterior, dando lugar a una mutación que posibilita su adaptación a nuevas condiciones de contexto; implica recomponer escenarios urbanos sometidos a un proceso destructivo de larga data, que tiene impacto directo en la vida urbana y escasa posibilidad de ser viable en el futuro, tanto interna como externamente.

Esta última, exige superar propiedades heredadas que deberán suprimirse o transformarse. Para ello se requieren estrategias innovadoras con nuevos objetivos y formas de gestión, que admitan reinventar la ciudad. El reconocimiento del tipo de resiliencia resulta útil para proponer metodologías, métodos y técnicas compatibles con una gestión urbana que aspira alcanzar un estado resiliente, lo cual también implica diferenciar entre qué se necesita hacer para recuperar el sistema urbano y cómo lograrlo.

Las condiciones descritas acerca del AMGR, nos acercan al último tipo de resiliencia.

En ella se deberían considerar en principio, dos escalas de análisis para estudiar los factores que inciden en su capacidad de adaptación: externos al área, e internos. De la interpretación del estudio de estos factores, surgirán los datos necesarios para diseñar lineamientos fundamentales para una gestión resiliente.

En el ámbito externo, correspondiente a la escala macro territorial, importa indagar acerca de los aspectos geopolíticos, económicos, legales, administrativos, culturales, relativos al rol específico que cumple el área en la región.

En el interno, de escala local, interesa el estudio del estado actual y la gestión del

territorio y sus recursos naturales (uso y apropiación), su gestión urbana (políticas públicas articuladas con gestión privada), la economía local, el estado normativo y legal, y los rasgos de los grupos sociales que operan en el sistema urbano.

De cada uno de estos surgirán los factores que dieron lugar al declive funcional y que darán paso a seleccionar las variables de análisis sobre las cuales se ha de trabajar.

Los indicadores que se obtengan darán cuenta del estado general y particular de cada escenario, de las posibilidades potenciales de superar condiciones críticas de vulnerabilidad y del ámbito de gestión correspondiente. Si bien el éxito de las ciudades resilientes se asocia con una economía diversificada y un sistema financiero eficiente, en nuestro caso es urgente evaluar el estado actual de la situación, relacionando las ganancias que resultan de la capacidad productiva con las inversiones correspondientes a la gestión urbana y gastos destinados a la recuperación de fenómenos producto de catástrofes.

Otro elemento de peso, es la disponibilidad de recursos humanos calificados para llevar a cabo la gestión y el compromiso que el colectivo social asume con la ciudad donde vive. La necesidad de comprender la *resiliencia* como proceso que indefectiblemente exige integrar acciones pasadas, en un presente orientado a alcanzar la reorganización del sistema urbano implica también, en el marco de un conocimiento en construcción de carácter multidimensional, asumir la complejidad epistemológica-metodológica de los estudios y propuestas de estrategias de gestión urbana.

Reflexiones

Las ciudades de Argentina constituyen un muestrario de lógicas proyectuales de tradición europea que, en medio de un proceso de importación urbanística, se aplicaron entre fines del siglo XIX y principios del XX, imponiendo el modelo cultural dominante. Ello llevó en algunos casos a consolidar disfuncionalidades entre modelo y territorios de aplicación, que resultaron en desequilibrios que condicionaron modos y calidad de vida de los habitantes.

La ciudad de Resistencia constituye uno de los casos testigo. Su crecimiento vertiginoso, débilmente regulado, pero no planificado, a la par de la consolidación de ciudades satélites que fueron conformando con ella el área metropolitana, ha resultado en la saturación de suelo con ocupación de áreas de riesgo,

produciendo graves y reiterados fenómenos de inundaciones por lluvias y crecidas de ríos y lagunas que la atraviesan.

En las últimas décadas, la reflexión acerca de la necesidad de revisar el manejo de los recursos naturales, y poner en valor la idea de cuidado del bien público por sobre los intereses individuales, nos desafía a pensar la gestión urbana desde otros supuestos epistemológicos y, por lo mismo, también metodológicos.

Sin embargo, corregir desaciertos en una ciudad con río no es tarea sencilla. Una ciudad ribereña no es para siempre la misma, no tiene una forma fija y cerrada; es, por naturaleza, cambiante y concentra en sí una variedad de atributos que exige superar ideas preconcebidas.

De allí que indagar en el campo de la resiliencia, conocimiento en pleno proceso de construcción en el ámbito de estudios urbanos, parte de la necesidad de recurrir a nuevas herramientas desde las cuales proponer estrategias de gestión superadoras de las actuales.

Aspirar a alcanzar el estatus de *ciudad resiliente*, implica tener plena conciencia que no se trata de una respuesta inmediata, sino de un proceso lento “que supone una transformación de la que solo cabe esperar resultados a medio o largo plazo” (Méndez, 2011, p. 221).

Si bien es importante aceptar que no existe un modelo de gestión único factible de reproducirse, entre otras cosas por las particularidades inherentes de cada ciudad y porque los factores que inciden en las disfuncionalidades urbanas son múltiples, hay en todos los casos un común denominador: la voluntad colectiva de transformación. Este proceso, al igual que todos los que involucran intereses individuales y colectivos, solo podrá surgir y sostenerse si se construye a partir de intereses comunes compartidos, independientemente de quien o quienes lo impulsen.

Promover cambios que den lugar a una agenda innovadora requerirá de acuerdos logrados en un marco de articulación entre ámbitos de decisión, programas de intervención y actores. Será también parte de la responsabilidad colectiva que compromete al Estado, los técnicos, organismos regionales y de la sociedad civil, sectores empresariales privados, las instituciones académicas,

asociaciones profesionales, y a los ciudadanos que operen como estamento de control.

Compromete además la realización de tareas de educación y concientización, antes y durante las instancias de acuerdo.

Son muchos los desafíos que implican llevar adelante esta tarea. Entre otros, el de construir una línea de base, con datos provenientes de estudios acerca de la incidencia de las “estructuras heredadas” (Méndez, 2011, p. 223) entendidas como el stock de recursos que tiene la ciudad (ambiental, físico, material, económico-financiero, tecnológico-productivo, industrial-empresarial, humano, político-institucional, tecnológico-comunicacional).

La línea de base deberá mostrar también el compromiso asumido por actores locales y la comunidad con identificación de roles, niveles de actuación e intereses en juego; la capacidad económica local empresarial y productiva, los niveles de articulación y complementariedad con la esfera política-institucional; el modelo de gestión política y las condiciones institucionales-administrativas locales y regionales; así como la inserción del AMGR en las diferentes escalas territoriales de incidencia.

El interés en adoptar la *resiliencia* como herramienta teórica, radica en explorar nuevos caminos para pensar antiguos problemas, y derribar muros epistemológicos y disciplinas del conocimiento. Pues aun cuando hay quienes critican su traslación terminológica y consideran su estudio como una cuestión de moda, con vida efímera, otros, con plena conciencia del actual despliegue de la sociedad del conocimiento, entendemos que constituye un recurso viable para construir nuevas herramientas desde las cuales explicar fenómenos cuya complejidad exige, asimismo, un abordaje complejo.

Ascher (2004) refuerza este planteo, al referirse a las transformaciones del momento histórico al que asistimos:

Las sociedades occidentales están cambiando y entran en una nueva fase de la modernidad que ve evolucionar profundamente las formas de pensar y actuar [...]. Estas mutaciones suponen y hacen necesarios cambios importantes en el concepto, la producción y la gestión de las ciudades y de los territorios, y ponen de actualidad una nueva revolución urbana (p. 18) ■

> REFERENCIAS

- Almandoz, A. (2002). Notas sobre historia cultural urbana: Una perspectiva latinoamericana. [En línea]. *Perspectivas Urbanas*, (1), pp. 29-39. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2180751>
- Altamirano, M. (1987). *Historia del Chaco*. Resistencia: Ediciones del Docente Capital Federal/Dione Resistencia.
- Anderson, P. (1991). Modernidad y Revolución [pp. 92-116]. En N. Casullo (Comp.). *El debate modernidad pos-modernidad*. Buenos Aires: Puntosur editores.
- Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Editorial Alianza.
- Brailovsky, E. (2010). *Buenos Aires, ciudad inundable. Por qué está condenada a un desastre permanente*. Buenos Aires: Ediciones Kraicon/Capital Intelectual.
- Calvente, A. M. (2007, junio). Resiliencia: un concepto clave para la sustentabilidad. *Complejidad y sustentabilidad*, UAIS-CS-200-003, pp. 1-4.
- Carmona, M. y Arrese, A. (2014). *Globalización y Grandes Proyectos Urbanos. La respuesta de 25 ciudades*. Buenos Aires: Editorial Infinito.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Gutiérrez, R. (1983). *Arquitectura y Urbanismo en Iberoamérica*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. [En línea]. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar>
- Méndez, R. (2011). Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 45(172), pp. 215-231.
- Molano Camargo, F. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*, 2(44), pp. 3-19.
- Rohrmann, H. (2010). *Las crecidas e inundaciones recurrentes en el nordeste argentino*. Resistencia: Editorial Prensa Facultad de Ingeniería-UNNE.