

Cuando el agua vuelve

Solares de la Ribera y el Estado que decidió urbanizar el humedal



*Griselda Nady Rivas**

Resistencia no se inunda por azar ni por una fatalidad climática imprevisible. Se inunda porque, durante décadas, el Estado autorizó la ocupación sistemática de humedales que funcionaban como el sistema natural de drenaje de la ciudad. El caso Solares de la Ribera expone con claridad cómo una decisión administrativa convirtió el riesgo hídrico en política urbana, el agua en estorbo y la memoria del territorio en una amenaza persistente.

El permiso como política: cuando el Estado dejó de proteger el territorio

Toda ciudad es el resultado de decisiones acumuladas. Algunas se anuncian como progreso; otras, con el tiempo, revelan su costo. En Resistencia, el agua es la cronista más fiel de esas decisiones. Cada lluvia intensa, cada calle anegada, cada barrio aislado recuerda que la ciudad fue edificada sobre una negación sistemática: la negación del humedal como condición fundante del territorio.

Resistencia no se inunda por accidente. Se inunda porque, durante años, la planificación urbana (por nombrarla de alguna manera) avanzó contra su propia geografía. Cada lluvia intensa no hace más que revelar una verdad incómoda: el agua no irrumpe de manera inesperada, sino que regresa al espacio que le fue quitado en nombre del progreso. El territorio recuerda lo que la política intenta olvidar.

* Lic. en Ciencias Sociales y Humanidades (UNQ). Maestranda en Gobierno y Economía Política (ex Escuela de Gobierno –actual CEFCA (Centro de Formación y Capacitación en Administración Pública del Chaco)– UNSAM), tesis en elaboración. Trabajadora en la Administración Provincial del Agua (APA), Chaco.

En la llanura aluvial de Resistencia, un proyecto inmobiliario se alza sobre el humedal. No se trata de un simple conflicto ambiental, sino de la crónica de una traición de medio siglo. ¿Cómo fue posible que el Estado autorizara el relleno de una zona clasificada como de “restricción severa” en 2003? La respuesta no está en un error de gestión, sino en la revitalización de un paradigma desarrollista y obsoleto que consideraba a las lagunas como enemigos a erradicar. Este artículo desmantela el mito de la “compensación de línea de ribera”, esa ironía técnica que permitió a la burocracia estatal ceder el dominio público, institucionalizar el riesgo de inundación y cargar a los ciudadanos con la hipoteca ambiental de la especulación privada. Una historia de debilidad institucional que se paga con barro y agua.

El emprendimiento Solares de la Ribera, autorizado en 2003 por la Administración Provincial del Agua (APA), se inscribe en esa historia larga. No es un error administrativo aislado ni una anomalía jurídica. Es la consecuencia lógica de un modelo estatal que, desde la provincialización del Chaco en la década del cincuenta, entendió el desarrollo urbano como una lucha contra el agua y no como una convivencia con ella.

La parcela donde se emplaza el barrio estaba clasificada mayoritariamente como Zona de Restricción Severa, con sectores directamente prohibidos para urbanización. El Código de Aguas del Chaco es claro: los cauces, lechos y riberas son dominio público, inalienables e inembargables. Sin embargo, el Estado decidió habilitar un proyecto inmobiliario privado sobre ese territorio.

¿Por qué pudo hacerlo? Porque el Estado no es una abstracción neutra: es una trama de instituciones, ideas, intereses y capacidades. En el caso chaqueño, esa trama se caracteriza por una debilidad estructural en el ejercicio del control territorial. La historia institucional del manejo del agua en la provincia muestra fragmentación, inestabilidad y subordinación política. Durante décadas, las funciones hídricas pasaron por direcciones, subsecretarías y organismos con escasa autonomía técnica.

Cuando finalmente se consolidó la APA como autoridad de aplicación, lo hizo heredando esa fragilidad. La norma existía, la evidencia científica también, pero faltó lo más importante: la capacidad de decir no frente a la presión económica y política.

Autorizar Solares de la Ribera fue, en ese sentido, un acto de continuidad histórica. El Estado actuó como lo había hecho antes: habilitando la ocupación de zonas inundables, confiando en soluciones técnicas parciales y trasladando los riesgos al futuro.

La crónica de la anulación. El legado desarrollista y la fragilidad institucional del Chaco (1951-2003)

La decisión de la APA de permitir la urbanización en la Parcela 7 –al norte de la ciudad en un terreno donde el 82% estaba clasificado como Zona de Restricción Severa– es un síntoma de un proceso histórico de corrosión de la autoridad. Para comprender lo que sucedió con el emprendimiento inmobiliario y la posterior emisión de una normativa que, de cierto modo, calzaba a medida con las exigen-

cias de la empresa constructora, es imprescindible trascender el mero análisis coyuntural y anclarlo en la teoría del Estado y su formación en contextos periféricos.

La fragilidad de la estatalidad en el pantano puede leerse, en clave teórica, a partir de la conceptualización de Oszlak (1982) sobre la construcción del Estado nacional. Para el autor, la existencia efectiva del Estado no se reduce a su proclamación formal, sino que se verifica en la conquista progresiva de determinados atributos que hacen posible el sostenimiento del orden social. Entre ellos, resultan centrales: la capacidad de institucionalizar su autoridad, crear estructuras estables que ejerzan el control legítimo sobre el territorio, y la capacidad de diferenciar ese control mediante un entramado normativo e institucional capaz de regular las relaciones sociales.

Desde esta perspectiva, la Ley 555-R, que conforma el Código de Aguas del Chaco, representa la expresión jurídica ideal de esa diferenciación de control. Al declarar inalienables e inembargables los cauces, lechos y riberas, la norma consagra el carácter público de los bienes hídricos y establece un límite claro a su apropiación privada. Sin embargo, la existencia de la ley no garantiza por sí sola la estatalidad: requiere de un Estado con capacidad real para hacerla cumplir.

Cuando esa capacidad se debilita, el Estado conserva su forma legal, pero pierde densidad material. Tal como lo piensa Oszlak (1982), un Estado que no logra institucionalizar su autoridad ni sostener el control diferenciado sobre el territorio ve erosionada su capacidad para organizar la vida social. En ese escenario, el orden normativo se vuelve frágil, las excepciones reemplazan a las reglas y el dominio público deja de ser un principio rector para convertirse en una variable negociable.

Sin embargo, la APA, institución creada para ejercer este control diferenciado, demuestra un déficit de poder infraestructural (Mann, 1991). Este concepto se refiere a la capacidad logística, burocrática y autónoma del Estado para implementar decisiones a lo largo de su territorio sin ser cooptado. La periferia, según Malamud (2006), a menudo padece esta debilidad, que en el Chaco se origina en la propia historia de su provincialización.

La génesis del problema se remonta al nacimiento del Estado provincial, en el marco del mandato histórico de la ingeniería dominante; es decir, los pilares mismos de la etapa fundacional (1951-1955) marcada por la necesidad urgente de gestionar un “estallido urbano” provocado por la migración rural, tal como lo describe la investigadora de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) María Silvia Leoni (2022), ella argumenta que el gobierno provincial se encontró forzado a “adecuar su capacidad receptora”, lo que generó una presión inmediata por expandir el tejido urbano y encontrar soluciones habitacionales rápidas.

Las decisiones de ese período no fueron tomadas con la sensibilidad ambiental actual, sino bajo el paradigma de la Planificación Normativa-Funcionalista (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013). La visión dominante, en línea con el desarrollismo de posguerra, consideraba que la naturaleza, especialmente los humedales de Resistencia, era un obstáculo por subyugar y sanear para el “progreso”. La política de “eliminación de lagunas” fue una política pública activa para “ganar suelo”, lo que estableció el precedente ideológico de intervención hidráulica a favor de la urbanización.

Hagamos un alto para reflexionar e imaginar: vayamos a los años cincuenta, unos setenta años atrás, cuando nuestros abuelos pisaron estas tierras y se encontraron con una llanura aluvional rica en diversidad y con más de ochenta espacios de aguas, ¡ochenta!, entre lagunas y esteros sobre el territorio donde hoy está edificada la ciudad de Resistencia, Chaco. Corrientes de inmigrantes externos que llegaban a través del puerto Las Palmas y la población rural del ex Territorio Nacional que arribaban a este nuevo centro cívico en busca de mejores oportunidades. Aquí es donde Leoni pone el foco al destacar la cantidad de lagunas que debían ser conquistadas en nombre de la urbanización, ganar la batalla por la proliferación de mosquitos, animales típicos de zonas lagunares, monte nativo, etc.

Todavía no abran los ojos, viajemos en el tiempo ¿qué se imaginan?, yo les propongo realizar una mirada introspectiva desde la visión de Elinor Ostrom (1990) que hace alusión a las soluciones basadas en la naturaleza, inspirada en una visión de cómo las comunidades pueden gestionar los recursos naturales mediante cooperación y reglas propias. Ahora sí, abramos los ojos y miremos la ciudad que tenemos, si en vez de encontrarnos frente a la tragedia de los comunes, nos hubiéramos encontrados en una ciudad disruptiva para la época, una ciudad amigable con el ecosistema que hubiera sido diseñada respetando los espacios naturales del agua y sus cauces de escurrimiento y su entorno natural, no me cabe duda de que la ciudad hubiera sido un gran parque natural. De haber pensado una ciudad fuera de lo común, hoy no tendríamos el típico trazado en cuadrícula y parcelas, partiendo de la plaza central 25 de mayo, que ocupa cuatro manzanas, y donde surgen las cuatro avenidas principales de la ciudad.

En el discurso público local, las ideas de soluciones basadas en la naturaleza aparecen con frecuencia en presentaciones y planes estratégicos. En la práctica, siguen siendo marginales. La lógica dominante continúa siendo la obra dura, el terraplén, el canal, el parche de emergencia. Se actúa cuando el agua entra, no cuando el suelo se lotea.

Adoptar seriamente este enfoque implicaría una decisión política de fondo: reconocer que no todo el territorio es urbanizable, que el derecho a la vivienda no puede desvincularse del derecho a la vida y a la seguridad ambiental, y que el crecimiento sin planificación es, en sí mismo, una forma de violencia estructural.

Volviendo a los años fundacionales, el problema se agrava por la tardía y fragmentada institucionalización del control hídrico, que se convirtió en una constante histórica, sobre la cual diremos que se trató de un agente subnacional y la tardía burocracia hídrica. El control sobre el agua pública fue una función dispersa e inestable por décadas.

La Ley N° 3230 de 1986 (Código de Aguas), que sentó las bases para la APA, nació con el propósito de revertir esta inercia, al establecer el poder de policía del Estado sobre sus recursos hídricos (dominio público) y normar las restricciones necesarias para el gobierno óptimo del agua. El problema de Solares de la Ribera no es que la APA naciera con la ideología de rellenar, sino que, siendo su misión proteger, su debilidad institucional le impidió cumplir con su mandato, permitiendo que el viejo paradigma resurja.

Este déficit de capacidades se observa en la inestabilidad de sus predecesores:

- Fragmentación y visión ingenieril (Década de 1960-1973): la gestión recaía en la Dirección de Hidráulica, cuya visión era netamente ingenieril, centrada en las obras de saneamiento y la acción física para “sanear” el territorio. Esto coincidió con la intensa expansión urbana periférica.
- Primeros intentos y relleno (1973-1980): se intentó una primera unificación bajo la Administración Provincial de Recursos Hídricos (APRH), un periodo que, irónicamente, coincide con la intensificación del relleno de lagunas para la ocupación informal y formal, práctica que los estudios de Pelli y Scornik (2003) ya señalaban como problemática.
- Degradación institucional (1980-1983): las funciones hídricas fueron degradadas a rangos subministeriales, como la Subsecretaría de Recursos Hídricos o la Dirección de Aguas dentro del Ministerio de Agricultura. Esto limitó su autonomía justo cuando la presión por el suelo urbano se acentuaba.
- Reconocimiento de la incapacidad (1982-1995): la creación paralela del Plan de Defensa Contra Inundaciones reconoció de facto la incapacidad de los organismos existentes para mitigar el riesgo mientras el avance sobre el humedal no se detenía.
- Inestabilidad post-ley (1990-1995): incluso después de la sanción del Código de Aguas en 1986, el organismo de aplicación sufrió inestabilidad nominal y funcional, pasando a ser conocido, por ejemplo, como el Instituto Provincial del Agua del Chaco (IPACH) y posteriormente Administración Provincial del Agua (APA).

El hecho de que la institución formal encargada de aplicar las normas de control hídrico sea de una generación tan tardía y fragmentada, refuerza la tesis de la fragilidad institucional en 2003 (Altschuler, s.f.). La burocracia que debía ejercer el control diferenciado (Oszlak, 1982) nunca logró un blindaje sólido frente a la presión política y económica.

Cuando la APA, en 2003, recibe por Mesa de Entrada, un expediente de solicitud de la empresa inmobiliaria, su Directorio carece de la autonomía técnica y el blindaje político para sostener el principio de inalienabilidad del Código de Aguas (Ley 555-R). La institución, concebida para ejercer el control diferenciado (Oszlak, 1982), opta por negociar el orden a través de una “legalidad a medida”. Este acto es una clara manifestación de la crisis del poder infraestructural (Mann, 1991), que se doblega ante la presión económica organizada, rompiendo la legitimidad del Agente ante el Principal (el ciudadano).

La geografía traicionada: del “relleno saneador” a la captura del dominio público por la APA

El núcleo del caso Solares de la Ribera reside en la perversión del lenguaje técnico para justificar un acto que va en contra del espíritu y la letra de la ley hídrica. La Resolución N° 183/03 es un manual sobre cómo las coaliciones promotoras (Sabatier, 1998) logran capturar la agenda administrativa y desmantelar la racionalidad técnica.

La Coalición Promotora del Desarrollo Inmobiliario (CPDI), liderada por la empresa PREVYL, logró imponer en la agenda de la APA el concepto de “compensación de línea de ribera”. Este término no existía en el Código de Aguas y fue el eufemismo técnico diseñado para eludir la necesidad de una Ley de Desafectación (la vía legal estricta para alterar el dominio público), claramente hizo uso de un eufemismo como herramienta de captura.

El concepto implicaba un falso *trade-off*: permitir el relleno de una parte del humedal para ganar suelo urbanizable (el beneficio privado), a cambio de la excavación de otra área para “compensar” la capacidad de almacenamiento y conducción (el beneficio público ilusorio).

La disidencia del Vocal Ramón Vargas, que advertía sobre la anulación de resoluciones previas y la necesidad de una desafectación legal, demostró que la solución adoptada carecía de sustento legal profundo. Al aprobar la urbanización, que se asentaba en su mayoría en Zonas de Restricción Severa, la APA formuló una política incremental (Jaime et al., 2013) que, de manera adaptativa, rompió el status quo a favor del interés dominante.

Volvamos a la cápsula del tiempo para comprender la génesis de la destrucción del ecosistema en función a que la decisión de la APA ignoró décadas de evidencia científica que señalaban las consecuencias catastróficas de esta práctica.

La advertencia de la base geográfica (Década del setenta): la investigación de Bruniard y Bolsi (1972) había demostrado que la Resistencia original se asentaba sobre un complejo sistema con cerca de 80 lagunas, una vasta infraestructura natural que actuaba como esponja hidráulica. La “eliminación de lagunas” de los años cincuenta y sesenta ya había mermado drásticamente esta capacidad, generando un alto costo territorial que la planificación moderna tenía la obligación de revertir, no de profundizar.

La confirmación de la amenaza (Década del dos mil): contemporáneamente al caso, los estudios de Alberto (2010) y el análisis legal-geográfico de Pelli y Scornik (2003) confirmaban que la expansión urbana se estaba dando, de manera formal e informal, en los bordes de lagunas y los antiguos cauces (ambientes lénticos), precisamente a través del relleno de suelos. Este conocimiento académico se había convertido en la nueva verdad científica: el relleno de humedales era la causa principal de la vulnerabilidad urbana.

“Compensar” el humedal: el lenguaje técnico como coartada

La resolución que permitió Solares de la Ribera introdujo un concepto clave: la “compensación de línea de ribera”. Un término que no figura en el Código de Aguas y que funcionó como un eufemismo elegante para justificar lo injustificable.

La idea era simple y peligrosa: rellenar una parte del humedal y excavar otra para “compensar” la capacidad hidráulica perdida. En los papeles, el agua no perdía espacio. En la realidad, el ecosistema sí. Porque los humedales no son recipientes intercambiables ni el agua responde a balances contables.

La propia demarcación oficial mostraba que la cota aprobada apenas superaba en centímetros la línea de ribera original. Una diferencia irrelevante frente a lluvias intensas, crecientes del río Negro o eventos extremos cada vez más frecuentes. El Estado lo sabía. Y aun así avanzó.

Aquí el lenguaje técnico no fue neutral: operó como una herramienta de captura. Sirvió para traducir un interés privado en una decisión administrativa y para convertir una prohibición legal en una excepción “razonable”. El resultado fue la institucionalización del riesgo: el peligro no desapareció, se legalizó.

Al permitir la “compensación de línea de ribera” con una cota apenas 5 cm por encima de la Línea de Ribera original (48,29 m MOP vs. 48,24 m MOP), el Estado chaqueño, a través de la APA, optó por validar el riesgo. La burocracia desatendió su mandato de proteger el dominio público y la vida humana, priorizando en cambio un sistema de creencias obsoleto que, como lo señalaba históricamente López Piacentini (1969), asociaba la “eliminación de lagunas” con la “pujanza y crecimiento” (Snippet 2.6).

El verdadero daño al poder infraestructural del Estado se produce cuando la decisión administrativa, en lugar de ser un acto de racionalidad técnica basado en la evidencia, se convierte en un acto de voluntad política que ignora el disenso interno y la ciencia externa, se entiende como un desmantelamiento de la racionalidad técnica.

La APA no solo falló en proteger el territorio, sino que utilizó sus propios instrumentos legales para institucionalizar el riesgo. La decisión de permitir la urbanización en un ecosistema frágil (la llanura aluvial del Río Negro) se basó en una premisa legal defectuosa, convirtiendo a la autoridad de control en un promotor del desarrollo inmobiliario.

Socialización de la vulnerabilidad y el imperativo de la reestatalización técnica

Resistencia no creció a pesar del agua, sino sobre el agua. Desde los años cincuenta, con la provincialización del Chaco, el Estado, como ya dijimos, asumió que las lagunas eran un obstáculo para el progreso. Investigaciones clásicas de la Universidad Nacional del Nordeste demostraron que la ciudad se asentaba originalmente sobre un sistema de al menos 80 cuerpos lagunares, que funcionaban como una infraestructura natural de regulación hídrica. Esa “esponja” fue sistemáticamente rellenada para ganar suelo urbano.

El Estado conocía estos datos. Los estudios estaban publicados, enseñados, discutidos. Sin embargo, cuando llegó el expediente del emprendimiento privado, la respuesta no fue proteger el dominio público, sino negociar. La autorización no se apoyó en un cambio de condiciones naturales, sino en un cambio de voluntad política.

El problema de fondo no es solo qué hizo el Estado, sino por qué pudo hacerlo. La debilidad institucional, la fragmentación histórica de los organismos hídricos y la persistencia de un paradigma

desarrollista obsoleto explican cómo una agencia creada para proteger el agua terminó habilitando su desaparición.

La consecuencia última del fracaso administrativo en Solares de la Ribera es la transferencia regresiva de costos sociales y ambientales. El Estado, al no poder garantizar el “orden” (Oszlak, 1982), lo sustituye por una “cláusula contractual de vulnerabilidad”, eximiéndose de su deber de protección y cargando el riesgo sobre el ciudadano.

La institucionalización de la vulnerabilidad ciudadana es el aspecto más crítico de la implementación de la Resolución N° 183/03, es la transferencia explícita de la responsabilidad del riesgo. Al exigir que las restricciones severas constaran en los boletos de compraventas y títulos de propiedad, el Estado utilizó sus instrumentos de control para descargar su culpa en el comprador individual. La compra una parcela de tierra en Solares de la Ribera se convierte, legalmente, en una aceptación de riesgo endémico certificado por el Estado.

Esta socialización del riesgo se agrava por el fracaso en la coordinación interinstitucional, con la Empresa SAMEEP (Servicios de Agua y Cloacas), que opuso resistencia al proyecto por la inviabilidad técnica de operar en zona inundable. La solución de la APA fue permitir la conexión, pero autorizar la suspensión del servicio a “exclusivo criterio” durante crecientes y trasladar el costo de limpieza al propietario. Este compromiso no solo transfiere un costo económico, sino que compromete la salud pública (por el riesgo de colapso de cloacas en la llanura aluvial), demostrando que la política de desarrollo urbano fracturó la red de servicios esenciales del propio Estado.

El efecto acumulativo de estas decisiones es una hipoteca a la resiliencia hídrica de la ciudad. Los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023) señalan que la falta de ordenamiento territorial en llanuras aluviales incrementa progresivamente la inversión en megaobras hidráulicas (bombas, canales) para compensar la pérdida de capacidad de los humedales. Si el Estado hubiese sostenido la política de no intervención en esa Zona de Restricción Severa, se hubieran ahorrado incalculables recursos públicos que, en su lugar, deben desviarse hacia “Fondos de Emergencia” en cada ciclo hidrológico.

Es imperativo volver a la recuperación técnica estatal, en el caso de Solares de la Ribera nos confronta con la necesidad urgente de fortalecer el poder infraestructural (Mann, 1991) del Estado subnacional. Si el problema es la corrosión de la burocracia por la presión de las élites (Sabatier, 1998) y la debilidad histórica (Leoni, 2022; Altschuler, s.f.), la solución debe ser la reestatalización técnica para garantizar que la ciencia y la norma prevalezcan sobre la rentabilidad.

Se requiere un cambio de paradigma que entienda que los humedales no son un obstáculo para el desarrollo, sino una infraestructura natural esencial cuyo costo de reposición artificial es incalculable. La planificación debe pasar de ser normativa y de cumplimiento mínimo a ser estratégica y basada en la capacidad de resiliencia del territorio.

Para lograrlo, se propone la implementación obligatoria de un Índice de Capacidad Infraestructural Local (ICIL) como requisito para cualquier proyecto en zonas críticas. Este índice debe medir:

1. Autonomía técnica: evaluar la estabilidad, la formación y la *accountability* del personal técnico de la APA para que sus dictámenes no dependan del Directorio político de turno.
2. Transparencia: exigir la publicación detallada de todos los estudios de impacto hídrico y la trazabilidad de los dictámenes disidentes.
3. Capacidad de *enforcement*: medir la capacidad real de los organismos de control para fiscalizar el cumplimiento de las restricciones (como el uso de pilotes en lugar de rellenos) y evitar la ocupación ilegal persistente.

Solo un Estado con una tecnoburocracia autónoma y especializada puede garantizar que la planificación urbana y la gestión hídrica prioricen la ciencia y el interés general. Si la debilidad institucional permitió que el paradigma desarrollista de 1954 reviviera en 2003 para justificar el relleno, la solución debe ser el fortalecimiento de la institución para que el paradigma científico de 2025 sea el que rijá el futuro de Resistencia.

La inundación como hecho político

Cada crecida del río Paraná, cada lluvia intensa que anega barrios enteros del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), vuelve a instalar una narrativa cómoda: la del “fenómeno natural extraordinario”, o como el gobierno denomina en sus Decretos “Emergencias por la Niña o el Niño”, “Emergencias por Sequía”, instrumentos legales que habilitan a organismos técnicos como la APA, a hacer uso de millones de pesos para compras directas sin pasar por procesos de licitaciones.

Sin embargo, basta correr el velo de la coyuntura para advertir que la inundación, en este territorio, es menos un accidente y más una consecuencia. No del clima, sino de un modelo de ocupación urbana sostenido en el tiempo, legitimado por normas flexibles y, sobre todo, por omisiones estatales.

Los estudios producidos por docentes-investigadores de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) son contundentes. Más del 30% del área urbanizada del AMGR se asienta sobre zonas naturalmente inundables o de drenaje deficiente. En algunos municipios ribereños, ese porcentaje asciende a casi el 40%. No se trata de informalidad marginal: buena parte de estas urbanizaciones cuentan con habilitaciones administrativas, servicios básicos parciales y, en algunos casos, desarrollos inmobiliarios de alto valor.

La pregunta, entonces, no es ¿por qué se inunda Resistencia? La pregunta es ¿por qué el Estado permitió, y sigue permitiendo, que se habite donde el agua siempre vuelve?

Estatidad frágil, decisiones firmes: aquí aparece una paradoja incómoda. Lejos de una ausencia total del Estado, lo que se observa es una presencia selectiva, fragmentada, a veces contradictoria. Hay

normas, planes, estudios de impacto ambiental, códigos urbanos. Lo que falta no es conocimiento técnico, sino coherencia política y capacidad de sostener límites frente a intereses económicos y urgencias electorales.

Desde la perspectiva de la estatalidad, tal como la entienden los enfoques clásicos de la ciencia política latinoamericana, el Estado se consolida cuando logra ejercer autoridad efectiva sobre el territorio, garantizar derechos y regular conflictos. En el “pantano” –literal y metafórico–, esa estatalidad se vuelve frágil. No porque no exista, sino porque cede. Cede frente a la presión inmobiliaria, frente a la expansión urbana desordenada, frente a la idea de que el desarrollo siempre puede ganarles una pulseada a los ríos.

Las estadísticas son elocuentes: según relevamientos de la UNNE y organismos provinciales, las inundaciones urbanas recurrentes generan pérdidas económicas equivalentes al 1,5% y el 2% del producto bruto geográfico anual del Chaco. A eso se suman los costos sociales invisibles: interrupción escolar, enfermedades hídricas, deterioro psicosocial, desplazamientos temporarios que se repiten generación tras generación.

El progreso no puede medirse solo en ladrillos

La narrativa del desarrollo urbano suele resumirse en indicadores de inversión, construcción y expansión. Solares de la Ribera aparece en ese relato como un caso exitoso. Sin embargo, el progreso no puede evaluarse únicamente desde la perspectiva de quienes acceden a estos barrios.

En zonas vulnerables de Resistencia, cientos de familias afrontan los efectos de cada lluvia torrencial sin infraestructura adecuada. Mientras tanto, la urbanización privada obtiene beneficios que, directa o indirectamente, son posibles gracias a decisiones estatales que priorizaron la rentabilidad sobre la resiliencia ambiental.

El problema no es la existencia de un barrio privado. El problema es el lugar donde fue permitido. Urbanizar sobre humedales implica transformar la forma en que el agua circula, se infiltra y se acumula. Esto genera costos que se socializan en la ciudad, mientras los beneficios quedan restringidos a un grupo pequeño.

El verdadero desafío consiste en construir un modelo de desarrollo que reconozca la importancia ecológica y social de los humedales. Las imágenes satelitales de 2009 y 2025 muestran, sin necesidad de palabras adicionales, que la ciudad está perdiendo una de sus defensas naturales más importantes.

Institucionalizar el riesgo

Cuando el Estado se retira y certifica la vulnerabilidad: la autorización de Solares de la Ribera no solo permitió urbanizar una zona inundable. También estableció un mecanismo explícito de transferencia

de responsabilidad. Las restricciones hídricas debían constar en los boletos de compraventa y en los títulos de propiedad. Los servicios podían suspenderse durante crecidas. Los costos de reparación recaían sobre los propietarios.

Desde el punto de vista jurídico, el Estado se protegía. Desde el punto de vista social, se retiraba. El mensaje implícito era claro: “usted fue advertido”. De este modo, el riesgo dejaba de ser un problema público para convertirse en una cuestión individual.

Este mecanismo es especialmente problemático porque rompe el principio básico de la planificación urbana: que el Estado debe garantizar condiciones mínimas de seguridad y habitabilidad. Certificar la vulnerabilidad no es gestionarla: es naturalizarla.

Mientras tanto, los efectos no se limitan al barrio privado. Al alterar la dinámica hídrica del área, el impacto se extiende a zonas vecinas y al conjunto de la ciudad. El agua desplazada no desaparece: busca nuevos caminos. Calles que antes no se inundaban comienzan a hacerlo. Barrios enteros quedan expuestos a anegamientos recurrentes.

El costo de estas decisiones se socializa. Obras de bombeo, canales, defensas y planes de emergencia se financian con recursos públicos. Lo que se ahorró en ordenamiento territorial se paga, multiplicado, en infraestructura correctiva.

Inundaciones y memoria

Cuando el territorio desmiente al discurso: cada inundación es una forma de archivo. El agua recuerda lo que el discurso político intenta borrar. Recuerda por dónde corría, dónde se acumulaba, qué espacio le fue quitado. En Resistencia, esa memoria se manifiesta con una frecuencia cada vez mayor.

Las imágenes satelitales de las últimas décadas muestran con claridad el avance urbano sobre zonas históricamente inundables. Donde antes había espejos de agua, hoy hay calles, casas y muros. El contraste entre el antes y el después no deja lugar a dudas: la ciudad avanzó sobre su propio sistema de defensa natural.

El cambio climático agrava este escenario. Las lluvias intensas son más frecuentes y concentradas. En este contexto, urbanizar humedales no es solo una mala decisión: es una irresponsabilidad estructural.

El caso Solares de la Ribera expone cómo el Estado, lejos de anticiparse, reacciona. En lugar de prevenir, gestiona emergencias. En lugar de planificar, compensa. En lugar de proteger, certifica riesgos.

Conclusiones

El caso Solares de la Ribera y la Resolución N° 183/03 de la APA es un testimonio contundente de cómo la debilidad estructural del Estado en la periferia erosiona su propia autoridad y quiebra el

pacto social fundacional. La decisión de permitir la urbanización en una zona de altísimo riesgo hídrico, utilizando la parodia de la “compensación de línea de ribera”, no es un error de gestión, sino el resultado de una continuidad histórica que se remonta a la política de “eliminación de lagunas” de la provincialización (Leoni, 2022).

La tardía e inestable institucionalización de la autoridad de aplicación (Ley N° 3.230/1986, hoy Ley 555-R), heredando décadas de gestión fragmentada (Dirección de Hidráulica, IPACH), impidió que el Estado Chaqueño se dotara del poder de policía necesario para ejercer efectivamente el control sobre el dominio público. Al ignorar la evidencia geográfica acumulada (Bruniard y Bolsi, 1972; Alberto, 2010; Pelli y Scornik, 2003) y el espíritu de su propia normativa, el Estado chaqueño se despojó de su poder infraestructural (Mann, 1991) y permitió la captura administrativa por intereses privados (Sabatier, 1998). El resultado es la institucionalización de la vulnerabilidad, donde el riesgo ambiental es transferido al ciudadano individual y los costos sociales (fraude a la ley, déficit de servicios, dependencia de fondos de emergencia) son socializados por la comunidad.

La solución no es una nueva ley, sino el fortalecimiento de la burocracia técnica. Resistencia solo podrá asegurar su resiliencia hídrica cuando la autoridad de aplicación demuestre la autonomía y la capacidad necesaria para sostener el principio de inalienabilidad del dominio público. El futuro del Gran Resistencia depende de que el Estado se reestatalice técnicamente, dejando de ser un facilitador de la especulación inmobiliaria en el pantano y recuperando su función esencial de garante del orden y la protección del bien común.

El caso de Solares de la Ribera expone un quiebre fundamental en la gobernanza hídrica regional, manifestado en la producción estatal de una “legalidad a medida” que priorizó la inversión privada sobre los principios rectores del ordenamiento territorial y la seguridad colectiva.

La APA, a pesar de ser la autoridad de aplicación de un sistema normativo estricto (el Código de Aguas, Ley 555-R), que establece el dominio público inalienable de los cauces y prohíbe la ocupación en zonas de alto riesgo hídrico, creó una excepción administrativa mediante la Resolución N° 183/03. Esta resolución permitió la urbanización en una parcela catalogada mayoritariamente como Zona de Restricción Severa (82%) y Zona Prohibida (18%).

El mecanismo de “compensación de línea de ribera” permitió que el grupo empresario constructor ganara superficie urbanizable rellenando áreas que, según la demarcación oficial previa (Resolución Nro. 381/01), pertenecían al dominio público del río Negro. Claramente, es un eufemismo que encubría el relleno de parte del cauce, con la consiguiente pérdida de capacidad de conducción y almacenamiento del río, un perjuicio directo al interés general y una violación a la normativa que solo permite modificar la línea de ribera por “cambio de circunstancias” o por la ley de desafectación.

Finalmente, la aprobación institucionalizó el riesgo. Al imponer la condición de viviendas palafíticas y exigir que las severas restricciones hídricas (incluyendo la posibilidad de suspensión del servicio cloacal durante crecidas y el cargo de reparación a los propietarios) se asienten claramente en los boletos

de compraventa y títulos de propiedad, el Estado trasladó la responsabilidad de la vulnerabilidad del sitio del promotor inmobiliario y de la administración pública a los propietarios individuales.

Este caso sienta un precedente peligroso. Al crear una vía para que intereses particulares alteren el ordenamiento legal, se socavan los principios de la política hídrica regional, cuyo espíritu es justamente orientar el crecimiento urbano hacia zonas topográficamente más elevadas para minimizar los daños potenciales y evitar costos futuros a la sociedad por vivir en áreas históricamente inundables. La legalidad se mantuvo formalmente, pero su aplicación fue selectiva y perjudicial para el bien común.

La comparación entre la ribera del río Negro en 2009 y 2025 evidencia un proceso de transformación que no puede interpretarse solo como progreso. La expansión de urbanizaciones privadas en zonas de riesgo hídrico es el resultado de decisiones públicas que ignoraron advertencias técnicas y priorizaron beneficios económicos de corto plazo.

Cuando el desarrollo desconoce al río, las consecuencias no tardan en aparecer. Lo que se gana en terrenos elevados y viviendas nuevas se pierde en capacidad natural de regulación. Lo que se presenta como “calidad de vida” para unos pocos se convierte en vulnerabilidad para muchos otros.

Resistencia todavía está a tiempo de revisar su estrategia territorial. Para hacerlo necesita recuperar la noción de que los humedales no son un obstáculo para el desarrollo, sino una de las infraestructuras más valiosas que tiene frente al cambio climático.

El agua no avisa, pero la historia sí. Las inundaciones en el nordeste argentino no son sorpresas: son eventos anunciados, estudiados y, sin embargo, repetidos. Persistir en la idea de que se trata solo de contingencias climáticas es una forma elegante de negar responsabilidades.

Si el periodismo tiene hoy un rol que jugar, más allá de narrar el drama cuando el agua llega a la cintura, es el de incomodar antes. Hay que señalar e insistir en que cada excepción normativa, cada rezonificación discrecional, cada urbanización habilitada en zona de riesgo, es una decisión política con consecuencias previsibles.

El Estado no puede seguir apareciendo solo con bolsas de arena y promesas de reconstrucción. La verdadera presencia estatal se mide cuando el agua todavía está en el río y alguien se anima a decir: acá no.

Solares de la Ribera es mucho más que un barrio privado. Es un síntoma. Revela un modo de entender el desarrollo urbano que prioriza la rentabilidad inmediata sobre la sostenibilidad territorial. Un modelo en el que el Estado actúa más como facilitador de negocios que como garante del interés general.

El problema no es que la ciudad crezca. El problema es cómo y dónde lo hace. Urbanizar humedales implica hipotecar el futuro colectivo para resolver demandas de corto plazo. Implica transformar un bien común en un riesgo compartido.

Resistencia todavía tiene margen para revisar su rumbo. Para hacerlo, necesita recuperar una idea básica: que el agua no es un enemigo, sino una condición. Que los humedales no son tierra impro-

ductiva, sino infraestructura vital. Y que el verdadero progreso no se mide solo en metros cuadrados construidos, sino en la capacidad de una ciudad para convivir con su territorio.

El agua vuelve. Siempre. La pregunta es si el Estado seguirá actuando como si no lo supiera.

Las imágenes hablan por sí solas. Solo hace falta que la política las escuche.

Referencias bibliográficas

- Alberto, J. A. (2010). *Urbanización y riesgo hídrico en el nordeste argentino*. Editorial UNNE.
- Altschuler, B. (s. f.). *Estado, territorio y capacidades institucionales en provincias periféricas*. Manuscrito inédito.
- Bruniard, E. D. y Bolsi, A. S. C. (1972). *Las lagunas de Resistencia y su función en la dinámica urbana*. Instituto de Geografía, Universidad Nacional del Nordeste.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina*. CEPAL.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Leoni, M. S. (2022). *Estado, urbanización y ambiente en el Chaco (1951-1976)*. Editorial UNNE.
- López Piacentini, C. (1969). *Resistencia: crecimiento urbano y obras hidráulicas*. Dirección Provincial de Hidráulica del Chaco.
- Mann, M. (1991). *The sources of social power* (Vol. 2). Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado argentino*. Editorial de Belgrano.
- Pelli, V. S. y Scornik, M. (2003). *Expansión urbana y conflictos ambientales en Resistencia*. Editorial UNNE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). *Informe sobre desarrollo humano y cambio climático en Argentina*. PNUD.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130. <https://doi.org/10.1080/13501769880000051>

Instrumentos legales y normativos

Administración Provincial del Agua del Chaco (2003). Resolución N° 183/03. Autorización del emprendimiento “Solares de la Ribera”. Provincia del Chaco.

Constitución de la Provincia del Chaco (1957, con reformas posteriores).

Honorable Legislatura del Chaco (1998). Ley N° 3.230. Código de Aguas de la Provincia del Chaco.

Honorable Legislatura del Chaco (2009). Ley N° 6.042. Ordenamiento territorial y uso del suelo. Provincia del Chaco.

Ministerio de Planificación, Ambiente e Innovación Tecnológica del Chaco (s. f.). Normativa complementaria sobre línea de ribera y zonas de restricción hídrica.

República Argentina (1994). Constitución de la Nación Argentina.