

EN LAS MÁRGENES DEL RIESGO. ESTUDIO ACERCA DE LA RESILIENCIA FRENTE A INUNDACIONES EN POBLACIONES DE ALTA VULNERABILIDAD SOCIO AMBIENTAL. CASO: CUENCA DEL ARROYO DEL GATO, GRAN LA PLATA (2013-ACTUALIDAD)

AUTORA

Senise, Florencia. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP.

fsenisearqu@gmail.com

palabras clave

resiliencia; inundación; actores comunitarios; políticas públicas.

RESUMEN

El presente trabajo se enmarca en una línea de investigación que aborda la inundación acontecida el día dos de abril de 2013 en el Gran La Plata y profundiza en el concepto de resiliencia y las características que asumen barrios en condiciones de marginalidad social ante la problemática del riesgo de inundación como amenaza territorial y ambiental.

El objetivo es discutir el concepto de resiliencia a partir de analizar una experiencia en el territorio en un área de alta vulnerabilidad socioambiental de la cuenca del arroyo Del Gato. Se parte del estudio de un asentamiento informal asentado en las márgenes del arroyo y expuesto a inundaciones, para luego indagar en el proceso de relocalización de la población que allí habita, explorando una doble mirada: por un lado, la de los actores estatales, estudiando sus lógicas de actuación y, por otra parte, la perspectiva de los actores comunitarios. indagando sus estrategias contra el riesgo hídrico, su participación social y formas de organización. A partir de ello, se plantea como interrogante cómo se llega a la resiliencia comunitaria: ¿existe (*per se*) en una población que es vulnerable? o ¿se adquiere a partir de atravesar una contingencia social?

INTRODUCCIÓN

La microrregión del Gran La Plata (en adelante GLP, 1162 km², 116.200 ha, ocupado urbano: 17.857 ha, 801.901 hab.) es un conglomerado urbano que forma parte del litoral sur metropolitano de Buenos Aires y corresponde a los partidos de Ensenada (101 km², 10.100 ha, ocupado urbano: 1878 ha), Berisso (135 km², 13.500 ha, ocupado urbano: 1672 ha) y La Plata (926 km², 92.600 ha, ocupado urbano: 14.307 ha), incluyendo la jurisdicción del puerto La Plata. Tiene la complejidad de una región metropolitana, con las cuestiones interjurisdiccionales asociadas a la gestión en general y a las ambientales y de ordenamiento territorial en particular (Ronco & López, 2017).

Al ser una microrregión situada sobre el borde costero sur del río de La Plata, se puede decir que las inundaciones son un fenómeno de acontecimiento periódico que puede resultar de tres factores, los cuales, en forma combinada, aumentan aún más el nivel de peligrosidad y riesgo. Dichos factores son: las precipitaciones por encima de la media y extraordinarias, las napas freáticas que por saturación aumentan la presión hacia arriba a partir de su elevación y la sudestada, que eleva el nivel del río de la Plata e inunda el litoral de Ensenada y Berisso, además de no permitir el libre escurrimiento de los arroyos. Esto combinado con una urbanización de llanura —sobre parte de la pampa ondulada— con la falta de pendiente de la planicie costera y con una poca o baja capacidad de absorción de las áreas de bañado constituyen a la sociedad asentada en una población vulnerable (Ronco & López, 2017).

Por otro lado, a lo mencionado se suma la presencia de múltiples sistemas fluviales entubados y a cielo abierto. Se trata de un sistema de diez¹ cuencas integradas por diecisiete arroyos que desaguan en el río de La Plata y que componen el soporte natural de la región. En el marco de este sistema de cuencas con vertiente al río de La Plata, la del arroyo Del Gato² es la segunda más extensa y la más poblada, densificada y antropizada de la microrregión (Rotger, 2017).

¹ Pereyra-San Juan, Carnaval-Martín, Rodríguez-Don Carlos, Del Gato, del Zoológico, Circunvalación, Maldonado, Garibaldi, Sin Nombre y El Pescado (Canevari *et al.*, 2019), que atravesando todo el bañado de Maldonado llegan a través de canales y del río Santiago al río de La Plata.

² Cuenta con una superficie de 12.400 ha y su curso principal tiene un largo total de 25 km (Facultad de Ingeniería, 2013). Posee una población de 351.713 habitantes (INDEC 2010) y recibe en su cauce principal la mayor proporción de desagües pluviales de la ciudad y localidades periféricas.



Figura 1. Ubicación geográfica GLP

Fuente: Ronco & López, 2017

Recibe en su cauce la mayor proporción de desagües pluviales de la ciudad y localidades periféricas, junto con los arroyos Pérez y Regimiento, que funcionan como sus principales afluentes. Debido a las múltiples actividades urbanas que se desarrollan a lo largo de su recorrido en dirección este-oeste, el arroyo Del Gato no solo es receptor de descargas pluviales, sino también de otros desechos contaminantes, como descargas cloacales e industriales, los cuales impactan de manera negativa en el medio ambiente y generan una degradación del paisaje. Además de los desechos diarios que recibe, otra problemática que presenta es la presencia de asentamientos poblacionales precarios ubicados sobre la planicie de inundación del arroyo, sin respetar la conservación de sus márgenes impermeabilizando así el suelo absorbente. Por todo lo mencionado, históricamente esta cuenca ha estado relacionada con inundaciones periódicas.

El día 2 de abril del año 2013 marcó un quiebre en la historia



Figura 2. cuenca del arroyo Del Gato y caso de estudio

Fuente: elaboración propia con base en datos de Google Earth (2019)

de las inundaciones de La Plata, en un episodio de precipitación sin precedentes donde llovieron 313 mm en seis horas (cuando lo ordinario para el mes de abril es 111 mm) que rompieron los registros históricos de la ciudad y dejaron un resultado catastrófico (López & Etulain, 2019). El agua arrasó con la ciudad y trastocó los modos de vivir, por lo que durante esos días emergieron múltiples paisajes que dejaron de manifiesto la vulnerabilidad de la región. A partir de esta inundación, se inició un plan de obras hidráulicas en la cuenca del arroyo Del Gato y, en ese contexto, se produjo la relocalización de varias poblaciones situadas sobre las márgenes del arroyo, dado que el curso debía ser ensanchado y hormigonado en ciertos tramos. Uno de esos casos fue el de un asentamiento informal en la localidad de Ringuelet —partido de La Plata—, ubicado sobre un sector inundable, por lo que las familias que allí vivían fueron trasladadas a una nueva urbanización.

La relocalización se realizó en un sector con cota de 3.50 me-

tros superior a la del arroyo, aunque lindera al mismo y cercana a una planta de tratamiento cloacal, con carencias de accesibilidad y conectividad en el sector. Asimismo, se detectaron ciertas deficiencias en los mecanismos de participación pública durante el proceso de traslado de las familias a las nuevas viviendas, lo que hizo que esta iniciativa no esté exenta de dudas y discusión. Es por eso que la relocalización —a partir de la inundación— se vuelve un caso clave de estudio debido a que su reubicación permite abrir debate sobre los conceptos de riesgo y vulnerabilidad en función del concepto de resiliencia.

METODOLOGÍA

El abordaje metodológico se sustenta en técnicas de investigación cualitativas para realizar un acercamiento a la realidad de carácter exploratorio, descriptivo y analítico sobre fuentes primarias y secundarias, con una orientación explicativa que incorpora, a su vez, datos cuantitativos. La etapa de relevamiento se desarrolló con base en registros periodísticos en páginas Web, fotointerpretación de imágenes satelitales para comprender la inserción del caso de estudio en la región, análisis de datos cuantitativos de organismos e instituciones públicas, como el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Para la representación gráfica se construyeron mapas para la visualización de los resultados y su difusión.

Como aporte a la investigación, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores claves de tres ámbitos de estudio diferenciados: estatal, académico y comunitario. Así, para comprender la acción u omisión por parte de las políticas públicas y el grado de intervención del gobierno en el caso, se entrevistó al director del IVBA en el momento de la relocalización (Rubén Opel); por otro lado, se entrevistó a una tesista doctoral en comunicación social que investigó el mismo caso desde otro enfoque académico (Sofía Bernat) y por último, al delegado barrial y un vecino del asentamiento, con el fin de obtener el testimonio de la población que vivió en primera persona la inundación y su posterior relocalización.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Riesgo y resiliencia

Cuando se hace referencia a los desastres, es necesario reflexionar acerca del riesgo como concepto complejo que representa algo que parece irreal, en tanto que está siempre relacionado con algo que aún no ha sucedido, que nunca puede existir en el presente, sino solamente en el futuro. Así, el riesgo está íntimamente ligado a la psicología personal o colectiva, aun cuando se intente a menudo darle un sentido de objetividad (Elms, 1992, citado en Cardona, 2001). Para Natenzon (2004) el riesgo es un potencial, algo que podría llegar a producirse, y si esta potencialidad se concreta, el resultado puede convertirse en catástrofe. Desde este enfoque, el riesgo antecede al desastre, lo anuncia, mientras que el desastre es la manifestación visible de las condiciones de riesgo en las que vive una determinada comunidad. De forma similar lo plantean Herzer & Gurevich (1996), al entender que el desastre es el punto culminante del riesgo.

La existencia del riesgo se explica por la presencia de dos factores principales: de amenaza y de vulnerabilidad. Por un lado, una amenaza refiere a la posibilidad de la ocurrencia de un evento físico que puede causar algún tipo de daño a la sociedad, mientras que la vulnerabilidad se refiere a una serie de características diferenciadas de la sociedad, o subconjuntos de esta, que la predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico externo y que dificultan su posterior recuperación. La vulnerabilidad es, entonces, la propensión de una sociedad de sufrir daño o de ser dañada y de encontrar dificultades para recuperarse posteriormente (Lavell, 2001). Es sinónimo de debilidad o fragilidad y la antítesis de fortaleza.

Sin embargo, adicionalmente se puede considerar incorporar un tercer factor que también define el riesgo: la resiliencia, es decir, las capacidades que posee una sociedad para hacer frente a las amenazas. Dichas capacidades refieren a todos los recursos, fortalezas o atributos que posee una comunidad para enfrentar un evento adverso. Este “capital” intrínseco a la comunidad puede dividirse en humano (habilidades, conocimientos); social (existencia de asociaciones, fortaleza institucional); físico (existencia de infraestructuras, tecnologías, equipamientos); financiero (ahorros y créditos) y natural (recursos naturales) (Davis *et al.*, 2004, citados en Fenoglio, 2019).

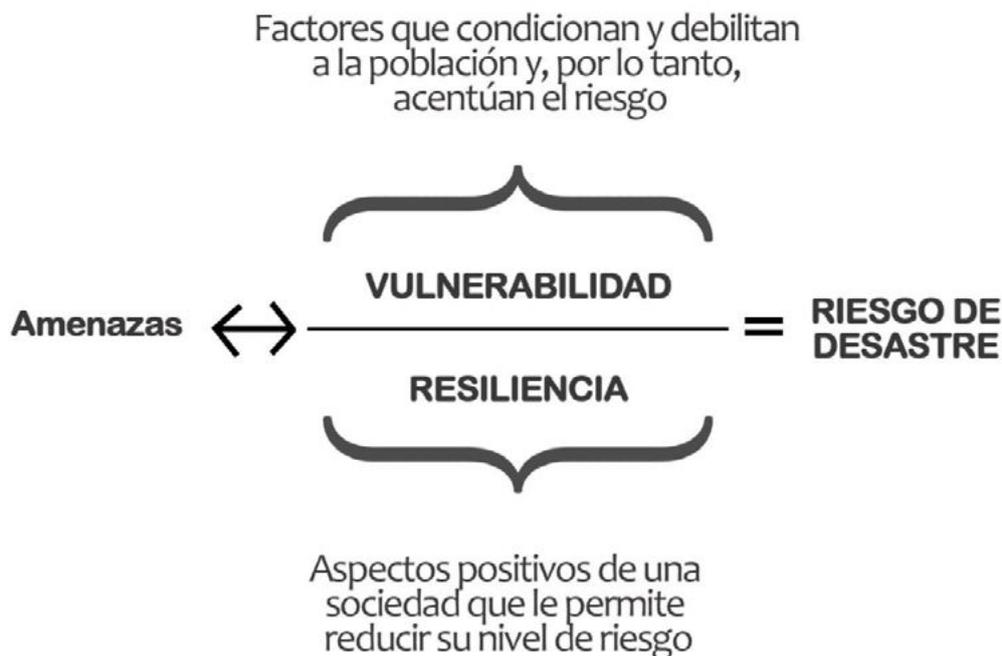


Figura 3. Factores que componen el riesgo

Fuente: elaboración propia sobre la base de Fenoglio, 2019

Como contrapartida del riesgo, el concepto de resiliencia ha ocupado un lugar importante en las agendas territoriales de los últimos años. El término *resiliencia* procede del latín, de resilio (resalio) que significa volver a saltar, rebotar, reanimarse. Fue incorporado en las ciencias sociales a partir de los años 60, caracterizando la capacidad que tienen las personas para desarrollarse psicológicamente sanas y exitosas a pesar de vivir en contextos de alto riesgo, como entornos de pobreza y familias multiproblemáticas, situaciones de estrés prolongado, etc. Se refiere tanto a los individuos en particular como a grupos o colectivos que son capaces de minimizar y sobreponerse a los efectos nocivos de las adversidades y contextos desfavorecidos socioculturalmente (Rutter, 1993, Werner, 2003, citados en Uriarte, 2005). Dicho concepto se ha generalizado de manera tal que hoy se aplica en distintas disciplinas, como economía, antropología, trabajo social, psicología, entre otras, donde recibe una amplia aceptación, convirtiéndose en un eje recurrente de estudio acerca de la identificación, la evaluación y el reforzamiento de las capacidades de personas, instituciones y sistemas.

En ese sentido, en la actualidad el término resiliencia es abordado y aparece en muchos marcos teóricos y manuales. El Marco

de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030³ define la resiliencia como “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas” (p. 9). En esta misma línea, investigadores del *Multidisciplinary Center for Earthquake Engineering Research* (citados en Renda *et al.*, 2017) entienden la resiliencia como

La habilidad que tienen algunas unidades sociales (organizaciones, comunidades) para mitigar los impactos de los eventos adversos cuando estos ocurren y desarrollar actividades de recuperación de modo de minimizar los daños sobre el tejido social y mitigar los efectos de desastres futuros. (p. 15)

La resiliencia tiene dos cualidades: inherente (funciona bien durante los períodos sin crisis) y adaptativa (flexible capacidad de respuesta durante desastres), y se puede aplicar a infraestructuras, instituciones, organizaciones, sistemas sociales o sistemas económicos. En este sentido, hay varios tipos de resiliencia que se distinguen en los antecedentes bibliográficos y que requieren diferentes formas de medición; una de ellas es, por ejemplo, la resiliencia social, que se puede incrementar mediante mejoras en comunicaciones, conciencia de riesgos y preparación. La resiliencia social puede ser mejorada a través del desarrollo e implementación de planes de desastre y el intercambio de información para ayudar en el proceso de recuperación, en función de las características de la comunidad y su acceso a los recursos (Cutter *et al.*, 2008).

Esta característica de las personas y de los pueblos es una cualidad universal que ha estado presente desde los orígenes de la especie humana, entendiendo que desde los inicios las comunidades afrontaron las adversidades y progresaron culturalmente (Uriarte, 2005). De ello deriva el concepto de resiliencia comunitaria —concepto más reciente que la resiliencia individual—, que entiende que en todas las comunidades hay algún aspecto positivo a partir del cual se puede construir la resiliencia social, en el cual influyen otros aspectos psicosociales además de la respuesta individual. Suárez Ojeda *et al.* (2007, citados en Uriarte, 2010) señalan que la resiliencia comunitaria “es la condición

³ Se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015. Es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015.

colectiva para sobreponerse a desastres y situaciones masivas de adversidad y construir sobre ellas” (p. 689). En ese sentido, algunas comunidades combaten las adversidades y son capaces de superar las dificultades, mientras que otras se llenan de abatimiento y desesperación. Estas diferencias de afrontamiento solo se pueden explicar por la existencia de diferencias de tipo social, cultural, relaciones grupales previas o condiciones sociopolíticas diferentes que existen y conviven en una misma ciudad.

Siguiendo esta línea, los grupos sociales conforman el capital social por esencia: son portadores de actitudes, valores, tradiciones, visiones de la realidad que son su identidad misma. Si ello es ignorado o salteado, se pueden pasar por alto importantes capacidades aplicables a la transformación de las situaciones y se desatan poderosas resistencias. Es la cultura y la manera de vivir de la sociedad la que puede proporcionar y poner en marcha un proceso, una actuación consciente en el escenario de riesgo. Hay múltiples aspectos en la cultura de cada pueblo que pueden favorecer las transformaciones necesarias; solo es preciso descubrirlos, potenciarlos, apoyarse en ellos y sumar las potencialidades de la realidad muchas veces ignoradas (Rodulfo, 2009).

En este sentido, en todas las comunidades hay algún aspecto positivo a partir del cual se puede construir la resiliencia social. Si bien esto no significa que los gobiernos deban desentenderse de sus responsabilidades en materia de gestión integral del riesgo, tal como menciona Beristain (2001, citado en Uriarte, 2010), el estudio de la resiliencia comunitaria permite combatir la vulnerabilidad social, ambiental e institucional que afecta aún a muchas personas en contextos de desastre.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La inundación del 2 de abril de 2013 y el caso de la relocalización del asentamiento de Ringuelet (2013-2017)

El día 2 de abril de 2013 marcó un cambio en la ciudad de La Plata. La capital de la provincia de Buenos Aires sufrió la peor inundación de su historia: llovieron casi 400 milímetros en pocas horas (más del doble que el promedio de todo el mes) rompiendo los registros históricos. La ciudad se inundó de manera desigual y la mayor parte del casco fundacional quedó anegado. A esto se sumó el corte de luz, de agua y de la telefonía móvil en muchas zonas. La tragedia afectó al 34.7 % de los hogares de la ciudad y,

en total, se perdieron bienes por más de 3400 millones de pesos. Se demostró que los muertos fueron principalmente por motivos de ahogo o electrocución debido a la ausencia de un plan de evacuación y emergencia desde el municipio (Capasso & Muñoz, 2016).

La nómina oficial de la localidad reconoce 52 muertos, mientras que la causa judicial reconoce 89 por la catástrofe y la cifra que expone la investigación de López & Soler (2014, citados en Capasso & Muñoz, 2016) asciende a 109 muertos incorporando a los fallecidos por falta de luz en hospitales, por estrés, por accidente cerebrovascular, por depresión, por enfermedades de transmisión hídrica. Recuperando el informe del Departamento de Hidráulica de la Facultad de Ingeniería (2013), se afirmó que la precipitación fue la gran causa de la inundación, pero hubo otros dos factores de importancia que se le suman: i) la ocupación de los valles de inundación y la existencia de zonas altamente urbanizadas emplazadas sobre los propios cauces y zonas aledañas y ii) la inexistencia de una gestión integral de riesgo de inundaciones que contemplara acciones preventivas, correctivas y de asistencia durante la emergencia.

Siguiendo esta línea, Branz (2013) considera que se trató de un fenómeno previsible y que debería haber existido un plan de evacuación consciente. No existió una alerta, llovió como nunca, pero tampoco hubo un plan de asistencia, y eso determinó los fallecimientos, sobre cuya cantidad no existen certezas, y establece que la particularidad del 2 de abril de 2013 fue que afectó a barrios populares, pero también de clase media y alta: “Los asentamientos sobre el Arroyo Del Gato, por ejemplo, conviven con el agua, la contaminación. Al producirse la crisis en los barrios más ‘protegidos’ aparecen la mención y el reconocimiento a los/as abandonados/as de toda escucha” (Branz, 2013, p. 11).

En este sentido, la inundación impulsó un plan de obras ejecutadas por la provincia de Buenos Aires que incluían los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada. Como parte de ese plan, en la cuenca del arroyo Del Gato se ejecutaron dos derivadores, con el fin de reducir los caudales dentro del casco urbano conduciéndolos hacia el curso principal del arroyo, en el cual se realizaron obras de ampliación del cauce y canalización. Por tal motivo, previeron el reasentamiento de las familias que habitaban en las márgenes (Rotger, 2017). Uno de los casos fue el asentamiento de Ringuelet, que por estar ubicado a la vera del arroyo Del Gato y

haberse inundado el 2 de abril, tuvo que ser relocalizado.

Para entender el caso, es necesario indagar las dos aristas que lo componen y sus complejidades: el barrio histórico próximo al arroyo y el barrio nuevo ya relocalizado. El fin es analizar las transformaciones en los modos de habitar el riesgo antes, durante y después de la inundación y la posterior relocalización; las estrategias de resiliencia ante el riesgo y la acción del Estado en el barrio, para dar respuestas a las siguientes preguntas: ¿qué cambió con la inundación?; ¿existían mecanismos resilientes en la población, previamente al desastre?; ¿fueron adquiridos a partir de la experiencia de vivir una inundación? Por otro lado, qué actores colaboran en la construcción de la resiliencia comunitaria: ¿es el Estado realizando obras hidráulicas y construyendo nuevas viviendas?, ¿es algo intrínseco a los vecinos?, ¿o surge de una correlación de ambas partes y procesos?

Antes de la inundación, el asentamiento de Ringuelet conformaba uno más en la lista de poblaciones vulnerables del GLP. Allí la mayoría de las tierras eran fiscales, aunque había terrenos privados, y la adquisición de estos se hizo a partir de la toma⁴ o por medio de la compra/venta manejada, en muchas ocasiones, por punteros políticos. Los datos del gobierno provincial establecen que las familias carecían de tendido de luz eléctrica, red cloacal y pluvial, y accedían de manera parcial al agua corriente, al alumbrado público, pavimento, recolección de residuos y a un sistema alternativo “de eliminación de excretas”. Además, como la mayoría de los asentamientos de La Plata, tampoco se encontraba inserto en un proceso de regularización de tenencia de tierras (Lora, 2015). Al lado y a lo largo del arroyo había casas de madera, lona, chapa y otras de mampostería o *durlock*. Sin embargo, a pesar del grado de precarización y vulnerabilidad que presentaba el área, cabe destacar que se encontraba rodeada de una red de conectividad significativa debido a su cercanía con la autopista Buenos Aires-La Plata, el ferrocarril General Roca, la avenida 7 y Camino Centenario, entre otras vías importantes de comunicación (Benítez *et al.*, 2007).

Antes del 2 de abril de 2013 el barrio habitaba con la sensación de no tener demasiados problemas: los derechos vulnerados se padecían como parte de la vida y se habitaba con tranquilidad, brindada por las rutinas y prácticas que se repetían cotidianamente (llevar a los chicos a la escuela, trabajar, etc.). Por otra parte, la tranquilidad también la otorgaba el hecho de habitar el

⁴ Ocupación informal de terrenos libres, generalmente en terrenos que son fiscales.

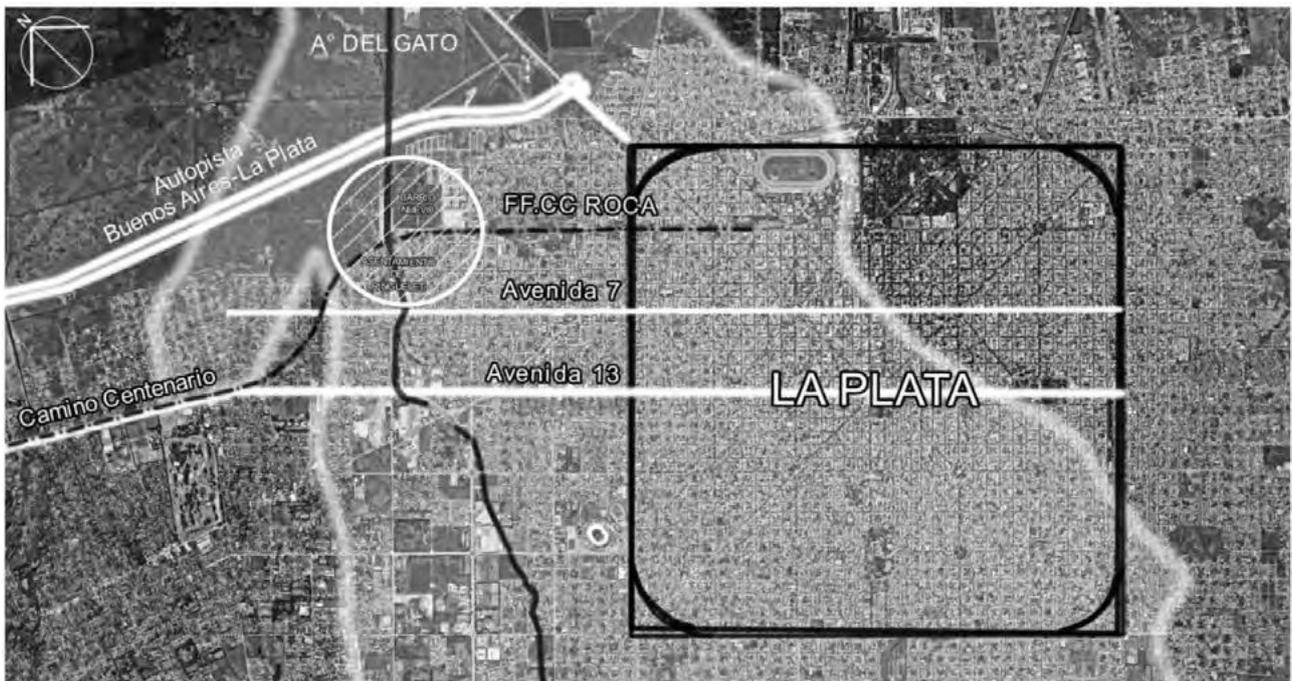


Figura 4. Conectividad del área de estudio en el GLP
Fuente: elaboración propia sobre la base de Google Earth (2019)

mismo lugar durante muchos años, conocer a los vecinos, transitar los mismos lugares y dirigirse a las mismas instituciones. Antes de la inundación el riesgo era una posibilidad latente, pero no se esperaba ni se imaginaba; se tenía el recuerdo de experiencias anteriores, aunque ninguna tan traumática (Bernat, 2017). El día de la inundación, Ringuelet comenzó a anegarse luego de las seis de la tarde, en el momento en que el agua que bajaba hacia el río de La Plata desbordó el arroyo, y una hora después ocurrió el “pico de subida”. En esta localidad el agua permaneció más tiempo que en otros barrios y llegó a estar hasta diecisiete horas en el interior de las viviendas. Ese día no hubo alerta, ni planes de contingencia y evacuación: “cada uno[a] hizo lo que pudo, solo o con la ayuda de organizaciones políticas, sociales y vecinales” (López & Soler, 2014, citados en Bernat, 2017).

Días más tarde a la inundación, comenzó a circular el rumor de que dicho asentamiento iba a ser relocalizado debido a las obras hidráulicas y para que no hubiera familias viviendo en zonas de riesgo hídrico. Pasaron doce meses hasta que fueron censados y comenzaron las asambleas en el club del barrio. Según cuenta S. Bernat (comunicación personal, de noviembre de 2019), existía en principio un gran descreimiento de la política pública que se intentaba aplicar desde la gestión, dudas de si finalmente

la relocalización se iba a concretar o si era una promesa esperanzadora. Por otro lado, diferentes agrupaciones políticas que militaban en el barrio sumaban confusión y descontento. R. Opel (comunicación personal, de diciembre de 2019) también menciona que, en un comienzo, los vecinos tuvieron una gran desconfianza. En el momento del censo y durante el primer año de la obra en el barrio, solo se veían camiones que llevaban tierra para rellenar. El no poder ver viviendas en construcción generaba incertidumbre, temor y desconfianza. La urgencia propia de la obra hidráulica respecto de liberación de las márgenes no se correspondía con los tiempos de obra de las nuevas viviendas permanentes, por lo cual hubo que relocalizar a la población, en primera instancia, a viviendas industrializadas de carácter transitorio, lo que también fue otro factor de resistencia.

En consecuencia, los vecinos comenzaron a organizarse, ya que existía cierta oposición a ser relocalizados. Por tal motivo, se generaron espacios de negociación por parte de ellos en relación con el gobierno, estableciendo requisitos para trasladarse, por ejemplo: la condición de que en el Barrio Nuevo se construya un comedor comunitario, como el que existía en el asentamiento (S. Bernat, comunicación personal, 5 de noviembre de 2019). El cambio de actitud sobrevino cuando la construcción de las viviendas de mampostería avanzó y se visibilizó la dimensión y calidad de la obra. Esto hizo que las familias, en general, desearan mudarse (R. Opel, comunicación personal, 10 de diciembre de 2019).

A fin de atemperar lo que implica un proceso de relocalización, se escogió un predio cercano al asentamiento, y la ubicación de las familias en las nuevas viviendas mantenía las relaciones de vecindad existentes. También se distanciaba a aquellas familias que tuvieran conflictos entre ellas. En palabras de R. Opel (comunicación personal, de diciembre de 2019): “fue un proceso construido con la participación de las familias implicadas en la relocalización de cada etapa y sector”. Sin embargo, los vecinos no tuvieron demasiada incidencia en poder elegir cómo iba a ser su propia vivienda, solo comunicaban a las autoridades del IVBA de qué manera estaba compuesta su familia para dar aviso de sus requerimientos, información que se recabó gracias al censo que se realizó en el barrio previamente a la relocalización (S. Bernat, comunicación personal, 5 de noviembre de 2019).

A mediados de 2017, había alrededor de cien familias que vivían en el Barrio Nuevo⁵, que, en principio, parecía no resolver

⁵ Nombre oficial designado al nuevo barrio donde se relocalizó la población.

los antiguos problemas ni responder a la necesidad de vivienda digna: las cloacas desbordaban, había problemas de humedad y, además, cuando llovía se anegaban los terrenos y las calles se llenaban de barro (Bernat, 2017). Por otro lado, si bien el nuevo barrio sigue estando cerca de las vías principales regionales y locales, eso no se traduce en accesibilidad; por el contrario, terminan generando y funcionando como barrera para el predio del Barrio Nuevo. De esta manera, los vecinos quedaron totalmente desconectados del resto de la ciudad, ya que las vías que los rodean son de movilidad rápida y de carácter regional (autopista Buenos Aires-La Plata y vías del ferrocarril Roca), además de lindar en una de sus caras con el arroyo Del Gato, el cual también funciona como tapón para el barrio. En ese sentido, la relocalización no se tradujo en mejoras para la población ni en la construcción de un barrio más resiliente ante el riesgo hídrico: si bien el reasentamiento no se inunda, tampoco se encuentra exento de anegamientos y, al estar desconectado de la ciudad, es aún más peligroso en caso de cualquier posible futuro desastre, ya que la comunidad se vería impedida de poder salir de su vivienda y del barrio.



Figura 5. Caracterización del Barrio Nuevo

Fuente: elaboración propia sobre la base de Google Earth (2019) e imágenes de Internet

Con respecto a esta cuestión, S. Bernat (comunicación personal, de noviembre de 2019) menciona que pudo hablar con

autoridades y recabó la información de que la relocalización fue un proceso muy oneroso para la provincia, sobre todo el hecho de tener que acondicionar el terreno para el Barrio Nuevo (elevantarlo sobre su cota de terreno natural y dejarlo apto para la construcción de las nuevas viviendas). Según lo que algunos profesionales del IVBA comentaron a S. Bernat (comunicación personal, de noviembre de 2019), se podría haber elegido un terreno más barato de la ciudad de La Plata, pero más alejado del barrio en donde residía la población antes de la inundación. Sin embargo, decidieron mantener las redes existentes que los vecinos tenían con el barrio y los equipamientos de la ciudad a los que ya asistían, por eso eligieron el terreno más cercano para mantener dichas relaciones sociales. Es decir que, si bien fueron trasladados hacia el otro lado de las vías —en un área desconectada de la ciudad en cierto punto— el sentido de pertenencia sigue siendo el mismo, ya que el Barrio Nuevo está ubicado a pocas cuadras de donde residían sus habitantes anteriormente.

Por otro lado, el delegado barrial (comunicación personal, de diciembre de 2019) sostiene que normalmente después de un suceso como el ocurrido en 2013, los vecinos cambian el modo de habitar el territorio, ya que les queda el miedo de volver a sufrir una inundación y perder todo. Sin embargo, a partir de la relocalización, es otra la seguridad con la que cuenta la población, porque, por un lado, el Estado realizó obras hidráulicas para disminuir el riesgo hídrico, y, por otro, habitan viviendas permanentes de material que, si bien siguen estando ubicadas en cercanías al arroyo Del Gato, es un terreno que no se inunda.

ACTORES SOCIALES, PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN COLECTIVA

Las formas de organización en el barrio han sido variadas y heterogéneas a lo largo de todo el proceso: la inundación de 2013 habilitó modos de organización urgentes o momentáneos. Durante la noche del 2 de abril y los días siguientes a la tragedia, hubo solidaridad entre los vecinos más cercanos, que entendían que había que sobrevivir y perder la menor cantidad de cosas materiales y hasta incluso, la propia vida. Si bien no hubo una única manera emprendida por la población en el momento de intervenir, la organización se dio de manera natural a partir de las relaciones entre grupos de vecinos que se acercaban según las

zonas de cercanía, el lazo familiar, la residencia y país de origen.

Se observó que algunas personas ya presentaban, previamente a la inundación, cierto grado de organización colectiva con prácticas incorporadas que tenían que ver con aspectos de la vida cotidiana, como, por ejemplo, una vecina que le cuida los hijos a otra mientras trabaja o hace sus trámites personales o una vecina que le hace las compras a otra que no puede salir de su casa porque está enferma, entre otras cosas. Si bien tienen que ver más con los lazos sociales que con una toma de conciencia de organizarse colectivamente, de igual manera implican modos de organización que sirvieron de base en el momento de la inundación y de las posteriores negociaciones y reclamos en el marco de la relocalización. Aunque había otro grupo que no estaba de acuerdo con la idea de participar, ya que lo vinculaban al clientelismo⁶ (S. Bernat, comunicación personal, 5 de noviembre de 2019).

En coincidencia, R. Opel (comunicación personal, de diciembre de 2019) sostiene que aquellos sectores de vecinos que tenían mayor organización estando en las márgenes del arroyo son los que siguen promoviendo mejoras y eventos comunitarios en el Barrio Nuevo. Dichos lazos existentes durante la inundación se potenciaron y fortalecieron aún más y generaron otros modos de organización en torno a completar el nuevo hábitat. Este proceso fue favorecido por la realización de asambleas por manzanas en el nuevo barrio para la designación de referentes en cada una de ellas. En ese sentido, la inundación promovió un modo de organización urgente que continuó luego del evento, ya que en los días siguientes los vecinos seguían ayudándose mutuamente, limpiando las casas, buscando y repartiendo donaciones. La relocalización, por otro lado, también promovió formas de organización, ya que estaba en juego un derecho colectivo: el derecho a un hábitat justo y a adquirir una vivienda propia (S. Bernat, comunicación personal, 5 de noviembre de 2019).

En relación con la participación en el asentamiento de Ringuelet, se aprecia que se dio durante todo el proceso por parte de diversos actores, en distintos grados y escalas, y se puede agrupar en diferentes ámbitos: estatal, académico y barrial. Luego de las inundaciones acaecidas el 2 de abril de 2013 en La Plata, cuando la comunidad de Ringuelet comenzaba a enterarse de que el barrio iba a ser relocalizado a unas cuadras de donde habitaban, comenzaron a llevarse a cabo asambleas para dar a conocer la situación. En ellas participaban los vecinos y las vecinas

⁶ Intercambio de favores entre gobernantes y personas o grupos de ellas, dentro de una relación de mutuo beneficio.

del asentamiento de Ringuelet, referentes del Movimiento Evita, voluntarios/as de TECHO, abogados/as y estudiantes de derecho (UNLP). Además, se incorporaron los coordinadores del taller de cine Diego Rodríguez, que se dictaba en el barrio, quienes en ocasiones se encargaban de filmar los encuentros. En algunas oportunidades, estuvieron presentes militantes del Frente Popular Darío Santillán (Bernat, 2017). Por su parte, R. Opel (comunicación personal, de diciembre de 2019) sostiene:

El proceso de relocalización estuvo a cargo del IVBA. El Municipio tuvo poca presencia en la relocalización. Una vez en el barrio se incorporó el Servicio Local de Niñez, Desarrollo Social y un puesto de salud municipales. El CAPS N 15. Proyectos de extensión de la universidad. Cáritas. Secretaría de niñez de Provincia.

El delegado barrial (comunicación personal, de diciembre de 2019) observa que hubo participación comunal a partir del intento de construir el nuevo barrio en relación con sus necesidades y deseos, en este caso, vinculados con producir espacios que contengan a los más jóvenes y den lugar a instancias de encuentro para forjar unidad entre los habitantes del Barrio Nuevo. Y agrega:

Cabe destacar que en este territorio viven personas que pertenecían a diferentes asentamientos previo a la mudanza y que, por esta razón, no se conocían. Sin embargo, con la relocalización la cual se inició en el año 2015, comenzaron a relacionarse en instancias esporádicas de protesta, y en 2018 estas participaciones alcanzaron cierto grado de sistematicidad y tomaron diferentes formas: comunitarias, artísticas, de reclamo.

Además, sostiene que la relocalización fue un trabajo en conjunto entre vecinos y autoridades municipales, ya que desde el Centro Comunal Ringuelet se brindaron los medios necesarios para la transición de un barrio al otro. También que, en cierta manera, los vecinos comienzan a reconocer que, al igual que el resto de la población, tienen derecho a vivir de manera digna y justa, y comienzan a participar y reclamar mejoras: iluminación en las calles para mayor seguridad, transporte público que acceda al barrio y más espacios comunes.

Por otro lado, se puede apreciar una evolución en la participación, sobre todo en las vecinas del barrio, que son las que tienen

mayor voz en la cuestión, constituyéndose como sujetas políticas a quienes hasta hoy se las puede ver activas y organizadas. En este sentido, S. Bernat (comunicación personal, de noviembre de 2019) cuenta que muchas mujeres del asentamiento le comentaban: “yo jamás me imagine que iba a ir a la Cámara de Diputados o a reuniones por la mudanza en el IVBA”.

Es decir, que la relocalización —a partir de la inundación— fue, en primer lugar, el motivo que propició que los habitantes del asentamiento tomaran conciencia de que son sujetos de derecho y de que si no se cumplen, se deben hacer valer, y, en segundo lugar, fue la puerta que permitió comenzar a transitar el camino para ampliar la resiliencia comunitaria, ya que las redes organizacionales conforman un importante capital que hace fuertes a las personas y les permite afrontar las adversidades y responder de manera inmediata ante cualquier evento adverso.

REFLEXIONES FINALES

El trabajo abordó la comprensión de los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo incorporando el factor de la resiliencia como la respuesta meditada y procesada de una comunidad. Este marco teórico se aplicó a un asentamiento de una comunidad vulnerable social y ambientalmente, proveniente de haber estado expuesta al riesgo hídrico. Metodológicamente, se utilizaron como apoyo entrevistas semiestructuradas a actores claves que conforman un aporte a la visión, desde distintos enfoques, para entender el rol de los actores comunitarios y del Estado en la generación de estrategias de resiliencia en el caso del asentamiento de Ringuelet y su posterior relocalización por inundación. En este sentido, las entrevistas semiestructuradas fueron una herramienta importante para recabar información, ya que permitieron articular la teoría y la empírea, entendiendo que el trabajo es un desarrollo conceptual en el marco de la academia que se sustenta y aplica a un proceso de diagnóstico de una situación del territorio en particular. La metodología empleada aporta a la verificación de la construcción de resiliencia por parte de grupos sociales vulnerables —con colaboración o no de las políticas públicas—, y es replicable a otros colectivos con vulnerabilidad socio-territorial.

Con el desarrollo del presente trabajo, se puede decir que los vecinos no contaban (ex ante inundación 2013) con estrategias y

herramientas para poder enfrentarse al riesgo hídrico: eso se ve reflejado en los relatos, cuando esa noche la lluvia los sorprendió en sus viviendas, viendo cómo el agua crecía y se llevaba todo. Así pues, la población no se encontraba capacitada ni contaba con los atributos necesarios para hacer frente al desastre del 2 de abril de 2013, ya sea en materia de recursos económicos, prácticas y conocimientos adquiridos, redes organizacionales gestadas, de la presencia de una institucionalidad que trabajara en torno a las inundaciones. Tampoco existía en el barrio la infraestructura adecuada en relación con el tratamiento del arroyo y sus márgenes, ni tecnologías y equipamientos para responder al evento. Esto evidencia la falta de medidas de mitigación y acciones estatales concretas en relación con la promoción, prevención y contingencia ante el desastre.

Por otro lado, la relocalización del asentamiento se llevó adelante con procedimientos que no garantizaron (en el transcurso de todo el proceso) una activa participación de la comunidad: si bien en ciertos momentos se intentó darles voz a los vecinos involucrados en la problemática, solo se hizo en el momento de definir la cantidad de habitantes por viviendas, así como los lazos de vecindad. Esto pudo haber sido, en parte, por la prisa en resolver la emergencia, con el Estado como mediador de la gestión territorial. En este sentido, esta intervención en el territorio —planificada pero fragmentada— generó incertidumbre entre los vecinos y cierto grado de desconfianza. Como se mencionó a lo largo del desarrollo del presente trabajo, la situación durante 2014, 2015, 2016 y la primera parte de 2017 fue de temor y angustia para muchos vecinos, quienes veían que las obras hidráulicas avanzaban con mayor rapidez que la construcción de sus nuevas viviendas, sin saber qué era lo que realmente iba a suceder con ellos. De ahí que la falta de información y comunicación acerca del proceso, sus tiempos y formas causó un impacto negativo en los vecinos e hizo que la población se volviera aún más vulnerable por el desconocimiento, lo que se transformó en un obstáculo para la construcción y ampliación de resiliencia en el proceso.

En cuanto al riesgo hídrico, se evidencia que los vecinos del asentamiento tenían un elevado grado de exposición a la inundación, lo que les generó sensaciones de miedo a partir del evento del 2 de abril. Cuando se mudaron a las viviendas provisionales, ese miedo prevalecía (aunque en menor grado) ante cada lluvia, ya que, al ser industrializadas, les generaba cierta inseguridad

ante una nueva posible inundación. Sin embargo, luego, asentados en las viviendas definitivas de material, ese miedo se perdió, y ya no se manifiesta en los relatos de la población. Es decir que, si bien la relocalización —necesaria para la ejecución de las obras— apareció en principio como un nuevo problema para una población vulnerable sometida inicialmente al riesgo hídrico, es claro que haberles brindado viviendas permanentes de material ubicadas en un área no inundable hizo que parte del temor disminuyera o desapareciera.

En cuanto a las políticas públicas, se puede decir que el rol del Estado es fundamental para actuar en la prevención del riesgo (antes), en la inmediatez del evento (durante) y en la urgencia que provoca la contingencia (después) y, asimismo, es sustancial la planificación a largo plazo en la prevención, mitigación y difusión de la información. Sin embargo, en el caso de estudio, frente a la ausencia del Estado en la mitigación y prevención del riesgo, la única salida de la comunidad fue esperar y sobreponerse por sí mismos a la adversidad. Aunque desde la gestión pública en materia de contingencia sí se intentó dar respuesta a las problemáticas presentadas, con sus fallos y sus aciertos: si bien el motivo principal de la relocalización fue por obra hidráulica, como segundo motivo aparece poder mejorarle las condiciones de vida a una población vulnerada asentada en las márgenes del arroyo.

No obstante, se aprecia que la comunidad sí contaba con un importante capital intrínseco, que fue la organización colectiva entre vecinos. A partir de las entrevistas, se pudo observar que antes de la inundación existían en la población formas inherentes a los modos de relacionarse que la hacían resiliente, lo que permitió que se organizaran rápidamente sobre cómo salir adelante ante un suceso como el ocurrido. De esa manera, existieron en el proceso tres modos de organización: uno antes de la inundación (vinculado con lo cotidiano de la vida en el barrio), uno durante la inundación (incipiente y espontáneo a partir del desastre) y otro posterior a la inundación y relocalización (más ordenado e instaurado). Es decir que la organización no surgió de la nada, sino que fue mutando, evolucionando y se mantuvo en el tiempo.

Por todo lo expuesto hasta aquí, se puede concluir que en el caso de estudio la resiliencia comunitaria se adquiere a partir de la exposición a la inundación y la posterior relocalización de los vecinos del asentamiento, a través de transitar un proceso colec-

tivo de carácter social y organizado: vecino a vecino (sobre todo), aunque también se percibe cierto grado de fortaleza institucional por parte de las autoridades estatales al dar inicio a obras hidráulicas que intentaron hacer el proceso lo más participativo posible, a pesar de la urgencia en los tiempos de ejecución. Se evidencia, entonces, una mayor construcción de resiliencia luego de vivenciar una experiencia traumática (para la que no se tuvo la respuesta adecuada o una preparación previa), mediante un proceso adaptativo que facilitó la capacidad del sistema social para reorganizarse y aprender en respuesta a la amenaza. De esta manera, y en concordancia con Uriarte (2005), se aprecia cómo la resiliencia implica una cualidad dinámica, que se crea y se mantiene en la dialéctica persona-situación, en este caso, comunidad-situación.

Ciertamente, en un contexto latinoamericano donde a los desastres naturales se añade la problemática de la pobreza y la desigualdad social, la resiliencia comunitaria se convierte en la respuesta de poblaciones que, buscando sobreponerse a las adversidades, encuentran solución en la ayuda mutua. Para finalizar, se considera urgente la necesidad de generar ciudades y comunidades que sean cada vez más resilientes, en las cuales la reducción del riesgo de desastres forme parte del diseño y las estrategias urbanas —llevadas a cabo desde la gestión pública con lógicas participativas, horizontales y democráticas— para lograr un desarrollo sostenible. Es necesario atender cada contexto local, que responde de manera distinta ante un riesgo, y entender que el derecho a la ciudad y un hábitat seguro representan el disfrute equitativo de una ciudad para todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Benítez, M.; Botana, M. I.; Galarza, L. & Pérez Ballari, A. (2006). Transformaciones territoriales en áreas de riesgo de inundación. El caso del Arroyo El Gato. Partido de La Plata. Período 1980-2004. *Geograficando*, 3(3). <https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GEOvo3no3a09>

Bernat, M. S. (2017). *Transformaciones socio-urbanas y vida cotidiana: el caso de la relocalización de un asentamiento de Ringuelet (2013-2017). Habitar (después de) la inundación* [Tesis de doctorado, Facultad de Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata]. <http://>

sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/66420

Branz, J. B. (2013). Cuando una ciudad habla... o la hacen hablar. Representaciones sobre una ciudad en crisis. *Question/Cuestión*, 7-13. <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/1849>

Capasso, V. & Muñoz, M. A. (2016). Arte después de la inundación: dos casos de procesamiento de la dislocación después de la catástrofe. *Política y Cultura N.º 45*, 79-98. En Memoria Académica. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7457/pr.7457.pdf

Cardona, O. D. (1993). Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo. Elementos para el Ordenamiento y la Planeación del Desarrollo. En A. Maskrey (ed.), *Los desastres no son naturales* (pp. 45-65). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina LA RED.

Cardona, O. D. (2001, 29 y 30 de junio). *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión* [ponencia]. International work-conference on vulnerability in disaster theory and practice, Wageningen, Holanda.

Facultad de Ingeniería (2013). *Estudio sobre la inundación ocurrida los días 2 y 3 de abril de 2013 en las ciudades de La Plata, Berisso y Ensenada*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27334>

Herzer, H., & Di Virgilio, M. (1996). Buenos Aires: pobreza e inundación. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 22(67). <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1144>

Herzer, H. & Gurevich, R. (1996). Construyendo el riesgo ambiental en la ciudad. *Desastres y Sociedad N.º 7*. Red de Estudios Sociales en prevención de desastres en América Latina.

Lavell, A. (2001). Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición.

Lora C. R. (2015, 27 de agosto). Miedos y resistencias a una mudanza inminente. *La Pulseada*. Miedos y resistencias a una mudanza inminente - La Pulseada.

López, I. & Etulain J. (2019). Políticas, paisajes y territorios vulnerables: tres miradas sobre el Gran La Plata (2006-2017). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. <https://doi.org/110.30972/crn.30304935>

Natenzon, C. E. (2004). Las grandes inundaciones en el litoral argentino: Riesgo, vulnerabilidad social y catástrofes. *Encrucijadas*, no. 29. Universidad de Buenos Aires. Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires:

http://repositorioubu.sisbi.uba.ar/gsd/collect/encruce/index/assoc/HWA_616.dir/616.PDF

Renda, E.; Rozas Garay, M.; Moscardini, O. & Torchia, N. P. (2017). *Manual para la elaboración de mapas de riesgo*. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD Argentina y Ministerio de Seguridad de la Nación de Argentina.

Rodulfo, M. B. (2009). Gestión de la participación en escenarios de riesgo y emergencia. Estrategias de intervención en escenarios de riesgos o emergencia habitacional. En Sarquis J. (ed.), *Arquitectura para la emergencia social y ambiental: coloquio*. Centro POIESIS FADU-UBA /ANPCYT

Ronco, A. & López, I. (2017). Las inundaciones en La Plata, Berisso y Ensenada: análisis de riesgo, estrategias de intervención. Hacia la construcción de un observatorio ambiental. Proyecto de Investigación Orientado (PIO). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de La Plata (2014-2016). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59633>

Rotger, D. V. (2017). *Paisaje fluvial en la región metropolitana de Buenos Aires. Valoración e intervención en la cuenca del arroyo del Gato, Gran La Plata*. [Tesis de doctorado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata] <https://doi.org/10.35537/10915/66353>

Fenoglio, E. P. (2019). *Inundaciones urbanas y cambio climático: recomendaciones para la gestión*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Uriarte Arciniega, J. D. (2005). La resiliencia. Una nueva perspectiva en psicopatología del desarrollo. *Revista de Psicodidáctica*, 10 (2), 61-80. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17510206>

Uriarte Arciniega, J. D. (2010). La resiliencia comunitaria en situaciones catastróficas y de emergencia. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 1(1), 687-693. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=349832324073>