

## Actores estatales, políticas públicas y espacio urbano. Caso: Inundación 1983, ciudad de Formosa.

**Carina Guadalupe Angonoa**

carina\_angonoa@hotmail.com

**Florencia Viviana Muracciole**

florenciamuracciole@yahoo.com.ar

Licenciatura en Geografía - Gestión Territorial y Ambiental.

Director de TFL: Norma Josefina Vaudagna

Co-director de TFL: Osvaldo Luis Barbeito

### Resumen

En el año 1983 la ciudad de Formosa sufría una de las peores inundaciones en su historia, ya que el Río Paraguay, según el hidrómetro local había registrado una marca excepcional de 10,73 metros sobre el nivel del mar.

Esto trajo consigo un sinnúmero de consecuencias sociales, políticas, ambientales, económicas y urbanísticas.

Por ello, el propósito de esta investigación es evidenciar el proceso de producción de espacio urbano generado a partir de ese momento histórico, a través de las políticas públicas que se fueron implementando. Debido a que, en el momento que se produce el fenómeno, la ciudad no contaba con planificación previa, las políticas públicas no incluían la posibilidad de una contingencia de una magnitud semejante.

En relación con ello, se pretende mostrar cómo la materialización de esas políticas públicas que se llevaron a cabo generó un proceso de producción de un nuevo espacio urbano y cómo actualmente la implementación de las mismas modifican la configuración y dinámica actual de la ciudad, a 30 años de la inundación.

*Palabras clave:* espacio urbano, inundación, actores estatales, Estado, políticas públicas.

### 1. Introducción

Las inundaciones son una importante causa de pérdida de vidas en el mundo, a lo que hay que agregar sus efectos negativos en las economías de muchos países. Según Arzeno et. al. (2013), durante las últimas décadas casi la mitad de los

afectados por desastres naturales en América fueron víctimas de las inundaciones. En general, se producen por las crecidas y los desbordes de los ríos, originados por lluvias en algunos casos; este tipo de anegamiento es frecuente en las grandes llanuras como las que encontramos al Este de Argentina.

Gran parte de las consecuencias de una inundación son inmediatas, como las pérdidas humanas, animales, el anegamiento de viviendas, el corte de calles y rutas. Pero también hay efectos de largo plazo que dificultan más la recuperación de la población afectada como la inundación de campos de cultivos, industrias, edificios públicos, entre otros.

En las últimas décadas, las inundaciones son el tipo de desastre de mayor magnitud y constituyen el primer factor de riesgo en América Latina debido a la deforestación y el sobrepastoreo. Al mismo tiempo, para Arzeno et. al. (2013) cada vez más personas viven en lugares frágiles o inestables, como lo son las zonas bajas, ya que suelen ser los sitios más económicos y los únicos

accesibles para las personas con bajo poder adquisitivo, sobre todo en las ciudades.

Argentina, país ubicado desde el punto de vista físico en América del Sur y desde el punto de vista cultural en América Latina, no se encuentra exento de esta gran problemática y la historia ambiental de los Siglos XX y XXI lo demuestra. Sus amplias zonas de llanura rodeadas por ríos que forman la Cuenca del Plata: Paraguay, Paraná, Uruguay y de la Plata, permiten disponer de un recurso natural vital como lo es el agua dulce, pero también representa una amenaza natural que aumenta la vulnerabilidad social.

Se puede mencionar como ejemplos la inundación de 2003 en la provincia de Santa Fe, la de Salta en 2012 y, en el 2013, las que se produjeron en la ciudad de Buenos Aires y La Plata. Pero para nuestro caso de estudio en particular nos situaremos al Nordeste de nuestro país, en la provincia de Formosa, específicamente su ciudad capital, la cual históricamente se ha caracterizado por los desastres de la inundación.

A principios del Siglo XX, en el año 1905, Formosa sufría una inundación de la cual no se obtienen muchos registros por la poca población que habitaba en este territorio, pero se sabe que el Río Paraguay llegó a una altura histórica en esa fecha.

Posteriores a ésta, se detectaron varias inundaciones que afectaron directamente la planta urbana de esta ciudad, como la de 1966, 1979, 1982; pero el desborde del Río Paraguay en

1983 marcó un quiebre<sup>1</sup> en el espacio urbano de la ciudad de Formosa, debido a que a partir de éste los actores estatales redefinen sus políticas para hacerle frente a los efectos que tiene el fenómeno natural sobre la ciudad.

## **2. Desarrollo**

### **2. a Marco teórico**

Antes de comenzar con el desarrollo teórico se presenta el problema de investigación y los objetivos, que orientan esta revisión bibliográfica.

#### **Problema de investigación**

¿Cuál era la configuración y dinámica del espacio urbano de la ciudad de Formosa antes de la inundación de 1983? ¿Cómo afectó el desborde del Río Paraguay en el año 1983 a dicho espacio urbano? ¿Cuáles fueron las políticas públicas adoptadas por los actores estatales involucrados ante el fenómeno natural? ¿Cómo se materializan actualmente esas políticas públicas en el espacio urbano de la ciudad de Formosa? ¿Cuál es la configuración y dinámica actual del espacio urbano de la ciudad de Formosa?

#### **Objetivos**

El objetivo general de esta investigación es analizar la configuración y dinámica actual del espacio urbano de la ciudad de Formosa,

---

<sup>1</sup> Concepto mencionado por Milton Santos. Se utiliza en el presente trabajo para hacer referencia a un momento trascendental que genera un antes y un después en la producción de espacio.

vinculadas éstas a las políticas públicas adoptadas por los actores estatales ante la inundación de 1983.

En concordancia con el objetivo general, los objetivos específicos pretenden, por un lado, describir la configuración y dinámica del espacio urbano de la ciudad de Formosa hasta 1983. Asimismo, analizar como afectó al espacio urbano en estudio la inundación, relevando y caracterizando las políticas públicas adoptadas por los actores estatales involucrados ante la contingencia. El propósito es, además, observar la materialización de esas políticas públicas y como éstas influyeron en la configuración espacial de la ciudad y su actual dinámica, a 30 años del fenómeno.

En relación con el problema de investigación y a los objetivos planteados, se considera pertinente abordar el mismo dentro del siguiente encuadre teórico.

Como geógrafos, *“se tiene la necesidad de partir desde Espacio Geográfico y Territorio, y desde ese punto de partida construir conceptos simbólicos que nos permitan interpretar la realidad y desentrañar las lógicas, objetivos, intereses e intencionalidades de las estructuras de poder y decisión, y la incidencia de la acción de los actores sociales intervinientes en las configuraciones territoriales resultantes y problemas ambientales emergentes que afectan la calidad de vida de la mayoría de la población”* (Maldonado, et.al.,2005: 14, 15).

Previo a la concepción de espacio urbano, definimos espacio como categoría analítica, a

partir de la cual, según Raffestin (1980), el espacio es anterior y pre-existente a cualquier acción.

Según Tomadoni, *“hablar de espacio es referirse a ámbitos construidos directa o indirectamente por la sociedad”* (Tomadoni, 2000: 9).

Por ello, el espacio más que un contenedor es una construcción, una construcción social y todo lo que ello implica, teniendo en cuenta que la sociedad es compleja y contradictoria, por lo que no se pueden predecir sus hechos como si fuese un simple objeto más de la naturaleza, sino que debe ser comprendida.

Precisamente *“el espacio urbano es un producto social, resultado de acciones acumuladas a través del tiempo y engendradas por agentes que producen y consumen espacio. Es fragmentado, articulado, reflejo y condicionante social”* (Lobato Correa, 1989: 3).

Siguiendo esta línea de pensamiento, Alessandri Carlos (1992) plantea al espacio entendido en función del proceso de trabajo que lo produce y reproduce a partir de la relación del hombre con la naturaleza. Si bien el espacio urbano guarda la dimensión de la naturaleza, permite ser analizado en cuanto producto histórico y social. La naturaleza es un punto de partida del proceso de producción espacial. La relación hombre-naturaleza mediada por el proceso de trabajo produce un espacio que adquiere, a lo largo de la historia, una dimensión social. Es un proceso histórico que torna la naturaleza de medio de producción en producto

de trabajo, del mismo modo que la historia produce al hombre.

El espacio urbano en estudio guarda relación con la naturaleza, en lo que respecta a la inundación del año 1983 y las posteriores configuraciones generadas en dicha ciudad a raíz de ese fenómeno.

Pero, Alessandri Carlos (1992) plantea que la producción de este espacio se sustenta en un proceso desigual; por lo tanto, el espacio deberá, necesariamente, reflejar esa contradicción. Entonces se puede decir que el espacio urbano es un espacio de producción constante, donde, según Cicalese (2009) moran actores con posiciones e intereses diversos y que está condicionado y condiciona al medio donde se encuentra.

Por ello, el proceso de producción de espacio no siempre es homogéneo ni continuo; por el contrario, la mayoría de las veces es heterogéneo, discontinuo y hasta contradictorio. Por eso, se considera necesario establecer una periodización la cual se construye en un momento dado, según los datos de los que se dispone y según cuál sea el interés que se tenga por hacerlo.

Santos (1996) propone dos momentos posibles en la periodización: régimen y ruptura. El régimen integra el conjunto de variables que funcionan armónicamente, durante una porción considerable de tiempo, pero cuya evolución no es homogénea, ya que hay desniveles entre las diversas variables. Lo que le permite funcionar en conjunto, es la existencia de una organización encargada de imponer reglas de acción, que mantiene las cosas funcionando durante un cierto

período de tiempo de una manera concreta, a pesar del movimiento real de la sociedad. Esto se mantiene hasta el momento en que la organización deja de ser eficaz; aquí es cuando se presenta la ruptura, serial de crisis e inicio de otro período.

Estos momentos mencionados por el autor se pueden relacionar de manera directa con el proceso de producción de espacio, ya que dicho proceso no es lineal, pues existen rupturas y quiebres que irrumpen en el mismo. Esto fue lo que sucedió con la inundación de 1983 en la ciudad Formosa.

Entonces, como afirma Sánchez de Madariaga (2008), las formas físicas y geométricas del espacio urbano, tomado éste como la dimensión física, construida, de los asentamientos humanos, responden a las prácticas sociales que las generan y a las que acogen.

En concordancia con lo anterior, se entiende que los actores sociales se apropian de determinadas porciones del espacio según su posición dentro de la estructura social. Asimismo, Gurevich afirma que cuando se habla de "*actores sociales nos referimos a los sujetos de la vida social, individuales o colectivos, públicos o privados. Son sujetos protagonistas de las acciones correspondientes a la construcción de territorio, son actores sociales portadores de ideas, puntos de vista e intereses que se traducen en acciones y decisiones que dejan huellas, visibles o no, en el territorio*" (Gurevich, 1998: 163).

Cuando se refiere a los actores, se afirma que éstos son sujetos activos que participan con una

intención concreta o no en el proceso de producción. Particularmente para esta investigación se delimitan las políticas públicas implementadas por los actores estatales, porque estos juegan un rol protagónico en un momento de crisis.

En términos de O'Donnell, *"el Estado es más que el aparato estatal, o el sector público, o el conjunto de burocracias públicas. El Estado es también un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden a través de normas, esto es, legislaciones que regulan y sancionan las actividades en un espacio determinado"* (O'Donnell, S/D: 81).

Según Lobato Correa (1989) el Estado es un agente consumidor, promotor, propietario, modelador y regulador de espacio urbano. Actúa como consumidor de espacio y de localizaciones específicas, propietario de la tierra y promotor inmobiliario, sin dejar de ser también un agente de regulación del uso del suelo y en los objetivos de los movimientos sociales urbanos.

Por ello, se considera que *"el Estado modifica sus diferentes formas de accionar, de acuerdo con el contexto en el que se encuentra inmerso, respecto del espacio urbano ambiental en general y del espacio residencial para distintos sectores sociales en particular"* (Di Virgilio, et. al., 2011: 10).

Como afirman los investigadores Di Virgilio, et.al., *"las transformaciones urbanas, ambientales y las políticas públicas son distintas, pero analizándolas se concluye que son complementarias"* (Di Virgilio, et. al., 2011: 12).

*"Las políticas públicas impulsadas por los actores estatales se definen como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil"* (Oszlak y O'Donnell, 1984: 112). Éstas producen espacio constantemente.

*"Las políticas de los actores estatales son actos regularizados, rutinas o casi rutinas que participan en la producción de un orden"* (Santos, 1996: 42). Son políticas implementadas que traen consigo procesos de producción espacial y que, por lo tanto, influyen en la dinámica del espacio urbano.

Las políticas públicas pueden ser consideradas como prácticas que *"están actuadas y mediadas en el terreno del espacio y el tiempo. A la práctica socioespacial, se la puede definir como aquellas acciones que se despliegan y establecen nexos entre distintos espacios y los elementos constituyentes de los mismos. Tienen asociación con un conjunto de experiencias espaciales y de la propia vida cotidiana"* (Oslender, 2002: 3). Por ello, se puede decir que toda política pública como modo de práctica social sólo puede ser en el espacio, ya que las prácticas inherentemente poseen una dimensión espacial.

En relación con el término configuración urbana, se toma el concepto configuración territorial según el cual, *"en los inicios de la historia del hombre, era simplemente el conjunto de los complejos naturales. A medida que la historia va evolucionando, la configuración territorial la van constituyendo las obras de los*

*hombres: carreteras, plantaciones, casas, depósitos, puertos, fábricas, ciudades, etc.; verdaderas prótesis. Se crea una configuración territorial que es cada vez más el resultado de una producción histórica y tiende a una negación de la naturaleza originaria, sustituyéndola por una naturaleza totalmente humanizada"* (Santos, 1996: 31). La interacción entre objetos y acciones, mencionadas dentro de la categoría espacio, genera la configuración territorial de un espacio dado. Dicha configuración *"tiene una existencia material propia, pero su existencia social, real, está determinada por la sociedad"* (Santos, 1996: 31). Quienes para este trabajo tienen un rol fundamental en la creación de objetos en el espacio.

Además de las condiciones hidrológicas, geológicas y geomorfológicas, las formas espaciales como viviendas, calles, monumentos, constituyen la configuración del espacio urbano, la cual se encuentra condicionada y condiciona a la dinámica que allí se desencadena.

Se puede decir entonces que, en términos de configuración territorial o configuración geográfica, se considera a éste como un conjunto formado por los sistemas naturales existentes en un país determinado o en un área dada y por los agregados que los hombres han sobrepuesto a esos sistemas naturales.

Vinculado a la concepción de configuración urbana, el otro término abordado paralelamente, es el de dinámica urbana, el cual hace mención a que *"el espacio supone la adaptación constante de formas y normas"* (Santos, 1996: 145). Formas en

relación a la configuración (sistema de objetos) y normas que son implementadas por los actores estatales a través de las políticas públicas (sistema de acciones), todo esto lleva a la readaptación, tanto de la configuración urbana como de la dinámica del espacio urbano de la ciudad de Formosa.

Con respecto a la dinámica, se entiende a la misma como aquellos procesos sociales, económicos, políticos, que se desplazan de esa configuración. Por ello es que la dinámica es condicionada por la configuración, a la vez esta última es también modificada por la cambiante dinámica social que incluye desde la cotidianeidad, no menos importante, hasta aspectos vinculados a las estrategias planificadas de los actores estatales.

Por otra parte, y *"a través de un acercamiento a la problemática ambiental se reconocen en el territorio la materialización de acciones y técnicas cristalizadas en el mismo producto de otros periodos históricos, pero que permanecen allí y que dejan de ser producto de la historia para pasar a ser productoras de historia"* (Maldonado, et.al., 2005: 14, 15).

Para el caso de *"la ciudad, se trata de trabajo objetivado, materializado, que aparece a través de la relación entre lo "construido" de un lado y del movimiento del otro, en lo que se refiere al desplazamiento de hombres y mercaderías. El paisaje traza las marcas de momentos históricos diferentes producidos por la articulación entre lo nuevo y lo viejo"* (Alessandri Carlos, 1992: 22).



Teniendo en cuenta lo mencionado, *"los fenómenos naturales son eventos naturales como erupciones volcánicas, terremotos, tormentas y sequías que pueden causar daños pero, que forman parte del funcionamiento del planeta"* (Gamboa, 2008: 1).

En éste caso puntual, se analizan las inundaciones, que son el tipo de fenómeno natural de mayor magnitud y constituyen el primer factor de riesgo en América Latina.

Vale aclarar que una inundación es la ocupación por parte del agua en zonas que habitualmente están libres de ésta y en algunos casos hasta concentran población. Por ello se relaciona directamente a las inundaciones con la ocupación del suelo. Esta genera profundos impactos socio-territoriales en el medio urbano, que inciden en la configuración y dinámica, en este caso de la ciudad de Formosa.

## **2.b Descripción del caso**

Formosa es una provincia que se encuentra ubicada al Noreste de Argentina. Limita al Norte y al Este con la República del Paraguay, al Oeste con la provincia de Salta y al Sur con la provincia del Chaco. La ciudad de Formosa, capital de la provincia homónima, nace como resultado del proceso de ocupación del territorio chaqueño que se inició con posterioridad a la guerra de la Triple Alianza (1865-1870) que enfrentó al Paraguay con Argentina, Uruguay y Brasil. Al producirse el veredicto arbitral, se estableció el Río Pilcomayo como límite definitivo entre la República Argentina y la República del Paraguay, según Saez y Hertelendy (2000).

En lo que respecta a las características geomorfológicas, Ramos .et al., (1979) en Honig et. al. (1988), la ciudad se asienta sobre una vasta cuenca sedimentaria plana con suaves ondulaciones. Se pueden distinguir dos unidades geomorfológicas: "una costera paralela al Río Paraguay y otra mediterránea, que correspondería a la subcuenca de bañados"

Desde el punto de vista físico, según Honig (1988) en el Diagnóstico expeditivo, la ciudad está influenciada por sistemas hídricos de modelado fluvial, lacustre y fluviolacustre, entre los cuales se menciona:

- \* El Río Paraguay al Este de la ciudad: es el curso de agua más importante y el que genera los mayores disturbios urbanos en especial cuando se producen las crecientes extraordinarias como la de 1983.

- \* El Riacho Formosa se encuentra al Norte de la ciudad y desemboca en el Paraguay.

El Riacho Pucú, al Suroeste de la ciudad, se junta con el arroyo Chajá y ambos desembocan en la Laguna Oca.

- \*Las Lagunas: Oca, de los Indios y Siam, al Sur de la ciudad.

- \*El Estero Coluccio, al Oeste del casco céntrico, fue invadido por el damero urbano luego de que se hicieran canales para su descarga.

Formosa se ubica dentro de un ámbito fluvial que tiene cursos de aguas viejos e inactivos y también un gran curso de agua activo, ya que se encuentra próxima a un meandro del Río Paraguay.

Desde el punto de vista urbanístico, *"el esquema de trazado en damero de la ciudad, se*

planeó a partir del Río Paraguay, único medio de comunicación de la época” (Irala, Torrents, Vaudagna, A. y Vaudagna, N. 1999:6). Los primeros cuatro lotes mensurados para pueblo y establecidos como ejido municipal a principios del siglo XX, se desarrollaron en cercanías al puerto y allí fue donde se ubicaron los principales edificios públicos y administrativos y las casas comerciales. La vida social se desarrollaba aquí en terrenos que luego ocuparon la estación del ferrocarril y su área circundante.

Por ello se deduce que el Río Paraguay resultaba -desde la conformación de la ciudad- y en la actualidad resulta, no sólo un elemento natural con base en el cual se estructura<sup>2</sup> la ciudad, sino también un recurso hídrico y de comunicación de primordial importancia para los formoseños. Pero en la jornada del 29 de mayo de 1983 este recurso registró la mayor marca de agua de su historia, 10,73 metros en el hidrómetro de la Prefectura Naval Argentina del puerto de Formosa.

Se produce así un fenómeno natural denominado inundación, que deja como saldo 25.000 habitantes y 6.090 viviendas afectadas (según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 1980 en la ciudad de Formosa vivían 104.741 habitantes. Según esa misma fuente en el año 2010 la ciudad contaba con 234.354 personas).

<sup>2</sup> “El término es polisémico. Desde el urbanismo: a la disposición en el espacio geográfico de determinados hechos naturales (estructuras geológicas, red hidrográfica, tipos de suelo, formaciones vegetales, etc.) o de origen humano (localización de los asentamientos, trazado de las redes de comunicación, entre otros) se le atribuye generalmente un sentido estructurante o mayor significación para el conocimiento y utilización del territorio” (De la Roza Granda S/D: 2)

A partir de ese momento se produce una ruptura y reconfiguración en el espacio urbano, tanto por el fenómeno en sí, como por las políticas públicas adoptadas por los actores estatales acerca de qué hacer y cómo actuar frente a lo ocurrido.

Se considera la inundación como el momento en que se produce una ruptura en el “orden” y que conlleva a un cambio en las relaciones que se establecen en el espacio.

Como se mencionó anteriormente, la inundación trajo consigo un sinnúmero de consecuencias, sociales, económicas, políticas, naturales, etc. Ya que como plantean algunos especialistas *la ciudad no estaba preparada para esperar una crecida de ese tipo. No había normativas, ni una conciencia cierta de que podían alcanzarse esos niveles.*

Por ello, la gran inundación ocurrida en 1983 fue uno de los factores decisivos en la búsqueda de nuevos espacios para ser habitados, es así como surgen los barrios Juan Domingo Perón, Eva Perón y Simón Bolívar, dando inicio a un nuevo sector en la Ciudad de Formosa, el Noreste, localizado después del Riacho Formosa. Posteriormente se originan en sus alrededores otros grupos habitacionales construidos por el Instituto Provincial de Vivienda, ellos son: República Argentina, Antenor Gauna, 7 de Mayo, 1º de Mayo. Todos estos barrios conforman lo que se denomina el “Circuito Cinco”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Denominado así porque es el circuito jurisdiccional electoral N°5.



Además, debido a las reiteradas inundaciones y, particularmente a la ocurrida en 1983, fue que en el año 1985 se creó el PRO.DE.CI., Programa de Defensa contra Inundaciones dentro del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, con el objetivo de efectuar obras necesarias para defender la ciudad, la vida y los bienes de sus habitantes, además de atender las necesidades elementales de los afectados.

Según el PRO.DE.CI., el trazado urbanístico inicialmente ocupó los lugares más altos, luego la aplicación de un esquema planimétrico normalizado, sin distinción de accidentes topográficos, hidrográficos y altimétricos, originó una ciudad asentada sobre áreas no aptas, que al modificar los ecosistemas naturales, desencadenaron una serie de cambios que afectaron el funcionamiento del mismo. La confluencia entre las características topográficas, las crecidas del Río Paraguay y las climáticas (que generan abundantes, concentradas y localizadas precipitaciones) sumado al crecimiento demográfico de la década de 1980 en un espacio urbano insuficiente para dar respuesta a las necesidades del mismo, generó una ciudad con alto deterioro de su medio ambiente (graves problemas de drenaje, barrios en zonas inundables) y un gran déficit de infraestructura (falta de servicios de agua potable, energía eléctrica, vivienda, educación, etc.). Por ello, *“la ejecución de un proyecto de Defensa Definitiva Contra Inundaciones debía contemplar la solución a todos los problemas que hacen al funcionamiento de la ciudad y proponer, a través*

*de una planificación urbana acorde, el desarrollo armónico de la ciudad y de todos los grupos sociales que la conforman”* (PRO.DE.CI., 1985: 2).

Según el informe del PRO.DE.CI., se plantearon 5 situaciones puntuales a resolver en la ciudad:

1- Crecimiento desordenado: localización de barrios para inundados, vivienda FON.NA.VI., falta de planificación, etc., que dio como resultado áreas residenciales densamente pobladas, con bajo nivel de servicios de infraestructura, no integradas a ella, tanto por su distancia del área central como por la presencia de una barrera física construida por el Riacho Formosa.

2- Terraplenes provisionales de defensa contra inundaciones insertos en la trama urbana, con grados de seguridad inciertos y graves problemas de drenaje, que generan serios problemas físicos ambientales.

3- La presencia de vías de ferrocarril que actúan como barrera física para la integración de sectores urbanos y generan cruces conflictivos en su intersección con vías intra e inter-urbanas, además de interrumpir la comunicación del área central con su río.

4- Área portuaria y Parque Industrial sin un adecuado acceso vial y ferroviario.

5- Imposibilidad de desarrollo turístico y recreativo de la ciudad dada la irregularidad de sus recursos hídricos.

Vale aclarar que el PRO.DE.CI generó una propuesta para defensas definitivas contra inundaciones de la ciudad de Formosa pero el planteo de las obras no solo consideraba la

problemática de las inundaciones, sino que partiendo de ésta, buscaba dotar a la ciudad de un proyecto de reordenamiento y reestructuración para un crecimiento ordenado y armónico de ella.

Los 3 objetivos principales que tenía la propuesta eran:

- Dar solución a los problemas ambientales, de uso, incompatibilidades, accesibilidad, planteados en los cinco ítems mencionados más arriba.

- Materializar obras que sirvan para el desarrollo económico, social, etc.

- Considerar la factibilidad técnica-económica de las obras.

En la propuesta elaborada por los miembros del PRO.DE.CI, se afirmaba que la materialización de las obras, además de satisfacer los objetivos planteados, tendría una consecuencia importante, tanto desde el punto de vista económico como urbanístico. Por ello, el sistema de defensas se concibió como un conjunto de obras que se complementan mutuamente para concurrir a la finalidad principal.

Otra de las políticas públicas más renombradas fue la creación de la Ley 1312, publicada el 25 de Julio de 2000 por parte de la Legislatura de la provincia de Formosa, con el fin de lograr la definición y demarcación de la línea de ribera y mapas de zona de riesgo hídrico en el territorio de la Provincia de Formosa<sup>4</sup>. Uno de los objetivos de

---

<sup>4</sup> En el anexo se presenta la Ley 1312 completa, acá solo se hace una referencia de la misma, entendiendo la importancia que tiene esta en la configuración y dinámica urbana de la ciudad.

la misma es definir geográficamente las vías de evacuación de inundaciones y las áreas inundables o anegables y levantar "mapas de zonas de riesgo" contentivos de sus límites y que representen las edificaciones y otras construcciones, caminos, muelles, líneas eléctricas, obras hidráulicas o vegetación permanente.

Por otra parte, el Plan Estratégico Territorial Formosa 2016, impulsado por el Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos, es un plan de ordenamiento territorial provincial que se lleva a cabo con la participación de actores sociales locales de toda la provincia (intendentes, autoridades, ciudadanos) en base a la caracterización pasada y actual de los aspectos económicos, ambientales (inundación de 1983 en la ciudad capital) y sociales de la provincia de Formosa. Realiza propuestas para poder organizar el territorio provincial, teniendo en cuenta las condiciones pasadas, presentes y proyecciones futuras en torno a las redes de comunicaciones, la provisión de agua y de energía, las obras de infraestructura para educación, entre otros aspectos importantes a considerar.

En la actualidad, los concejales de la ciudad de Formosa están trabajando en el nuevo código urbanístico que tiene en cuenta tanto la inundación de 1983, como el Plan Estratégico Territorial mencionado. Los objetivos son: el establecimiento de los sectores con sus respectivas alturas, aptos o no para la construcción de infraestructura definitiva (vivienda, escuelas, hospitales, entre otros), la creación de planes de evacuación en caso de

emergencia y la búsqueda de organización en la contingencia ante las posibles inundaciones.

Finalizando, es posible afirmar que la ciudad de Formosa comenzó con una simbiosis entre ella y el río, por ser éste un medio de comunicación y de relación con otras ciudades e inclusive países. Pero posteriormente, la ciudad le dio la espalda al río ocupando terrenos que le pertenecían a este elemento natural y eso produjo un problema relevante, el cual requirió de la implementación de las políticas públicas mencionadas anteriormente.

### 3. Conclusiones

Esta investigación permite observar la complejidad que provoca el estudio del espacio geográfico, en concordancia con López et. al. (1997) se trata aquí de una relación dialéctica que se establece entre la sociedad y la naturaleza, la que permite vivenciar la influencia de uno sobre el otro, ocasionando situaciones sumamente positivas y, algunas veces extremadamente negativas.

En principio, se ha planteado la siguiente hipótesis: el espacio urbano de la ciudad de Formosa cambia su configuración y su dinámica, a partir de la inundación de 1983, tanto por el paso del fenómeno natural en sí, como por las políticas públicas implementadas por los actores estatales para hacer frente a los efectos de ese fenómeno natural. Entre ellas se pueden mencionar: la creación de barrios en el Nordeste de la ciudad para trasladar a los evacuados; la modificación de normas y de disposiciones para la regulación de construcciones, teniendo en cuenta para ello la

altura a la que llegó el Río Paraguay en ese año, entre otras.

Se puede decir entonces que los riesgos naturales, entre los cuales se considera la inundación, derivan de las interacciones entre las actividades humanas y los sistemas geomorfológicos funcionales. Esto se puede comprobar en el caso de Formosa donde a las causas naturales de las inundaciones, se sumaron las antrópicas: destrucción de los ecosistemas naturales preexistentes, ocupación de áreas anegables debido al crecimiento urbano, impermeabilización producida por la urbanización, construcción de obras de infraestructura que impiden el flujo hídrico durante las crecidas, etc.

En relación con lo mencionado anteriormente, se obtienen las siguientes reflexiones.

La ciudad, al momento de la llegada de la inundación en el año 1983 no se encontraba preparada para hacerle frente al fenómeno. Tanto en lo que respecta a su infraestructura y su desarrollo institucional, como la falta de conocimiento y la consecuente falta de consciencia por parte de los actores estatales que formaban parte, en ese momento, del espacio urbano de la ciudad de Formosa.

Ante este panorama, los actores estatales tuvieron que actuar en la contingencia, con la gravedad que esto implicó e implica en cualquier situación de esta índole.

El primer y único criterio que se tomó fue el de evacuar a las familias damnificadas hacia zonas no inundables.

Esto generó que se produjera un nuevo rumbo en la dirección de crecimiento de la ciudad, ya que las familias fueron trasladadas al Nordeste de la localidad, sin imaginar que se convertiría en lo que actualmente es el Circuito Cinco<sup>5</sup>

De lo mencionado anteriormente, según López et. al. (1997) se desprende que la ocupación y el ordenamiento territorial deben hacerse teniendo en cuenta las características del medio natural, conjuntamente con los aspectos socioeconómicos, culturales e históricos derivados de la ocupación existente. Por lo que se considera es fundamental regular la ocupación de las planicies aluviales y cuando sean necesarias, implementar medidas de tipo estructural (embalses, canalizaciones, etc.), las cuales deben estar ancladas en el conocimiento de la dinámica geomorfológica natural.

En relación con lo mencionado, pasado el momento de mayor crisis, una de las políticas públicas llevadas a cabo por los actores estatales fue la construcción de las barreras de defensa contra inundaciones en forma de anillo y la instalación de las estaciones de bombeo. Esto configuró y configura actualmente, por un lado, una ciudad protegida, pero por el otro limita su expansión y excluye a las personas que se ubican fuera de ella, creando un riesgo para las mismas si no existiera un control debido.

Otra de las políticas públicas llevadas a cabo luego de la inundación, fue la implementación de nuevas normativas de uso del suelo, las que tuvieron en consideración la altura como forma de delimitación de zonas aptas y no aptas para

<sup>5</sup> Actualmente cuenta con 80.000 habitantes aproximadamente.

construir; entre las cuales se destaca el establecimiento de la línea de ribera del Río Paraguay con la implementación de la Ley 1312.

Poder evidenciar como se mantienen desde 1983 las políticas públicas implementadas frente a la inundación de ese año y, a su vez, cómo esa planificación está materializada en la configuración y dinámica actual de la ciudad, son los aspectos que resultan más relevantes en esta investigación.

Se puede dar cuenta que, a partir de la inundación de 1983, se comienzan a institucionalizar normas que regulan la instalación de la población y que garantizan cierta seguridad en torno a la posible recurrencia de inundaciones, pero así mismo, actualmente la ciudad se encuentra con pequeños grupos de habitantes que aún padecen condiciones de vulnerabilidad.

Si bien, en términos urbanísticos y sociales, sigue siendo necesario trabajar en políticas para la integración del Circuito Cinco; en términos geomorfológicos, los especialistas evidencian como acertada la decisión de reorganizar la ciudad a partir de este fenómeno.

Actualmente Formosa es una ciudad con menor vulnerabilidad ante las crecidas del río, para quienes se encuentran dentro de las barreras, además se encuentra planificado su crecimiento en términos urbanísticos.

En virtud de todo lo mencionado, y del enfoque dado a la problemática es que se vincularon los aspectos naturales (geomorfológicos) y sociales (intervenciones públicas) en el análisis de este caso. Pero sin duda, el espacio urbano de la ciudad de Formosa puede ser estudiado desde diferentes

perspectivas, por ello es que se considera a esta investigación como un aporte a la problemática del espacio geográfico en cuestión, dejando en claro que quedan abiertas otras líneas de trabajo, desde otros enfoques teóricos y abordajes metodológicos que completarían este estudio, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

\*el estudio de la percepción que tienen los habitantes sobre la inundación de 1983 y sobre la ciudad actual;

\*la confección de un análisis del riesgo de la ciudad de Formosa;

\*el estudio de la construcción de territorio por parte de los pobladores en los barrios que conforman el Circuito Cinco;

\*el análisis de la ciudad en términos cuantitativos: urbanísticos y demográficos.

\*la comprensión de la ciudad en términos culturales.

\*la segregación urbana generada a partir de la construcción de la barrera de defensa y de la conformación del Circuito Cinco.

Con respecto a las estrategias que deberían instrumentar los actores públicos en cuanto a la gestión de la ciudad, que incluye la gestión de este recurso natural, se consideran las siguientes:

- Atender las cuestiones específicas de las poblaciones urbanas vulnerables, generalmente situados en zonas urbanas informales. Atender con programas específicos que resuelvan y prevengan esa informalidad.

- Promover la integración y articulación, tanto urbanística y social, del Circuito Cinco.

- Planificar la densificación del barrio “Nueva Formosa” para que se asegure la articulación urbana y social, y no se reproduzca lo del Circuito Cinco.

- Generar un banco de datos que cuente con sistematización de información georreferenciada.

Finalizando, esta investigación es un aporte que intenta contribuir, desde una aproximación con información sistematizada y estudiada, en el proceso de toma de decisiones en materia de políticas públicas, las cuales tienen como principal propósito atender las realidades sociales.

En relación con este trabajo, el objetivo aquí es que se integren todos los habitantes de la población y que tengan acceso a bienes y servicios desde cualquier punto de la ciudad.

Pero lo que más interesa, desde nuestro lugar como futuras geógrafas, es “Que no se inunden... Que vivan seguros e integrados”.

Entonces, se puede decir que se han cumplido los objetivos propuestos, arribando a la siguiente conclusión... *La inundación de 1983 provocó un quiebre, una ruptura en el espacio urbano de la ciudad de Formosa. Esto generó una reorganización a partir de la materialización de las políticas públicas, que incidieron tanto en su configuración como en su dinámica.*

#### 4. Bibliografía

ALESSANDRI CARLOS, A. (1992). *Repensando la noción de ciudad*. En La ciudad. El hombre y la ciudad. La ciudad y el ciudadano. ¿De quién es el suelo urbano? San Pablo. Ed. Contexto. Traducción: Valdés, E.; Omar, D. y Fernández, S. (2004). En compendio bibliográfico de la cátedra de Organización Territorial I (Urbana). Departamento de Geografía. Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC. Córdoba, Argentina.



- ANZANO JERICO, J. (2010). *El proceso de urbanización en el mundo. El sistema Urbano. Tipos de urbanismo. Repercusiones ambientales y económicas*. Sección Temario de oposiciones de Geografía e Historia.
- ARZENO, M. et. al. (2013). *Geografía. Espacios geográficos de la Argentina*. Conocer. Ed. Santillana.
- BARBEITO y AMBROSINO (2007). "Amenaza por crecientes repentinas en la Comuna de Cuesta Blanca, Provincia de Córdoba". En el Tercer Simposio Regional sobre Hidráulica de Ríos. Córdoba, Argentina.
- BOURDIEU, P. (1985). *Espacio social y génesis de las clases*. En Espacios, Nº 2, Buenos Aires, pp. 24-35. En apuntes de Cátedra Sociología (2009). Unidad 6, pp. 30-44. FFyH. UNC. Córdoba. Argentina.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Estructuras, habitus y prácticas*. En El sentido práctico. Ed. Taurus. Madrid.
- BRIONES GAMBOA, F. (2008). La complejidad del riesgo: breve análisis transversal. En Revista de la Universidad Cristóbal Colón Número 20. [www.eumed.net/rev/rucc/20/](http://www.eumed.net/rev/rucc/20/).
- CALVO GARCIA-TORNEL, F. (S/D). *Riesgos y vulnerabilidad en espacios urbanos*. En Capel, H. (2003). *Ciudades, Arquitectura y Espacio urbano*. En Mediterráneo económico. Colección de estudios socioeconómicos. Instituto Cajamar.
- CAPEL, H. (2002). *La morfología de las ciudades*. En revista de Geografía Norte Grande, 32. Volumen I Sociedad, Cultura y Paisaje Urbano. Ediciones del Serbal. Barcelona, España.
- CICALESE, G. (2009). *Los actores sociales en sus escenarios territoriales. Análisis y reflexión en torno a la investigación sobre espacios litorales en una ciudad balnearia*. Grupo de Investigación "Instituciones de la Geografía. Departamento de Geografía. Facultad de Humanidad, UNMdP. Mar del Plata. Argentina.
- CONTE, R. (S/D). *Formosa, sitio, situación y plano*. Universidad Nacional de Formosa. Secretaria General de Ciencia y Técnica. Carrera de Geografía. Catedra de Geografía Urbana y agraria.
- CONTE, R. et. al. (2012). *Cuaderno para el Fortalecimiento del Desarrollo de Contenidos*. En Historia, Geografía y Formación Ética y Ciudadana de la Provincia de Formosa.
- DE LA ROZA GRANDA L. (S/D). *La ordenación del territorio como función pública*.
- HONIG, E et. Al. (1988). *Diagnóstico Urbano Expeditivo*. Programa de Desarrollo Urbano. Ciudad de Formosa. Municipalidad de Formosa, Instituto Provincial de la Vivienda y SVOA.
- DI VIRGILIO, HERZER, MERLINSKY y RODRIGUEZ (2011). *La cuestión urbana interrogada*. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- GARCIA, P. et. al. (1999). *Geografía. Temas del mundo actual*. Ed. Santillana.
- GUREVICH, R. (1998). *Conceptos y problemas en Geografía. Herramientas básicas para una propuesta educativa*. En Aisemberg y Alderoqui, Didáctica de las Ciencias Sociales II, Buenos Aires: Paidós.
- GUTIERREZ, A. (1995). *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*. Editorial Universitaria. Posadas.
- HAVEY, D. (1994). *La construcción social del espacio y del tiempo: Una teoría relacional*. En Geographical Review of Japan Vol. 67 (2), 126-135. Traducción: Dra. Perla Zusman. Adaptación y corrección Lic. Gabriela Cecchetto. En: Apuntes de Cátedra. Epistemología de la Geografía. Carrera de Geografía, FFyH, UNC.
- \_\_\_\_\_ (2008). *El derecho a la ciudad*. Ed. Akal. Madrid.
- HERNANDEZ SAMPIERI, et. al. *Metodología de la investigación*. Segunda edición. En: Material de cátedra de Teoría y Metodología de la investigación geográfica. Año: 2007. Departamento de Geografía. UNC. Córdoba. Argentina.
- HERZER, H. y GUREVICH, R. (S/D). *Degradación y desastres: parecidos y diferentes*.
- IRALA, TORRENTS, VAUDAGNA, A. y VAUDAGNA, N (1999): *Plan Estratégico de la Ciudad de Formosa*. Tomo I y II. Carrera de post grado en Formulación y Evaluación de Proyectos. Formosa, Argentina.
- KALAFATTICH, S. (S/D). *Los barrios de la ciudad de Formosa con relación a la evolución del plano catastral*.
- LOBATO CORREA, R (1989). *¿Quién produce espacio urbano?* En compendio bibliográfico. Cátedra de Organización Territorial I (Urbana). Año 2010. Geografía. FFyH. UNC. Córdoba, Argentina.
- LOPEZ, S. y POPOLIZIO, E. (1997). *Ciudades Ribereñas: El Sitio Urbano. Caso Formosa*. Centro de Geociencias Aplicadas - Facultad de Ingeniería/Facultad de Humanidades. Resistencia - Chaco – Argentina.
- MARGIOTTA, E. y BENENCIA, R (1995). *Introducción al estudio de la estructura agraria: la perspectiva de la sociología rural*. FAUBA (Mimeo). En compendio bibliográfico de Extensión Rural. Facultad de agronomía, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.
- MORA, J. y otros (2008). *Ciencias de la Tierra para la Sociedad*. Tema: Inundaciones. Volumen 3. Chiapas, México.
- MALDONADO, NATENZON y CÓCCARO (2005). *Algunos aportes teóricos- epistemológicos, para el estudio de las inundaciones en el sur de la provincia de Córdoba*. En VII Jornadas de investigación de Geografía. Departamento de Geografía.
- MONACHESI, A. (1995). *Las inundaciones en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina*. En Revista semestral de la Red de estudios sociales en la prevención de desastres en América Latina. Desastres y Sociedad, Julio-Diciembre 1995 / No.5 / Año 3. Especial: La Sequía en el Nordeste del Brasil.



- O'DONNELL, G. (S/D). *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Publicación del: Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, agosto de 2011.
- OSLENDER, Ulrich (2002). Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una 'espacialidad de resistencia'. Revista Scripta Nova vol. VI –Nº 115. Junio 2002. Barcelona-España.
- OSZLAK, O. y O' DONNELL, G. (1984). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Para investigar la administración pública. KUIKSBERG, B. y SULBRANDI, J. Compiladores. España.
- PASTRANA, Ernesto (S/D). *La problemática habitacional: características del hábitat, intervención del Estado, y acciones desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil en el área metropolitana de Buenos Aires desde el 2002 hasta la actualidad*. Informe de investigación. Colección Senior. Biblioteca y Centro de Documentación UNTREF. Bs. As. Argentina.
- PIREZ, P. (2004). *Instituciones políticas y gestión urbana en el área metropolitana de Buenos Aires*.
- RAFFESTIN, C. (1980). *Por una geografía do poder*. São Paulo: Ática, 1993. Tercera parte (143 a 222). Apuntes de Cátedra. Epistemología. Año 2010. FFyH. UNC. Córdoba. Argentina
- RODRIGUEZ, María Carla et. al (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. AEUIIGG/ FSOC. UBA. Bs. As. Argentina.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Documentos de Trabajo Nº 49. IIGG/FSOC-UBA. Buenos Aires-Argentina.
- SAEZ, M y HERTELENDY, M. (2000). *FORMOSA apuntes para una crónica urbana*. Talleres de Impresiones gráficas. Formosa, Argentina.
- SANCHEZ DE MADARIAGA, I (2008). *Esquinas inteligentes. La ciudad y el urbanismo moderno*. Ed. Alianza. Madrid, España.
- SANTOS, M. (1990). *Por una geografía nueva*. Editorial Espasa Calpe, Madrid, España.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*.
- \_\_\_\_\_ (2000). *La Naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Editorial Ariel. Barcelona, España.
- SAUTU, Ruth et. al. (2005). *Manual de metodología. Construcción de marco teórico, formulación de los objetivos, y elección de la metodología*. Ed. CLACSO libros. Colección Campus Virtual. Bs As. Argentina.
- TOMADONI, Claudia (2000). *Consideraciones epistemológico-metodológicas en el estudio de impactos territoriales de la reestructuración*. En Castagna, A., Woelflin, M.L. y Raposo, I. (comp.) Reestructuración Productiva, Mercado Laboral y Desigualdades Regionales en la Argentina. Universidad Nacional de Rosario Editora. Rosario, Argentina.
- TOBIO SOLER, C. (1995). *Estructura urbana, Movilidad y Género en la ciudad moderna*. En Conferencia en la escuela de Verano Jaime Vera. Galapagar, Madrid, España.
- VELAZQUEZ GAVILANES (2009). *Hacia una nueva definición del concepto política pública*. Desafíos, Bogotá (Colombia), (20): 149-187, semestre I de 2009.
- Otras fuentes
- Apuntes de la Cátedra de Urbanismo I. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. UNC. Córdoba, Argentina.
- Apuntes de la Cátedra de Seminario de Organización Territorial I (Urbana). Departamento de Geografía. Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC. Córdoba, Argentina.
- Apuntes de la Cátedra de Geografía Física. Departamento de Geografía. Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC. Córdoba, Argentina.
- Código Ambiental de Formosa (1992). Municipalidad de la ciudad de Formosa.
- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 1980 y de 2010.
- Informe de la Unidad Provincial Coordinadora del Agua, brindado por esta institución.
- Informe PRO.DE.C.I., brindado por el Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Formosa.
- Informe de la Municipalidad de la ciudad de Formosa, brindado por esta institución.