

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE
FACULTAD DE HUMANIDADES**

CENTRO DE GEOCIENCIAS APLICADAS

*VULNERABILIDAD EDUCATIVA, POLÍTICA E
INSTITUCIONAL EN COMUNIDADES
AFECTADAS POR INUNDACIONES DE
LLANURAS: ASPECTOS FUNDAMENTALES
PARA LA GESTIÓN Y LA GOBERNABILIDAD.*

MARIELA ALEJANDRA BATAGLIA

MAGÍSTER EN GESTIÓN AMBIENTAL

PROFESORA EN GEOGRAFÍA

E-mail: mabataglia@hotmail.com

Resistencia – Chaco - Argentina

Noviembre 2007

RESUMEN EJECUTIVO

Existen en la actualidad numerosos trabajos e investigaciones sobre la temática de la *Vulnerabilidad* entendida y analizada desde sus múltiples dimensiones, y como construcción social asociada conceptualmente a los riesgos de diferentes naturaleza y la incapacidad de respuestas para enfrentarlos, readaptarse y recuperarse, luego de producido el evento.

El presente trabajo, intenta ser un aporte más a la comprensión del mencionado concepto y fenómeno de vital importancia por nuestros días, poniendo énfasis en dos de sus enfoques, la vulnerabilidad educativa y político – institucional, puesta de manifiesto y estudiada en una reducida unidad de análisis representada por la localidad de Puerto Vilelas, municipio perteneciente al Área Metropolitana del Gran Resistencia, expuesta a la amenaza constante de inundaciones recurrentes, que debido a las características desfavorables del sitio que ocupa y el nivel socio económico – cultural y social de gran parte de su población, la transforman en área sumamente vulnerable a este tipo de desastres naturales, frente a los cuales presentan notorias deficiencias para desplegar estrategias de prevención, readaptación, recuperación y mitigación de los efectos producidos por estos. Cuyo escenario ve incrementada sus limitaciones a causa de numerosas anomalías del orden de la gobernabilidad y de la gestión frente al riesgo, y con un plan de gobierno ineficiente en todos sus niveles de actuación a ser desarrollado e implementado de forma efectiva antes, durante y después de acontecido el desastre.

Esta investigación tiene por fin último ser un instrumento para el conjunto de los actores locales, ciudadanos comunes, aquellos que ocupen algún rol relevante dentro de la comunidad y sobre todo para aquellos al frente de la administración y manejo de la comuna; que proporcione un elemento para la reflexión, pero sobre todo para la acción y un cambio de conciencia y de rumbo sustancial en el accionar de estas comunidades expuestas no solo ambientalmente por el espacio geográfico en que se emplazan, sino también a la coyuntura social y económica que les toca vivir, y los ineficientes manejos políticos e institucionales de quiénes tienen la responsabilidad de guiarlos y motivarlos para interactuar conjuntamente en busca de alternativas en pos del bien común para todos los que allí habitan sin distinciones de clases, intereses partidarios, políticas demagógicas y gestiones desarticuladas e ineficientes que continúan construyendo riesgos e incrementado la vulnerabilidad en todos sus habitantes.

PALABRAS CLAVES

Vulnerabilidad política e institucional – Vulnerabilidad educativa – Riesgo – Amenaza - Gobernabilidad – Gestión – Inundaciones – Puerto Vilelas.

EDUCATIONAL, POLITICAL AND INSTITUTIONAL VULNERABILITY IN COMMUNITIES AFFECTED BY PLAIN FLOODS: ESSENTIAL ASPECTS FOR ADMINISTRATION & GOVERNABILITY.

EXECUTIVE SUMMARY

In recent years, a good deal of research has been carried out on *vulnerability*, understood as a many-sided phenomenon and as a social construct closely related to risk-taking as well as the inability to face, adapt and recover after hazardous events.

This research aims to augment the understanding of the important concept aforementioned, focusing on two areas: educational vulnerability and political-institutional vulnerability, which are shown and investigated by means of a well-delimited unit of analysis: the municipality town of Puerto Vilelas. This conforms, together with Barranqueras, Resistencia and Fontana make up a large urban area known as *Gran Resistencia*. The municipality of Puerto Vilelas is permanently under the threat of floods, which, due to a disadvantageous geographical position and the low social-economic conditions of its inhabitants, make it a highly vulnerable area, lacking strategy to efficiently cope with disaster. Namely, there is an evident absence of prevention policies, adaptation and recovery plans and minimization of negative effects in the event of a flood. This scenario is worsened due to numerous abnormalities in the local administration and an inefficient risk-coping plan, which fail to provide appropriate steps before, during and after disaster.

This research strives to become an instrument to help community members, community leaders and government agents involved in the administration of the area by providing elements to encourage reflection and, more important, actions and a change of direction in the management of this vulnerable area, with an unfavourable location, low social-economic environment and inadequate political and institutional administration of those in charge of guiding and motivating it towards common wealth alternatives, without discriminating social background or political parties, despite atomistic and inefficient administrations that contribute to deepen the problem and increase the vulnerability of its inhabitants.

Key words

Political and institutional vulnerability - Educational vulnerability – Risk – Threat – Governability - Administration – Floods - Puerto Vilelas

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende en su postulado abordar la temática de la vulnerabilidad educativa, política e institucional fundándose en la Teoría Social del Riesgo que nos permitirá, desde su propio campo conceptual, analizar las problemáticas ambientales y sociales del riesgo desde la visión de las ciencias sociales; permitiendo así superar el enfoque meramente reduccionista y naturalizado de los desastres, desarrollado por las ciencias naturales. Dedicado en este caso particular al análisis de las inundaciones de llanura y su incidencia en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) y sus alrededores.

Los desastres no son más que la materialización de condiciones de riesgo, los cuales no dependen solamente de una amenaza o peligrosidad dado por un agente detonante natural o tecnológico, sino también a condiciones de vulnerabilidad de los elementos expuestos y condiciones que favorecen que una vez materializada la amenaza se causen efectos severos sobre el contexto urbano, ambiental, social y cultural.

Puede comprenderse entonces que la *vulnerabilidad*, es una parte dinámica y fundamental en el análisis del riesgo y de su construcción social, fenómeno además multidimensional. Es precisamente este enfoque el que dará el marco de referencia, desde el cual se abordará la situación catastrófica antes descrita; como problema complejo de la sociedad moderna y capitalista, esta concepción analítica de los riesgos y uno de sus componentes de estudio: la *vulnerabilidad*, será sobre la que se fundamentará principalmente el desarrollo de la investigación aquí planteada.

La metodología adoptada permitirá caracterizar la vulnerabilidad en sus diferentes dimensiones, frente a los riesgos de origen natural desde los enfoques antes mencionados y centrada en la unidad de análisis escogida para tal fin, la *localidad de Puerto Vilelas*, municipio integrante del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), azotado recurrentemente por inundaciones pluviales y fluviales consecuencia del sitio en que se halla emplazado desde sus orígenes, la manifestación cíclica de este fenómeno, cada vez más frecuente en las últimas décadas, al que se encuentra expuesto al igual que otras áreas del AMGR, se inserta hoy en un ámbito local en constante crisis económica, institucional, de gobernabilidad y gestión frente a estos desastres, circunstancias que de ningún modo le son favorables principalmente en lo que hace al manejo de la emergencia propiamente dicha y las medidas precautorias antes, durante y después del mismo.

Actualmente ha surgido un nuevo marco conceptual que intenta, también, desde un punto de vista diferente construir nuevos conocimientos para estudiar y analizar situaciones complejas de la realidad a las cuales, no siempre, la ciencia aplicada ni la consultoría profesional pueden dar respuestas, esta es la denominada Ciencia Posnormal entendiéndose a esta como aquella que atiende a hechos inciertos en los cuales hay conflictos de valores, lo que se pone en juego es importante y las decisiones son urgentes; esta reciente perspectiva promueve a la investigación "precautoria", ya que una de sus mayores preocupaciones son los efectos perversos no intencionados del progreso.

Mencionados los paradigmas y marco metodológico que regirán el transcurso del trabajo, nos abocaremos a delinear en breve cual será el objetivo central del trabajo propuesto; este se plantea sucintamente: analizar cualitativamente, la vulnerabilidad en localidades ribereñas afectadas por inundaciones de llanuras desde dos perspectivas diferentes, aquella que se posiciona en el ámbito educativo, sus actividades institucionales referidas al tema, sus estrategias didácticas ambientales y sociales, el rol en la comunidad y su quehacer real y efectivo frente a este tipo de fenómenos naturales recurrentes que los afecta a menudo, y por otro la que nos posibilita indagar acerca de la vulnerabilidad política e institucional del municipio en cuestión y de la población en su conjunto, a fin de investigar acerca del nivel de incertidumbre, la crisis de gobernabilidad reinante y las deficiencias en el manejo y la gestión ante la catástrofe. Intentando así llevar a cabo un escueto ensayo que clarifique las ideas existentes sobre estos aspectos, pero fundamentalmente con la idea de generar un instrumento de reflexión y movilización de los actores locales aportando algunas alternativas e ideas de abordaje a esta problemática puntual, a los pobladores y sus gobernantes.

DESARROLLO

Si bien es cierto que el eje central del análisis que a continuación se desarrollará se funda en la **vulnerabilidad**; no debe perderse de vista que este concepto es componente y se encuentra íntimamente relacionado a otras acepciones como lo son el desastre, riesgo, amenaza o peligrosidad, exposición e incertidumbre. Es por ello que creímos conveniente comenzar por describir acotadamente de que se habla cuando se hace mención a cada uno de estos; el desastre – las inundaciones de llanura – son el producto de la convergencia, en un momento y lugar determinados, de dos factores: el riesgo y la vulnerabilidad (Wilches – Chauv, 1988); entendiéndose el primero de ellos como una función compuesta de esta amenaza natural compleja y el número de personas caracterizadas por sus diferentes grados de vulnerabilidad, que ocupan el espacio y el tiempo de exposición a eventos extremos (Blaikie, P. et al, 1996)

Esclarecidos en breve estos conceptos generales que serán los que nos permitirán interpretar y analizar la temática propuesta, nos abocaremos a explicar algunos tópicos del marco referencial y la metodología escogida para el desarrollo de este trabajo, como ya se hiciera mención anteriormente, la **Teoría Social del Riesgo** nos permite tener una visión diferente de las catástrofes y riesgos que corren las poblaciones modernas frente a una infinidad de fenómenos de orden natural como antrópico desde el enfoque y paradigma de las ciencias sociales, ayudando a comprender los mismos, sus causas y consecuencias desde su construcción social permitiendo así analizarlos desde otras perspectivas que hacen a la complejidad del problema en cuestión. Que sin excluir la visión de estudio tradicionalmente naturalista, nos posibilita considerar otros aspectos que permitirían disminuir las consecuencias catastróficas de estos riesgos. Al respecto podemos expresar algunas ideas vertidas por el autor Ulrich Beck, en su libro “La sociedad del riesgo”, muchas de cuales consideramos relevantes por su aplicabilidad a las temáticas planteadas en este informe; “En la modernidad avanzada, la producción social de la riqueza va acompañada sistemáticamente por la producción social de los riesgos” esto coincide con el planteo formulado acerca de la sociedad del riesgo, cuyo foco reposa en la solución de un problema similar y sin embargo completamente diferente ¿ como se pueden evitar, minimizar, dramatizar, canalizar los riesgos y peligros que se han producido sistemáticamente con el proceso de modernización y limitarlos y repartirlos allí dónde hayan visto la luz del mundo en la figura de “efectos secundarios” de tal modo que no obstaculicen dicho proceso, ni sobrepasen los límites de lo soportable (en lo ecológico, médico, psicológico, social, etc)? Así pues ya no se trata del aprovechamiento de la naturaleza, del desprendimiento del ser humano respecto de sus obligaciones tradicionales sino que se trata también y esencialmente de problemas que son consecuencias del desarrollo técnico – económico mismo” (Beck, 1998: 28)

Siguiendo con la línea teórica de este autor el nos dice “... que los riesgos y peligros de hoy se diferencian esencialmente de los de la edad media por la globalidad de su amenaza y por sus causas modernas, son riesgos de la modernidad, son un producto global de la maquinaria del progreso industrial – aplicable sin ninguna duda a nuestro estudio de caso – y agudizados sistemáticamente con su desarrollo posterior”.

Partiendo de estas premisas esboza en sus postulados algunas tesis, que consideramos pertinente mencionarlas aunque abreviadamente porque hacen de alguna forma al análisis propuesto y aportan a la reflexión:

Los riesgos causan daños sistemáticos y a menudo irreversibles, suelen permanecer invisibles, se basan en interpretaciones causales [...] Los medios y las posiciones de la definición del riesgo se convierten en posiciones socio políticas claves.

Con el reparto y el incremento de los riesgos surgen *situaciones sociales de peligro*. Ciertamente, en algunas dimensiones estas siguen a las situaciones de clases, haciendo valer una lógica de reparto esencialmente diferente: los riesgos de la modernización afectan más tarde o más temprano también a quiénes los producen o se benefician de ellos, poseen un *efecto bumerang* [...]

Los riesgos de la modernización son un *big business* [...] Se puede calmar el hambre y satisfacer las necesidades, pero los riesgos de la civilización son un barril de necesidades sin fondo, inacabable, infinito [...] puede decirse que con los riesgos la economía se vuelve autorreferencial.

Se puede poseer riquezas, pero por los riesgos se esta afectado; estos son como asignados civilizatoriamente. Dicho de otra manera en las situaciones de clases, el ser determina a la conciencia, mientras que en situaciones de peligro la conciencia determina al ser [...]

Los riesgos reconocidos socialmente [...] tienen un contenido político muy peculiar: lo que hasta el momento *había sido considerado apolítico se vuelve político*, [...] a la luz de este cambio de definición de los riesgos se hacen evidente los intereses y los efectos secundarios sociales, económicos y políticos de estos. Aparece así el potencial político de la catástrofe. La defensa y administración de las mismas puede incluir una reorganización del poder y de la competencia. La sociedad del riesgo es una sociedad catastrófica. En ella, el estado de excepción amenaza convertirse en el estado de normalidad. (Beck, 1998: 29) Agrega además "...con el crecimiento de los peligros surgen en la sociedad del riesgo *desafíos completamente nuevos a la democracia*. La sociedad del riesgo contiene una tendencia a un totalitarismo legítimo en la defensa contra los peligros, el cual con el pretexto de *impedir lo peor crea lo peor todavía*. La sociedad adquiere un protagonismo significativo en medio del progreso y el modelo predominante, capitalista de la sociedad moderna; nos dice también que [...] hoy la naturaleza ya no puede ser pensada sin la sociedad y la sociedad sin la naturaleza. A fines del siglo XX la naturaleza no está dada ni asignada para someter como en el siglo XIX, sino que se ha convertido en un producto histórico, en el equipamiento interior del mundo actual destruido o amenazado en las condiciones naturales de su reproducción.

El efecto secundario inadvertido de la socialización de la naturaleza es la socialización de las destrucciones y amenazas de la naturaleza, su transformación en contradicciones y conflictos económicos, sociales y políticos, [...] estas transformaciones son el desafío real del presente y del futuro que justifica el concepto de *sociedad del riesgo*. Finalmente agrega que [...] los problemas del medio ambiente no son problemas del entorno sino son problemas sociales, del ser humano, de su historia, de sus condiciones de vida, de su referencia del mundo y a la realidad, de su ordenamiento económico, cultural y político. (Beck, 1998: 30 -31)

Continuando con los paradigmas en que rigen el análisis presentado, puede decirse que en el campo de la ciencia en estos tiempos cambiantes por los que transitamos, se enfrenta a nuevos desafíos y problemas a ser resueltos, principalmente a aquellos que hoy preocupa seriamente a la humanidad y que tienen que ver con los problemas de riesgo ambiental global." En respuesta a ello ya se están desarrollando nuevos estilos de actividades científicas, que se contraponen a las ciencias naturales y sociales – duras y blandas – por una nueva visión del conocimiento de enfoque sistémico, sintético y humanístico que intenta reconocer los sistemas naturales como complejos y dinámicos moverse hacia una ciencia cuya base es la impredecibilidad, el control incompleto y una pluralidad de perspectivas legítimas. (Funtowicz y Ravetz, 1993)

En este nuevo tipo de ciencia la incertidumbre no aparece sino que se maneja y los valores no se presuponen se explicitan. Puede decirse además que este reciente paradigma denominado *Ciencia Posnormal* es una concepción reciente de la gestión de las complejas cuestiones relacionadas con la ciencia que se centra en aspectos de la resolución de problemas que las disciplinas tradicionales y sus prácticas científicas tienden a descuidar y no adquieren la forma de dar respuestas a la incertidumbre, el peso de los valores y la pluralidad de perspectivas legítimas; esta aparece cuando las incertidumbres (una dimensión más del riesgo) y lo que se pone en juego refleja propósitos en conflicto. Como teoría la ciencia posnormal vincula la epistemología y la política, ya que su origen se ubica entre ambos dominios. Ella incluye en su postulado el *principio de la precaución* como ya lo han comenzado a hacer a nivel internacional la Comisión Europea y la Agencia Europea del Medio Ambiente.

Ella no puede permitirse el lujo de hacer abstracciones a partir de los complejos problemas del mundo real, debe lidiar con ellos directamente para lo cual las estrategias tradicionales no proponen salidas viables a estos. Desde este enfoque los expertos se convierten en uno más de los actores o intereses involucrados en el proceso de análisis y decisión, ellos deben firmar un nuevo contrato social con la sociedad para producir un conocimiento científico que sea políticamente relevante y socialmente robusto (Gibbons, 1999). Se hace necesario un nuevo estilo de gobierno que tenga en cuenta las circunstancias humanas, ambientales y cambiantes, y adapte a ella ese contrato social; el nuevo estilo requiere que muchos actores sociales participen en un amplio diálogo dónde se propongan y consideren diferentes perspectivas y tipos de conocimiento. (Natenzon, 2003)

A la luz de estos nuevos enfoques metodológicos y de la complejidad de los problemas ambientales de la sociedad, la Dra. Claudia Natenson (1995) propone abordar el estudio del riesgo desde sus distintas dimensiones dadas por estos cuatro componentes empíricos – conceptuales: peligrosidad o amenaza, vulnerabilidad, exposición e incertidumbre; debemos aclarar que considerar de manera aislada cualquiera de estos componentes prescindiendo de los otros, cierra el camino a la solución integrada de un problema por demás complejo como las inundaciones. Hecha la debida aclaración y el carácter del presente informe, el cual tiene por fin último convertirse en una aproximación al análisis de la vulnerabilidad y una aporte para la reflexión y la gestión, debe decirse que no por ello las demás perspectivas quedarán excluidas del análisis puesto que integran un sistema y como tal actúan interconectadamente e

interrelacionadas, pero que por cuestiones de forma inherentes a la extensión del trabajo y los tiempos estipulados para la presentación del mismo hemos elegido centrarnos específicamente en esta dimensión – la vulnerabilidad -.

Existen numerosas definiciones y bibliografía acerca de la vulnerabilidad y sus diferentes enfoques, como así también autores que han esbozado conceptualizaciones que tratan de definirla desde su génesis, lógica interna, características y alcances.

Por *vulnerabilidad* entendemos las características de una persona o grupo de personas desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural, implica una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien queda en riesgo por un evento distinto e identificable de la naturaleza o de la sociedad. (Blaikie et al, op.cit, 30)

Por su parte otros autores la definen por las características sociales, económicos, culturales de un grupo social, previas a la ocurrencia del evento catastrófico que otorgan una “capacidad diferenciada” de hacerle frente. En el análisis de la vulnerabilidad interesan las heterogeneidades de la sociedad implicada, ya que son las que determinarán en gran parte, las consecuencias catastróficas de la peligrosidad. (Natenzon et.al, 2003)

También la definen como eminentemente social, por cuanto hace referencia a las características que le impiden a un determinado sistema humano adaptarse a un cambio del medio ambiente; agregando además que dicha condición de vulnerabilidad puede dar lugar a nuevos riesgos los cuales a su vez, generan nuevas vulnerabilidades y, en consecuencia, nuevas posibilidades de desastre. En sí misma constituye un sistema dinámico, es decir, surge de la interacción de una serie de factores y características (internas y externas) que convergen en una comunidad particular. El resultado de esa interacción es la incapacidad de la comunidad para responder adecuadamente ante la presencia de un riesgo determinado, con el consecuente “desastre”, a esta interacción la llaman Vulnerabilidad Global. (Wilches-Chaux, 1988) Quién además la divide en “varias vulnerabilidades” sin dejar de hacer hincapié en su interrelación y de esta con los riesgos.

Aquí adoptaremos dos de ellas, como ya se mencionara anteriormente, la *vulnerabilidad educativa* definida como aquella que se caracteriza por la falta de programas educativos que proporcionen información sobre el medio ambiente, sobre el entorno, los desequilibrios y las formas adecuadas de comportamiento individual y colectivo en caso de amenaza o de situación de desastre (conocimiento de las realidades locales y regionales para hacer frente a los problemas)

Vulnerabilidad política – institucional, la primera de ellas es la que hace referencia acerca del alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la organización gubernamental, y la debilidad en los niveles de autonomía para decidir en los niveles regionales, locales y comunitarios, lo cual impide una mayor adecuación de las acciones a los problemas sentidos en estos niveles territoriales, dígame mientras mayor sea esa autonomía, menor será la vulnerabilidad política de la comunidad. En cuanto a la *vulnerabilidad institucional* esta refiere a la obsolescencia y rigidez de las instituciones, especialmente las jurídicas, dónde la burocracia, la prevalencia de la decisión política, el dominio de criterios personalistas, etc., impiden respuestas adecuadas y ágiles a la realidad existente.

Tanto una como la otra forman parte de una realidad que no se puede explicar, ni enfrentar linealmente, ni fragmentadamente, los riesgos con que corre la sociedad en este caso puntual generados a partir de un fenómeno natural, necesitan de la interdisciplinariedad científica, como de la participación de todos los actores sociales expuestos al riesgo desde los diversos roles que desempeñan en la sociedad, desde el núcleo familiar, escolar, comunitario en general, las entidades gubernamentales en sus diferentes niveles jerárquicos frente a estos desafíos y que necesitan por su complejidad, de manera urgente y necesaria un cambio sustantivo en el estilo de gobierno y en la formas de participación.

Es dentro de este contexto, en dónde las temáticas de la gestión y la gobernabilidad adquieren importancia, al definir las en primera instancia, estamos en condiciones de decir que en la actualidad existe en el caso particular de la *gobernabilidad* una toma de decisiones vertical, fragmentada y en la emergencia mientras que este tipo de problemas requieren (en contextos democráticos) decisiones tomadas por consenso, con la participación de todos los actores involucrados rescatando las iniciativas espontáneas que la sociedad civil ha ido desarrollando en el tiempo como estrategias de adaptación y mitigación frente al vacío dejado por las autoridades competentes.

Para lo cual se hace imprescindible adquirir y desarrollar destrezas sobre la *gestión*, que en síntesis es la administración puesta en práctica de un programa planificado de acciones tendientes a lograr un objetivo determinado. Quién gestiona en contextos democráticos? El estado, la empresa, la institución pública o privada, el ciudadano, ¿es efectiva? ¿hasta que punto no se burocratiza la resolución de problemas? (Natenzon, 2003)

Respecto a la Gestión, entendida como *Gestión del riesgo* puede decirse que “gestionar el riesgo es anticipar el futuro” La gestión entre otras cuestiones permite, analizar, evaluar, tratar y controlar los riesgos aplicando sistemáticamente políticas, procedimientos y prácticas. Se trata de estar preparados para lo que pueda suceder, de tomar acciones destinadas a eludir y reducir la exposición, frente a los peligros en lugar de reaccionar después que un evento ya ha ocurrido. Relacionándola con el concepto de gestión, puede agregarse que esta involucra la “toma de decisiones y la producción de políticas de acuerdo a las normas, los valores y la ética, considerando una pluralidad de perspectivas e intereses legítimos.” Posibilita además anticipar escenarios, introduce los aportes de la ciencia, se apoya en la participación ciudadana, tiene en la comunicación uno de sus principales instrumentos y contribuye finalmente a fortalecer la gobernabilidad. (Natenzon, 2003)

Inundaciones de llanuras

Se planteaba en el objetivo general del trabajo, *las inundaciones de llanuras* como el fenómeno natural que se ha transformado en una problemática central para esta localidad debido esencialmente a sus elevados niveles de vulnerabilidad de más manifiesta.

En el Simposio sobre Inundaciones en la República Argentina llevado a cabo en el año 2000 en la ciudad de Resistencia Chaco, el Ing. Carlos Paoli decía, “Las pérdidas ocasionadas por las inundaciones constituyen un serio problema para nuestro país, para el resto del mundo, y en especial para nuestra región; estas se deben esencialmente a la ocupación de los valles fluviales y fundamentalmente de las llanuras aluviales de inundación, ambas situaciones plantean una grave disyuntiva, por un lado son sitios que atraen a la población para desarrollar las actividades humanas, pero por otro lado estas se encuentran permanentemente sujetas al riesgo de inundación. A pesar de las pérdidas que anualmente se producen por crecidas de diferentes magnitudes y de los esfuerzos que se realizan para disminuir las mismas, los resultados muestran que la ocupación de estas tierras es creciente y como consecuencia aumentan los daños.”

Las inundaciones son un evento natural y recurrente para un río. Estadísticamente, los ríos igualarán o excederán la inundación media anual, cada 2,33 años (Leopold *et al.*, 1984). Las inundaciones son el resultado de lluvias fuertes o continuas que sobrepasan la capacidad de absorción del suelo y la capacidad de carga de los ríos, riachuelos y áreas costeras. Esto hace que un determinado curso de aguas rebalse su cauce e inunde tierras adyacentes. Las llanuras de inundación son, en general, aquellos terrenos sujetos a inundaciones recurrentes con mayor frecuencia, y ubicados en zonas adyacentes a los ríos y cursos de agua. Las llanuras de inundación son, por tanto, “propensas a inundación” y un peligro para las actividades de desarrollo si la vulnerabilidad de éstas excede un nivel aceptable. (OEA, 1993. Cap.8: 2)

Desde el punto de vista antrópico podemos decir que en fenómenos de este tipo, se conjugan tres elementos que determinan una situación de inundación: el origen o las fuentes de agua, las características naturales del medio físico, y el tipo de uso y ocupación del espacio. El régimen de lluvias de cada zona o región da lugar a la presencia de montos de agua habituales o de extremos tanto de excesos como de déficit que producen fenómenos naturales de crecidas y estiajes de los cursos de agua que a la vez pueden dar lugar a situaciones de inundaciones o sequías. (Paoli, 2000)

Conforme a esto podemos agregar, que las inundaciones son el resultado de la combinación de factores meteorológicos y geomorfológicos, de manera que una precipitación puede o no causar una inundación, según las condiciones geomorfológicas sobre las cuales se produzca (Popolizio, 2000). En este caso particular debemos mencionar que ocupamos el valle de inundación de tres cursos de agua, y a su vez tres niveles de terrazas fluviales diferentes, localizándose así la Ciudad de Resistencia en la T₂ y Pto. Vilelas en la transición entre la T₁ y la T₀, según Popolizio (1995). En forma genérica las inundaciones pueden clasificarse o agruparse para su estudio según distintos atributos: origen, causa, magnitud, impactos que producen y varios más. Desde el punto de vista del origen de las inundaciones y del tipo de medidas de protección y control que se pueden plantear resulta de utilidad diferenciar las siguientes:

- *Inundaciones por desbordes de los cursos de agua:* se refiere a las zonas ribereñas que son cubiertas por las aguas cuando durante las crecidas importantes se desborda el/los cauces principales.
- *Inundaciones por anegamiento debido a lluvias locales:* se refiere a los terrenos que son temporalmente cubiertos por las aguas en situación de lluvias intensas, debido a una baja capacidad de infiltración, a la presencia de zonas bajas o deprimidas y deficiencia en la red de avenamiento.

En cualquiera de estos casos la magnitud e importancia de la inundación debe determinarse teniendo en cuenta la extensión areal (superficie ocupada por las aguas), la profundidad media, características de las aguas y el tiempo de permanencia de las mismas. Desde el punto de vista del medio en que se produzcan, del tipo de ocupación del espacio, de la densidad de la población afectada y del nivel de riesgo que se asume para las medidas de protección, se pueden considerar dos grandes tipos de inundaciones:

- *Urbanas:* impactan fundamentalmente sobre la población, sus viviendas y toda la infraestructura de servicios disponibles.
- *Rurales:* impactan fundamentalmente sobre la producción agropecuaria y medios de producción. (Paoli, 2000)

Las Inundaciones en el Área Metropolitana del Gran Resistencia y Puerto Vilelas

El AMGR se emplaza sobre una planicie aluvional dominada por la acción de tres ríos: el río Paraná, que discurre en dirección norte – sur y limita el área urbana por el este a través del riacho Barranqueras, el río Negro al norte de la trama urbana y al sur en dirección este – oeste el riacho Arazá. A este contexto geomorfológico se le suman una serie de lagunas semilunares – antiguos meandros - que completan el sistema fluvio – lacustre, directamente regulado por las fluctuaciones del Paraná. (Ver Fig. N° 1)

La complejidad morfogénica asociada al universo climático lo convierten a este espacio en un sitio altamente vulnerable; expuesto a afectaciones hídricas recurrentes determinadas, en primer lugar por las crecientes periódicas del río Paraná, el gran regulador del área, que rige en buena medida el comportamiento morfológico e hidrológico de sus afluentes, y en segundo lugar por las lluvias locales, que responden a condiciones climáticas subtropicales húmedas que en promedio rondan para el sector este de la Provincia del Chaco en unos 1200 mm, acentuadas en estas últimas décadas por el efecto del Niño.

Estas inundaciones fluviales y pluviales acompañadas por los caracteres morfológicos, topográficos y climáticos, como antes lo mencionáramos, hacen que gran parte del área urbanizada del AMGR este bajo la amenaza de sufrir anegamientos periódicos. A este estado de situación general que presenta el emplazamiento de la ciudad de Resistencia y los municipios que la integran se le suman otros factores externos (las lluvias en la alta cuenca, el papel que juegan las represas en esas zonas) y locales (microrrelieves que condicionan el normal escurrimiento de las aguas dentro del ejido urbano, la regulación en el uso del suelo, y el comportamiento de la población afectada) que acentúan la amenaza y el riesgo frente al advenimiento de este fenómeno natural.

Dentro de los límites del AM se encuentra localizada al sureste de la misma, el municipio de Puerto Vilelas, que surgiera en el siglo pasado como enclave industrial favorecido precisamente por su ubicación en el frente fluvial de la ciudad y por el fácil acceso a las tierras, de bajo costo debido a la vulnerabilidad manifiesta de las mismas; en la actualidad en esta, solo perduran algunas industrias que han logrado subsistir a las numerosas crisis económicas por las que atravesó el país, pero que no han podido sostener el esplendor de otras épocas, llevándola a transformarse hoy en ciudad satélite de Resistencia, en todo sentido, dependiendo de esta casi en su totalidad, pudiendo afirmar que ha perdido su función de origen lo que la convirtió, en una ciudad dormitorio.

Esta localidad a lo largo de su historia ha sufrido especialmente los embates de las inundaciones, los efectos y daños causados por ellas, en numerosas ocasiones en el siglo XX fue testigo del comportamiento de las aguas, como así también de las políticas públicas puestas en marcha antes, durante y post desastre, y de la respuesta de la población vulnerada por la amenaza y del rol de estas dentro de su misma comunidad y frente al accionar del estado. (Ver fig. N° 2)

La ciudad de Puerto Vilelas, municipio de segunda categoría de la Provincia del Chaco, de poco más de 8.000 habitantes entre el área urbana y rural, fue emplazada sobre la margen del Riacho Barranqueras en el extremo SE del Área metropolitana del Gran Resistencia, conformado por una trama urbana claramente definida por el trazado de su plano, el tendido de sus calles, la disposición de sus manzanas y los usos del suelo; y un área rural constituida por

varios parajes y colonias que la integran e institucionalmente dependen de ella. Su ejido urbano esta densamente poblado, y con significativos valores de crecimiento natural, esta población urbana se distribuye en numerosos barrios y conjuntos habitacionales planificados que se disponen de NE a SO siguiendo la dirección de su principal eje de circulación la Av. San Martín; de diversos grados de densificación y niveles socioeconómicos, la mayor parte de ellos situados dentro del recinto defendido por los muros de contención de los cuales esta avenida forma parte vital. La superficie total de la trama urbana se encuentra por debajo de la cota de 49 mts. MOP y que conforme a la Resolución 1111/98 de la Administración Provincial del Agua de la Provincia del Chaco sobre Restricciones al uso del suelo y zonificación, se encuentra dentro de lo que clasifican como *Zona Prohibida* y *Zona de restricción severa*. (Ver fig. N° 3)

Dos aspectos a remarcar, en primer lugar lo que hace a la expansión urbana; esta pequeña localidad frente a su sostenido crecimiento demográfico y demanda habitacional se encuentra en una situación de extrema criticidad puesto que debido a las características de su sitio presenta limitadas posibilidades concretas de expandirse hacia áreas no restrictivas y menos vulnerables. De hecho en la actualidad presenta barrios construidos por entes gubernamentales (los mismos cuya responsabilidad es la de regular el uso del suelo y quiénes además conocen exhaustivamente la resolución antes mencionada) en áreas bajas, inundables, prohibidas y de restricción severa, que “intentan dar una solución” a la demanda habitacional principalmente a los habitantes que en épocas de crecientes se ven afectados por las mismas y demandan viviendas al estado y por ende una resolución inmediata a dicha problemática (“continúan construyendo riesgo”). Varios de estos conjuntos habitacionales construidos en otros momentos históricos por idénticas contingencias, son los que en la actualidad, paradójicamente se presentan como los más poblados dentro del ámbito urbano.

En segundo lugar, poner énfasis en el tema de las defensas de la ciudad, construidas en el año 1982 como provisorias, se han convertido con el correr de los años en definitivas, mantenimiento estatal insuficiente de por medio, hoy continúan existiendo y cumpliendo deficitariamente el rol para el cual fueron levantadas, puesto que presentan en su estructura indicios de un marcado deterioro estructural ocasionado por el paso de los años, sumado a la irresponsabilidad y conciencia de los pobladores que las han utilizado como tierra de préstamo. Podríamos agregar haciéndonos eco de las palabras del Arq. Próspero Roze (1987), que esta localidad fue emplazada en un sitio cuya naturaleza no le es favorable, la cual fue avasallada y sobre la que fue construida una ciudad “contranatura”.

La vulnerabilidad educativa en Puerto Vilelas

Esta actualmente cuenta con un equipamiento escolar constituido por establecimientos de nivel inicial, EGB, Polimodal y Educación para adultos. Entre las instituciones que han sido oportunamente relevadas pueden enumerarse:

- Jardín de Infantes N° 54
- EGB N° 69 “José Hernández”
- EGB N° 417 (B° de los pescadores)
- EGB N° 848 “Luis Piedrabuena”
- CEP N° 52 “Hugo Wast”
- Escuela Nocturna para adultos N° 8

Conforme a las estadísticas para el año 2001 la población escolar continuaba manteniendo la tendencia de 1991, el mayor porcentaje de asistencia lo concentra el nivel primario(EGB), solo la mitad de la población escolar en edad para asistir al nivel secundario lo hace, dentro de la localidad o fuera de ella en otros establecimientos de la ciudad de Resistencia y/o Barranqueras; con respecto al nivel terciario y universitario, un bajísimo porcentaje de la población alguna vez transitó por estos niveles de formación. Esta pequeña ciudad no cuenta con establecimientos privados, terciarios ni universitarios, en este sentido depende de la oferta académica de la ciudad de Resistencia y Corrientes.

Estas instituciones, se emplazan en distintos puntos de la trama urbana, en su mayoría en los barrios céntricos del ejido, a pesar de ello presentan significativas deficiencias edilicias, algunas de ellas, otras han gozado en los últimos años de las políticas del estado nacional y provincial con planes de mejoramiento de infraestructura escolar, como en el caso de la escuela 848 y la 69 (aún no inaugurado el edificio nuevo), esta última la más antigua de la ciudad. Estas renovaciones edilicias se enmarcaron en los requerimientos de la Ley federal de educación que estuviera en vigencia hasta el año próximo pasado en que fuera reemplaza por la nueva ley de educación aprobada en el 2006. A pesar de la realidad en que se insertan estas instituciones escolares, han sido destinatarias y beneficiadas por planes nacionales de mejoramiento a la calidad educativa, por lo que reciben y recibieron materiales bibliográficos actualizados y didácticos de diferentes temáticas, orientados a diversas modalidades y áreas curriculares.

Sin apartarnos del objetivo central de este trabajo y volviendo al concepto de vulnerabilidad educativa, podemos decir, que hoy esta localidad, luego de haber llevado a cabo una serie de entrevistas in situ con docentes y directivos de algunas de sus instituciones escolares, se ve inmersa en niveles considerables de vulnerabilidad educativa a pesar de algunas excepciones, conclusión a la que arribamos luego de dichas entrevistas.

La primera de ella fue efectuada a las autoridades de la EGB N° 69, quiénes nos sorprendieron gratamente al relatarnos el trabajo que llevan adelante en la escuela tanto a nivel institucional como áulico realizado a pulmón y en contra a las contrariedades del medio en que viven. Tanto las autoridades como los docentes y alumnos expresaron respecto de la temática ambiental y el reconocimiento de los problemas ambientales de su localidad que estos han sido incluidos en el PEI (proyecto educativo institucional) como tema transversal a ser trabajado desde todas las áreas curriculares, desarrollando estrategias didácticas de enseñanza y aprendizaje de variadas características y enfoques adaptadas a cada estadio de los educandos y sobre todo centrándose en sus propias expectativas, dudas, experiencias cotidianas, percepciones propias y familiares sobre el problema de la inundaciones en particular; dicha inclusión también abarco las planificaciones áulicas y los trabajos diarios realizados por los alumnos, dentro de las estrategias podemos citar salidas de campo, documentación fotográfica, observación directa y reconocimiento, inventarios de la biodiversidad afectada con el acompañamiento de los padres, e incluyendo a todos los actores institucionales en cada una de estas actuaciones didácticas e intentando desde principio de este año proyectarse a la comunidad en su conjunto desde la escuela y su accionar en favor de la concientización, a partir de la gran inundación que sufrieran los primeros días del mes de marzo del corriente año que los afecto gravemente, quedando bajo agua casi el 50 por ciento de la planta urbana y con un sistema de bombeo sin funcionamiento. (Ver fig. N° 4)

Consultados acerca del accionar, colaboración y coordinación con los entes gubernamentales locales y provinciales, la respuesta fue desalentadora, los organismos de algún modo responsables del manejo de la contingencia, el desastre, en su momento estuvieron ausentes para dar respuestas válidas a las necesidades de la población afectada. La Administración provincial del agua actuó en la comunidad, cuando la situación llegó al límite de la peligrosidad, esta ya se había extendido y la población se había movilizado y manifestado en pro de reclamos.

El municipio por su parte no dio respuesta alguna, denotando una cierta indiferencia ante el evento y la situación acuciante de los pobladores afectados y por otro lado como lo vienen haciendo desde hace años en episodios similares, acudiendo y desplegando el asistencialismo y el clientelismo como métodos conocidos de demagogia que aprovechan la situación reinante.

Por su parte al entrevistar a las autoridades y docentes de la CEP 52, manifestaron que la educación ambiental y la concientización no es un tema que haya sido puntualmente incluido en el postulado del PEI, apareciendo en este como prioritarios otros temas (en este caso el de Retención escolar, y temas de interés para los adolescentes educación sexual y drogadicción) más relacionados a las realidades cotidianas en que se desarrolla la escuela (situación económica, política, demográfica, cultural) y el ámbito escolar propiamente dicho. Algunos contenidos ambientales aparecen sí mencionados en las planificaciones de algunas áreas curriculares, pero que son desarrollados cuando el tiempo lectivo lo permite, pero siempre apuntando a ejemplos generales, a nivel país o provincial, local poco y nada), sin detenerse en el análisis de sus propias realidades, las inundaciones en este caso, entendidas no solo desde los diferentes grados de vulnerabilidad sino también de la amenaza y el riesgo que corre la población en general ante el advenimiento de este fenómeno natural. Agregaron además que son concientes de la poca importancia y significancia que le dan a estos temas ambientales, pero que otros superan la urgencia, demanda y atención que estos, con los cuales de algún modo ya se han acostumbrado a convivir, ya se han vuelto de cierta forma en su modo de vida, y por ende no logran percibir claramente su significado e impacto en la sociedad en que viven, el rol fundamental que ellos juegan como parte integrante de esta comunidad antes, durante y después de sucedido el fenómeno. Pero que tienen pensado para el próximo año incorporarlo en el PEI y trabajarlo más activamente con los alumnos.

Frente a la pregunta de cómo interactuaban con el municipio y otras organizaciones gubernamentales provinciales, la respuesta se volvió a reiterar como en el caso anterior, estas nunca se han acercado para tratar el tema, ni para trabajar conjuntamente en el desarrollo de estrategias educativas de prevención, mitigación, manejo y gestión de las inundaciones, ni de concientización sobre este tema u otros también importantes, ni siquiera cuando los alumnos intentan investigar y tomar contacto con ellos quiénes se niegan diciendo que desconocen el problema y que no poseen material al respecto, más aún en los últimos tiempos en que el ente municipal se encuentra transitando un período de crisis institucional enormemente conflictiva y grave.

Este estado de situación que se ha podido observar y percibir en ambos casos nos habilita de alguna forma para decir que evidentemente los entes gubernamentales de los distintos estamentos institucionales, incluyen la educación ambiental en sus agendas políticas como una mera formalidad que se ajusta, si así podríamos decirlo a una “moda” o nueva tendencia que no se puede ni se debe obviar en esta sociedad moderna, en los apartados y proyectos oficiales por una cuestión de formalidad, pero que no dejan de ser más de lo mismo la “demagogia del poder”, transformándose la temática ambiental en un medio para conmovir y ganar voluntades en la comunidad en su conjunto, que un fin para atender a la calidad de vida, el medio ambiente en que vivimos y la democratización en su máxima expresión, la participación, la gestión y la gobernabilidad bien aplicada.

Existen numerosos documentos y proyectos gubernamentales de distintos niveles nacionales, provinciales, regionales y locales, que dan muestra de ello:

- Constitución nacional (art. 41)
- Constitución provincial (art. 38)
- Proyecto de Ley Nacional sobre Educación ambiental.
- Programa de educación Ambiental – Administración Provincial del Agua – Chaco
- Medidas No estructurales – SUPCE – SUCCE- Chaco - 1996
- Foro educativo del MERCOSUR – 2005
- Plan de Evacuación y Plan de contingencia – Defensa Civil – Provincia del Chaco - 1998
- Política Ambiental – Educación ambiental – Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio ambiente. Provincia del Chaco.
- Nueva Ley Federal de Educación - 2006
- Diseños curriculares provinciales – 1998.

Como puede advertirse la educación ambiental aparece en el escenario actual a nivel estatal, solo como un requisito burocrático necesario para estar alineados a nuevas formas de gobierno y de desarrollo, y de gestión; esto no pretende ser una visión determinista del planteo formulado, puesto que sin tanta legislación o proyectos que lo avalen hay quiénes dentro de la comunidad hacen mucho por educar y concientizar, sin ir más lejos en los estudios de casos antes vistos se puede reafirma esta idea, como en el ejemplo de los docentes que a diario trabajan con sus chicos pensando en un futuro mejor para ellos y su ciudad, no dejándose influenciar por las políticas ineficaces o las actitudes negativas hacia la comunidad. Podríamos expresar que estos gobernantes se encuentran al margen de la educación formal, pero de la no formal también; pasado el desastre de principios de este año, la comunidad educativa conjuntamente con diversos sectores de la población (parroquias, ONGs, centro de salud, demás centro educativos, clubes y vecinos en general) intentaron formar lo que iba a ser un *Comité para la emergencia* para trabajar sobre lo acontecido y partiendo de allí como actuar en una próxima vez, que acciones desarrollar para la prevención y la mitigación del impacto del fenómeno, lo hicieron en primera instancia, reuniones mediante, a las que fueron convocadas algunos sectores gubernamentales estratégicos (la municipalidad) y otros entes provinciales quiénes no solo nunca asistieron, menos aún respondieron a la convocatoria de alguna manera, por lo que al poco tiempo se terminó disolviendo dicha organización. Si bien es cierto que los gobernantes no son los únicos responsables de promover y motivar a la comunidad para desarrollar estrategias de acción, son un elemento vital para la actuación y la toma de decisiones, la conciliación, la gestión, sin su apoyo e incentivo la población no encuentra sustento en sus instituciones que por supuesto no se hacen eco de sus necesidades e inquietudes.

“En lo que respecta a las transformaciones políticas, sin duda la que más contribuyó a la recuperación de la centralidad de la educación fue el proceso de institucionalización de la democracia [...] la vigencia del sistema democrático permitió la constitución de una ciudadanía plena. Es en este punto donde la escuela es llamada a desarrollar una importante tarea. En primer lugar, en la formación de hábitos de comportamiento democrático [...] en segundo lugar, en el aprendizaje de saberes, actitudes y competencias necesarios para alcanzar una participación social, integral, que no se reduzca al voto, en sociedades cada vez más complejas que exigen un mayor nivel de conocimientos para ejercer un protagonismo responsable” (Filmus, et.al, 1999)

La vulnerabilidad política – institucional

No solo el ámbito educativo es vulnerable en esta pequeña comunidad ribereña del AMGR, también lo es, y sin ninguna duda el aspecto político e institucional. Si consideramos lo expuesto por Wilches – Chaux (1989) y retomado por Allan Lavell (1996) acerca de las definiciones de ambos enfoques de la vulnerabilidad podemos comenzar diciendo que en esta comuna los dos aspectos indistintamente se manifiestan actualmente en la localidad. Con mirada

restrospectiva esta comunidad se halla inmersa en una importante crisis institucional sin precedentes, que viene aconteciendo desde hace unos pocos años atrás en el marco de su máximo organismo gubernamental, *el municipio*, problemas políticos partidistas en primer lugar, manejos inapropiados de los fondos públicos, disputas de poder de orden partidarias e incapacidad en el manejo institucional, administrativo, político y de gestión por parte de los gobernantes de turno, llevaron a que esta situación se extendiera en el tiempo y llegara a su punto álgido en el año 2006 cuando el por entonces intendente municipal fuera destituido de su puesto y denunciado por el propio consejo municipal por malversación de fondos públicos, desatándose así una gran inestabilidad institucional, que provocó que quienes están a cargo de la administración municipal centraran sus energías en esta compleja y tensa situación desatendiendo cualquier otro aspecto fuera del espectro problemático que los ocupaba en esos momentos.

"En las ciudades metropolitanas latinoamericanas, las municipalidades que las integran tienen una carga cada vez mayor". (Pírez, 1993) Tienen características comunes estos municipios: baja capacidad para enfrentar los problemas urbanos y particularmente, para hacerse cargo de las necesidades de la población de menores recursos. Estas cuentan con limitados recursos financieros, porque reciben una baja participación de los ingresos que recaudan los otros niveles estatales, como así también porque sus sistemas fiscales son limitados y sus aparatos recaudadores ineficaces." El aparato administrativo tampoco está a la altura de las necesidades, el personal tiende a ser excesivo, no presenta la calificación requerida para las tareas de una administración moderna. En consecuencia, no están en condiciones de conocer con cierta precisión las necesidades que deban enfrentar ni mucho menos de programar su atención" (Pírez, 1993)

Respecto de su funcionamiento interno, podríamos decir que responde a un modelo de gestión común a otros municipios del AM como así también de la provincia, que presenta en su organización, como ya hicieramos mención, severas deficiencias de orden administrativo, operativo, y de toma de decisiones, debido fundamentalmente a las disputas internas del poder político local. También han debido enfrentar la transferencia de competencias y funciones desde los niveles centrales de gobierno, de la nación y de la provincia, en respuesta al nuevo paradigma de la descentralización iniciada en nuestro país en la década del 90. Frente a esta situación han tenido que enfrentar la viabilidad y sustentabilidad de la descentralización. Paralelamente a este proceso de descentralización, principalmente de las políticas sociales, hacia los gobiernos locales, la capacidad de gestión de los municipios ha estado históricamente limitada, llegándose a situaciones críticas de diferentes índoles.

La vulnerabilidad en este caso, no solamente se hizo presente en esta instancia de poder, también se encuentra omnipresente en el ámbito político; que si bien ha existido desde el retorno a la democracia y ha denotado en ciertas ocasiones numerosas contradicciones de sus dirigentes político (a principio del corriente año el actual intendente electo por voto popular pertenecía a una rama partidaria, hasta ese momento ganadora según las encuestas, poco tiempo antes de las elecciones de octubre, hizo la presentación oficial de su lista como una alianza del partido que días después sería el electo), quienes, como hemos visto en el ejemplo, están más preocupados en reposicionarse dentro de la cartera política del momento, haciendo componendas y/o alianzas que le sean favorables a sus propios intereses y no a los de la sociedad a que representan y de la cual también son parte integrantes. Estas irregularidades manifiestas y conductas de más conocidas por los lugareños y a nivel metropolitano también, incentivan desde el puesto de poder que ocupan, al asistencialismo y clientelismo político muy útiles en épocas electorales pero sobre todo en momentos de emergencia hídrica, trasformándose así en instrumentos que por momentos hasta llegan a ser legitimados por la propia población, quienes han desarrollado un comportamiento y un acostumbramiento que fomentan estos manejos políticos sin ni siquiera cuestionarlos.

"Que la crisis es una oportunidad es una frase repetida. Tiene un lado de verdad, la extrema necesidad de la mayoría de la ciudadanía convocada y el comportamiento oportunista de los dirigentes pueden resignificar las nuevas políticas propuestas, dando lugar a otra ronda de asistencialismo con otro nombre: de clientelismo inmediateista, a un acentuamiento del lado mafioso del sistema político, del lado oportunista de organizaciones confesionales o no gubernamentales, profundizando la pérdida de cultura de derechos y acentuando la de los favores, incluso con la complicidad pasiva de la población que apenas legitima más de lo mismo" (Coraggio, 2003)

Debemos destacar que Puerto Vilelas no es la excepción a la regla, hechos como estos suceden cotidianamente en muchos municipios del país y la provincia, pero dada la escala de nuestra unidad de análisis queda más en evidencia a la luz de los hechos de público conocimiento; que hoy por hoy transita por una concepción política y de gobernabilidad ineficiente, deficitaria, de bajos recursos y una crisis de identidad difícil de manejar y asumir.

Al igual que lo expresáramos para el caso de la vulnerabilidad educativa y el trabajo muchas veces en silencio y constante de los docentes para formar ciudadanos responsables y concientes de su realidad, se traduce también en el trabajo realizado por referentes locales quienes a conciencia, desde el rol que les toca desarrollar dentro de la

comunidad y un tipo de política responsable y en conjunto con el resto de la población continúan luchando día a día para llevar a cabo gestiones que se orienten a sacar a esta ciudad del AMGR del estanco económico, social, cultural y principalmente institucional el que viene sufriendo ya desde hace tiempo.

Predomina también un estilo político de gestión, que en vez de orientarse hacia la resolución de problemas y satisfacción de necesidades, se moviliza hacia la acumulación partidaria o intrapartidaria de posiciones de poder. Ello significa que la política local se orienta en el corto plazo hacia la atención de situaciones que contribuyen a incrementar las posiciones (actuales o potenciales) de poder de los actores dentro del aparato. De esa manera los recursos se utilizan de forma inmedatista, sin tener en cuenta los requerimientos de mediano y largo plazo, se promueve además una vinculación de tipo clientelar con la población de menores recursos con base en los pocos bienes y servicios que la municipalidad produce, y en gran medida, a través del empleo municipal mismo. Los recursos municipales, por lo general, no solamente no son suficientes, sino que suelen estar atados a ciertos servicios, ya que mayoritariamente se componen por tasas que retribuyen su prestación. Ello genera grandes dificultades para establecer políticas sociales y para financiar servicios indivisibles. En la actual situación y por efecto de las políticas de ajuste, la producción pública de los componentes de la gestión local tiende a limitarse y a desaparecer, en particular, la atención de la población de menores recursos. Asimismo, la condición metropolitana dificulta el papel de las municipalidades metropolitanas, dado que la distribución territorial de las necesidades y de los recursos tiende a estar configurada en patrones de segregación que afectan tanto a las necesidades y recursos de la población como de los aparatos municipales.

Es importante señalar que la mencionada debilidad institucional; debe ser modificada para luego llegar a promover procesos de desarrollo social que atiendan las diferentes necesidades de la comunidad, siendo importante analizar, también, como dice (Blaikie et al, 1998) las causas de fondo, presiones dinámicas y condiciones inseguras, para de esta manera disminuir los riesgos y los niveles de vulnerabilidad, es en verdad una característica que puede extenderse no sólo a los gobiernos locales, sino también al conjunto del estado y a las organizaciones e instituciones sociales que se plantean como nuevos actores de las iniciativas como ser: ONGs, instituciones escolares, organizaciones parroquiales, entre otras. Esto sucede porque de lo que en verdad se trata, es de un *cambio de paradigma*, que abarca una nueva concepción de las relaciones sociales e institucionales, de planificar y gestionar políticas y proyectos, de pensar el territorio. Una nueva forma, de construcción política y social, tendiente al trabajo en red, la coordinación y articulación de actores, la cooperación, vertical, horizontal y público-privada, la participación y la cogestión de proyectos y políticas. En síntesis en este marco donde se requieren nuevas capacidades y estilos de gobierno, dos cuestiones se plantean como relevantes: la incorporación de los actores de la sociedad a las tareas de gobierno, y el desarrollo, en el plano institucional, de un gobierno multinivel que articule las aperturas hacia lo local y lo global; la gobernanza supone, entonces, un fenómeno más amplio que los referidos estrictamente a la estructura clásica de gobierno, apuntando así a actividades que son sostenidas por finalidades compartidas. El actor estatal soporta así un desplazamiento de su rol marcadamente decisional y jerárquico, a un papel de acompañamiento y facilitador de las interacciones desarrolladas por los sujetos.

Por último queremos señalar que a pesar de las limitaciones que presentan los municipios pequeños, consideramos que existe una conciencia y esfuerzos crecientes en muchos de estos gobiernos locales, organizaciones sociales y escolares para incorporar otra visión acerca de su territorio, el entorno que los rodea, los riesgos que corren, lo vulnerable que son, la revalorización de su propia identidad, el cuidado y aprovechamiento de sus recursos internos y externos, la participación y consulta ciudadana. En suma, la necesidad de cambiar de una actitud pasiva, la subsidiariedad y verticalismo del gobierno nacional por una actitud y *gestión activa*, que plantea la reconstrucción de los lazos sociales y la legitimidad política, en post de la búsqueda de soluciones viables a las necesidades ante la crisis.

CONSIDERACIONES FINALES

De lo expuesto hasta el momento podemos finalizar expresando, que al hablar de *Vulnerabilidad* la entendemos como uno más de los componentes del riesgo, de carácter eminentemente social, para cuyo análisis es fundamental atender a la heterogeneidad de las sociedades implicadas, en los desastres, puesto que estas serán las que condicionarán de algún modo las consecuencias catastróficas de la peligrosidad, los diferentes niveles de vulnerabilidad, el grado de exposición y la incertidumbre institucional, política y social de la comunidad.

Esta construcción social, de múltiples dimensiones para su análisis y comprensión, fue la que nos otorgo la posibilidad de abordar desde su enfoque educativo y político institucional, el estudio de la comunidad ribereña de Puerto Vilelas, municipio que integra el Área Metropolitana del Gran Resistencia, en relación a la problemática ambiental de las

inundaciones. La teoría social del riesgo y la ciencia posnormal desde sus diferentes paradigmas teóricos y metodológicos, fueron el marco para indagar acerca de este problema complejo, visto desde estas dos perspectivas particulares y realmente significativas.

Particularmente, nos hubiese agradado poder explayarnos más exhaustivamente acerca de cada uno de los aspectos planteados en el objetivo central del trabajo sobre todo en lo que hace a la gestión propiamente dicha aplicada en todos los niveles y los diversos grados de vulnerabilidad de los pobladores en general, pero debido a cuestiones de forma pertinentes al informe realizado y los inconvenientes que se tuvieron que sortear en las entrevistas realizadas, entre los que pueden citarse: el conflicto docente, los asuetos, feriados, poca o ninguna predisposición de algunas autoridades escolares, la crisis municipal que tornaba peligroso el ingreso al recinto del municipio, etc; entre otros, condicionaron de algún modo el desarrollo y aporte del mismo; ajustándose finalmente a un planteo teórico – conceptual de estas temáticas, principalmente descripto y orientado a la reflexión por parte de todos los actores locales.

A continuación algunos aspectos que consideramos importante remarcar y que intentan ser solo un humilde aporte para esta comunidad; en primer lugar se referirán a la *Vulnerabilidad Educativa*:

- Que los programas estatales y la legislación sobre los temas ambientales, no se transformen en letra muerta, y que sean bajados a las instituciones escolares, dónde se trabajen con estos de forma coordinada entre los actores institucionales y los gubernamentales, con un solo objetivo principal, crear ciudadanos responsables, informados, formados y abiertos a la participación en temas locales de su interés.
- Que desde los entes oficiales responsables de estos temas implementen dichos programas, los divulguen, los transformen en estrategias de acción, no solo en localidades de la provincia con riesgo hídrico y altamente vulnerable, como nuestro estudio de caso, sino en todo el territorio provincial, sin esperar a la contingencia para actuar y preocuparse de hacerlo y como; *para pensar: ¿Qué porcentaje de la población del AMGR conoce dónde se encuentran las oficinas de Defensa Civil y la Administración Provincial del Agua y que tareas realizan?*
- Que estos proyectos no sean solo una mera formalidad burocrática adaptada a los requerimientos estatales conforme a condicionamientos impuestos por organismos de préstamo mundial que financian a la provincia.
- Que en las escuelas de toda la provincia y el país se incluyan los problemas ambientales y de gestión ambiental en los PEI (proyectos educativos institucionales), haciendo hincapié en estrategias didácticas que trabajen sobre problemáticas locales, sin excluir las globales y regionales, pero concientizando a partir de las experiencias cotidianas, solo así se logrará reducir la incertidumbre, se mitigará y reducirá la vulnerabilidad.
- Que las instituciones escolares se constituyan en un motor que a partir del trabajo diario con los alumnos, demás actores institucionales y los padres, logren movilizar a la comunidad en su conjunto, a la participación, la gestión, la cooperación, haciendo del conocimiento un instrumento de real significancia para prevenir los efectos y consecuencias de futuros episodios.
- Aprovechar la implementación de una Nueva Ley de Educación Nacional y lineamientos curriculares propios, que incluyan estos temas, como los de gestión y gobernabilidad como parte de la formación del alumno como ciudadano responsable. Y motivar así a que la escuela se transforme en el entorno ideal para que niños y adolescentes se formen e interactúen dentro de ella y hacia fuera (comunidad).

Solo así las nuevas generaciones podrán desde su formación y educación formal y no formal participar, cooperar, involucrarse y llevar adelante conjuntamente con el estado, políticas de reducción de riesgos y vulnerabilidad.

A nivel político e institucional:

- Se hace ante esta crisis por la que hoy transita la comuna sumamente necesario, más exactamente su municipio, un cambio de rol del estado a partir de un nuevo paradigma de la gobernabilidad, creemos que este cambio de gobierno a partir de diciembre, es una buena oportunidad para llevar adelante acciones de reconversión institucional que apunten a promover acciones dónde el municipio y sus representantes legítimamente electos se transformen en promotores y orientadores de las actividades participativas y en coordinación con la comunidad en su totalidad.
- Que enfrenten sus propias incertidumbres por medio del conocimiento, la información, la comunicación, la interacción con los demás actores sociales y fundamentalmente de la co-gestión.
- Que encaren la gobernabilidad, como gobernanza es decir dónde ellos sean un actor más y no se cierren en posturas limitantes, ocasionales, provechosas y promuevan por el contrario una actitud positiva de interacción multinivel entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y se abran a la comunidad con la mejor disposición.

- Que asuman su rol de hacer de nexo entre esos diversos niveles de actuación, creando ámbitos de consenso, promoción y conciliación.
- Que dejen de lado sus “principios” partidistas y su visión clientelar de la sociedad ante la emergencia.
- Que tomen conciencia de que continúan *construyendo riesgo* en zonas altamente vulnerables y prohibidas con el aval de organismos gubernamentales con concepciones política e institucionales del pasado quiénes están más interesados en ganar votos, mediante las obras que se inauguran, que de analizar seriamente acerca de las limitaciones con que cuentan y adoptar estrategias menos riesgosas, y más sustentables para la población, ya vulnerada por otras condiciones a las que se suman las construídas por el mismo estado, que promulga un doble discurso, sin mediar las consecuencias de sus propias acciones.
- Que propicien ámbitos de diálogo con la comunidad y no de negación frente a sus inquietudes y de otras propuestas viables, que por supuesto esta de más decir que no siempre le son favorables a sus propios intereses.
- Que intenten dejar de lado la crisis institucional, generada por sus propias contradicciones y conductas irregulares, y se ocupen de los temas relevantes del municipio, como la expansión urbana, el crecimiento demográfico, la ocupación cada vez mayor de áreas vulnerables; que instruyan a la población, que le comuniquen los riesgos que los acechan y que deben enfrentar conjuntamente, dejando de lado el asistencialismo y clientelismo de turno que solo los conforma y promueve en ellos conductas negativas no propicias para el desarrollo óptimo de su comunidad.
- Que comiencen por actuar y sentirse parte de su comunidad, porque a pesar del “poder” que hoy poseen; en caso de desastres ellos también son afectados por los mismos, sin saber como enfrentarlo muchas veces, esperando soluciones externas a sus demandas.

Finalmente y a modo de cierre quisiera como docente destacar y rescatar la labor de algunos de mis colegas quiénes contra viento y marea llevan adelante su tarea en esa localidad, desarrollando estos temas ambientales, educando y concientizando a los alumnos sobre que actitudes adoptar, partiendo del conocimiento de los mismos y disminuyendo así sus propias incertidumbres y motivándolos cada día en sus valores humanos y sociales. Al gobierno local, decirles que en la actualidad se impone un cambio de visión de paradigma de la gobernabilidad, de cambio de rol, en dónde lo que se pretende hacer es que sus actores sean parte activa de la comunidad y no le den la espalda en pos de sus propios intereses.

BIBLOGRAFÍA

- ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL DEL AGUA. (1998) Resolución 1111/98. Provincia del Chaco, Resistencia.
- ALTSCHULER, B.; “Municipios y Desarrollo Local. Un balance necesario” en Desarrollo Local: Una revisión crítica del debate. Buenos Aires. Espacio Editorial. 2006
- BATAGLIA, M. A.; Un aporte al ordenamiento urbano ambiental de la Ciudad de Puerto Vilelas en los umbrales del S.XXI. Tesis de postgrado, Maestría de Gestión ambiental, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia Chaco. 2003
- BECK, U. La Sociedad del riesgo. Barcelona: Paidós, 1992.
- BERRENECHEA, J; E. GENTILE; S. GONZÁLEZ Y C. NATENZON “Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del riesgo” En: Entorno de las metodologías abordajes cuantitativos y cualitativos. S. Lago Martínez, G. Gómez Rojas y M. Mauro, Coordinadoras. Buenos Aires, Proa XXI. 2003
- BLAIKIE, P.; CANNON, T.; DAVIS, I. Y WISNER, B. Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres. Bogotá, LA RED/ITDG. 1998
- CARDONA, O. D.; Manejo ambiental y Prevención de desastres: Dos temas asociados. En: Ciudades en riesgo: Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres. 2001
- CEP N° 52 “HUGO WAST”; Proyecto Educativo Institucional. Puerto Vilelas. Provincia del Chaco. 2007
- CORAGGIO, J.L.; “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local? 2003” en Desarrollo Local: Una revisión crítica del debate. Buenos Aires. Espacio Editorial. 2006
- FOSCHIATTI, A. M.; Vulnerabilidad sociodemográfica del Chaco. Editorial Universitaria, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia Chaco. 2006
- FUNTOWICS, S. Y RAVETZ, J. “Riesgo global, incertidumbre e ignorancia” en Epistemología política. Ciencia con la gente. Buenos Aires, CEAL, 1993.
- GIDDENS, A. Consecuencias de la modernidad. Madrid. Alianza editorial. 1990.
- GÓMEZ DE ZAMPAYO, M.; Planificaciones aúlicas. EGB N° 69. Puerto Vilelas. Provincia del Chaco. 2007
- LAVELL, A.; Un encuentro con la verdad: los desastres naturales en América Latina durante 1998. En: Anuario social y político de América Latina y El Caribe, Flaco Editorial, Nueva Sociedad, Caracas. 1998

- LAVELL, A.; Viviendo en riesgo: Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina, La red, Lima. 1992
- MONZÓN, 2006. Proyecto 2005 “La tormenta que nos atormenta” (material gráfico: afiches realizado por los alumnos). Puerto Vilelas. Resistencia Chaco
- NATENZON, C. E, y otros “Las dimensiones del riesgo en ámbitos urbanos. Catástrofes en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En: Procesos Territoriales en Argentina y Brasil. A. F. Alessandri, Carlos y R. Bertoncello, compiladores. Universidad de Buenos Aires/ Universidad de San Pablo.
- NATENZON, C. E.; FUNTOWICZ “Ciencia, gobierno y participación ciudadana”, En: La democratización de la ciencia y la tecnología. José Antonio López cerezo, editor. Colección Poliedro. 2003
- NATENZON, C.; Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre. (1995) En: Serie de documentos e informes de investigación N° 197, Buenos Aires, FLACSO.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; Manual sobre el manejo de peligros naturales en la planificación para el desarrollo regional integrado. Capítulo 8. Washington D.C, 1993
- PAOLI, C.; Crecidas e Inundaciones: Un problema de Gestión. Simposio de las Inundaciones en la República Argentina. Resistencia Chaco. 2000
- POPOLIZIO, E.; Influencia del sistema natural sobre las áreas urbanas. En: Revista Geociencias N° 20. Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Humanidades, Facultad de Ingeniería, Centro de Geociencias Aplicadas, Resistencia, Chaco. 1995
- POPOLIZIO, E.; Inundaciones en las áreas de llanuras. Simposio de las Inundaciones en la República Argentina. Resistencia Chaco. 2000
- POPOLIZIO, E.; Las relaciones entre los componentes sociales y el desarrollo del NEA. En: Revista Geociencias N° 19. Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Humanidades, Facultad de Ingeniería, Centro de Geociencias Aplicadas, Resistencia, Chaco. 1994
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Ley de Educación Nacional: Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa. Documentos Nuevas Leyes. Buenos Aires. 2006
- ROFMAN, A.; VILLAR, A.; Desarrollo Local: Una revisión crítica del debate. Buenos Aires. Espacio Editorial. 2006
- ROZE, J. P.; Acerca de una nueva cuadrícula social: El inundado. En: Boletín de medio ambiente y urbanización Año 5 N° 19, Buenos Aires, Comisión de Desarrollo urbano regional. Consejo latinoamericano de Ciencias sociales. 1987
- SERRA, PILAR YOLANDA. Resistencia: Geomorfología del sitio, expansión urbana y afectación hídrica. En: Investigaciones y Ensayos Geográficos, Revista de Geografía N° 2, Formosa, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Formosa. 2003
- VALLEJOS, R.; Planificaciones aúlicas. CEP N° 52 “HUGO WAST”. Puerto Vilelas. Provincia del Chaco. 2007
- WILCHES-CHAUX, G. Desastres, ecologismo y formación Profesional. Sena. Popayán. 1989
- WILCHES-CHAUX, G. La vulnerabilidad Global. En Andrew Maskrey (comp.), los desastres no son naturales, La Red – Tercer mundo editores, Bogotá. 1993

