

# VULNERABILIDAD, PERCEPCIÓN DEL RIESGO Y RESILIENCIA ANTE INUNDACIONES

Florencia Senise  
Universidad Nacional de La Plata

## Relocalización de un asentamiento informal del Arroyo del Gato, La Plata (inundación 2013)

**RESUMEN** | El trabajo aborda la percepción del riesgo y la construcción de resiliencia en barrios precarios bajo amenaza ambiental. Diversos interrogantes guían el estudio: una población vulnerable expuesta a inundaciones ¿Percibe el riesgo pero debe exponerse al peligro para acceder al suelo? ¿Lo percibe como condición natural de su entorno? ¿Cómo construye resiliencia? ¿Existe (per se) o se adquiere con la emergencia hídrica y/o habitacional? Para darles respuesta, se analiza el comportamiento de los/as vecinos/as de un Asentamiento Informal (AI) del Arroyo del Gato que afrontaron la inundación del 2013 del Partido de La Plata y que, debido a la necesidad de construir una obra hidráulica estructural, fueron relocalizados. Mediante una entrevista semiestructurada se exploraron diferentes miradas en el asunto: la estatal, la académica y la comunitaria. Este instrumento podrá ser replicado en otros asentamientos informales en peligro, para conocer el estado de situación y colaborar en la gestión del riesgo.

Palabras clave: percepción del riesgo, resiliencia comunitaria, inundaciones urbanas, barrios precarios

**ABSTRACT** | The work addresses risk perception and the construction of resilience in precarious neighborhoods under environmental threat. Various questions guide the study: a vulnerable population exposed to floods, Does it perceive the risk but must expose themselves to danger to access the soil? Does it perceive the risk as a natural condition of their environment? How do they build resilience? Does it exists (per se) or is it acquired with the water and/or housing emergency? To answer them, the behavior of the neighbors of an Informal Settlement of Arroyo del Gato who faced the 2013 flood of the La Plata District and who, due to the need to build a structural hydraulic work, were relocated, is analyzed. Through a semi-structured interview, different perspectives on the matter were explored: the state, the academic and the community. This instrument can be replicated in other informal settlements in danger, to know the status of the situation and collaborate in risk management.

Keywords: risk perception, community resilience, urban flooding, precarious neighborhoods

## Introducción

El Partido de La Plata (PdLP), es un conglomerado urbano-rural cercano al Río de La Plata que, junto a los partidos de Berisso y Ensenada, conforman la microrregión Gran La Plata (GLP) con 1.162 km<sup>2</sup> de superficie total (Ronco & López, 2017) y 933.397 habitantes (Censo NHPyV, 2022), ocupando parte del Litoral Sur Metropolitano de Buenos Aires.

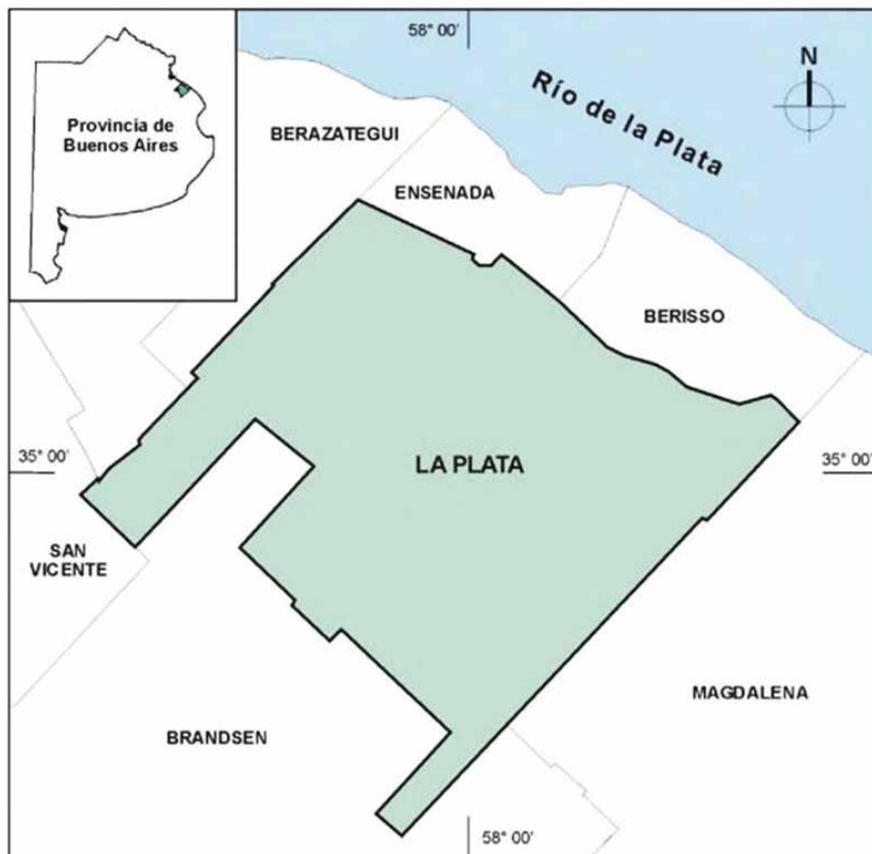


Figura 01. Ubicación geográfica PdLP. Fuente: (Hurtado et al., 2006).

Al PdLP lo configuran dieciséis cuencas hidrográficas, con sus respectivas subcuencas, pertenecientes a diversos arroyos que tienen su vertiente hacia el Río de la Plata o al río Samborombón. Las cuencas correspondientes a la primera vertiente son diez: Pereyra- San Juan; Carnaval-Martín; Rodríguez- Don Carlos; Del Gato-Pérez-Regimiento; Zoológico; Circunvalación; Maldonado; Garibaldi; Sin Nombre y Pescado Del sauce-Difuntos-Cajaravilla (Canevari et al., 2019).

El AI de Ringuelet<sup>1</sup> (caso de estudio), se localiza entre la parte media y baja de la cuenca Del Gato-Pérez-Regimiento. Es la segunda más extensa, con una superficie de 105,91 km<sup>2</sup> (Hurtado et al., 2006) y la más densificada. Su curso principal -Arroyo del Gato (AdG)- recibe en su cauce, actualmente muy modificado, la mayor proporción de desagües pluviales de la ciudad y periferia. En sus 25 km. de longitud coexisten múltiples usos del suelo: residencial, industrial y hortícola. Por ello, el AdG también es receptor de desechos industriales y cloacales, que contaminan sus aguas y el ambiente (Rotger, 2017). La presencia de asentamientos precarios sobre planicies de inundación, sin conservar el camino de sirga<sup>2</sup>, genera la ocupación de tierras vacantes bajo riesgo hídrico.

<sup>1</sup> Localidad del Partido de La Plata.

<sup>2</sup> El art. 2639 del Código Civil argentino establece: "Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales [...] están obligados a dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización"

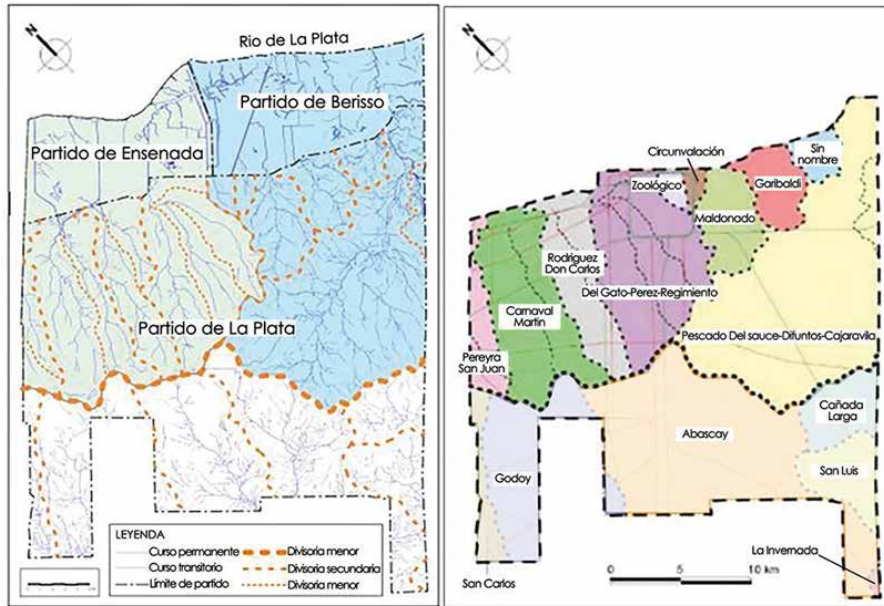


Figura 02. Cuencas hidrográficas, Gran La Plata. Fuente: (Ronco y López, 2017).

Figura 03. Cuencas hidrográficas, PdLP, con vertiente al Río de La Plata. Fuente: (Hurtado et al., 2006).

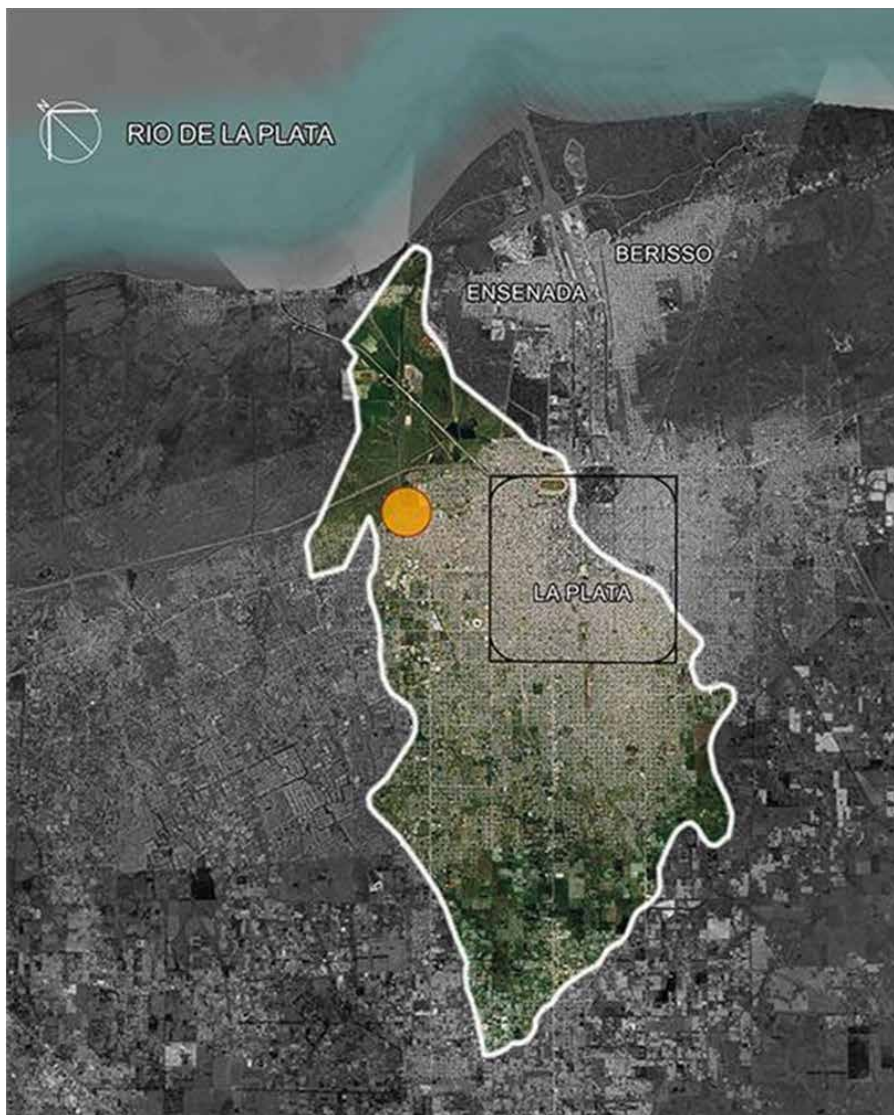


Figura 04. Cuenca Del Gato-Pérez-Regimiento y caso de estudio. Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth (2019).

El AI de Ringuélet, ubicado sobre las márgenes del AdG, sufrió en abril del 2013 la peor inundación, al igual que otros 26 AI de la cuenca que se vieron afectados total o parcialmente por el agua, debido a un episodio de precipitación sin precedentes. A partir del suceso, se inició un plan de obras hidráulicas (medida estructural) en la cuenca Del Gato-Pérez-Regimiento. En ese contexto, se requirió la relocalización del AI de Ringuélet, dado que el curso del AdG debía ensancharse y hormigonarse en ciertos tramos. El proceso se inició en el año 2015 e involucró a más de 300 familias que debieron mudarse, primero, a viviendas provisionales y, luego, a viviendas definitivas en el denominado Barrio Nuevo.

El caso, se vuelve clave porque puede reproducirse en otros AI y, al mismo tiempo, abre el debate sobre la cuestión de localización, vivienda crítica, percepción del riesgo y resiliencia. De esta manera, es objetivo del trabajo presentar los resultados de una investigación que analiza la política de erradicación y traslado de una población vulnerable afectada por la inundación a través de tres miradas: comunal, estatal y académica, como fuentes de construcción de una nueva realidad del hábitat cotidiano.

## 1. Riesgo, resiliencia y percepción

El riesgo es un concepto complejo relacionado con algo que aún no sucedió, que no existe en el presente, sino sólo en el futuro (Elms, 1992, citado en Cardona, 2001). Para Natenzon (2004) es un potencial que, si se concreta, puede convertirse en catástrofe. El riesgo se explica mediante dos factores: amenaza y vulnerabilidad. Una amenaza es la posibilidad de ocurrencia de un evento físico que puede causar daño a una sociedad; mientras que la vulnerabilidad refiere a características diferenciadas de una sociedad que la predisponen a sufrir daños frente a un evento físico y que dificultan su recuperación (Lavell, 2001). Adicionalmente, se puede incorporar un tercer factor, “la resiliencia”, entendida como las capacidades de una sociedad para enfrentar amenazas y, consecuentemente, el riesgo probable. Dichas capacidades, refieren a recursos, fortalezas o atributos y pueden ser de carácter humano (habilidades, información, conocimientos); social (asociaciones, instituciones); físico (infraestructuras, tecnologías, equipamientos); financiero (ahorros, créditos) y natural (recursos naturales) (Davis et al., 2004, citados en Fenoglio, 2019). El término resiliencia procede del latín, *resilio* (re salio), que significa volver a saltar, rebotar, reanimarse. Fue incorporado en las ciencias sociales en los ‘60, caracterizando la capacidad de las personas para desarrollarse psicológicamente sanas y exitosas a pesar de contextos de alto riesgo (Rutter, 1993; Werner, 2003, citados en Uriarte, 2005).

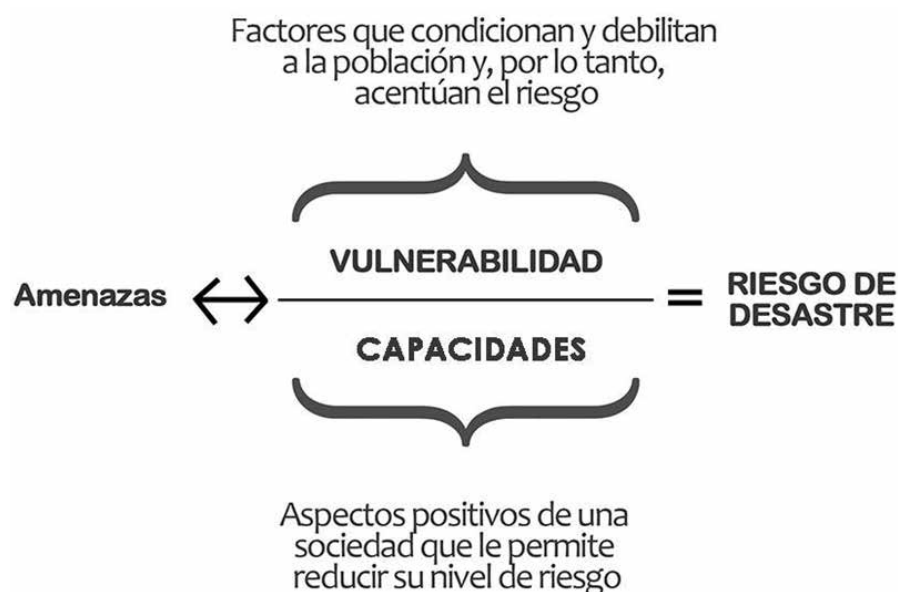


Figura 05. Factores del Riesgo. Fuente: Elaboración propia en base a Fenoglio (2019).

La percepción del riesgo de una población explica un alto porcentaje de la resiliencia. Para Rohrmann (2008) la percepción del riesgo son los juicios y evaluaciones de las personas sobre los peligros a los que están expuestas. Beck (2000), bajo la Teoría de la sociedad del riesgo, sostiene que los riesgos son reales al mismo tiempo que conformados por la percepción social. Menciona: “El conocimiento sobre los riesgos [...] está ligado a la historia y a los símbolos de la cultura propia [...] y a la fábrica social de conocimiento. Esta es una de las razones por las que un mismo riesgo es percibido y manejado de formas tan diferentes [...] la percepción está siempre y necesariamente contextualizada y se construye localmente” (Beck, 2000:17).

El reconocimiento de la percepción del riesgo y los mecanismos de preparación, constituye un insumo relevante para la prevención y mitigación, ya que colabora a entender cómo piensan los involucrados y bajo qué circunstancias actúan para cambiar y mejorar su situación.

## 2. Metodología

El abordaje metodológico es de carácter descriptivo y exploratorio, sobre fuentes primarias y secundarias e incorpora datos cuantitativos. Se estudió el contexto del PdLP mediante bibliografía, registros fotográficos, archivos de organismos públicos, ordenanzas, cartografías e imágenes satelitales. Como aporte, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave de tres ámbitos diferentes: 1) director del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires –IVBA- al momento de la relocalización (ámbito estatal); 2) tesista doctoral en Comunicación que investigó el caso desde otro enfoque disciplinar (ámbito académico); 3) delegado barrial (ámbito comunitario). Las preguntas se agruparon en cinco categorías: inundación; prácticas barriales; organización social; relocalización; y políticas públicas.

## 3. Resultados

### 3.1. La inundación del 2013

La inundación del 2 de abril del 2013 en La Plata marco la vida de muchas

personas y dejó innumerables secuelas económicas, sociales y políticas con expresiones manifiestas en el territorio. López & Soler (2014:16) señalan: “El agua desbordó los arroyos sobre los que se asienta la ciudad de calles perfectamente calculadas; tapó el casco fundacional y en las periferias barrios que se inundan siempre y otros que nunca se habían inundado; impidió salir de las casas y avanzar por las calles, convertidas en trampas mortales [...]”

Ese día, llovieron casi 400 milímetros en pocas horas, más del doble que el promedio del mes y poco menos que el promedio anual de precipitaciones. La lluvia desbordó el AdG, hubo cortes de luz, de agua y no funcionó la telefonía; muchos habitantes perdieron pertenencias y otros, la vida. La nómina oficial reconoce 52 muertes, la causa judicial 89 y la investigación de López & Soler (2014) 109, incorporando los fallecidos por falta de luz en hospitales, estrés, accidentes cerebrovasculares, depresión o enfermedades de transmisión hídrica.

Para paliar la situación, la provincia de Buenos Aires impulsó obras en la cuenca Del Gato-Perez-Regimiento: planificaron y ejecutaron dos derivadores en las avenidas 143 y 31 para reducir los caudales dentro del casco urbano, conduciéndolos al curso principal del AdG, que se amplió, canalizó y hormigonó desde la Av. 143 hasta su desembocadura. Las obras proyectadas previeron la ejecución de 444 viviendas para la relocalización de las familias que habitaban sus márgenes, entre ellas, las del AI de Ringuelet.



Figura 06. Proyecto estructural AdG. Fuente: Internet (2019).

### 3.2. El asentamiento informal de Ringuelet y su relocalización

El AI de Ringuelet estaba ubicado a la vera del AdG sobre las calles 514 y diagonal 514 desde calle 6 hasta la avenida 1 y pasando las vías del ferrocarril General Roca. Las tierras eran fiscales pero había terrenos privados adquiridos mediante mecanismos informales, como la toma o compra/venta. El territorio carecía de servicios públicos: estaban conectados de forma irregular al alumbrado, el acceso al agua era mediante mangueras y canillas comunitarias; utilizaban garrafas; los residuos se arrojaban en las calles y los desechos cloacales al arroyo. Las viviendas eran casillas de madera, lona, chapa y algunas de mampostería. A pesar de la precariedad del área, su localización tenía una accesibilidad óptima debido a su cercanía con el ferrocarril General Roca, las

avenidas 1, 7 y 520 (Benítez et al., 2007).



Figura 07. AI de Ringuet (amarillo) y conectividad del área. Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth (2019).

Antes de la inundación del 2013, en el AI se llevaban a cabo las actividades necesarias para la vida cotidiana (llevar niños/as al colegio, trabajar, hacer mandados) y se habitaba con la tranquilidad de vivir en el mismo sitio durante años, conocerse entre vecinos/as, transitar los mismos lugares e instituciones. Previo al evento, había recuerdos de inundaciones anteriores, pero ninguna tan traumática (Bernat, 2017); aunque el peligro estaba latente, todavía no suponía una preocupación. El día de la inundación el agua sorprendió a los/las vecinos/as y permaneció por diecisiete horas al interior de las viviendas. Sin alertas, 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, 2014:16).

Días después, el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, decidió relocalizar el AI debido a las obras hidráulicas y para evitar que familias vivan en condiciones de máximo riesgo (Bernat, 2017). Tanto la tesista doctoral como el director del IVBA (comunicación personal, 2019), sostienen que existía -en principio- descreimiento de la política pública, por lo que los/las vecinos/as organizaron asambleas para reclamar información sobre la situación. El 2014, 2015, 2016 y principios del 2017 se transitó con temor y angustia por parte de la población ya que las obras en el AdG avanzaban más rápido que la construcción de las nuevas viviendas. Debido a la urgencia, trasladaron familias a viviendas industrializadas de carácter transitorio. Esto fue un factor de resistencia y disputa.

En consecuencia, se generaron espacios de negociación y reclamo hacia los relocalizadores, que respetaron los intereses de los/las vecinos/as: aquellos/as que no querían mudarse a las viviendas transitorias no fueron desalojados (tesista doctoral, comunicación personal, 5 de noviembre de 2019). Por otro lado, las autoridades intentaron atemperar el impacto negativo que implica una relocalización, que obliga a la población a abandonar el hogar, la comunidad y el entorno (Bartolomé, 1985). Para ello, escogieron un predio cercano al AI a fin de mantener el sentido de pertenencia y la ubicación de las familias en las nuevas viviendas respetaba las relaciones de vecindad preexistentes.

El cambio de actitud sobrevino cuando se visibilizó la dimensión y calidad de las viviendas permanentes. Esto hizo que las familias desearan mudarse (director del IVBA, comunicación personal, de diciembre de 2019), para estar al resguardo de las inundaciones y acceder a un terreno y vivienda propia. El delegado barrial (comunicación personal, de diciembre de 2019) sostiene que es otra la seguridad de la población, ya que se realizaron obras para disminuir el riesgo hídrico y viviendas permanentes de mampostería. A mediados de 2017, había alrededor de cien familias en el Barrio Nuevo que, en principio, presentaba problemas: las cloacas desbordaban, había humedad en las viviendas, no contaban con equipamientos y cuando llovía las calles de barro se anegaban (tesista doctoral, 2017). Además, quedó desconectado de la ciudad, al estar rodeado por el terraplén del ferrocarril, el AdG, una planta de tratamientos cloacales y galpones del Mercado regional La Plata.



Figura 08. Barrio Nuevo. Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth; imágenes de Internet (2019).

### 3.3. Organización social

Las formas de organización en el AI variaron a lo largo del proceso: la inundación del 2013 habilitó modos organizacionales propios de la urgencia y emergencia. Durante el 2 de abril y los días siguientes, hubo solidaridad entre vecinos para afrontar el caos. La ayuda mutua surgió de manera espontánea a partir de lazos preexistentes entre personas que se vinculaban por cercanía, amistad o nacionalidad. Esta organización previa, estaba relacionada con aspectos de la cotidianidad (por ej., una vecina que le hace mandados a otra porque está enferma) y sirvió de base durante evento y las negociaciones posteriores (tesista doctoral, comunicación personal, 5 de noviembre de 2019).

El director del IVBA (comunicación personal, diciembre de 2019) sostiene que aquellos/as vecinos/as que estaban más organizados en las márgenes del AdG, son los que continúan promoviendo mejoras en Barrio Nuevo. El delegado barrial (comunicación personal, diciembre de 2019) menciona que en 2018 la organización alcanzó un mayor grado de sistematicidad, adquiriendo diferentes formas: comunitarias, artísticas, de reclamo. En coincidencia con Beck (2002:232): “[...] una sociedad que se percibe a sí misma como una sociedad



del riesgo se vuelve reflexiva, es decir, los fundamentos de su actividad y de sus objetivos se vuelven el objeto de controversias públicas, científicas y políticas.”

#### 4. Discusión

Previo a la inundación 2013, los/las vecinos/as del AI no percibían el riesgo: esa noche la lluvia los sorprendió, viendo como el agua crecía en las viviendas y se llevaba todo. Si tenían el recuerdo de experiencias anteriores, no conformaba una percepción consolidada. La población no estaba capacitada ni preparada para afrontar el desastre, ya sea en términos económicos; de información; de organización; de presencia estatal; de infraestructura o equipamientos. Sin embargo, post-inundación, el peligro que no reconocían al vivir sobre las márgenes del AdG se volvió presente, lo que despertó otra percepción: el derecho de habitar sitios seguros.

En cuanto al riesgo hídrico, los/las vecinos/as estaban expuestos/as al máximo peligro, lo que despertó sensaciones de temor a partir de la inundación. Al mudarse a las viviendas permanentes de material, la seguridad aumentó y el miedo desapareció. Por otro lado, la intervención generó incertidumbre y desconfianza: la falta de información sobre la relocalización, sus tiempos y formas, causó un impacto negativo en la comunidad; obstáculo para el fortalecimiento de la percepción y resiliencia. En cuanto a las políticas públicas, frente a la ausencia estatal en el antes y durante inundación, la salida de la comunidad fue la de sobreponerse al evento por sus propios medios. Sin embargo, en el ex-post, el Estado dio respuesta en materia de contingencia.

Se aprecia que la comunidad contaba con un importante capital social que fueron los vínculos entre vecinos/as. Antes de la inundación existía en la población formas de relacionarse que la hacían resiliente, lo que permitió que se organizaran rápidamente para salir adelante. Así, existieron durante el proceso tres instancias de organización: ex-ante inundación (relacionado a la cotidianidad), durante la inundación (incipiente y espontáneo) y ex-post inundación y relocalización (ordenado e instaurado).

#### 5. Reflexiones finales

El trabajo abordó los conceptos de riesgo, percepción y resiliencia, aplicados a la comunidad de un AI expuesto a inundaciones. Metodológicamente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave como aporte a la visión desde distintos enfoques, siendo replicables a otros colectivos con vulnerabilidad socio-territorial.

La comunidad del AI, a pesar de vivir en las márgenes del AdG, no percibía el riesgo latente al que se exponían ni contaban con prácticas resilientes para afrontar el evento. A esto, se sumó la falencia estatal de no concientizar a la población ni generar estrategias adaptativas. Por su parte, la comunidad, post-inundación, reconoció el peligro lo que les permitió organizarse colectivamente. La presencia del delegado barrial fue clave para el acompañamiento de los/las vecinos/as en los momentos de reclamo y negociación.

Para el caso de estudio se puede concluir que, debido a la inundación, el fortalecimiento de la percepción y resiliencia se adquiere a partir de transitar un proceso colectivo de carácter social y organizado: Estado-comunidad pero,

sobre todo, vecino a vecino.

## 6. Bibliografía

BARTOLOMÉ, L. (comp.) (1985). Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Ediciones del IDES.

BECK, U. (2000). Retorno a la teoría de la sociedad del riesgo. Boletín de la A.G.E., 30.

BECK, U. (2002). La sociedad del riesgo global. Siglo XXI Editores.

BENÍTEZ, M., et al. (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).

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].

CANEVARI, T., et al. (comp.) (2019). Manual Plan de Reducción de Riesgo por Inundaciones en la Región de La Plata (Plan RRI La Plata - Qué hacer). Inundaciones en La Plata: Qué aprendimos y qué más debemos saber. Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

CARDONA, O. D. (2001). 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.

CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS. (Consulta: 5/02/2024). Recuperado de <https://censo.gob.ar/>

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

HURTADO, M. A., et al. (2006). Análisis ambiental del partido de La Plata. Aportes al ordenamiento territorial. Consejo Federal de Inversiones / Municipalidad de La Plata.

LAVELL, A. (2001). Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición. López Mac Kenzie, J., & Soler, M. (2014). 2A: El naufragio de La Plata. La Pulseada.

NATENZON, C. E. (2004). Las grandes inundaciones en el litoral argentino: Riesgo, vulnerabilidad social y catástrofes. Encrucijadas, 29. Universidad de Buenos Aires.

ROHRMANN, B. (2008). Risk perception, risk attitude, risk communication, risk management: A conceptual appraisal. Conference publication "Global co-ope-

ration in emergency and disaster management”.

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).

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].

URIARTE ARCINIEGA, J. D. (2005). La resiliencia. Una nueva perspectiva en psicopatología del desarrollo. *Revista de Psicodidáctica*, 10(2), 61-80.

XVI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo / Cristina Araujo Lima... [et al.] ; Contribuciones de Josefina Dámaris Gutiérrez ; Compilación de Mónica S. Martínez. - 1a ed compendiada. - Córdoba : Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba ; Cataluña : Universitat Politècnica de Catalunya, 2024.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-8486-61-1

1. Urbanismo. I. Araujo Lima, Cristina II. Gutiérrez, Josefina Dámaris, colab. III. Martínez, Mónica S., comp.

CDD 711.007