

# Vivir en las márgenes del riesgo.

Inundación y resiliencia en La Plata<sup>[1]</sup>

Living in the  
 margins of risk.

Flood and resilience in La  
 Plata

Viver à margem de  
 risco.

Inundações e resiliência em  
 La Plata

Vivre en marge  
 de risque.

Inondations et  
 résilience à La Plata

▲ Fotografía: autoría propia

Recibido: 29/04/2020  
 Aprobado: 04/06/2020

## Cómo citar este artículo:

AVERSA, M., ROTGER, D. y SENISE, F. (2020). "Vivir en las márgenes del riesgo. Inundación y resiliencia en La Plata". Bitácora Urbano Territorial, 30 (III): 219-232. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.86792>

## Autoras

### María Aversa

Doctora en Arquitectura y Urbanismo  
 Universidad Nacional de La Plata  
 mma\_arq@yahoo.com.ar  
<https://orcid.org/0000-0003-0057-391X>

### Daniela Rotger

Doctora en Arquitectura y Urbanismo  
 Universidad Nacional de La Plata  
 rotgerdaniela@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-1571-2396>

### Florencia Senise

Arquitecta y Diseñadora de interiores  
 Universidad Nacional de La Plata  
 fsenisearq@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-6368-2382>

[1] Investigación financiada en el marco de una Beca de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata en el año 2019.

## Resumen

---

La presente investigación aborda las inundaciones ocurridas en abril de 2013 en el Gran La Plata, profundizando en el concepto de resiliencia y en las características que asumen barrios en condiciones de marginalidad ante la problemática del riesgo de inundación como amenaza territorial y ambiental. El objetivo es analizar y discutir el concepto de resiliencia a partir del análisis de un proceso de relocalización de la población de un barrio vulnerable de Ringuelet, asentado en las márgenes del arroyo del Gato y afectado por inundaciones, desde dos perspectivas: la de los actores estatales, estudiando sus lógicas de proceder y la de los actores comunitarios, indagando por su participación social y formas de organización.

Se plantea como interrogante si existe una resiliencia comunitaria innata en la población o si se ha alcanzado a partir de experimentar una contingencia social.

**Palabras clave:** resiliencia, inundación, comunidad, política pública, La Plata.

## Autores

---

### María Aversa

Arquitecta (FAU-UNLP), Especialista en Políticas y Planificación de Transporte (IT-UNSAM) y Doctora en Arquitectura y Urbanismo (UNLP). Profesional Asistente en Comisión de Investigaciones Científicas (CIC). Docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y coordinadora académica de la Maestría en Ciencias del Territorio (UNLP). Se desempeña en el área del ordenamiento urbano y territorial, en general, planificación de territorios portuarios y urbano-portuarios, movilidad, transporte y logística, en particular.

### Florencia Senise

Arquitecta (FAU-UNLP) y Diseñadora de interiores. Becaria de iniciación a través de una investigación financiada en el marco de la Beca de Entrenamiento de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNLP) en el año 2019. Participante en el proyecto de investigación Territorios vulnerables y paisajes emergentes en el Gran La Plata, del Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales (CIUyT-FAU).

### Daniela Rotger

Arquitecta, Magíster en Paisaje, Medioambiente y Ciudad y Doctora en Arquitectura y Urbanismo (UNLP). Investigadora Asistente del CONICET en el Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales (CIUT-FAU-UNLP) y docente del área de planificación territorial (Cátedra López-Rocca-Etulain) en la facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNLP). Su campo de estudio es la gestión de cuencas hidrográficas en el ámbito del Gran La Plata y de la Región Metropolitana de Buenos Aires, específicamente con relación a lo ambiental, al paisaje y al riesgo hídrico.

## Abstract

---

This research addresses the floods that occurred in April 2013 in Greater La Plata, delving into the concept of resilience and the characteristics assumed by neighbourhoods in conditions of marginality in the face of the problem of flood risk as a territorial and environmental threat. The objective is to analyze and discuss the concept of resilience based on the analysis of a process of relocation of the population of a vulnerable neighbourhood of Ringuet settled on the banks of the Gato stream, affected by floods, from two perspectives: that of state actors, studying their logic of proceeding and that of community actors, investigating their social participation and forms of organization. The question is whether there is an innate community resilience in the population or if it has been achieved through going through a social contingency.

**Keywords:** resilience, flood, community, public policy, La Plata.

## Résumé

---

Cette recherche porte sur les inondations survenues en avril 2013 dans l'agglomération de La Plata, approfondissant le concept de résilience et les caractéristiques assumées par les quartiers en situation de marginalité face au problème du risque d'inondation en tant que menace territoriale et environnementale. L'objectif est d'analyser et de discuter le concept de résilience basé sur l'analyse d'un processus de relocalisation de la population d'un quartier vulnérable de Ringuet installé sur les rives du Gato, affecté par les inondations, sous deux angles : celui des acteurs étatiques, étudier leur logique de procéder et celle des acteurs communautaires, enquêter sur leur participation sociale et leurs formes d'organisation. La question se pose de savoir s'il existe une résilience innée de la communauté dans la population ou si elle a été obtenue en passant par une contingence sociale.

**Mots-clés:** résilience, inondation, communauté, politique publique, La Plata.

## Resumo

---

Esta pesquisa trata das inundações ocorridas em abril de 2013 na Grande La Plata, aprofundando o conceito de resiliência e as características assumidas pelos bairros em condições de marginalidade diante do problema do risco de inundação como uma ameaça territorial e ambiental. O objetivo é analisar e discutir o conceito de resiliência com base na análise de um processo de realocação da população de um bairro vulnerável de Ringuet assentado às margens do rio Gato, afetado por enchentes, sob duas perspectivas: a dos atores estatais, estudando sua lógica de proceder e a dos atores comunitários, investigando sua participação social e formas de organização. A questão é se existe uma resiliência comunitária inata na população ou se foi alcançada através de uma contingência social.

**Palavras-chave:** resiliência, inundação, comunidade, políticas públicas, La Plata.



Vivir en las márgenes del riesgo.  
Inundación y resiliencia en La Plata

## Introducción

La microrregión denominada Gran La Plata (en adelante GLP) es un conglomerado urbano situado en la provincia de Buenos Aires, Argentina, sobre el borde costero sur del río de La Plata.<sup>[2]</sup> Está formado por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada y cuenta con una población de 801.901 habitantes, de acuerdo con el Censo Nacional de 2010. Por su ubicación, las inundaciones son un fenómeno de acontecimiento periódico resultante de tres factores: 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,<sup>[3]</sup> 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 (López, et al., 2017). Estos tres factores, de forma combinada, aumentan el nivel de riesgo.

*El 2 de abril de 2013 marcó un quiebre en la historia de las inundaciones en La Plata. En un episodio de precipitación sin precedentes, el agua arrasó con la ciudad y trastocó los modos de vivir. Durante esos días, frente al dolor por las pérdidas humanas y materiales, emergieron múltiples paisajes que dejaron de manifiesto la vulnerabilidad de la región.*



**Figura 1.** Ubicación geográfica GLP  
Fuente: López, et al. (2017).

- [2] Estuario que se forma de la unión del río Paraná y el río Uruguay, en el sureste de Sudamérica, en su desembocadura en el océano Atlántico.
- [3] Fenómeno meteorológico común en una extensa región del río de La Plata de vientos fríos del sur al cuadrante del sureste, que satura las masas de aire polar con humedad.

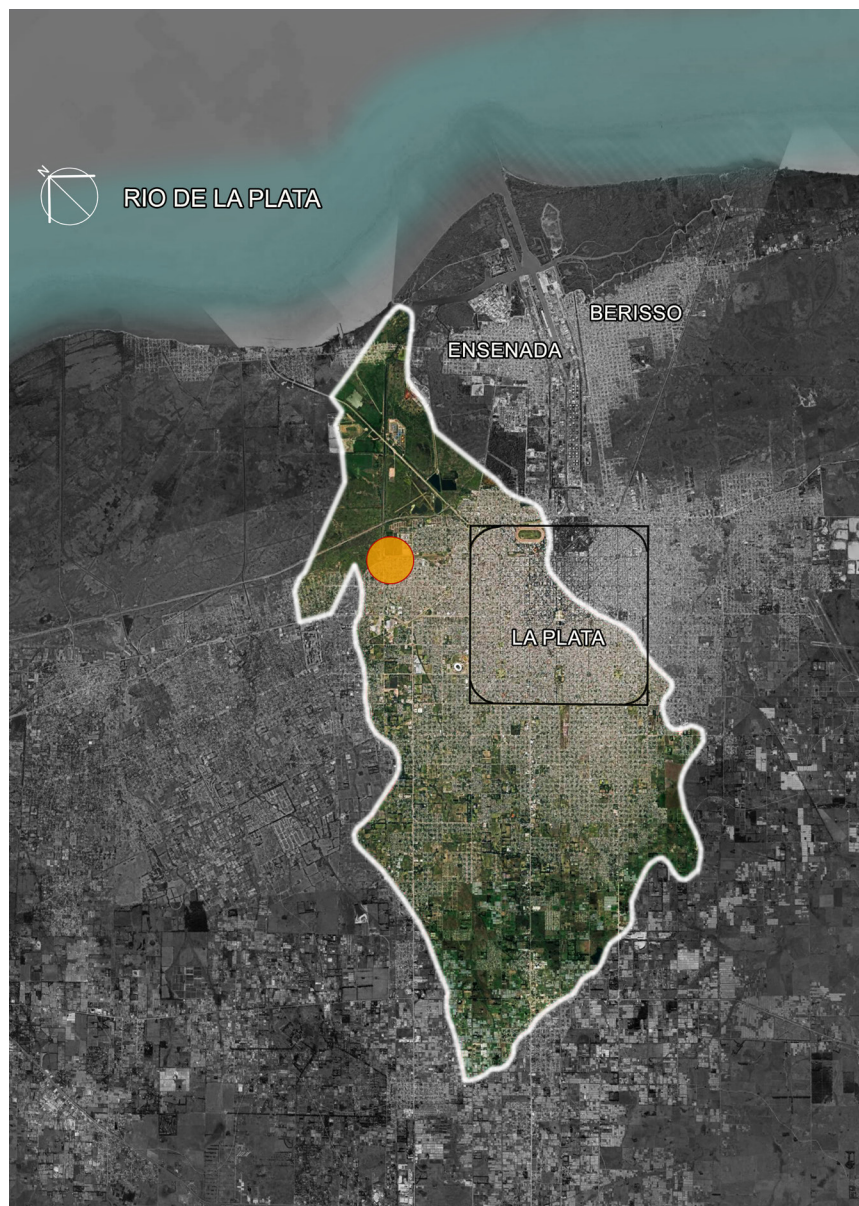


Figura 2. Cuenca del Arroyo del Gato y caso de estudio, 2019  
Fuente: elaboración propia con base en Google Earth.

Además de lo mencionado, se suman la falta de pendiente de la planicie costera, la poca capacidad de absorción de las áreas de bañado y la presencia de múltiples sistemas fluviales entubados y a cielo abierto. Se trata de un sistema de, por lo menos, diez cuencas que desaguan en el río de La Plata y que componen el soporte natural de la región.

En el marco del sistema de cuencas del GLP con vertiente al río de La Plata, la cuenca del arroyo del Gato es la segunda más extensa, poblada, densificada y antropizada de la microrregión, por esto, históricamente ha estado relacionada con inundaciones periódicas. Cuenta con una superficie de 12.400 ha y

su curso principal tiene un largo total de 25 km. Posee una población de 351.713 habitantes y recibe en su cauce principal la mayor proporción de desagües pluviales de la ciudad y localidades periféricas (Rotger, 2017).

El 2 de abril de 2013 marcó un quiebre en la historia de las inundaciones en La Plata. En un episodio de precipitación sin precedentes, el agua arrasó con la ciudad y trastocó los modos de vivir. Durante esos días, frente al dolor por las pérdidas humanas y materiales, 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 sus márgenes, dado que el curso del arroyo debía ser ensanchado y hormigonado en ciertos tramos. Uno de esos casos fue el de un asentamiento<sup>[4]</sup> precario en la localidad de Ringuelet.<sup>[5]</sup>

La relocalización se realizó en un sector con cota de 3.50 m superior a la del arroyo, aunque cercano a una planta de tratamiento cloacal con carencias de accesibilidad y falta de conectividad del sector. Asimismo, se presentaron deficiencias de los mecanismos de participación pública en el proceso de traslado de las familias a las nuevas viviendas, haciendo que la iniciativa no estuviera exenta de dudas y discusión. En ese sentido, la relocalización se vuelve un caso de estudio clave debido a que abrió un debate sobre las nociones de riesgo y vulnerabilidad en función del concepto de resiliencia.

Por tal motivo, el trabajo se sustenta en el análisis conceptual acerca de la construcción de resiliencia frente a inundaciones urbanas en poblaciones vulnerables, aplicado a un caso de estudio. Esto ha permitido reconstruir y elaborar un marco teórico que se desarrolla de lo general a lo específico y de lo teórico a lo empírico.

En este sentido, primero se abordó conceptualmente el riesgo a partir de autores como Lavell (2001) y Herzer y di Virgilio (1996), que entienden el concepto desde una mirada social, la cual se vincula con la historia propia de los pueblos y no solo como eventos naturales. Luego, a la noción de riesgo y a los factores principales que lo conforman (amenaza y vulnerabilidad) se le incorporó un tercer factor: el concepto de resiliencia en general, para adaptarlo al concepto de resiliencia a riesgo de desastre y aplicarlo al caso de estudio.

Asimismo, se transversalizó el concepto de resiliencia con otros que se enmarcan en el desarrollo teórico, incorporando así el rol de actores sociales, con el aporte de la visión de actores claves en el análisis de entrevistas semiestructuradas, y las políticas públicas.

## Metodología

El abordaje metodológico realizó un acercamiento a la realidad de carácter exploratorio, descriptivo y analítico sobre fuentes primarias y secundarias, con una orientación explicativa que incorpora datos estadísticos, demográficos y censales.

La etapa de recopilación de datos se desarrolló con base en registros periodísticos de 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 (en adelante IVBA) y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; y otros antecedentes. En la etapa de representación, se construyeron mapas para visualizar los resultados y su difusión.

Como aporte a la investigación, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores claves en el proceso de relocalización, pertenecientes a los tres ámbitos de estudio: estatal, académico y comunitario. Así, para comprender el grado de intervención del gobierno y de la comunidad, se entrevistaron en 2019 a las siguientes personas: Rubén Opel, quien en el momento de la relocalización era el director del IVBA (vía correo electrónico); María Sofía Bernat, tesista doctoral en comunicación visual que investigó el mismo caso de estudio desde otro enfoque académico (entrevista personal); y al delegado barrial,<sup>[6]</sup> al igual que a vecinos del asentamiento (vía correo electrónico), con el fin de obtener el testimonio de parte de la población que vivió la inundación y su posterior relocalización. Si bien la selección es escasa y no representa un muestreo absoluto, entrevistar a informantes claves permitió obtener datos concretos que posibilitaron la reconstrucción del caso de estudio.

Los interrogantes de las entrevistas estaban agrupados en estas temáticas: prácticas barriales; relocalización; acceso a la ciudad; participación ciudadana; riesgo hídrico; inundación; acceso a la vivienda; políticas públicas y organizaciones colectivas. Recopilada la información, mediante análisis de contenido, se categorizaron los comentarios para interpretar y profundizar el debate en torno a la pregunta central: si existe resiliencia comunitaria innata en la población o si se ha alcanzado a partir de atravesar una contingencia social.

[4] Barrio con alta vulnerabilidad social.

[5] Localidad del partido de La Plata.

[6] Se reserva su nombre y apellido.

## Resultados y discusión

### Riesgo y vulnerabilidad: actores sociales y políticas públicas con relación al concepto de resiliencia

Riesgo y resiliencia se presentan como conceptos antagónicos, pero íntimamente relacionados. El primero se sitúa con fuerza en la agenda urbana desde principios de la década de 1990, asociado al concepto de vulnerabilidad. El segundo, de aparición más reciente en el debate urbano, es la contrapartida de la vulnerabilidad, es decir, la capacidad de resistir determinada amenaza. Hoy se habla de resiliencia comunitaria, entendiendo que, en el marco de riesgos urbanos, sobreponerse a un evento es un proceso que debe abarcar la sociedad en su totalidad, por lo que es importante identificar a los distintos actores y sus intereses.

Cuando se hace referencia a los desastres es necesario reflexionar acerca del riesgo como concepto complejo que representa algo que parece irreal, relacionado con el azar, con las posibilidades, con un hecho que nunca puede existir en el presente, sino únicamente en el futuro (Elms, citado en Cardona, 2002).

Para Cardona (1993: 52) un desastre puede definirse como

un evento o suceso que ocurre, en la mayoría de los casos, en forma repentina e inesperada, causando sobre los elementos sometidos alteraciones intensas, repre-

sentadas en la pérdida de vida y salud de la población, la destrucción o pérdida de los bienes de una colectividad y/o daños severos sobre el medio ambiente. Esta situación significa la desorganización de los patrones normales de vida, genera adversidad, desamparo y sufrimiento en las personas, efectos sobre la estructura socioeconómica de una región o país y/o la modificación del medio ambiente.

Sin embargo, hace unas décadas comenzó a desarrollarse una nueva perspectiva en las ciencias sociales para analizar los desastres en contraposición al enfoque de las ciencias naturales, que no interpretaría los desastres como elementos geofísicos aislados, sino como manifestaciones de un proceso social continuo que impacta las condiciones cotidianas de la vida de una sociedad. En tal sentido, el riesgo de sufrir un desastre depende no solo de la magnitud del fenómeno natural como tal, sino de la vulnerabilidad de la sociedad expuesta a la amenaza (Herzer y di Virgilio, 1996).

De forma similar, Lavell (2001: 5) afirma que

un desastre es el fin de un proceso, a veces muy largo, de construcción de condiciones de riesgo en la sociedad. El desastre es la realización o concreción de las condiciones de riesgo preexistentes en la sociedad. Esta realización ocurre en el momento en que un determinado evento físico, sea este un huracán, sismo, explosión, incendio, u otro ocurre y con ello muestra las condiciones de vulnerabilidad existentes, revela el riesgo latente y lo convierte en un producto, con consecuencias en términos de pérdidas y daños.

La existencia del riesgo se explica por la presencia de dos factores: amenaza y vulnerabilidad. Por un

### FACTORES DEL RIESGO

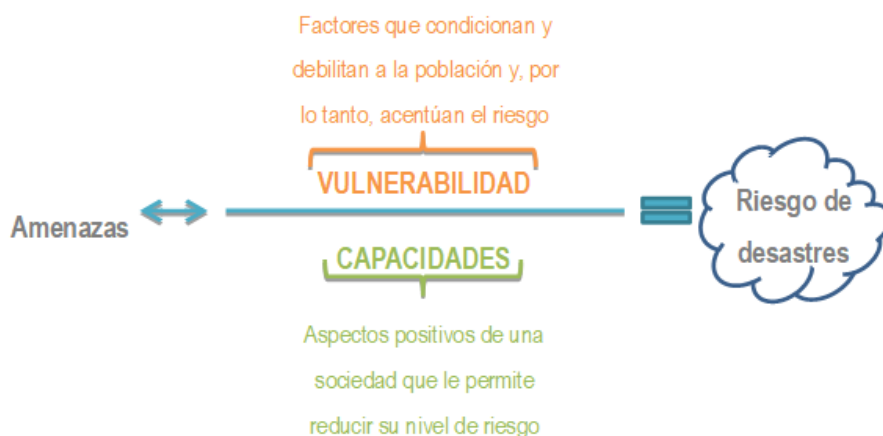


Figura 3. Factores que componen el riesgo

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2019).

lado, una amenaza alude a la posibilidad de la ocurrencia de un evento físico, el cual puede causar daño a la sociedad. Por otro, vulnerabilidad refiere a una serie de características diferenciadas de la sociedad o subconjuntos de la misma, que la predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico externo y dificultan su posterior recuperación (Lavell, 2001).

Sin embargo, se puede incorporar un tercer factor que también lo define: la resiliencia, es decir, las capacidades de una sociedad para hacer frente a las amenazas. Dichas capacidades incluyen los recursos, fortalezas o atributos de una comunidad para desafiar un evento adverso. Este capital intrínseco a la comunidad puede dividirse en humano (habilidades, conocimientos); social (asociaciones, fortaleza institucional); físico (infraestructuras, tecnologías, equipamientos); financiero (ahorro, crédito) y natural (recursos naturales) (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 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, *resilio* (re salio) que significa volver a saltar, rebotar, reanimarse. Fue incorporado en las ciencias sociales a partir de la década de 1960 y caracteriza la capacidad que tienen las personas para desarrollarse psicológicamente sanos y exitosos a pesar de vivir en contextos de alto riesgo, como entornos de pobreza, situaciones de estrés prolongado, centros de internamiento, entre otros. Se refiere tanto a los individuos en particular como a grupos familiares o colectivos capaces de minimizar y sobreponerse a los efectos nocivos de las adversidades y los contextos desfavorecidos socioculturalmente, y de recuperarse tras haber sufrido experiencias notablemente traumáticas (Rutter y Werner, citados en Uriarte Arciniega, 2005).

El nuevo enfoque conceptual del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030<sup>[7]</sup> (Naciones Unidas, 2015: 9) 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.

En esta misma línea, el Multidisciplinary Center for

[7] 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.

Earthquake Engineering Research (MCEER)<sup>[8]</sup> entiende a 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 al de minimizar los daños sobre el tejido social y mitigar los efectos de desastres futuros (citado en Renda, et al., 2017: 15).

Esta característica de las personas y los pueblos ha estado presente desde los orígenes de la especie humana. Las comunidades siempre han tenido mecanismos propios de resistencia a la adversidad y, en la medida en que ellas fortalecen sus capacidades, se vuelven menos vulnerable a los peligros o amenazas (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2019).

De lo anterior se deriva el concepto de resiliencia comunitaria, más reciente que el de resiliencia individual, lo que supone que en todas las comunidades hay algún aspecto positivo a partir del cual se puede construir la resiliencia social, donde influyen otros aspectos psicosociales además de la respuesta individual.

Suárez Ojeda, et al. (citado en Uriarte Arciniega, 2010: 689) señalan que la resiliencia comunitaria “es la condición colectiva para sobreponerse a desastres y situaciones masivas de adversidad y construir sobre ellas”. Algunas comunidades enfrentan las adversidades y son capaces de superar las dificultades, mientras otras se llenan de abatimiento y desesperación. Estas diferencias solo se pueden explicar por la existencia de factores de tipo social, cultural, relaciones grupales previas o condiciones sociopolíticas heterogéneas que existen y conviven en una misma ciudad.

La ciudad es un recorte socioterritorial en donde cada actor social que interviene directa o indirectamente en el territorio generará sus propias estrategias de resiliencia según sus intereses, rol social y político, demandas y necesidades de adaptación al medio.

En este sentido, y en coincidencia con Pérez (1995: 3), se entiende por actor social a

las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales).

[8] Centro de investigación el auspiciado por la National Science Foundation y con sede en la Universidad de Búfalo (Estados Unidos).



En la escala local aparecen los barrios que emergen como recortes socioterritoriales, identificados por la población de manera particular ya que constituyen, o pueden constituir, unidades de acción por la presencia de actores sociales específicos con capacidad de determinar los procesos locales. Así, por ejemplo, mientras los actores económicos pueden incidir en el mercado local, los políticos lo hacen en las decisiones fundamentales a nivel local (Pírez, 1995).

De esta manera, se detectan diferentes actores “barriales” motivados por sus intereses particulares y

que se mueven en torno del poder, como los dirigentes partidarios o miembros de los gobiernos locales, sea en unidades descentralizadas o desconcentradas o desde organismos municipales pero con “tareas” barriales. Un caso típico de estos actores son los llamados “punteros”<sup>[9]</sup> que tiene como tarea la mediación entre las organizaciones partidarias o los ocupantes de cargos políticos municipales y la población, muchas veces articulando relaciones de clientela. Esto es, el “barrio” puede ser también una unidad de acumulación y de representación política y, así, puede determinar comportamientos en torno al poder (Pírez, 1995: 6).

También existen actores que se determinan en razón de la “lógica de la necesidad”, desarrollada fuera del mercado y de las políticas públicas. Se trata de procesos tendientes a la satisfacción inmediata de la necesidad, realizados por quienes la sufren de manera directa. Estos procesos suelen llamarse de autoproducción de la ciudad, normalmente llevados a cabo y organizados de forma colectiva (Pírez, 1995). Es por ello que dichos actores producen ciudad con sus propias lógicas, de manera autónoma o asociados a otros de carácter gubernamental o mercantil.

Además de los mencionados, el Estado, con sus complejidades y contradicciones, aparece como un actor más en el proceso de construcción y organización de la ciudad. Por Estado, O’Donnell (2008: 8) entiende: “un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente”.

Cumpliendo su rol, el Estado funcionaría como articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales en el territorio, facilitaría

la organización de los sectores sociales, orientaría los conflictos hacia su resolución pacífica, proveería de bienes públicos y resolvería o intentaría resolver numerosos problemas de acción colectiva. Además, si ese Estado es uno democrático, haría cumplir, garantizar y, eventualmente, expandir los derechos implicados por la democracia (O’Donnell, 2008).

Sin embargo, desde hace algunos años, ni en Argentina ni en muchos países latinoamericanos el Estado ha podido llevar dichas funciones a la práctica, transformándose así en una entidad que dista de ser garante de derechos y políticas públicas benefactoras y destinadas a la totalidad de la sociedad. En ese sentido, de acuerdo con O’Donnell (2008), estas debilidades en las capacidades estatales y de los gobiernos latinoamericanos generan graves consecuencias y problemáticas, sobre todo, para los sectores más vulnerables de la población en su desarrollo socioeconómico.

En este punto cabe preguntarse, ¿para quién es el Estado en las ciudades latinoamericanas? ¿Cuáles cuestiones sociales aparecen en las agendas públicas? ¿A cuáles de ellas se responde con acciones y a cuáles con omisiones?

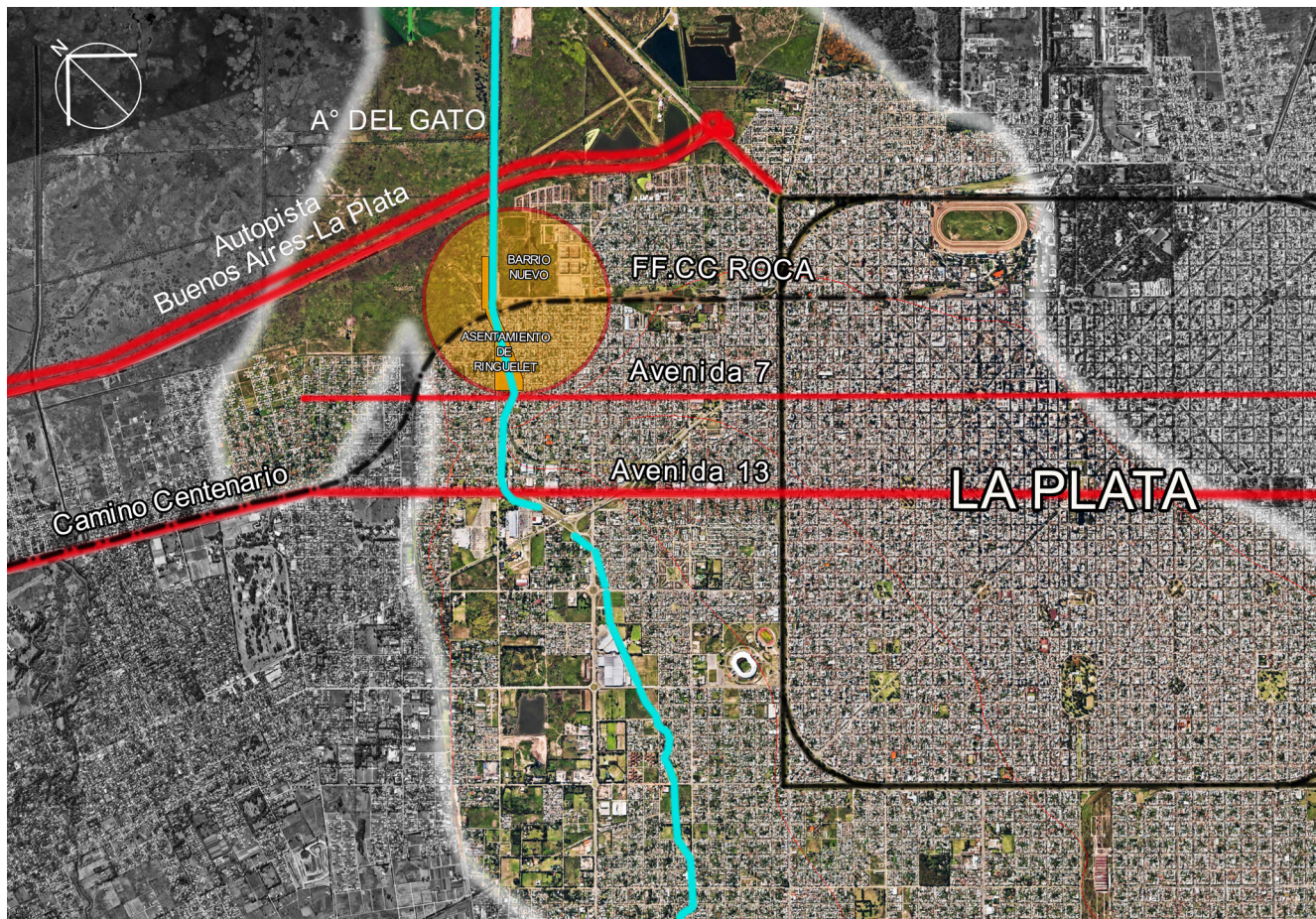
## La inundación del 2 de abril de 2013

El 2 de abril de 2013 señaló un cambio en la ciudad de La Plata. El agua fue la protagonista, marcando la vida de muchas personas y dejando innumerables secuelas a nivel económico, social, psicológico y político, con expresiones manifiestas en el territorio. En palabras de Capasso y Muñoz (2016: 80),

llovieron casi 400 milímetros en pocas horas, rompiendo los registros históricos [...]. A esto se sumó el corte de luz en muchas zonas, incluso en hospitales. También se cortó el agua y no funcionó la telefonía móvil. Se calculó que la tragedia afectó al 34.7% de los hogares de la ciudad [...]. En total, se perdieron bienes por más de 3.400 millones de pesos y 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.

La nómina oficial de la localidad reconoce 52 muertos por la catástrofe, la causa judicial asegura que fueron 89 y la cifra final que expone la investigación de López Mac Kenzie y Soler asciende a 109, incorporando a quienes fallecieron por falta de luz en los hospitales, estrés, accidentes cerebrovasculares, depresión, enfermedades de transmisión hídrica (Capasso y Muñoz, 2016).

[9] En Argentina se les conoce con este nombre a los agentes partidarios barriales que hacen de intermediarios entre sus jefes –políticos que buscan el apoyo de los electores– y la gente pobre (Perfil, 2017).



**Figura 3.** Factores que componen el riesgo  
 Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2019).

El informe del Departamento de Hidráulica de la Facultad de Ingeniería (2013) de la Universidad Nacional de La Plata afirmó que la precipitación fue la gran causa de la inundación, pero hubo otros dos factores de importancia que se suman a la primera: la ocupación de los valles de inundación y la existencia de zonas altamente urbanizadas sobre los cauces y zonas aledañas; así como la inexistencia de una gestión integral del riesgo de inundaciones que contemplara acciones preventivas, correctivas y de asistencia durante la emergencia.

En palabras de López Mac Kenzie y Soler (2015),

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; y transformó La Plata: diáfana, coqueta y ambiciosa, encalló en una postal brumosa y apocalíptica.

### El caso de la relocalización del asentamiento de Ringuelet (2013-2017)

La inundación de 2013 impulsó un plan de obras ejecutadas por la provincia de Buenos Aires que incluía a los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada. Como parte del mismo, en la cuenca del arroyo del Gato se planificaron y ejecutaron dos derivadores para 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. La planeación contempló la relocalización de familias asentadas en las márgenes del arroyo, como fue el caso del asentamiento de Ringuelet.

Para entender dicho proceso de relocalización 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 propósito de la investigación es analizar, en la población, los mo-

dos de enfrentar el riesgo antes, durante y después de la inundación y el proceso de relocalización y la acción del Estado en el barrio, para dar respuestas a las siguientes preguntas: ¿qué cambió con la inundación? ¿De qué manera incidió en la vida cotidiana de la población? ¿Existían mecanismos resilientes antes del desastre o fueron adquiridos a partir del mismo?

El asentamiento de Ringuelet conformaba uno más en la lista de una serie de poblaciones vulnerables dispersas en el GLP. Allí, la mayoría de las tierras eran fiscales, pero había terrenos privados y la adquisición de los mismos se hizo a partir de la toma<sup>[10]</sup> o por medio de la compra/venta manejada, en muchas ocasiones, por punteros del barrio.

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, alumbrado público, pavimento, recolección de residuos y a un sistema alternativo “de eliminación de excretas”. Además, el asentamiento tampoco se encontraba inserto en un proceso de regularización de tenencia de tierras (Lora, 2015).

En Ringuelet predominaban las casas de madera, lona, chapa y otras de mampostería o durlock. A pesar del grado de precarización y vulnerabilidad que presentaba el área, cabe destacar, de acuerdo con Benítez, et al. (2006), 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.

Antes de la inundación, en el barrio se habitaba con la sensación de no tener demasiados problemas: los derechos vulnerados se padecían como parte de lo cotidiano y se vivía con tranquilidad, sentimiento brindado por las rutinas y prácticas diarias y por pertenecer al lugar durante muchos años, conocer a los vecinos, transitar los mismos lugares y dirigirse a las mismas instituciones. En el barrio, 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, cuando 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 Mac Kenzie y Soler, citados en Bernat, 2017: 115).

En la entrevista, Bernat aseguró que durante la inundación se fortalecieron los lazos existentes. “Algunas personas que vivían del otro lado de la vía fueron a la casa de un vecino que era un líder en ese momento dentro de la comunidad y fue él quien los rescató”. Lo anterior pone en evidencia que los vecinos se solidarizaron y ayudaron mutuamente durante el evento.

Días más tarde a la inundación comenzó a circular el rumor de que dicho asentamiento iba a ser relocalizado debido a las obras hidráulicas. Pasaron doce meses hasta ser censados, hecho que dió inicio a las asambleas en el Club del barrio. Existía, en principio, 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, afirmó Bernat.

Por su parte, Opel también mencionó en la entrevista que, en un comienzo, los vecinos tuvieron una gran desconfianza. “Al momento del censo y durante el primer año de la obra del barrio, sólo se veían camiones llevando tierra para rellenar. El no poder ver viviendas en construcción generaba incertidumbre, temor y desconfianza”.

Por tal motivo, los vecinos se organizaron para hacer resistencia a la relocalización. Se generaron espacios de negociación con el gobierno, estableciendo requisitos para mudarse. 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, aseguró Opel.

Las obras hidráulicas avanzaban sobre el arroyo del Gato, lo que implicaba para los vecinos tener que dejar el lugar en el que vivían desde años atrás. Las viviendas del asentamiento fueron destruidas por topadoras y, como mencionó Bernat en la entrevista,

haber dejado la vivienda anterior fue un proceso difícil, ya que la misma significa hogar, autoconstrucción, implica más de diez años viviendo allí, sumado a que no fue una decisión propia de los vecinos que deciden mudarse sino un: me tengo que mudar.

[10] Ocupación informal de terrenos libres, generalmente de carácter fiscal.



Figura 5. Caracterización del Barrio Nuevo, 2019  
 Fuentes: elaboración propia con base en Google Earth.

Siguiendo esta línea, Opel sostuvo que la relocalización era una circunstancia fuerte en la vida de las familias con menos recursos. Con el fin de atemperar el proceso, el predio elegido para la reubicación era cercano al asentamiento y la ubicación de las familias en las nuevas viviendas conservaba las relaciones de vecindad existentes. También, se consideraba importante mantener distancia entre aquellas familias que tuvieran conflictos entre sí. Sin embargo, en palabras del delegado barrial, “el proceso de relocalización se vivió de una manera positiva para las familias, ya que las viviendas contarían con comodidades y servicios que mejorarían la calidad de vida”.

A mediados de 2017, había alrededor de cien familias viviendo en el Barrio Nuevo.<sup>[11]</sup> No obstante, parecían no resolver los problemas antiguos: cloacas desbordadas, humedad y, cuando llovía, calles llenas de barro (Bernat, 2017). Además, si bien el nuevo barrio se encontraba cerca de vías principales (regionales y locales), eso no se traduciría en accesibilidad, por el contrario, funcionaban como barrera para un predio que queda totalmente desconectado del resto de la ciudad.

[11] Nombre oficial designado al nuevo barrio donde se relocalizó la población.

Las deficiencias de la relocalización abren interrogantes acerca de los cambios atravesados por los habitantes: ¿cuáles redes comunitarias existían en el asentamiento? ¿Se conservan en el barrio nuevo? ¿Cuáles saberes comunitarios podrían contribuir en la gestión del riesgo?

### Participación, organización colectiva y políticas públicas

Los modos de participación y organización en el barrio han sido variados a lo largo del proceso; la inundación habilitó unos urgentes o momentáneos. Durante la noche de la tragedia y los días siguientes las manifestaciones de solidaridad se dieron entre los vecinos más cercanos, ya que debían sobrevivir y perder la menor cantidad de cosas materiales e, incluso, la vida humana. La participación se dio de manera natural a partir de las relaciones entre grupos de vecinos que se acercaban según la zona, el lazo familiar, la residencia y el país de origen, aseguró Bernat.

Se observó que algunos vecinos ya presentaban, previo a la inundación, cierto grado de organización colectiva con prácticas incorporadas que les sirvieron

luego al momento de las negociaciones y reclamos; mientras había otro grupo que no estaba de acuerdo con la idea de participar, porque lo vinculaban al clientelismo,<sup>[12]</sup> continuó Bernat.

En cuanto a la participación de los vecinos en la toma de decisiones, el delegado barrial afirmó que las autoridades tuvieron intenciones de construir el barrio según los deseos y necesidades de los vecinos que, por lo general, consistían en demandas para generar espacios de encuentro y unidad entre los habitantes del Barrio Nuevo.

En palabras de Opel, “fue un proceso construido con la participación de las familias implicadas en la relocalización de cada etapa y sector”. Sin embargo, para Bernat, los vecinos no tuvieron demasiada incidencia sobre cómo iba a ser su vivienda, ellos solo comunicaban a las autoridades cuál era su composición familiar para dar aviso de sus requerimientos.

De cierta manera, los vecinos reconocieron que, al igual que el resto de la población, tenían derecho a vivir de manera digna y justa. Por ello, comenzaron a reclamar mejoras como iluminación en las calles para mayor seguridad, transporte público para acceder al barrio y más espacios comunes.

Se puede apreciar la evolución en la participación, sobre todo en las vecinas del barrio que, en general, son quienes tomaron mayor voz en la cuestión, constituyéndose como sujetas políticas<sup>[13]</sup> y hoy se las puede ver activas y participando. En este sentido, la relocalización propició la toma de conciencia de lo que implica ser sujetos de derecho y otorgó herramientas para hacerlos valer.

## Reflexiones finales

---

El trabajo ha abordado el marco teórico en torno a los conceptos de riesgo, amenaza y vulnerabilidad, con la incorporación del concepto de resiliencia para ser aplicado al caso de estudio de un asentamiento vulnerable expuesto al riesgo hídrico. Asimismo, se ha transversalizado el concepto clave de resiliencia con los de rol de actores sociales y políticas públicas.

Dentro de la metodología implementada, las entrevistas semiestructuradas a actores claves fueron una herramienta importante para recabar información, analizarla y profundizar en la comprensión de los procesos de relocalización desde distintos enfoques. Esto permitió obtener puntos de vista diversos sobre el mismo caso de estudio, algunos opuestos y otros coincidentes. Como evidencia de los resultados, las entrevistas aportaron a verificar la construcción de resiliencia por parte del grupo social vulnerable analizado.

Los vecinos no contaban con estrategias y herramientas para enfrentarse al riesgo hídrico. Esto se ve reflejado en lo sorprendente que fue la lluvia la noche de la inundación, exponiendo la vulnerabilidad de las viviendas y sus propias vidas, mientras el nivel del agua crecía y se llevaba todo. La mayor estrategia de resiliencia que aparece en los relatos de los entrevistados es la organización vecinal incipiente y referida a aspectos cotidianos del barrio.

El trágico evento habilitó modos de organización urgente y espontáneos: esa noche había que sobrevivir y perder la menor cantidad de bienes y vidas posibles y la solidaridad entre los vecinos más cercanos que mantenían ciertos lazos colectivos presentes no se hizo esperar. En este sentido, la comuna contaba con puntos que funcionaban como centros para evacuados: viviendas de vecinos que habían sido menos afectadas fueron puestas a disposición o la vivienda de un vecino referente de la comunidad que salió al rescate de otros.

En el barrio, de manera innata o adquirida, de modo consciente o no, ya existían prácticas de organización colectiva que conferían a la población la característica de ser resiliente, aunque ese concepto para ellos fuera desconocido. Sobreponerse a cuestiones cotidianas, al día a día de las familias, fue el inicio para que esa organización comunitaria mutara hacia prácticas más complejas y estructuradas. En la actualidad, dichos lazos se han fortalecido y algunos vecinos siguen unidos para lograr mejoras físicas y sociales en el Barrio Nuevo.

El análisis del caso evidencia que, a pesar de la vulnerabilidad social de la población, existen estrategias de resiliencia más allá de las políticas públicas aplicadas. Esto cuestiona cierto modo hegemónico de llevar a cabo las intervenciones por parte de los actores gubernamentales, donde no siempre las prácticas y deseos de la comunidad son tenidos en cuenta. En un contexto latinoamericano donde, además de los desastres naturales se añaden la problemática de la

---

[12] Intercambio de favores entre gobernantes y personas o grupos en una relación de mutuo beneficio.

[13] En femenino, haciendo referencia al empoderamiento de las mujeres del barrio.

pobreza y desigualdad, la resiliencia comunitaria se convierte en la respuesta innata de las poblaciones que, buscando sobreponerse a las adversidades, encuentran soluciones en la ayuda mutua.

El acceso a la ciudad debe ser pensado desde varias aristas. Brindar una vivienda estable a la población, si bien resuelve ciertos problemas y genera mejores condiciones de vida, no es suficiente para acceder a un hábitat digno. Eso se ve reflejado en el caso de estudio: los vecinos del Nuevo Barrio ahora cuentan con una vivienda digna, pero están desconectados de la trama urbana, a diferencia de cuando residían en el asentamiento; no tienen espacios comunes que propicien lazos sociales; no cuentan con iluminación en las calles: el transporte público no llega directamente al barrio; entre otras situaciones adversas.

La implementación de políticas públicas para el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo en pos de la gestión integral del riesgo debe realizarse, desde el inicio, en el marco del consenso con una gestión participativa. Solo así se podría llevar en forma conjunta un proceso de relocalización, aunque doloroso y necesario, que priorice a la población y la haga parte durante todas las etapas del proceso.

Se considera urgente la generación de ciudades cada vez más resilientes, en las cuales la reducción del riesgo de desastres forme parte del diseño y las estrategias urbanas (desde la gestión pública con lógicas participativas, horizontales y democráticas) para lograr un desarrollo sostenible. Es importante atender a cada contexto local que responde de manera distinta ante un riesgo y entender que el derecho a la ciudad y el hábitat representan el disfrute equitativo de una ciudad para todos.

## Bibliografía

- BENÍTEZ, M., et al. (2006).** Transformaciones territoriales en áreas de riesgo y vulnerabilidad el caso del arroyo el Gato. Partido de La Plata. Período 1980-2004. Consultado en: <https://digital.cic.gba.gob.ar/handle/11746/1092>
- 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. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, tesis Doctoral en Comunicación. Consultado en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/66420>
- CAPASSO, V. y MUÑOZ, M. A. (2016).** "Arte después de la inundación: dos casos de procesamiento de la dislocación después de la catástrofe". *Política y Cultura*, 45: 79-98. Consultado en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.7457/pr.7457.pdf](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". En: A. Maskrey (ed.), *Los desastres no son naturales*. Panamá: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina LA RED, pp. 50-74.
- CARDONA, O. D. (2002).** "La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión". Wageningen, ponencia presentada en International Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice.
- 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. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Consultado en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27334>
- HERZER, H. M. y DI VIRGILIO, M. M. (1996).** "Buenos Aires: pobreza e inundación". *Eure*, 22 (67): 65-80. Consultado en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1144>
- LAVELL, A. (2001).** Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición. Consultado en: <http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Mayo2004/pdf/spa/doc15036/doc15036-contenido.pdf>
- LÓPEZ MAC KENZIE, J. y SOLER, M. (2015, abril 1).** "Sin saber con fe en qué". NAN. Consultado en: <http://lanan.com.ar/inundaciones-laplata/>
- LÓPEZ, L., et al. (2017).** Las inundaciones en La Plata, Berisso y Ensenada: análisis de riesgo, estrategias de intervención. Hacia la construcción de un observatorio ambiental. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Consultado en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59633>
- LORA, C. R. (2015, agosto 27).** "Miedos y resistencias a una mudanza inminente". *La Pulseada*. Consultado en: <http://www.lapulseada.com.ar/miedos-y-resistencias-a-una-mudanza-inminente/>
- NACIONES UNIDAS. (2015).** Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Consultado en: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterr.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterr.pdf)
- O'DONNELL, G. (2008).** "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 42: 5-30. Consultado en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533673001>
- PERFIL. (2017, agosto 20).** "Política y punteros". Perfil. Consultado en: <https://www.perfil.com/noticias/domingo/politica-y-punteros.phtml>
- PÍREZ, P. (1995).** "Actores sociales y gestión de la ciudad". *Ciudades*, 28: 1-12.
- RENDA E., et al. (2017).** Manual para la elaboración de mapas de riesgo. Buenos Aires: PNUD, Ministerio de Seguridad de la Nación de Argentina.
- 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. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, tesis Doctoral en Arquitectura. Consultado en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/66353>
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. (2019).** Inundaciones urbanas y cambio climático. Recomendaciones para la gestión. Buenos Aires: Abrapalabra.
- URIARTE ARCINIEGA, J. D. (2005).** "Laresiliencia. Una nueva perspectiva en psicopatología del desarrollo". *Revista de Psicodidáctica*, 10 (2): 61-80. Consultado en: <https://www.ehu.es/ojs/index.php/psicodidactica/article/view/190/0>
- URIARTE ARCINIEGA, J. D. (2010).** "La resiliencia comunitaria en situaciones catastróficas y de emergencia". *Revista de Psicología*, 1 (1): 687-693. Consultado en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=349832324073>