

## **Capítulo 5.      DEGRADACION Y DESASTRES: PARECIDOS Y DIFERENTES. TRES CASOS PARA PENSAR Y ALGUNAS DUDAS PARA PLANTEAR**

**Hilda Herzer  
Raquel Gurevich**

### **INTRODUCCION**

En este artículo esbozaremos algunas primeras aproximaciones conceptuales y empíricas acerca de las relaciones existentes entre el medio ambiente urbano y los desastres. Se conocen numerosos trabajos que se dedican al estudio de desastres en ámbitos urbanos, pero pocos indagan sobre las mediaciones teóricas, conceptuales y metodológicas que se establecen entre ambas categorías, y menos aún cuando se intenta relacionar la degradación ambiental urbana con los desastres.

Diversos ejemplos y estudios en nuestros países se refieren a la articulación más general entre medio ambiente y desastres, enfatizando -según el caso- alguna dimensión particular de análisis: la ecológica, la política, la social, la económica, la tecnológica o la cultural. Quizás una mirada que ilumine de modo global e integrador el par conceptual medio ambiente urbano y desastres pueda ayudar a comprender qué pasa en nuestras sociedades cada vez que se avecina un riesgo y cuál sería la mejor forma de prevenirlo o intentar modificar su curso. En tanto lidiamos con fenómenos socialmente mediatizados, pensamos que son susceptibles de cambio.

La literatura así como las líneas de investigación y desarrollo, que abordan desde una perspectiva socio-histórica el estudio o análisis de los desastres, y aquellas que conciben al medio ambiente urbano como una

construcción social, producto histórico y con legalidades físico-naturales y socio-económicas específicas, resultan útiles para nuestra reflexión; creemos, además, que son compatibles entre sí desde el punto de vista conceptual y metodológico.

En este trabajo intentaremos, por un lado, definir el par degradación ambiental urbana-desastre y la relación que se establece entre ambos; por otro, exponer las diferentes escalas en las que se manifiesta esta relación y de qué modo se privilegia la escala regional por su incidencia en la generación de desastres a escala local. Esto tiene por objetivo coadyuvar a comprender el comportamiento de variables ambientales en el plano regional para explicar la manifestación del desastre en el local. Entre estas variables seleccionaremos la degradación como producto del manejo inadecuado de los recursos, que afecta al medio ambiente y lo hace más vulnerable a la acción de fenómenos naturales, tales como las precipitaciones. De este modo, podría pensarse y caracterizarse el medio ambiente degradado como una expresión que resume la vulnerabilidad ambiental frente a los desastres.

## MAS PREGUNTAS QUE RESPUESTAS

Algunas preguntas disparadoras abren el campo de la reflexión acerca del tema:

¿Qué es degradación ambiental urbana? ¿Qué escala se requiere para analizar los procesos de degradación que se manifiestan en la ciudad? ¿Alcanza al territorio urbano como unidad de análisis? ¿Es imprescindible incorporar la región?

¿Cómo se vincula el desastre con la degradación ambiental urbana? ¿Es el desastre una manifestación de la degradación? Y la degradación, a su vez, ¿en qué medida es potenciada por el desastre?

¿Qué actores sociales intervienen en los procesos de degradación y de desastre? ¿Son los mismos? ¿Son diferentes? ¿Por qué? ¿Coinciden los actores sociales que intervienen en los procesos de construcción y degradación del medio urbano con los que protagonizan los desastres? ¿Son los mismos los que padecen y son responsables de las crisis ambientales urbanas? ¿Qué efectos diferenciales aparecen?

¿Cómo se manifiestan las relaciones entre medio urbano y desastres en zonas centrales y zonas periféricas de la ciudad? ¿Qué vinculaciones aparecen entre los procesos de segregación espacial urbana y las pobla-

ciones sujetas a riesgos de desastres? ¿Y entre los procesos de movilidad territorial, segregación urbana y vulnerabilidad?

¿Cuáles son las razones que priman en la producción y apropiación del espacio urbano en zonas vulnerables a desastres?

## PARA COMPRENDER UN POCO MAS

Empezaremos por decir, de modo general, que entendemos el medio ambiente urbano como el conjunto de las diferentes relaciones establecidas entre la sociedad y el medio físico, construido o hecho artificial, que tiene lugar en un espacio territorial acotado, la ciudad. Esto implica simultáneamente considerar usos de la tierra yuxtapuestos entre sí, multiplicidad de procesos y actores productores y reproductores de ese medio, variedad de significados y símbolos culturales.

También, de modo general, entendemos por degradación - siguiendo una aproximación semántica- toda aquella reducción de grado o a un rango menor (Blaikie and Brookfield, 1986).

También puede definirse la degradación como cambios en la homeóstasis de un sistema, siempre que cada nueva situación de equilibrio suponga una reducción en la capacidad productiva del mismo o una disminución en su productividad que, a su vez, pueda suponer otros tipos de cambio.

En este trabajo nos interesa la degradación ambiental urbana y, en este sentido, importan las alteraciones o la reducción que se produce en la calidad de vida de la población urbana. Podemos partir escogiendo algunos posibles ámbitos de manifestación urbana de la degradación y éstos pueden ser: la vivienda, la infraestructura, los servicios de red, el aire, el espacio público, el paisaje, etc., es decir, todos los consumos, los que tienen precio y se compran en el mercado y los que no lo tienen y con los que no se hacen transacciones.

Esta definición cobrará múltiples interpretaciones y perspectivas, de acuerdo a quién sea el sujeto social, económico o político que las lleve a cabo, pues se hallan involucrados de modo constitutivo en su sistema conceptual, diferentes rangos o grados, es decir, medidas relativas. Así, habrá interpretaciones diferentes acerca de la existencia y de la magnitud de degradación. Por ejemplo, frente a un caso de competencia por el uso del suelo urbano (instalaciones comerciales y espacios verdes), los propietarios de tierra urbana, los empresarios, los científicos, los niveles estatales implicados y los representantes del poder político suelen tener

visiones diferentes acerca de la degradación urbana que tales emprendimientos pueden producir. Esto no quiere sugerir que caemos en posiciones relativistas o subjetivistas, sino que la definición de degradación conlleva aspectos ecológicos, políticos, sociales, económicos, culturales y técnicos que merecen ser analizados cuidadosamente.

Los cambios físicos ocurridos y los efectos de la degradación deben ser evaluados en términos sociales, económicos y políticos, puesto que las variaciones climáticas, las transformaciones y movimientos de suelo, la alteración química del aire y de las aguas, modifican la calidad de vida de las poblaciones y del medio ambiente. El impacto de estos cambios provoca disminución de la productividad o del rendimiento del trabajo humano, derivando por tanto en una situación de degradación.

Queremos enfatizar la naturaleza social del problema y resaltar que degradación es un concepto social e histórico, homologable en este sentido al concepto de desastre, en tanto supone un uso social de la tierra actual o posible. Degradación y desastre se emparentan en tanto los efectos sociales y ambientales de ambos fenómenos no guardan estricta proporción con su magnitud objetiva. Así como lo que explica una catástrofe no es sólo su factor desencadenante, es decir, el fenómeno natural que le da origen, sino principalmente el marco socio-económico, cultural y político que determina el efecto final, la degradación también es definida como un problema eminentemente social. Los desastres y la degradación no podrían pensarse como tales si no produjeran víctimas o tuvieran repercusión sobre las personas, sobre la economía y la sociedad.

En el caso de la ciudad, la degradación ocasiona problemas a sus habitantes, a su vida cotidiana y a los de las áreas circundantes. Cuando la ciudad se degrada, su productividad global declina, siendo los ejemplos de las congestiones de tráfico o la contaminación ambiental los más elocuentes.

Cuando acontece un desastre, puede decirse que él es el mejor indicador de degradación. Esta afirmación vale tanto para el ámbito estrictamente urbano como para el regional, cuestión que trataremos más adelante.

## LA CIUDAD, LA DEGRADACION Y LOS DESASTRES

La ciudad aparece como un espacio fragmentado, pero a la vez articulado, en el sentido de que cada una de sus partes mantiene relaciones con

las otras, a través de flujos de personas, objetos, información, etc. (Lobato Correa, 1989).

“La ciudad es una totalidad de productos diferentes destinados a satisfacer necesidades colectivas e individuales y, en este sentido, es un objeto público” (Pírez, 1994). Concebir la producción de la ciudad como bien público implica que su caracterización, su problemática, su gobierno y su gestión deben encararse como tal. Pero, simultáneamente, el medio urbano es valorado, apropiado, transformado, utilizado y sobreutilizado por sectores sociales, grupos económicos y niveles estatales específicos, que muchas veces portan razones, intereses y creencias no compatibles entre sí. Estas observaciones apuntan a realzar la idea de que la degradación que se realiza privadamente afecta al conjunto de la ciudad y, a su vez, suele provocar las más directas consecuencias sobre otros agentes privados diferentes de los que la iniciaron. La pregunta subyacente a estas ideas es cómo conciliar estos intereses privados ‘degradantes’ con los públicos, que supuestamente debieran satisfacer el bien común.

Para continuar indagando sobre estas cuestiones, es clave situar adecuadamente el problema. La bibliografía consultada menciona diferentes escalas geográficas de análisis para abordar los estudios del medio ambiente urbano. Ellas implican, a su vez, la identificación de agentes y procesos diferentes en cada caso.

A saber, los niveles propuestos son: el medio ambiente interno (la vivienda y su entorno inmediato, incluyendo el barrio o asentamiento) y el medio ambiente de la ciudad y la región ampliada (Hardoy y Satterthwaite, 1987; Di Pace y otros, 1992)

Presentaremos, a modo de ejemplo, para un caso particular de inundaciones -pero que puede extenderse con las debidas limitaciones a otros desastres-, una sucesión de acontecimientos y actores sociales que construyen una trama de relaciones que se aproxima a captar las vinculaciones entre degradación y desastres a diferentes escalas de análisis.

En el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires (partidos de Adolfo Alsina y Guaminí), un determinado manejo de los recursos suelo y agua, asociado a variaciones climáticas y a cambios en el perfil productivo de la región, afectó los intereses de los actores sociales dominantes. Sucesivamente se fueron produciendo cambios en el manejo ambiental del área que llevaron a lo largo del tiempo (aproximadamente 10 años) a producir procesos de degradación. La consecuencia fue la inundación sobre un área poblada (ciudad de Lago Epecuén) que tenía un perfil productivo

definido (actividad turística) y que desaparece para siempre; por lo tanto, se puede hablar de un desastre.

Resulta claro que las acciones y competencias de los actores sociales y procesos implicados en cada una de estas escalas analíticas son diferentes y complementarios a la vez. Importa, por ende, enfatizar las vinculaciones conceptuales y metodológicas en forma sistemática entre los diferentes niveles, en cuanto a los recursos naturales valorados, los agentes económicos implicados, los niveles del Estado presentes, los razonamientos culturales y tecnológicos así como las intenciones y hábitos de las comunidades involucradas. Por poner un ejemplo, la reconstrucción de viviendas que han sido expuestas a desastres, el mantenimiento de la irregularidad dominial de la tierra luego de una relocalización, la ejecución posible de los trámites de moratoria impositiva o el apoyo financiero y profesional para la construcción de una obra de ingeniería, suponen decisiones y niveles de acción que no pueden comprenderse al margen de las vinculaciones entre las diferentes escalas de análisis antes citadas.

Hay que considerar, a la hora de evaluar el impacto de los desastres naturales, las variables económicas y extraeconómicas, relacionadas con la búsqueda de una escala óptima de análisis para captar este tipo de fenómenos, sin restringirlas a un nivel geográfico determinado, sino contemplando el interjuego de escalas. Es importante tener en cuenta la relación entre el nivel urbano y el de la región circundante o, incluso, el nivel global, por ejemplo, en los aspectos demográficos o en los cambios en la pautas de migración, que no hallan explicación dentro de los límites de la ciudad.

También hay articulaciones interesantes entre el nivel de la vivienda y la ciudad como un todo, porque la suma de los medios ambientes internos no es igual a la ciudad toda. Por poner un ejemplo, suele haber diferencias entre las viviendas anegadas y las afectadas (por corte de servicios, por ejemplo), además de que la población residente en el área no es la misma que la efectivamente afectada por el siniestro. A su vez, existen discrepancias entre la población afectada, la población residente y la población asistida en la emergencia (Vaccarezza, 1990). Estos problemas hacen difícil la cuantificación de los daños y dan origen a un alto componente de error en las formas de evaluación de riesgos.

Por otra parte, hay evidencias acerca de los impactos diferenciales de los desastres según el grado de fragmentación y articulación de los sectores sociales implicados en las diferentes porciones del territorio urbano.

La expresión política, social, económica y ambiental de los desastres parece ser un reflejo de la sociedad. Es cierto que las implicaciones son de ida y vuelta: desde el punto de vista lógico, vale tanto la afirmación “a mayor deterioro del medio urbano, agravamiento de las condiciones de vulnerabilidad y, por lo tanto, mayor propensión al desastre”, como “a mayor ocurrencia de desastres, mayor degradación urbana resultante”.

Pero, sin duda, la primer afirmación es empíricamente antecedente porque son los signos de deterioro urbano los que muchas veces disparan, provocan o potencian la aparición de desastres, que luego a su vez contribuyen al deterioro del medio urbano, siempre y cuando no medien acciones preventivas. En este punto, tener en cuenta que las formas espaciales urbanas son socialmente producidas por agentes sociales concretos, que pueden o no coincidir con los implicados por los desastres, es un asunto clave. Así, los propietarios del suelo urbano, los promotores inmobiliarios, el Estado y los diversos grupos sociales participan de modo diferencial en la responsabilidad y afectación frente a los desastres.

Como vemos, los ejes del conflicto parecen asentarse en la identificación de dos cuestiones: 1. que los intereses privados sean compatibles con las necesidades sociales, y 2. la relación entre las decisiones y acciones que se toman en el corto plazo con las de largo plazo.

Los actores sociales implicados no sólo son distintos por sus capacidades diferenciales en los planos político, económico y social, sino también por las diferentes escalas geográficas de análisis en que se ubican sus acciones. De lo expuesto se infiere que los actores sociales involucrados en los desastres y en los procesos de degradación no son necesariamente los mismos, y que sus formas de percibir los procesos, así como la conciencia crítica que desarrollen, también pueden variar. A modo de ejemplo, presentamos una tipología que enlaza agentes sociales y escalas geográficas a lo largo de las variables desastre y degradación ambiental urbana:

- i) actores que degradan en el plano regional y cuyas acciones pueden impactar en lo urbano, pero que son distintos de los actores que son impactados en la ciudad ;
- ii) actores que degradan en el plano regional, cuyas acciones pueden impactar en la urbe y ellos mismos son impactados porque viven en esa ciudad ;
- iii) actores que degradan en el área urbana y son distintos de los impactados ;

iv) actores que degradan lo urbano y son los mismos que los impactados.

En cuanto a las razones que sustentan la apropiación del espacio urbano en zonas vulnerables a desastres, creemos que es útil entender que los desastres tienen origen histórico y hacen intervenir en los análisis al conjunto de la organización social y a los procesos de formación y transformación de las relaciones de poder. Este enfoque permite mirar la ciudad y los desastres en sus determinaciones estructurales, pues no toma como punto de partida el momento del desastre, sino las características de la sociedad en cuestión y el origen de su problemática. Si no se conoce el funcionamiento de la sociedad antes del desastre, qué posibilidades hay de saber cómo está preparada para enfrentarlo, cuáles son sus defensas, qué cursos de acción tomar, etc.

La economía y la política no pueden ser tratadas en forma independiente, al mismo tiempo que el tratamiento de las categorías "mercado" y "gobierno" debe contemplar las reacomodaciones y condicionamientos mutuos que ambos establecen. Un ejemplo que muestra a las claras dichos condicionamientos y a la vez cómo las políticas públicas refuerzan aquello que declaran querer evitar se da en el Gran Buenos Aires, a partir de las regularizaciones dominiales en asentamientos inundables (Florencia Varela, San Fernando, Berisso, etc). Este tipo de intervención estatal también se registra en terrenos inundables en Resistencia (Pcia. del Chaco) y en barrios obreros construidos por el propio FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) en los bordes inundables de la Laguna Epecuén (Pcia. de Buenos Aires), o en el valle de inundación del Río Paraná.

También el diseño de políticas y líneas de acción se vería favorecido si se tuviera en cuenta una perspectiva sociohistórica de los desastres. Al desnaturalizar el problema y quitar su grado de fatalidad o caracterización como hecho anómalo, se habilita la posibilidad de plantear adecuadamente el problema. En este sentido, cabe señalar que los fenómenos naturales son estadísticamente previsibles y, por lo tanto, sus riesgos y daños no son fatalmente inevitables (Rodríguez, 1990).

Asociar desastre a lo natural y desatender el carácter de construcción colectiva que define a la ciudad, elimina la posibilidad real de prevenir riesgos. Esta concepción naturalista e histórica que suele dominar en las esferas políticas y técnicas (también en algunas académicas) crea la imagen de que se está sometido a la mano de la naturaleza, mientras que son



otras las variables sociales, económicas y políticas las que deben incluirse en el análisis (mercado inmobiliario, ideología neoliberal, participación ciudadana, papel del Estado). Entre estas últimas, merecen incluirse elementos como el nivel de corrupción de los funcionarios y/o políticos, en connivencia con los grupos económicos que presionan sobre las definiciones y alcances de las políticas públicas. Un ejemplo cabal de esta situación lo constituyen las excepciones al Código de Edificación de la ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a la gestión del medio ambiente urbano y de los desastres naturales, parecen coincidir las líneas de recomendaciones, pues ambas se basan en los análisis intersectoriales, interjurisdiccionales e interorganizacionales y en aquellos que supongan una continuidad institucional.

El tema de la multidisciplina resulta clave para formular y mitigar los problemas relativos a desastres en ámbitos urbanos, siendo imprescindible para lograr un manejo integrado de la relación naturaleza-sociedad la presencia del Estado (nivel político), del mundo del trabajo (nivel económico), la ciencia y la técnica (nivel científico-profesional) y las poblaciones afectadas (nivel social).

Como además todas las áreas del Estado se hallan virtualmente involucradas, no es vano insistir una vez más en la necesaria complementación y coordinación de y entre ellas.

## EL PAR DESASTRE-MEDIO AMBIENTE URBANO EN ARGENTINA

Los desastres de mayor grado de criticidad en la República Argentina, durante las últimas décadas, se refieren a las inundaciones. Los problemas ambientales, políticos, sociales y económicos, derivados de este tipo particular de desastre, se advierten en las consecuencias negativas, directas e indirectas, sobre la calidad de vida de la población actual y futura implicada en dichos desastres.

Si bien los efectos son importantes tanto en el ámbito rural como en el urbano, es en este último donde se manifiestan sus aspectos más agudos. Dos son las principales razones que justifican esto: en primer lugar, la cantidad de población afectada directa o indirectamente; y, en segundo lugar, la gravedad de los efectos sobre la población y las actividades económicas.

Retomando el tema de las escalas geográficas comprendidas en el estudio del medio ambiente urbano, cabe señalar que la ciudad en su con-

junto es la escala pertinente para el análisis de los desastres que nos ocupan. Reconocemos que aunque la inundación a veces afecte especialmente a alguna zona particular o a un barrio determinado de la ciudad, es un problema de todo el conjunto urbano.

Traemos un ejemplo paradigmático: la inundación en la ciudad de Buenos Aires, ocurrida entre el 31 de mayo y el 1 de junio de 1985, cuando cayeron 308 mm de agua sobre el área metropolitana de la ciudad. "Llovió durante 25 horas casi sin cesar, paralizando el área durante más de un día. Como consecuencia, más de 100.000 personas fueron evacuadas, 2.500 viviendas y 14.000 automóviles dañados, 100.000 casas quedaron sin agua, sin teléfono ni energía eléctrica, pérdidas multimillonarias fueron sufridas por empresas públicas y privadas y quedó un trágico saldo de víctimas". (...) "El costo total de los daños causados por la inundación de numerosos barrios fue estimado en 246.087.500 de dólares, la mayor parte producido por daños a la vivienda, a los que habría que agregar 12,5 millones de gasto en salud pública, 9,3 millones en daños a bienes muebles, 4,5 millones a las empresas de electricidad, sin contar los jornales improductivos, el lucro cesante de las empresas de transporte, el valor agregado perdido, y otros" (Albini y Costa, 1987)

Volvemos a nuestra idea de que el desastre puede ser interpretado como un indicador válido de la degradación. Sus efectos provocan disminución de la productividad, que puede evaluarse en términos económicos. Los insumos tecnológicos y de capital se erosionan significativamente, al tiempo que es necesario realizar inversiones de importancia para restablecer y mantener la productividad a niveles constantes.

Las inundaciones de mayor impacto y frecuencia en Argentina, tanto las del nordeste del país (provincias del Chaco, Formosa, Santiago del Estero y las provincias del litoral) como las de la región pampeana (cuenca del río Salado, río Quinto, el sistema de Lagunas Encadenadas y el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires) tienen importante gravitación en los ámbitos urbanos implicados. Nos referimos a la ciudad de Buenos Aires y las localizadas sobre los ríos Paraná y Paraguay, es decir, Resistencia, Formosa, Goya, Corrientes, Rosario, Santa Fe, Rosario.

El medio ambiente urbano, donde reside casi el 86% de la población argentina, se halla muy deteriorado. Los principales problemas que aquejan a las ciudades argentinas y que van conformando un habitat degradado son: la expansión desorganizada, la falta de vivienda adecuada, la contaminación atmosférica, hídrica, de suelos y sonora, la falta de provisión

de agua potable, la infraestructura de desagües, la escasez de espacios verdes, el hacinamiento, la carencia de cloacas, la inadecuada recolección y disposición de residuos y la insuficiencia de las plantas de tratamiento y reciclaje de los mismos. Estas condiciones repercuten directamente en el aumento de la vulnerabilidad de las poblaciones frente a los desastres.

La ocupación no planificada y no controlada del suelo en áreas de alto riesgo de inundaciones es una constante en el caso argentino, a la hora de analizar la razón que prima en la ocupación de espacios inundables. De este modo, los particulares procesos de ocupación del territorio son los que comandan la producción de ofertas ambientales diferenciadas para los asentamientos humanos. Los fenómenos de segregación espacial y exclusión social obedecen entonces a una lógica de organización del territorio, según ámbitos sociales y naturales homogéneos dentro de ciudades profundamente fragmentadas.

Es oportuno recordar la manera en que algunos autores definen la ciudad como un todo, como una estructura social y física a la vez (Douglas, Ian, 1983). Por ende, el marco natural - definitorio, en cuanto a las condiciones de riesgo- y el marco social -en cuanto a las condiciones de vulnerabilidad- confluyen para tipificar el carácter y las manifestaciones de los desastres.

### TRES CASOS PARA LA REFLEXION

Acercaremos tres casos de inundaciones en nuestro país que muestran la alta significación de la relación entre degradación del medio ambiente urbano y desastres. Es interesante su presentación pues cada uno corresponde a un tamaño de ciudad, jerarquía y relevancia socio-económica diferentes: el Area Metropolitana de Buenos Aires, el Gran Resistencia (Provincia del Chaco) y Lago Epecuén/Carhué (Provincia de Buenos Aires).

Si bien las inundaciones representan el único tipo de desastre de importancia en el Area Metropolitana de Buenos Aires, el creciente impacto sobre la población y la falta de soluciones para reducir sus efectos las convierten en un verdadero problema para sus habitantes. Los desencadenantes de estas inundaciones son las lluvias asociadas con la inadecuada infraestructura sanitaria y de desagües -cuyo crecimiento está desfasado respecto al proceso por el cual se densifica la ciudad- y con la expansión cada vez mayor de un área impermeable o tapizada del suelo como resultado de la pavimentación y las construcciones.