

¿Qué riesgos permanecen en un barrio más allá de los procesos de urbanización?

Autora: Natalia Victoria Brutto

Becaria de Investigación de la Universidad de Buenos Aires
Centro de Investigaciones del Hábitat y el Municipio (CIHAM)
nataliabrutto@hotmail.com

Introducción

Gran parte de los sectores populares que habitan en Buenos Aires residen en asentamientos o villas¹. Habitualmente estos barrios suelen ubicarse en espacios urbanos intersticiales y ambientalmente degradados de la ciudad.

En la última década se han implementado programas² que tienden a combatir los problemas habitacionales de la población de menores recursos³. Estos programas atienden en general situaciones relacionadas con la cuestión urbano-habitacional sin prestar demasiada atención a las problemáticas relacionadas con el riesgo ambiental que pueda existir en el lugar donde reside la población beneficiada.

De acuerdo con ello el objetivo de esta ponencia será analizar qué tipo de riesgos ambientales permanecen pese a los procesos de urbanización y cuáles logran identificar los pobladores. Para ello se considerará en particular el caso del barrio Presidente Perón, del partido de San Fernando, provincia de Buenos Aires donde se está llevando adelante un proceso de urbanización a través del Programa de Mejoramiento de Barrios⁴.

Esta ponencia apunta a plantear interrogantes tales como en qué medida los programas existentes resuelven las necesidades urbano ambientales de la zona y en definitiva qué tipo de mejoramiento proponen.

¹ Existen diferentes estimaciones al respecto, pero para tener una idea, se calcula que más de un millón de personas residen en este tipo de barrios que entre otras cosas se caracterizan por presentar un amanzanamiento que rompe con la disposición regular que se presenta en el resto de la ciudad.

Ver texto de Cravino, Río y Duarte, disponible en http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf

² Nacionales, provinciales y hasta municipales en algunos casos.

³ Entre otros se encuentran el Programa de mejoramiento de Barrios y los diferentes habitacionales llevados adelante por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios disponible en <http://www.vivienda.gov.ar/programas.php>

⁴ Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo

El concepto de riesgo

Desde los orígenes de la humanidad el riesgo ha sido parte ineludible de la cotidianeidad del ser humano. Aproveccionarse de alimentos, refugio y abrigo ha implicado un riesgo cualquiera fuera la cultura y tiempo que se analice⁵.

El concepto de riesgo tal como lo conocemos habría comenzado a propagarse por Francia e Italia con la invención de la imprenta⁶.

Por ello, los riesgos han variado a lo largo del tiempo y con el devenir de las actividades que realiza el hombre, por eso se puede hablar hoy de riesgos tecnológicos, biológicos, financieros, etc. Así, los riesgos que surgen de la relación entre el hombre y la naturaleza también son diversos. Dado que uno de los principales objetivos de esta ponencia será determinar qué riesgos prevalecen en un barrio, resulta imprescindible ahondar en el significado y desarrollo del mismo. Existen diferentes maneras de analizar el concepto de riesgo. Entre las principales se encuentran una primera corriente que lo asocia a la ocurrencia de desastres (como es el caso de Caputo y otros, 1985 y Lavell, 2000), otra corriente que lo especifica al relacionarlo con los riesgos ambientales urbanos (cuyos exponentes son Lungo y Baires, 1998), otra que lo liga al concepto de incertidumbre y por ello a una nueva manera de explicar la sociedad mundial (como son los autores como Beck y Luhmann) y otras que tratan de construir indicadores (en general cuantitativos) cuyo objetivo final es gestionar el riesgo (en esta línea suelen encontrarse los aportes del Banco Interamericano de Desarrollo entre otros). Dado que resulta imposible ahondar en cada una de estas corrientes en el marco de una ponencia, expondremos brevemente solo aquellos aportes específicos que resultaran imprescindibles para el posterior análisis.

Originalmente el primer acercamiento que tuvo el concepto de riesgos fue asociarlo a los desastres naturales. Sin embargo, interpretaciones como las de Caputo y otros (1985) retomaron esta visión para explicar que los desastres no son tan naturales como parecen, sino que por el contrario se trata de "...algún resultado de acciones humanas; que no se trata de un acontecimiento físico sino de un proceso social, económico y

⁵ La exposición a sufrir algún daño por obtener el objeto deseado involucra un riesgo intrínsecamente. Por poner solo un ejemplo básico, en periodos donde el hombre era nómada el riesgo estaba dado entre otras cosas por encontrar o no el alimento necesario para subsistir. Con el avenimiento de la agricultura y el paso al sedentarismo, el riesgo cambió pero siguió allí, un agricultor corre el riesgo de que se arruine su cosecha y con ella una base de su sostenimiento.

⁶ Luhmann (2006).

político desencadenado por un fenómeno natural”⁷. Al mismo tiempo, estos autores incorporaron la noción de vulnerabilidad social como uno de los factores explicativos. Así, definieron como “aquella situación detonada por un evento físico que supera la capacidad material de sectores de la población para absorber, amortiguar o evitar los efectos de dicho acontecimiento (produce un desbalance entre la demanda de acción y la capacidad para dar respuesta) y que por ende interrumpe la actividad socioeconómica de una comunidad y produce un cierto daño directo o indirecto”⁸.

En la misma línea, Lavell se avocó abordar la problemática del riesgo de manera integral. El riesgo, según este autor, incluye dos factores: amenaza y vulnerabilidad. Amenaza refiere a la probabilidad de ocurrencia de un evento físico dañino para la sociedad y vulnerabilidad se relaciona con la propensidad de una sociedad o elemento de la sociedad para sufrir daño. Así, “el riesgo se crea en la interrelación o intersección de estos dos tipos de factores... aún cuando para fines analíticos se suelen separar estos dos factores, estableciendo una aparente autonomía de ambos, en realidad es imposible hablar de amenaza sin la presencia de vulnerabilidad y viceversa” (Lavell: 2000: 2)⁹. Aquí es donde radica el principal aporte de Lavell: deslindar los conceptos de riesgo y desastre.

Por la importancia que otorga a estos conceptos, Lavell se ocupa de clasificar las distintas amenazas que existen, encontrando así amenazas naturales, socionaturales, tecnológicas y sociales. Asimismo, Lavell reconoce que pueden ocurrir fenómenos de sinergia entre diferentes tipos de amenazas, configurando así amenazas complejas.

En el concepto de riesgo interactúa también la vulnerabilidad de la población afectada. En este sentido la “vulnerabilidad significa una propensidad a sufrir daño pero a la vez una medida de las dificultades que enfrenta una sociedad para recuperarse del daño sufrido” (Lavell: 2000: 5). También este concepto es socialmente construido y postula cinco contextos particulares de vulnerabilidad que podrían darse en un entorno urbano.

Entre los aportes al concepto de riesgo fueron Lungo y Baires (1998) quienes trataron de identificar específicamente cuáles son los riesgos ambientales urbanos propiamente dichos. De esta manera, su aporte constituyó un esfuerzo por identificar qué tenían de específicos los riesgos que se encontraran en la ciudad. Retomando a Lavell estos autores distinguieron al riesgo ambiental urbano de la categoría de desastres. Así, explicaron que se diferencian en primer lugar porque estos últimos provocan un impacto

⁷ Herzer (1990: 4)

⁸ Herzer (1990: 5)

⁹ Disponible en http://www.desenredando.org/public/articulos/2000/duuvvg/DUUVG_mar-1-2002.pdf

súbito y fuerte, a la vez que éstos generan una respuesta inmediata y organizada por parte de la población mientras que los riesgos no necesariamente.

Partiendo de la premisa básica por la que definen al ambiente urbano como en permanente transformación, estos autores explican que los cambios que allí se producen introducen necesariamente el debate entre la irreversibilidad y la sustentabilidad de una ciudad.

El cambio y la consecuente degradación que se produce en el ambiente urbano pueden acentuar o provocar nuevas amenazas. Otro aporte de Lungo y Baires ha sido entender que en los riesgos ambientales urbanos participan muchos actores sociales no solo como meros espectadores. En este sentido, reconocen a la población como posible afectada ante situaciones de desastre y también como actores activos. Así, han introducido en la construcción de riesgos a los individuos en tanto capaces de orientarse por las expectativas de asumir o no un riesgo específico. También han esbozado que en este proceso intervienen las percepciones del riesgo¹⁰. Así, los individuos tendrían dos tipos de percepciones sobre este aspecto: los riesgos ambientales aceptables y los inaceptables. Que un riesgo entre en una u otra categoría depende de muchos factores tales como los intereses y las posibilidades de diferentes sectores sociales, los cambios tecnológicos, las pautas de comportamiento social y las transformaciones económicas.

Sin embargo a diferencia de lo que sucede con riesgos del ámbito rural, la percepción de los riesgos urbanos presenta varias dificultades para la percepción de los individuos. En primer lugar, el periodo de conformación de estos riesgos tiende a ser de mediano y largo plazo. Por otro lado, sus consecuencias son constantes y generalmente de pequeña magnitud (excepto que se produzca algún desastre de gran envergadura) por lo que los riesgos ambientales urbanos se caracterizan por manifestarse en una escala menor y se constituyen de manera cotidiana¹¹. Otra de las dificultades para percibir los riesgos ambientales urbanos se relaciona con sus causas y efectos ya que éstas se vinculan a regiones que sobrepasan el espacio urbano, incluyendo así áreas que exceden el radio de la ciudad específicamente.

¹⁰ Si bien Lavell (1992) menciona el tema de las percepciones como un factor que influye en la representación y el comportamiento de los individuos en situaciones de desastre, no ahonda en ese tema. Solamente menciona que la baja percepción de riesgo puede deberse a la falta de experiencia previa con eventos de riesgo o bien a la exposición constante a estos. Por el contrario cuando existen altos niveles de aceptación del riesgo lo asocia a ventajas compensatorias por ubicación o proximidad a oportunidades de empleo o a la inexistencia de alternativas.

¹¹ Causando a mediano y largo plazo igual o mayores costos económicos que las grandes catástrofes.

Así, los riesgos ambientales urbanos, al generar aparentemente un menor impacto, tienden a ser invisibilizados y a ser percibidos como problemas individuales antes que colectivos¹². Aquí aparece como fundamental la cuestión de conocimiento que se tiene de los riesgos que existen para la población. Así, el saber representa una variable importantísima para la construcción de la percepción sobre el riesgo. Sobre este aspecto, ha trabajado desde las últimas décadas del siglo XX el sociólogo alemán Ulrich Beck. La teoría de riesgos que ha elaborado Beck tiene como fundamento la estrecha relación que existe entre naturaleza y sociedad. En su teoría explica que los riesgos modernos se diferencian de los antiguos por algunas características particulares. Los riesgos propios de la modernidad se han originado en la sobreproducción industrial, adquiriendo características de a) globalidad, afectando de esta manera a amplios sectores de la población (y según el caso a toda la población mundial), b) imperceptibilidad por los sentidos (como por ejemplo las interacciones que pueden tener diferentes compuestos químicos surgidos de nuevas tecnologías) y c) desterritorialidad (tanto espacial como temporal). Dadas estas características, la nueva forma de entender y explicar los riesgos necesariamente incluiría la percepción sobre estos. Los riesgos están mediados argumentativamente: son tan inespecíficos, tan incalculables e impredecibles, que parecen irreales porque siempre su potencial realización está en el futuro. Por eso, el riesgo y su percepción no son cosas diferentes, sino la misma cosa para Beck (2006:77). Los riesgos modernos, dado que son irreversibles, hacen que su existencia descansa en el reconocimiento, el riesgo existe en tanto y en cuanto se sabe de él. Por eso, el peligro (o su ausencia) depende de las personas y no tanto de los factores externos que se puedan pronosticar desde la naturaleza. De hecho, al definir el concepto de riesgo, Beck lo define como “el patrón perceptivo e intelectual que moviliza a una sociedad enfrentada a la construcción de un futuro abierto, lleno de inseguridades y obstáculos.” (2008:20) El lugar que ocupa la percepción es constitutivo del concepto mismo de riesgo. Justamente como es producido por la percepción, el concepto de riesgo según esta teoría, introduce la lucha por la definición que se imponga, en definitiva, la definición sobre qué es un riesgo y qué no, acarrea una lucha por el poder¹³.

¹² Posteriormente, otros estudios se han ocupado de demostrar que la percepción de los riesgos que se tenga afecta también a las acciones que esa población pueda llevar adelante. Entre otros, consultar el estudio de FUNDES citado en Lungo y Baires (1992) y la investigación realizada sobre Villa Inflamable (Auyero y Swistun, 2008)

¹³ Sobre este punto, resultan interesantes, el trabajo de investigación de Swistun y Auyero sobre Villa Inflamable donde gran parte de la investigación es dar cuenta de los debates que existen en una comunidad respecto de los diferentes actores que tratan de imponer su construcción del riesgo en ese lugar.

Finalmente, otra de las maneras de analizar el riesgo es aquella que se basa en la construcción de indicadores a fin de contar con elementos que permitan trabajar sobre la gestión de riesgos. En general estos indicadores tratan de reflejar en valores numéricos o relacionales la situación de los diferentes países frente a los riesgos asociados a desastres. Los más comunes son los siguientes índices: índice de déficit de desastre (o IDD, se refiere al riesgo del país en términos económicos y financieros ante posibles eventos catastróficos), índice de Desastres locales (o IDL que se refiere a la problemática de riesgos a nivel municipal relacionando decesos con causas de fallecimiento), índice de Vulnerabilidad prevalente (o IVP, que intenta dar cuenta de la vulnerabilidad de la población afectada y su capacidad de resiliencia) y el índice de Gestión de Riesgo (o IGR que apunta a la elaboración de políticas públicas).

Más allá de las particulares de cada índice o su elaboración resulta interesante resaltar que el principal hincapié de los índices radica en las posibilidades que tiene la población, los municipios y en última instancia el país para hacer frente a problemas derivados de eventos de desastre¹⁴.

Luego de esta breve exposición de diferentes abordajes sobre la cuestión de los riesgos, resulta importante entender que hasta aquí cada una de las miradas ha aportado diferentes aspectos al momento de comprender qué aspectos son determinantes para comenzar a analizar la temática de los riesgos desde una óptica social.

Aun así, queda mucho por construir en esta temática. Retomando a los aportes que se han realizado hasta aquí, resulta fundamental que las ciencias sociales puedan continuar avanzando en entender cómo se construye un riesgo, qué es lo que ocurre selectivamente desde los actores para que se visualice algo como potencialmente riesgoso. Es decir, qué resulta importante comprender en base a qué variables o situaciones los sujetos perciben los potenciales riesgos a los que pueden estar expuestos. Asimismo, ahondar en esta cuestión seguramente traerá luz sobre otro aspecto sobre el que se ha profundizado poco aún: qué relación existe entre la percepción del riesgo y las acciones que una comunidad emprende para prevenir situaciones riesgosas¹⁵. En este punto, me animo a esbozar una posible hipótesis. Solamente en la medida en que las

¹⁴ De esta manera, los índices están pensados como índices tendientes a la planificación y/o mitigación de desastres. Por ellos tienen un especial interés en políticas públicas, y suelen relegar el papel de los actores en su construcción. Dado que además no suelen contemplar los riesgos definidos como propiamente urbanos según la definición de Lungo y Baires, resultan poco adecuados para el tipo de trabajo que se desea realizar aquí.

¹⁵ Los diferentes autores hacen hincapié en que la percepción de las comunidades es fundamental al momento de ver su capacidad de reconstrucción luego de situaciones de desastre pero no así en situaciones previas a la ocurrencia de estos.

personas experimentan el riesgo como algo cercano, tangible, es cuando se ven compelidas a accionar al respecto. En tanto el riesgo no cobra dimensión temporal cercana parecería no cobrar sentido de realidad. Por último entendiendo también que la cuestión de riesgos incorpora la cuestión de poder (de definición) resulta fundamental poder enriquecer esta idea, tratando de entender cómo opera en la práctica esa disputa de visiones respecto de la construcción del riesgo.

Por todo lo expuesto hasta aquí el riesgo será entendido como el concepto desarrollado por Lavell, más allá de los aportes que puedan incorporarse de los demás autores y corrientes. Así, al momento de analizar el riesgo existente serán consideradas dos variables: la amenaza (es decir la potencialidad de ocurrencia de algún evento) y la vulnerabilidad de la población para hacerle frente.

El municipio de San Fernando y el barrio Presidente Perón

El partido de San Fernando se encuentra ubicado en el nordeste del Área Metropolitana de Buenos Aires, entre los partidos de San Isidro y Tigre. Cuenta con un sector continental de 23 km² aproximadamente y un sector insular de 900 km² aproximadamente donde residen aproximadamente 163.240 personas¹⁶.

Desde el punto de vista natural, forma parte de la llanura pampeana y en su interior se identifican dos sectores claramente diferenciados al considerar la geomorfología. En primer lugar, una terraza denominada como terraza alta que se encuentra por arriba de los 3,7 metros de altura (abarca el sector noreste del distrito) y una terraza baja que se encuentra por debajo de los 3,7 metros (en esta terraza se encuentra el sector oeste del partido)¹⁷. Estas dos terrazas conforman situaciones muy distintas desde las posibilidades que ofrecen los usos del suelo¹⁸. Estas terrazas determinan la fisonomía y características del relieve y actualmente continúan siendo transformados (y por ello afectados) por los ríos que modelan el lugar (en el caso de San Fernando, los ríos principales son el Reconquista, el Luján además de diversos arroyos).

En el caso del partido de San Fernando, estas condiciones geomorfológicas han incidido en el proceso de poblamiento y urbanización¹⁹ siendo las terrazas bajas las de más

¹⁶ Según datos del censo nacional realizado en 2010. Disponible en <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>

¹⁷ Di Pace, 1994

¹⁸ Así, los suelos ubicados en la terraza alta no presenta problemas para el asentamiento humano o para la construcción, mientras que el sector de la terraza baja resulta más apto para actividades flori – hortícolas.

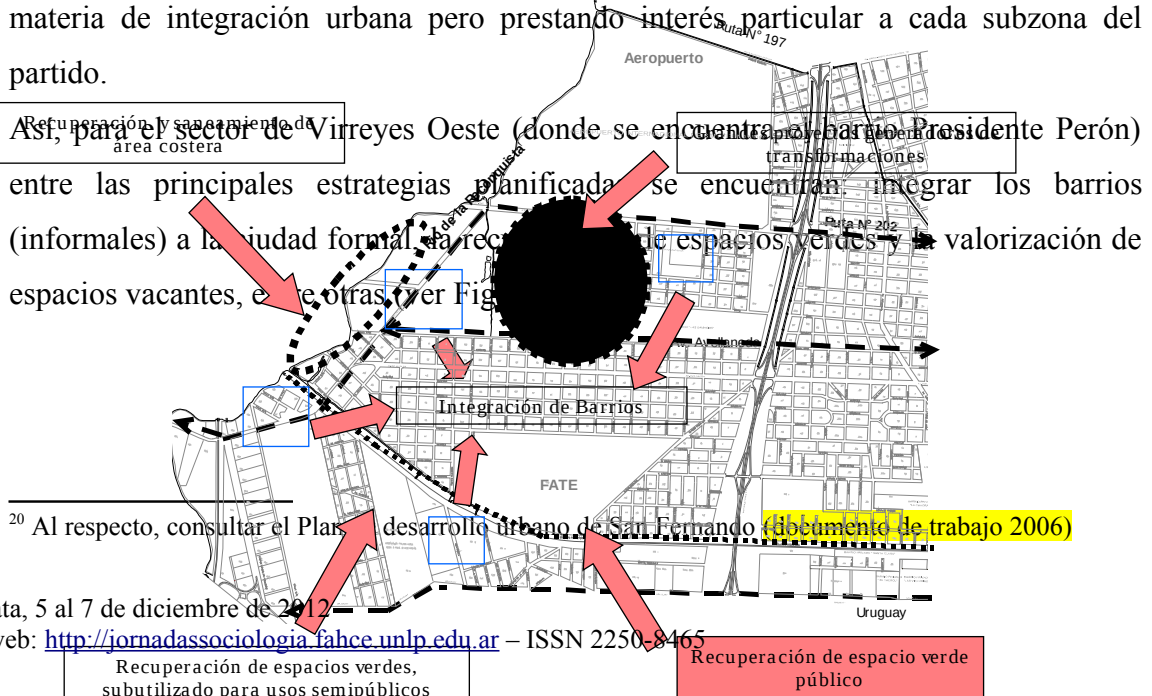
¹⁹ Al respecto consultar **Segura Salas (varios)**

reciente ocupación. Al considerar las características de la población, se presenta un gradiente en sentido este-oeste que genera lo que podía llamarse un tobogán del desarrollo. Así, el sector de Virreyes representa el sector menos desarrollado (según diversos indicadores relacionados con infraestructura, situación económica, educativa, de seguridad social y sanitaria, etc.) del partido y a medida que se acerca hacia el este los indicadores van dando mejores resultados (ver figura 1).

Figura 1: Gradiente este-oeste del partido.

Teniendo en cuenta el diagnóstico realizado en el partido para conocer las necesidades de la zona (Municipalidad de San Fernando, s/f), el Municipio ha desarrollado un plan de desarrollo urbano que tiene como objetivo “mejorar la calidad de vida de la población del distrito” a través del desarrollo de algunas estrategias generales²⁰ en materia de integración urbana pero prestando interés particular a cada subzona del partido.

Así, para el sector de Virreyes Oeste (donde se encuentran los barrios Presidente Perón y Virreyes Oeste) se encuentran integradas las principales estrategias planificadas, se encuentran: integrar los barrios (informales) a la ciudad formal, la recuperación de espacios verdes y la valorización de espacios vacantes, entre otras, (ver Fig. 1).



²⁰ Al respecto, consultar el Plan de desarrollo urbano de San Fernando (documento de trabajo 2006)

Figura 2: Estrategias para Virreyes Oeste

Para ello, el Municipio ha elaborado un plan integral que atienda la provisión de infraestructura básica, el mejoramiento de la calidad habitacional y la construcción de viviendas en aquellos casos donde deba realizarse relocalización de familias²¹.

El barrio Presidente Perón

El barrio Presidente Perón se encuentra se encuentra en Virreyes Oeste, en la zona próxima a Bancalari. Sus límites están dados por la ruta provincia N° 23 (ex ruta 202) las vías del ferrocarril Mitre, la planta faenadora Bancalari S.A. y el antiguo cauce del Río Reconquista (actualmente rectificado). El barrio cuenta con aproximadamente 1600 personas (364 familias) distribuidas en 346 viviendas de distinto tipo²² en ocho manzanas de diferente forma y tamaño. Además, en el interior de algunas manzanas existen pasillos que funcionan como vía de acceso a varias viviendas en forma simultanea. Entre las características urbanas principales, se encuentran un alto porcentaje de hacinamiento (39% aproximadamente) mala calidad de las viviendas (el 14% de las viviendas son de madera) y un 75% de Necesidades Básicas Insatisfechas.²³

²¹ En general en los procesos de relocalización, los principales motivos que impulsan el traslado hacia una vivienda nueva son la imposibilidad de escriturar en el lugar de residencia o bien situaciones de riesgo de desmoronamiento de la vivienda.

²² Según datos elaborados por el Municipio de San Fernando a fines de 2007 (mimeo).

²³ NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas): Son aquellos hogares que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: Hacinamiento (hogares con más de tres personas por cuarto, Vivienda: hogares que habitan en una vivienda inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, Condiciones sanitarias: hogares que no tienen retrete. Asistencia escolar: hogares que tienen al menos 1 niño en edad escolar, que no asiste a la escuela. Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el

(Municipalidad de San Fernando: 2007). Además, existen problemas comunes a todos los habitantes del barrio tales como, la carencia total de desagües cloacales y pluviales, ausencia de tendido de la red de gas, sistema deficiente de abastecimiento eléctrico y de agua potable. A estas carencias se le agrega un deteriorado estado ambiental del área, siendo los principales problemas: la contaminación proveniente de industrias cercanas y del relleno sanitario del CEAMSE²⁴, la inadecuada disposición de excretas²⁵, la inadecuada disposición de residuos, los cursos de agua contaminados y inundaciones cuando se producen lluvias copiosas (por falta de tendido pluvial). Además existen situaciones de asentamiento poblacional en zonas inadecuadas como las que se encuentran a orillas del antiguo cauce del río Reconquista²⁶.

Frente a este conjunto de problemas urbano ambientales, se ha implementado un proyecto integral para lo que el Municipio configuró una cartera de políticas públicas a través de diversos programas (tanto nacionales como provinciales). Así, desarrolló un proyecto de urbanización (y reordenamiento urbano) para lo cual se valió de el Programa de Mejoramiento de Barrios²⁷, el programa Mejor Vivir²⁸ y el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios²⁹, todos ellos con diferentes

tercer grado de escolaridad primaria. Al respecto consultar en www.me.gov.ar/cgecse

²⁴ El sitio de disposición de residuos llamado Norte III está ubicado a escasos 6-7 Km. del barrio, según estimaciones propias calculadas en base a imagen satelital.

²⁵ En algunos casos la disposición se hace a pozos ciegos mientras que en otros se hace directamente el vuelco hacia zanjas y calles, al aire libre.

²⁶ Esta inadecuación se encuentra dada por dos razones principalmente, la primera de ella es la situación de riesgo que revisten las viviendas ubicadas en el antiguo cauce del río por las características del suelo (húmedo y altamente inestable) y en segundo lugar por la imposibilidad de brindar a esas viviendas los servicios y la regularización dominial, según lo establecido en la ley N° 6253 de la provincia de Buenos Aires que establece una distancia de retiro respecto de los cursos de agua. De hecho, situaciones de riesgo se han materializado en diciembre de 2008 cuando se produjo el desmoronamiento de parte de una vivienda ubicada en el barrio Presidente Perón y en julio de 2010 cuando en el barrio aldeaño (llamado San Martín) se desmoronaron unas ocho viviendas asentadas al borde de un arroyo.

²⁷ Este programa, también llamado ProMeBa, tiende al abordaje integral de los barrios que presentan ciertas características de NBI para resolver problemas de urbanización y regularización de la tenencia de la tierra a favor de los ocupantes. Así, en el caso particular del Barrio Presidente Perón el proyecto tiende a resolver problemas de infraestructura como la red de agua potable, cloacal, eléctrica y de gas, así como también carencias de equipamiento urbano. Así, en el barrio de estudio se realizó la ejecución de un espacio verde, la provisión de luminarias, y pavimentos y veredas, así como también la regularización dominial. Más información disponible en <http://www.promeba.org.ar/>

²⁸ Este programa tiende a mejorar las viviendas mediante el acondicionamiento de ambientes dentro de la vivienda (como por ejemplo el acondicionamiento de baño, cocina, o ampliación de un módulo o bien posibilitando la conexión de la vivienda a la red de servicios públicos existente en el barrio). En el caso particular del barrio Presidente Perón el programa atenderá estas cuestiones en los casos acuciantes y posibilitará la conexión a los servicios existentes cuando los ocupantes no puedan costear los gastos de conexión a las redes de infraestructura por su propia cuenta. Más información disponible en <http://www.vivienda.gov.ar/mejorvivir/descripcion.html>

²⁹ El subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios está destinado a la población residente en los barrios que el nombre indica y apunta a reducir el déficit habitacional. En el caso del barrio Presidente Perón, el programa tiende a construir las viviendas donde deberán relocalizarse familias que por alguna razón no pueda permanecer en el barrio. Entre las razones más frecuentes se encuentran la imposibilidad de regularización dominial del lote o la situación de riesgo sociohabitacional en que se

objetivos particulares pero tendientes en rasgos generales a mejorar las condiciones habitacionales de la población de escasos recursos.

El proyecto de urbanización y los riesgos que permanecen

En Julio de 2009 se comenzó a desarrollar el proyecto de reordenamiento y urbanización del barrio Presidente Perón. El mismo ha contado con la participación de funcionarios municipales, equipos técnicos-profesionales de diversas disciplinas y delegados del barrio (elegidos por sus propios vecinos) que semanalmente se encuentran a fin de conversar sobre los avances del proyecto y participar en sus distintas etapas.

En el marco de esas reuniones se ha trabajado en diciembre de 2009 en la identificación de riesgos ambientales existentes en el barrio. Así, los referentes (con los técnicos como guías) han identificado algunos problemas relacionados con el inadecuado tratamiento de residuos (y su impacto en el desagüe del arroyo Serrano que bordea el barrio), la contaminación de las aguas del río Reconquista (y los problemas de ratas, insectos, y otros animales que ello trae aparejado), el inadecuado tratamiento de excretas, la mala calidad del agua de consumo (así como su inadecuada presión) y los problemas que causan las carpinterías y el frigorífico que funcionan en el barrio, entre otros. En esa oportunidad, en el marco de ese taller sobre riesgos, los referentes mapearon los problemas en un croquis del barrio (ver figura 3).

encuentre. Más información disponible en http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/f_villas.php
Todos los programas mencionados forman parte de los programas de la Secretaria de Obras Publicas de la nación. Disponible en <http://www.vivienda.gov.ar/>



Figura 3: Croquis del barrio con los riesgos ambientales identificados por los delegados

Al 2012 se han realizado a través del programa de Mejoramiento de barrio obras de infraestructura (como la red de desagües cloacales, la red de desagües pluviales, la normalización de la red de agua potable) y obras de equipamiento urbano (tales como la construcción de veredas y pavimentos, el tendido de alumbrado público y el acondicionamiento de espacios verdes). Además, el Municipio de San Fernando ha normalizado el servicio de recolección de residuos, eliminando en su mayoría los focos de basura identificados en los primeros encuentros en el barrio. En este sentido, y teniendo en cuenta que se trata de un proceso de urbanización, vale la pena considerar qué riesgos aún permanecen en el barrio más allá de las mejoras alcanzadas.

Sobre este punto, en primer lugar, debe considerarse un primer grupo de riesgos que dependerían de la continuidad y culminación del proyecto de reordenamiento y urbanización. En este grupo estarían incluidas las redes de infraestructura en su totalidad (resta aún la normalización del tendido eléctrico, y la red de gas) y la relocalización de aquellas familias que actualmente se encuentran en un sector del barrio con posibilidades de desmoronamiento³⁰. En segundo lugar, debe considerarse un

³⁰ El sector de viviendas (aproximadamente 25 viviendas se encuentran construidas a orillas del antiguo cauce del río Reconquista y del arroyo Serrano). Muchas de ellas presentan rajaduras, quebraduras y deslizamientos en pisos y paredes, de manera tal que es altamente probable que sufran desmoronamientos en caso de que no se relocalicen a otro lugar más apropiado.

segundo grupo de riesgos asociado a las posibilidades individuales de mitigación. En este segundo grupo de riesgos se encuentran las posibilidades de cada grupo familiar (o de cada vivienda) para realizar la conexión individual a la red cloacal³¹ y pluvial³², cegar los antiguos pozos negros³³ y sanear las situaciones de residuos (o acopio) que haya dentro de cada lote o vivienda. Existe un tercer grupo de riesgos que podría asociarse a aspectos generales del barrio que permanecen actualmente y cuya resolución dependerá de la visibilidad que cobren para instalarse en el debate cotidiano y/o de las interacciones de los diferentes actores. En este grupo de riesgos debería incluirse el estado del suelo donde se asienta el barrio (y su posible impacto a largo plazo en la salud de la población)³⁴, la calidad del aire y de los efluentes que devuelven al ambiente los frigoríficos, cementeras, industrias cercanas (así como carpinterías que operan en el barrio) y el relleno sanitario Norte III del CEAMSE (que se ubica a escasos kilómetros del barrio) y el estado del río Reconquista³⁵. Finalmente existe un cuarto grupo de riesgos asociado a la amenaza que representan potenciales cambios a causa de fenómenos climáticos o de otra índole³⁶. A partir de aquí, vale la pena analizar qué

³¹ En el caso de la red cloacal, si bien dicha red está habilitada al uso, aún no se sabe con exactitud cuántos vecinos se encuentran utilizando el servicio y cuántos permanecen con el sistema de pozos o desagüe a cielo abierto.

³² En el caso de la red pluvial, en caso de no realizar la separación de las aguas negras y grises de cada vivienda se corre el riesgo de hacer trabajar de modo extra a la red cloacal pudiendo exceder su capacidad de carga en época de lluvias. Actualmente resulta difícil de estimar si esa probabilidad tiene bases reales ya que no se conoce el dato de cuántas familias han separado los desagües pluviales de los cloacales en cada lote además del hecho de que no se han conectado todos los lotes a la red cloacal. De este modo, cualquier cálculo que pueda realizarse al respecto es solamente una estimación aproximada.

³³ Ninguno de los programas anteriormente mencionados cubre los costos de dicha tarea y tampoco el municipio está dispuesto o en condiciones de realizar ese cegado. Por esta razón, la mitigación de esos pozos recae en manos de los particulares según su consideración y posibilidades económicas de realizar el cegado correspondiente.

³⁴ En las entrevistas los vecinos refieren que anteriormente funcionaba en un sector del barrio una quema y descarga donde algunas industrias (químicas entre otras) volcaban sus desechos en forma clandestina. Actualmente no existe un estudio de suelos del barrio que permita conocer la situación del mismo y su potencial amenaza.

³⁵ Aunque rectificado, el curso de este río pasa a escasos metros de donde se encuentra el barrio Presidente Perón y para los especialistas es difícil estimar sin estudios específicos el impacto que podría tener en la población la localización y grado de contaminación del mismo. Existen estudios generales sobre el estado de la cuenca y de los efectos que puede tener cada elemento encontrado allí sobre el ser humano, pero no un estudio específico de cómo ha afectado a los pobladores de este barrio. Al respecto consultar http://www.coepsa.com.ar/Temas%20sociales/informe_reconquista.pdf

³⁶ Sobre este punto cabe aclarar que históricamente el barrio ha sufrido inundaciones por lluvias y desbordes del río Reconquista. Luego de la rectificación de ese río y la instalación de bombas depresoras en todo el partido no se han producido episodios de anegamiento. No obstante, cabe recordar que todo el barrio se encuentra debajo de la cota de inundación prevista por la ley N° 6254 y que las estimaciones del fenómeno del cambio climático establecen que la cuenca baja del río Reconquista podría verse afectada por desbordes en los próximos años. Ante esta situación y teniendo en cuenta que el río de la Plata sufre periódicamente el fenómeno de la sudestada por el que no desagua correctamente, vale la pena preguntarse en qué medida el río recurrirá a su valle de inundación (donde claramente el barrio Presidente Perón se encuentra) y qué efectos tendrá esto para la población. Al respecto, consultar Lecertua (2010) y Fundación Torcuato Di Tella (2005) entre otros.

riesgos han logrado identificar los pobladores del barrio y cuál es su percepción sobre los mismos.

¿Que percepción tiene el barrio sobre el riesgo?

Para comenzar a hablar sobre este aspecto resulta fundamental comprender que la percepción es un aspecto difícil de analizar, sobretodo por la manera en que debe indagarse sobre ella³⁷. Además de la complejidad sobre cómo llevar adelante investigaciones que incluyen la percepción por parte de los actores se agrega el hecho de que el trabajo de campo se encuentra aún en una etapa inicial, dado que aun se están realizando entrevistas³⁸. Sin embargo a partir de los relatos de los vecinos que han sido entrevistados se observan algunos aspectos que se exponen a continuación. El primero de ellos se refiere al concepto de riesgo. Las entrevistas han permitido observar que se trata de un tema sumamente complejo y difícil de interpretar por parte de los pobladores. La mayoría de los entrevistados se detiene a pensar antes de responder sobre este tema. Durante las entrevistas ha sido frecuente la necesidad de repreguntar de diversas maneras sobre esta cuestión, y en general los entrevistados hacen una pausa, generándose silencios antes de contestar. Una vez que los entrevistados comienzan a hablar sobre el riesgo lo relacionan siempre con situaciones pasadas como fueron las inundaciones sufridas durante décadas. Incluso, el concepto funciona como un disparador de diferentes temas. En algunas entrevistas el riesgo ha sido relacionado con situaciones de estigmatización, robos, o abusos que podrían sufrir los vecinos por vivir en el barrio Presidente Perón, dejando de lado el riesgo asociado a los cuatro grupos que se describieron anteriormente. Otro aspecto interesante que ha surgido del trabajo de campo es que los entrevistados no encuentran motivos para concebir la existencia de riesgos en el presente o en el futuro. Sobre este aspecto como primeras reflexiones aparece algo concreto que es la necesidad de los entrevistados de detenerse a pensar qué

³⁷ Al respecto ver como ejemplos los trabajos de Allport (1974) y Corraliza (1987) sobre percepción. EN general los estudios sobre percepción se basan en los relatos de los entrevistados, a partir de las descripciones, caracterizaciones y calificaciones que realicen sobre el tema de interés. Así, esta investigación reviste un tipo particular dentro de la investigación cualitativa, con las complejidades que esto trae consigo.

³⁸ De esta manera, lo que se trata de explicar aquí es que las reflexiones a las que se llegue serán necesariamente parciales y de ninguna manera exhaustivas hasta tanto se culmine con el proceso de trabajo de campo. Del mismo modo, dar cuenta de las complejidades metodológicas de las ciencias sociales escapa a los alcances de esta ponencia. Sin embargo para tener una referencia metodológica de cómo se está llevando adelante el trabajo de campo puede consultarse el trabajo realizado por Taylor y Bodgan (1986) en torno a la investigación cualitativa.

es un riesgo. Esto de alguna manera, refleja que no es algo que se encuentre a la orden del día entre sus principales inquietudes sobre el barrio en el que residen. Además, en comparación con los riesgos que han identificado en un mapa antes de comenzar los proyectos de urbanización, ahora parecieran no identificar ninguno de los riesgos que allí manifestaron reconocer. Aun cuando muchos de ellos permanecen inalterados como por ejemplo la contaminación de los cursos de agua circundantes. Al asociar los riesgos con eventos pasados y negando que existan en el presentes y/o en el futuro, se está dando un proceso de invisibilización. Así, vale la pena preguntarse si este proceso tendrá su origen en las mejoras notables en infraestructura que han visto los vecinos o a un proceso de no continuar indagando qué aspectos del barrio aun requieren tratamiento.

Esta misma idea aparece al preguntar sobre la calidad del ambiente en el que reside la comunidad. Sobre este aspecto, en general, los entrevistados han respondido que la calidad del ambiente es regular o buena, sin poder dar muchas razones que justifiquen definirlo de una u otra manera. Este tema también los ha hecho reflexionar antes de responder, recurriendo en muchos casos a silencios o pausas antes de continuar con el relato. En algunos casos surgió que la calidad del ambiente es buena porque “otra opción no tenés”. Así, además del proceso de invisibilización de riesgos pareciera surgir un sentimiento de conformismo o resignación en relación a la calidad del ambiente que se merece.

Durante las entrevistas se ha indagado también sobre problemas de salud crónicos o reiterativos, apuntando a conocer cuáles son las causas que los entrevistados atribuyen a estas situaciones. Sobre este aspecto, ante la pregunta concreta sobre el estado de salud los entrevistados han manifestado no sufrir ninguna afección crónica. Sin embargo, posteriormente, en su relato aparecen malestares como dolores de cabeza, olores desagradables, entre otras cosas. De esta manera, pareciera haber una escisión entre las la calidad del ambiente y lo que ellos perciben y reciben del mismo. Si bien no todas las afecciones de salud deben responder necesariamente a la calidad del ambiente³⁹, pareciera no haber conexión siquiera entre los malos olores percibidos y la atribución de estos a la calidad del aire en el que las industrias cercanas y los rellenos sanitarios definitivamente participan de manera activa. Esto hace también muy difícil poder

³⁹ En entrevistas con diferentes responsables institucionales ha surgido la explicación de que las afecciones o problemas de salud son multicausales e independientemente de que toda la población esté expuesta a las mismas situaciones ambientales no todos los sujetos reaccionan de la misma manera. Existen condicionantes genéticos, entre otras cosas que hacen que los cuerpos no necesariamente manifiesten las mismas molestias aun cuando tengan las mismas condiciones de exposición.

atribuir responsabilidades sobre la salud de la población. Esta dificultad no solo se presenta para los profesionales sino también para los pobladores. De esta manera, en las entrevistas aparece una causalidad individual por el estado de la salud sin preguntarse si quiera si los vecinos padecen los mismos problemas y cuáles serían las causas de ello.

Reflexiones finales

En base a todo lo mencionado anteriormente vale la pena reflexionar sobre varios aspectos. En primer lugar, la cuestión ambiental resulta sumamente difícil de ser abordada por la población de este barrio. A los entrevistados les toma tiempo poder responder sobre estos interrogantes. Vale la pena repensar qué lugar se le está dando a la comunidad para preguntarse por la calidad del ambiente donde vive y las posibilidades de mejora sobre el mismo. Asimismo, aparecen interrogantes que deberán ser abordados en futuras investigaciones a fin de entender si los programas de mejoramiento y urbanización contribuyen a visibilizar los riesgos y la calidad el ambiente o si por el contrario contribuyen a aumentar el proceso de invisibilización. Aquello que mejora no necesariamente resuelve y esta diferencia sustancial no surge en los relatos de los entrevistados hasta el momento.

Asimismo, cuando aún permanecen riesgos en el territorio y ni siquiera la población puede dar cuenta de ellos esto resulta sumamente problemático, no solo porque la comunidad no ve la necesidad de reclamar por procesos de prevención sino porque ante eventos imprevistos (como podría ser tener inundaciones nuevamente en el barrio) se encontrará menos preparada para afrontarlos.

Otro aspecto que queda para pensar futuras investigaciones es lo que en algunas entrevistas surge al mencionar la calidad del ambiente. ¿Qué ambiente merecen los que menos oportunidades tienen? Queda aquí lugar para pensar cuál es el rol de los investigadores en torno al sufrimiento ambiental. Así también resulta importante repensar qué parámetros ambientales deben incluirse para hablar de mejores condiciones de vida de la población. Que la calidad del ambiente en el que viven amplios sectores de nuestro país deje de ser un silencio o una pausa en el discurso depende también de los profesionales que trabajan estos temas.

Bibliografía.

- Allport, Floyd H. 1974. El problema de la percepción. Buenos Aires. Ediciones Nueva Visión.

- Auyero, Javier y Swistun, Debora A. 2008. *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires. Paidós.
- Beck, Ulrich. 2008. *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona. Paidós.
- Beck, Ulrich. 2006. *La sociedad del riesgo*. Barcelona. Paidós.
- Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N° 14 137. Ley N° 6254. Publicado el 14/3/60. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-6254.html>
- Caputo, M, Hardoy, J y Herzer, H. 1985. *Desastres naturales y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, GEL.
- Castro, Hortensia; Visintini, Maria Laura; Combin, Diego. 2007. *La construcción del riesgo ambiental. Amenazas y vulnerabilidades en los pueblos de la costa santafesina* (disponible en <http://www.geograficos.com.ar/ponencias/200706riocuarto/castro-visintini-combin.pdf>)
- Cravino, Río y Duarte, disponible en http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf
- Corraliza, Jose A. 1987. *La experiencia del ambiente. Percepción y significado del medio construido*. Madrid. Ed. Tecnos.
- Di Pace, Maria. 1994. "Diagnóstico ambiental del municipio de San Fernando" en *Medio ambiente y urbanización*. N° 47-48. Junio-Septiembre. IIED-AL, Bs. As. pp. 10-41.
- García Pelayo, Ramón 1995. *Pequeño Larousse Ilustrado*, Buenos Aires, Laurosse.
- Garibay Chavez, Guadalupe; Curiel Ballesteros, Arturo. 2002. "Percepción del riesgo ambiental en una comunidad universitaria" en *Investigación en salud*. N°001. Abril. Año/volumen IV. Universidad de Guadalajara. Guadalajara. (disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=14240103>)
- Fundación Torcuato Di Tella. 2005. "Vulnerabilidad de la zona costera". Informe Final. Disponible en http://aplicaciones.medioambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/vulnerabilidad_zona_costera.pdf (consultado el 19/10/2012)
- Hewitt, Kenneth . 1996. "Daños ocultos y riesgos encubiertos: haciendo visible el espacio social de los desastres", en Mansilla, Elizabeth (ed.), *Desastres: modelo para armar. Colección de piezas de un rompecabezas social*, La Red, Lima
- Hernandez Sampieri, roberto y otros. 2004. *Metodología de la investigación*, México, Mc Graw Hill
- Herzer, Hilda. 1990: "Los desastres no son naturales como parecen". Buenos Aires. En Rev. Medio Ambiente y Urbanización N° 30. Año 8. Buenos Aires. Grupo Latinoamericano.

- Insaurralde, Anabel. 2007. *Capacidades comunitarias para el desarrollo: Aportes de un programa social. El caso del PROMEBA*. (Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, tesis de maestría inédita)
- IIED-AL. 1994. *Medio ambiente y urbanización*, N° 46, Marzo. Bs. As. IIED-AL.
- IIED-AL. 1998. *Medio ambiente y urbanización*, N° 53, Diciembre. Bs. As. IIED-AL
- IIED-AL. 2005. *Medio ambiente y urbanización*, N° 62-63, Noviembre. Bs. As. IIED-AL
- Lavell, 1992. Comunidades urbanas en Centroamérica: vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación: una propuesta de investigación acción. Disponible en <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc4242/doc4242.htm>
- Lavell, Allan. 2000. Desastres urbanos: una visión global. Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales. Disponible en http://www.desenredando.org/public/articulos/2000/duuvvg/DUUVG_mar-1-2002.pdf
- Lecertua, Emilio A. 2010. Análisis de riesgo de duración de inundaciones en las áreas costeras del río de la Plata considerando cambio climático. Tesis de grado en ingeniería civil. Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires. Disponible en http://laboratorios.fi.uba.ar/lmm/tesis/tesis_lecertua_mar10.pdf
- Luhmann, 2006. *Sociología del riesgo*. México. Universidad Iberoamericana
- Lungo, Mario y Baires, Sonia. 1998. *Habitat popular Urbano y riesgos ambientales*. Cochabamba. Editorial Serrano.
- Merlinsky, Gabriela. 2003. “Vulnerabilidad social y riesgo ambiental. Desafíos para la articulación interinstitucional” en *6° Congreso Nacional de Ciencia Política*, Universidad Nacional de Rosario, 5 al 8 de noviembre de 2003. (disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/page.php?subsec=congresos&page=congresos-saap/sexta&data=VI/inicio>) (Consulta: 17/11/2009)
- Municipalidad de San Fernando. 2007. *Programa de Mejoramiento de Barrios-PROMEBA. Diagnóstico Integral*. (Mimeo).
- Municipalidad de San Fernando. Plan de desarrollo urbano de San Fernando. 2006. Documento de trabajo.
- Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). 2007. *Reglamento Operativo*. (disponible en <http://www.promeba.org.ar/documentacion/index1024.html>)
- Rosenstein, Susana; Bulacio, Liliana; Escolá, Fernando; Giuliani, Susana; Panelo, Marta. 2007. “Prácticas y representaciones acerca del “riesgo”: el uso de productos fitosanitarios en la agricultura” en *Revista Theomai*. N°15. Primer semestre (disponible en <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO15/Index.htm>)
- Segura Salas, Hector M. 2001. *Historia de San Fernando Oeste*. Municipalidad de San Fernando. Disponible en www.sanfernando.gov.ar (consultado el 10/09/2011)

- Taylor, S.J. Y Bodgan, R. 1987. *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*, Barcelona, Paidós.

Sitios web consultados

- <http://www.vivienda.gov.ar/programas.php> (consultado el 04/09/2012)
- http://www.desenredando.org/public/articulos/2000/duuvvg/DUUVG_mar-1-2002.pdf (consultado el 01/05/2012)
- <http://www.me.gov.ar/> cgece (consultado el día 23/11/2009)
- <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>
- <http://www.promeba.org.ar/> (consultado el 19/09/2012)
- <http://www.vivienda.gov.ar/mejorvivir/descripcion.html>
- http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/f_villas.php
- <http://www.vivienda.gov.ar/> (consultado el 19/09/2012)
- http://www.coepsa.com.ar/Temas%20sociales/informe_reconquista.pdf (consultado el 27/09/2012)