

## **Hidrovia Paraguay-Paraná: territorio hidrosocial, planificación urbana y problemática ambiental**

Añaños, María Celina<sup>1</sup>; Vera, Paula<sup>2</sup>; Ocantos, Ariel<sup>3</sup>

1. Facultad de Ciencia Política y RRII, Universidad Nacional de Rosario;  
[ananosmariacelina@gmail.com](mailto:ananosmariacelina@gmail.com)
2. CONICET, Instituto de Investigaciones FcPolit UNR; [paulavera.arg@gmail.com](mailto:paulavera.arg@gmail.com)
3. CONICET, Universidad Nacional de Rosario; [arielocantos@yahoo.com.ar](mailto:arielocantos@yahoo.com.ar)

**Mesa temática: 6. Espacios de la estatalidad latinoamericana: nuevas escalas y paisajes de regulación e intervención en el marco de la competitividad global**

### Problemática y abordaje teórico metodológico

En el devenir de la globalización capitalista y el recrudescimiento del poder de lo económico, se han desarrollado intervenciones territoriales singulares por su complejidad institucional, escala e impacto socioambiental.

Forma parte de estas, la infraestructura vial conocida como Hidrovía Paraguay-Paraná (en adelante HPP). Situada sobre la cuenca fluvial de igual nombre, tiene una extensión de 3.442 km y es compartida por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desarrollada desde mediados de los años noventa para la salida de granos y minerales al mercado internacional, responde al reacomodamiento global de los espacios nacionales e internacionales de producción para el intercambio de productos naturales considerados mercancías o *commodities*.

Nuestro trabajo presenta avances de un proyecto de investigación en curso<sup>1</sup> en el que consideramos a la HPP como un territorio “hidrosocial”, noción de la Ecología política, por la que se entiende aquel producido por relaciones sociales fuertemente mediadas por el control del agua (Merlinsky, Martín y Tobías, 2020, p. 3), que articulan y disputan diversas dimensiones y escalas problemáticas.<sup>2</sup> Es decir, partimos de asumir a la HPP como una espacialidad singular, compleja y dinámica en permanente interrelación con múltiples actores (locales, nacionales, regionales, multinacionales) y tramas de poder (público y privado).

En esta instancia, planteamos una exploración guiada por dos ejes. El primero está puesto en los efectos socioambientales de estos enclaves productivos extractivistas. El segundo eje, interrelacionado con el primero, es la planificación territorial, conscientes de que, como plantea Cicolella (2014), los procesos territoriales actuales, “plantean una dificultad cada vez mayor para entenderlos, aprehenderlos, construirlos intelectualmente y actuar sobre ellos a través de la planificación y el ordenamiento territorial” (p. 25).

Balizado por estos ejes, ponemos el énfasis en la planificación urbana del Área Metropolitana de Rosario (AMR) y su tratamiento de la problemática socioambiental. Ésta se sitúa en el frente fluvial de la provincia de Santa Fe, Argentina, de 849 km, correspondiendo al frente costero del AMR aproximadamente 70 km, tramo de particular importancia en la HPP porque en él se inicia el sector oceánico y se alojan 31 terminales portuarias (entre Timbúes y Villa

---

<sup>1</sup> PICT 3941 “Hidrovía y planificación urbana del Área Metropolitana de Rosario”

<sup>2</sup> Esta conceptualización es esencial para corrernos de la mirada economicista de la HPP y la negación del río como elemento natural sobre cuyas márgenes se desarrolla vida rural, urbana y economías de subsistencia, en particular de pesca artesanal.

Constitución), mayoritariamente privadas y de empresas multinacionales, desde donde se exporta más del 75% de cereales y oleaginosas del país.<sup>3</sup>

El foco y fuente de información son los Planes Urbanos Locales (PULs), elaborados en el marco de la gestión del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM).<sup>456</sup> El área sobre la que actúa el ECOM comprende un territorio heterogéneo y complejo en su desarrollo productivo. Se divide la zona costera en Cordón Norte (CN) y Cordón Sur (CS), articuladas por Rosario. El CN es históricamente más industrializado y contiene el viejo cordón industrial cuyo crecimiento constituyó la base de la metropolización de Rosario en las primeras décadas del siglo pasado, hoy alimentada por las instalaciones portuarias e industrias complementarias. El CS mantuvo su perfil más rural, si bien cuenta con instalaciones industriales de larga data y otras actuales. De las 31 terminales portuarias, 24 se encuentran en el CN, distribuidas en tres localidades: Timbúes, Puerto General San Martín y San Lorenzo.

La primera gran reconfiguración en este territorio se produjo en 1979, cuando la dictadura cívico-militar reconoció legalmente el derecho a algunas empresas privadas a operar puertos industriales en forma aislada y a operar comercialmente las terminales de carga de cereales, antes a cargo de la Administración General de Puertos y la Junta Nacional de Granos (Jozami, 2019). Estas modificaciones en la normativa acompañaron la transformación paulatina del perfil productivo del CN en el que las compañías agroindustriales y sus actividades ligadas al comercio, adquirieron relevancia dando inicio al auge de la exportación de soja y sus derivados. El proceso de privatización de las terminales se culminó con la sanción de la ley de actividades portuarias<sup>7</sup> en 1992, en el contexto de la reforma del Estado (Lodeserto; Ocantos, 2022). En 1996, la aprobación e introducción en el país de la soja transgénica y la utilización de agrotóxicos : herbicidas, plaguicidas y fertilizantes, expandió la capacidad productiva y exportadora de esta oleaginosa e intensificó la actividad de las terminales portuarias, dando

---

<sup>3</sup> Cabe señalar que la HPP involucra estructuras diversas de producción e infraestructura, si bien las terminales son el núcleo organizador.

<sup>4</sup> Su elaboración se sitúa entre los años 2014 y 2019.

<sup>5</sup> Para un conocimiento de los distintos momentos históricos de la planificación metropolitana tomando como eje a la ciudad de Rosario ver Galimberti (2017) y Pompei y Giacone (1999).

<sup>6</sup> A pesar de que sería necesario incluir en el análisis la agenda empresarial, ese corpus excede actualmente las posibilidades y dimensiones de este trabajo.

<sup>7</sup> La Ley 24.093 de Actividades Portuarias, aprobada y promulgada en el contexto de la reforma del Estado y de desregulación de las actividades portuarias (Decreto 817/1992), asentó los nuevos principios sobre los que se configuraría el sector. Entre estos, podemos destacar: la desmonopolización, que implicó prácticamente la disolución de la Administración General de Puertos S.E. (confinada a la administración del Puerto de Buenos Aires exclusivamente). En este sentido, el principio de desregulación garantizó la eliminación de restricciones normativas para el sector. En relación a la federalización o provincialización, la ley permite a las provincias administrar y explotar puertos que otrora solamente lo realizaba la Nación, lo que implicó que el Poder Ejecutivo Nacional transfiriera, a título gratuito, el dominio y la administración portuaria. El principio de privatización, si bien no implicó un traspaso del dominio de los puertos del ámbito estatal al privado, sí favoreció a la explotación de puertos, aún los estatales y a la habilitación de las terminales portuarias y la creación de puertos de los particulares.

lugar al surgimiento de conflictos socioambientales y luchas ante el agravamiento de la contaminación de los ecosistemas y poblaciones.

Nuestro objetivo central es analizar la dimensión ambiental como uno de los ejes constitutivos de la problemática social y urbana afectada por la existencia de la HPP. Ponemos especial énfasis en el abordaje que se hace del tema desde la planificación urbana coordinada por el ECOM y buscamos reconocer las tensiones, rupturas y continuidades entre las agendas políticas y las organizaciones sociales.

El trabajo desarrolla una estrategia metodológica cualitativa basada en la interpretación crítica de los discursos puestos en circulación en documentos públicos, la realización de entrevistas en profundidad (a actores institucionales y de movimientos sociales), salidas de campo con registros etnográficos, observaciones y registros fotográficos en el área estudiada. El análisis de los PULs se hizo mediante palabras clave y el análisis interpretativo-crítico de los enunciados relevados<sup>8</sup>.

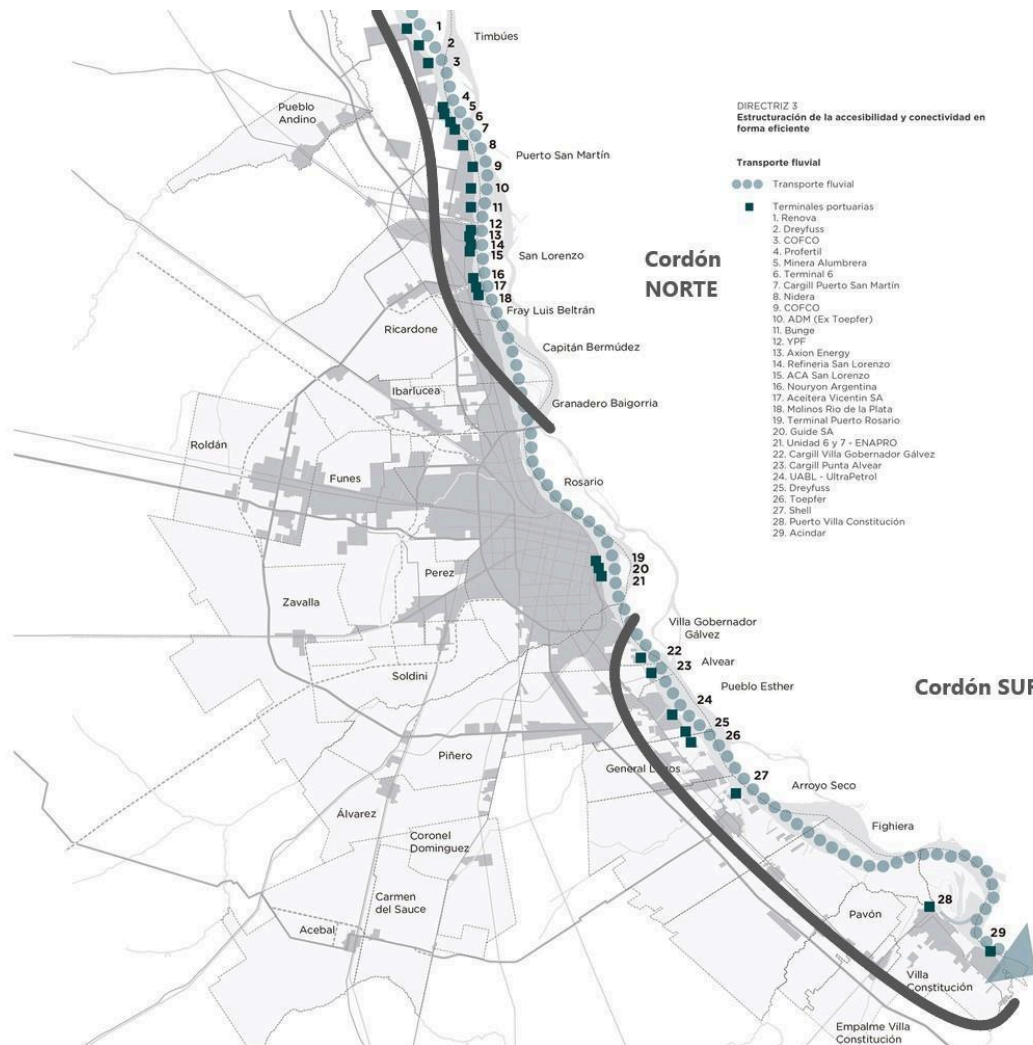
Priorizamos para el estudio las localidades del AMR que tienen terminales portuarias y cuentan con PULs<sup>9</sup> a fin de centrar la atención en las relaciones entre la planificación urbana metropolitana y la HPP, en tanto generadora de problemáticas particulares en el medioambiente y la calidad de vida en estas localidades (Imagen 1).

### **Imagen 1: Ciudades ribereñas del Área Metropolitana de Rosario**

---

<sup>8</sup> Las palabras clave que estructuraron la búsqueda fueron: medio ambiente/ambiental, calidad de vida, hidrovía, contamina.

<sup>9</sup> Cordón Norte: San Lorenzo (7 terminales) y no fue posible incluir a Timbúes (5 terminales) y Puerto General San Martín (8 terminales) porque no han adherido al ECOM, dato relevante sobre las tensiones de intereses que intervienen en la planificación urbana y que necesita ser profundizado. Cordón Sur: Villa Gobernador Gálvez (1 terminal), Alvear (1 terminal), Pueblo Esther (2 terminales), General Lagos (1 terminal), Arroyo Seco (1 terminal), Villa Constitución (2 terminales).



Fuente: ECOM-DOT 3 elaboración propia

### Espacios estatales, enclaves portuarios y cuestión ambiental

El territorio bajo estudio presenta una gran complejidad en términos de gestión y planificación urbana. Esto se debe, entre otros factores, a que allí conviven y se superponen estatalidades locales, provinciales y nacionales con distintas posibilidades y capacidades de regulación, control e incidencia concreta en los distintos espacios.

Esta complejidad se despliega en los informes sobre la situación del CN (Rigotti, 2007) y del CS (Mateos, 2007), elaborados en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial Costa Metropolitana del Gran Rosario. Rigotti detalla los principales problemas ambientales de relieve para nuestro análisis: contaminación atmosférica causada por la dispersión de partículas generadas por el transporte, almacenamiento y exportación de cereales, situación agravada por el uso de fertilizantes y plaguicidas. La contaminación producida por el tipo de sustancias, algunas de alta peligrosidad, que emplean las industrias de la zona, la

contaminación de suelos, suelos subterráneos y cursos de agua producidos por las pasteras celulosas y otras industrias, mal manejo de residuos sólidos urbanos frecuentemente quemados o acumulados a cielo abierto. Sumado a este escenario se constata la erosión de las barrancas y la pérdida de biodiversidad producida por el dragado de la HPP sin control que efectuaron los concesionarios privados, el aumento de tráfico fluvial y el incremento de terminales portuarias. Estas situaciones se agravan ante la falta de control y regulación, pero también por la de estudios de impacto ambiental, información oficial y la dificultad para actuar que encuentran los gobiernos locales (Rigotti, 2007).

Por su parte, Alicia Mateos (2007) advierte en el CS sobre dos problemas ambientales en el sector de Villa Gobernador Gálvez a Villa Constitución. Uno, quizás el más preocupante, es la contaminación hídrica de los arroyos Saladillo, Seco y Frías, como la zona baja de la ribera del Paraná, generada por basurales a cielo abierto en sus riberas, piletas de tratamiento de industrias frigoríficas e industriales, lagunas de tratamiento de líquidos cloacales y plantas de clasificación de residuos. Otro, es la contaminación del aire producida por la polución de las plantas de procesamiento de granos y aceiteras. Además, refiere conflictos generados por usos privados conflictivos sobre espacios públicos ribereños que afectan su uso recreativo. Estas problemáticas exigen, para la autora, mayor control y regulación.

A partir de este marco, nos interesa analizar qué tratamiento se dió al tema socioambiental en los PULs, teniendo en cuenta que estos informes fueron insumos para su elaboración (Cuadro 1)

Cuadro 1: Problemáticas ambientales identificadas en los PULs

LOCALIDADES	PROBLEMÁTICAS SOCIO-MEDIOAMBIENTALES IDENTIFICADAS						
	Contaminación de				Congestión y contaminación vial	Alteración de costas y barrancas	Pérdida de acceso al río
	Agua	Aire	Suelo	Napas			
San Lorenzo (CN) (PUL 2018)	X	X	X		X	X	X
Villa Gdor. Gálvez (CS) (PUL 2017)	X	X	X	X	X		X
Alvear (CS) (PUL 2017)	X	X		X	X		X
Pueblo Esther (CS) (PUL 2017)	X	X		X	X		X
General Lagos (CS) (PUL 2017)	X	X			X		X
Arroyo Seco (CS) (PUL 2017)	X			X			X
Villa Constitución (CS) (PUL, 2019)	X	X	X		X		X

Fuente: elaboración propia

Algunas de las problemáticas ambientales-urbanas de ambos informes fueron recuperadas en los PUL, pero sin un tratamiento tan minucioso.<sup>10</sup> Como queda expuesto en el cuadro, hay problemáticas comunes relacionadas a la congestión vial y el impacto ambiental que genera. En ese caso se sugieren acciones de reordenamiento vial para mitigar dichos impactos y facilitar la convivencia de los usos residenciales y productivos. Lo mismo ocurre con las instancias de contaminación de suelo, agua, napas y aire. Los agentes contaminantes provienen, por un lado de la ineficiente resolución del tema de los residuos urbanos, pero por otra parte se focaliza en el impacto que generan las industrias de la zona (frigoríficos, automotrices, portuarias) al verter sus residuos a los afluentes de agua, la contaminación aérea producida por la carga de granos y la contaminación causada por el uso de agroquímicos en áreas rurales próximas a las residenciales, entre las más importantes. Asimismo se detecta una gran limitación en el acceso público a la costa y el río producto del emplazamiento del área productiva-industrial sobre la ribera.

### **Problemáticas ambientales del AMR y luchas sociales**

Entre los conflictos y luchas socioambientales a destacar, la primera concierne la contaminación del aire en las zonas aledañas de algunas de las terminales portuarias agroexportadoras asentadas en la localidad de San Lorenzo. En esta experiencia, intervino la Vecinal del Barrio Bouchard, la cual impulsó y monitoreó las mediciones de calidad de aire por varios años en algunos puntos del municipio. Esto se tradujo en el despliegue de diversas estrategias de incidencia ante el gobierno de la Provincia de Santa Fe, como lo fueron las solicitudes de información pública ambiental para obtener datos sobre contaminación atmosférica y también la implementación de estrategias de sensibilización para visibilizar los niveles de toxicidad del aire perjudiciales para la salud humana (Rigotti, 2007). Entre estas acciones implementadas, podemos mencionar el mapeo colectivo, solicitadas, comunicados, informes de seguimiento de focos y episodios de contaminación, entre otras<sup>11</sup>.

Otro conflicto surgió en relación a la alteración y degradación de costas y barrancas, uno de los mayores impactos socioambientales producidos por la instalación y operatoria de las grandes agroexportadoras. Como se ha estudiado (Mori et al., 2018), las franjas ribereñas poseen alto

---

<sup>10</sup> En términos de calidad de vida, las referencias en los PULs son genéricas en clave de “mejorar la calidad de vida de los habitantes”. La única especificación se encuentra en las actuaciones en los espacios periurbanos donde menciona que la “incorporación de caminos, ciclovías, espacios públicos, luminaria, señalética e infraestructuras que permitan una calidad de vida contemporánea inmersa en un paisaje productivo”.

<sup>11</sup> Para profundizar sobre la lucha llevada a cabo por la Vecinal del Barrio Bouchard, puede visitarse el sitio web: <https://cordonindustrialrosario.crowdmap.com/>

valor ecológico y cultural porque son sostén de modos de vida tradicionales y pautas culturales de poblaciones ribereñas, fundamentalmente de las comunidades de pescadores, así como fuente de actividades recreativas y turísticas y más aún, espacios para la realización de trabajos científicos. La estabilidad de las costas se ven afectadas por las obras de continuo dragado de la vía navegable para mantener la profundidad apta para que buques transatlánticos ingresen a los ecosistemas fluviales y arriben a los puertos y terminales portuarias de San Lorenzo, Puerto San Martín y Timbúes (Stancich, 2007). Este conjunto amplio y diverso de actividades está amenazado por los constantes derrumbes en la franja costeras los cuales se vinculan a la falta de rigurosidad en las metodologías de los estudios y evaluación del impacto ambiental de la HPP en el Paraná inferior (Rausch; Ocantos, 2020). Asimismo, el 70% de los ambientes de barranca han sido modificados en algún grado y sentido, ya sea a través de la instalación de caños, tuberías y tomas de agua; con la instalación de muelles de puertos y terminales; con cortes, pavimentaciones y hasta desapariciones al instalarse guarderías náuticas o hidroeléctricas, como la de Timbúes. Así, en el CN, solo un cuarto de la superficie de franja costera (10 km sobre un total de 40) configura espacio público frente a terrenos privados y menos de un kilómetro se erige como balcón al río de uso público (Mori et al., 2018).

### Reflexiones finales

En diálogo con la propuesta de la mesa de discutir y expandir la noción de “espacio estatal”, nuestra investigación aspiró a contribuir poniendo en debate el espacio singular de la HPP y la regulación de un sector de su territorio, el AMR, en el que se enlazan distintos niveles de gobierno (desde lo internacional a lo local) y propuestas de regulación metropolitana mediante un organismo no gubernamental, el ECOM en interacción con gobiernos locales.

En nuestra aproximación a esta complejidad institucional, el concepto de territorio hidrosocial jugó un rol ordenador fundamental para superar la mirada economicista de la HPP e incorporar la dimensión ambiental a fin de indagar el lugar que se le da en la planificación urbana del AMR coordinada por el ECOM. De acuerdo a nuestro análisis, la dimensión ambiental está presente en los PULs pero en varios de ellos bajo enunciados carentes aún de especificidad, dejando la impresión del recurso a texto genérico incorporado para dar cuenta de “algo a lo que hay que atender”, pero sin llegar a formulaciones operativas. En ese sentido, una interpretación más justa de lo que realmente son estos instrumentos técnicos (en base a conversaciones informales con funcionarios del ECOM), es considerarlos como un producto “híbrido”, entre lo que el ECOM conoce y propone y lo que la negociación con cada gobierno local dispone. Pero tanto los informes de Rigotti y Mateos, como los PULs, coinciden en que los problemas actuales de la conformación del AMR y el desarrollo de las localidades (impacto de las instalaciones industriales, vulnerabilidad ambiental y deficiencias en la prestación de servicios, extensión desmedida y dispersa de la urbanización, decaimiento de la centralidad, carencia de espacios públicos y ausencia de equipamientos, etc.), enfrentan dificultades por

ausencia de soporte legal de la planificación para alcanzar sus previsiones, como de debilidad y desarticulación de las normativas provinciales y locales.

Como cierre provisorio de este recorrido y con la cautela necesaria que exige la profundización de la temática, el análisis de los PULs indica que son instrumentos técnicos débiles para implementar una política urbana metropolitana que aspire a resolver la problemática ambiental que genera el modelo de desarrollo industrial histórico del área, ahora consolidado y acrecentado en la fase extractivista por la existencia de la HPP. Son instrumentos también débiles desde el ángulo de la gestión territorial metropolitana que puede llevar adelante el ECOM, dado que localidades como Timbúes y Puerto General San Martín no han adherido al ente, a pesar de que entre ambas concentran 13 de las 20 terminales portuarias del CN. Sin embargo, la política urbana no se limita a lo técnico, sino que comprende también a los movimientos sociales (Castells, 1974). La consideración aquí de algunas de sus acciones nada nos dice aún sobre su impacto en la política urbana, ni autoriza una mirada exitista, pero su existencia marca que hay abierto un camino de posibilidad para el cambio.

**Palabras clave:** territorio hidro-social, Hidrovía Paraguay- Paraná, regulación, planificación urbana, problemática ambiental

### Referencias bibliográficas

Castells, M. (1974). La cuestión urbana. Madrid: Siglo XXI editores.

Cicolella, P. (2014). Metrópolis Latinoamericanas. Más allá de la globalización. Buenos Aires: Café de las ciudades.

Elinbaum, P. (2020). Planeamiento metropolitano heterodoxo: la operatividad estratégica de la casuística argentina reciente. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 12.

Galimberti, C. (2017). Transformaciones del frente territorial del Gran Rosario: estrategias, proyectos e intervenciones (siglos XIX-XXI). In Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas. Mario J. Buschiazzo (Vol. 47, No. 1, pp. 67-82).

Jozami, A. (2018). Ley de Actividades Portuarias: revisada, ordenada y comentada, Cathedra Jurídica, 1ª ed., CABA.

Lodeserto, A.; Ocantos, A. (2022). Integración regional y corredores bioculturales en el Cono Sur. Aproximaciones a partir del estudio de dos casos problemáticos, en: Saavedra, O.; Da Silva, C. (orgs.), Las tramas de la Unidad en Nuestramérica. Aportes para pensar la integración, 1º ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones Z, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2022. Libro digital, EPUB. ISBN 978-987-8251-00-4.

Massey, D (2005). La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones. En Arfuch, L. (comp.) (2005) Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias. (101-127) Buenos Aires: Paidós.

Mateos, A. (2007). Plan de ordenamiento territorial Costa Metropolitana del Gran Rosario Cordón Sur. Informe final. OAM Santa Fe, CFI.

Merlinsky, G.; Martín, F.; Tobías, M. (2020) Hacia la conformación de una Ecología Política del Agua en América Latina. Enfoques y agendas de investigación. QUID16, 13, PP. 1-11

Mori, C.; Reeves C.; Prol, L. (2018). Nuestras costas y barrancas: una mirada sobre los ambientes ribereños del Paraná Inferior y su importancia ecológica y cultural, Taller Ecologista, 1a ed. Ilustrada, Rosario.

Pompei, A. L. y M. V. Giacone (1999). El Gran Rosario: La organización metropolitana como desafío. Análisis de la problemática política jurisdiccional del Área. INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL. Serie de documentos de trabajo Nº 9.

Rausch, G.; Ocantos, A. (2020). Ríos para la Vida. Una revisión sobre los Estudios de Impacto Ambiental de la Hidrovía Paraná-Paraguay, Programa Humedales Sin Fronteras – Taller Ecologista.

Rigotti, A. M. 2007. Plan de ordenamiento territorial Costa Metropolitana del Gran Rosario Cordón Norte. Informe final. OAM Santa Fe, CFI.

Roldán, D.; Godoy, S. (2020) Conflictos territoriales y culturales en la renovación del frente costero, Rosario (Argentina). EURE, 46, 138, pp. 95-116

Schweitzer, M. (2016). Transporte y producción del territorio en el litoral portuario del sur de la provincia de Santa Fe. Tesis doctoral. Programa de Doctorado FADU-UBA.

Secreto, V.; Garzón, R. (2020). Villa Constitución y la lucha de un pueblo contra el veneno. En: Orellano, L., Argentina sangra por las barrancas del río Paraná, EA Editorial Ágora, Rosario. ISBN 978-950-9553-79-8, pp. 335-354.

Simonassi, S. (2006). Perfil industrial y dinámica social en la provincia de Santa Fe 1943-1976. En: G. Águila, con colaboración de L. Alonso, C. Viano y S. Simonassi, De los cordones industriales a la integración del eje Mercosur: 1940-2005. V. 11, 216 p. Prohistoria Ediciones, Diario La Capital, Rosario. ISBN: 987-1304-05-6.

Stancich, E. (2007). Erosión en las islas y barrancas del río Paraná: ¿sólo es la naturaleza? Un análisis de los factores de presión sobre el río que los estudios oficiales prefieren omitir. Taller Ecologista. Rosario



## 2º Jornadas CEUR

Espacio, tecnología y acumulación:  
los senderos del desarrollo y sus límites

26 a 28 de julio de 2023  
Buenos Aires, Argentina



Centro de Estudios  
Urbanos y Regionales

Vera, P. (2017). Procesos de recualificación urbana e imaginarios de la innovación. El caso de Rosario, Argentina. EURE, 43(129), 209-234.