

Jesica Viand y Fernando Briones  
compiladores

## Riesgos al sur

Diversidad de riesgos de desastres en Argentina

**LA RED**



**IMAGO  
MUNDI**

Jesica Viand y Fernando Briones (compiladores)

Riesgos al Sur. Diversidad de riesgos de desastres en Argentina. 1a ed. Buenos Aires: 2015.

336 p.; 15x22 cm.

ISBN 978-950-793-202-1

1. Ciencias sociales. 2. Riesgos ambientales. 3 Desastres. I. Viand, Jesica, comp. II. Briones, Fernando, comp.

CDD 304.28

Fecha de catalogación: 01/04/2015

©2015, Jesica Viand y Fernando Briones (compiladores)

©2015, La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED)

©2015, Ediciones Imago Mundi

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina, tirada de esta edición: 400 ejemplares



Esta publicación ha recibido la colaboración de la Comisión de Trabajo en Gestión de Riesgo de la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Presidencia de la Nación Argentina.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de setiembre de 2015 en Gráfica San Martín, Pueyrredón 2130, San Martín, provincia de Buenos Aires, República Argentina. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo por escrito del editor.

# Índice general

|   |    |
|---|----|
| Agradecimientos . . . . .   | IX |
| Introducción: construyendo un estado del arte sobre los riesgos y desastres en Argentina  |    |
| <i>Jesica Viand y Fernando Briones</i> . . . . .  | XI |
| <b>I Buenos Aires y área metropolitana</b>  |    |
| 1 Ciudad, técnicas hidráulicas y riesgo de desastres por inundaciones. Las transformaciones recientes de la cuenca baja del río Reconquista |    |
| <i>Diego Martín Ríos</i> . . . . .  | 3  |
| 2 Riesgo y políticas públicas: disputas en el proceso de urbanización de una «villa de emergencia» en la cuenca del río Reconquista         |    |
| <i>Lucila Moreno</i> . . . . .  | 21 |
| 3 Del incendio al <i>santuario</i> de Cromañón. Notas sobre un proceso social   |    |
| <i>Diego Zenobi</i> . . . . .   | 35 |
| <b>II Litoral</b>   |    |
| 4 La gestión de las inundaciones y la lógica de la omisión en la ciudad de Santa Fe   |    |
| <i>Susann Baez Ullberg</i> . . . . .  | 49 |
| 5 Tensiones y disputas en la forma de comprender las inundaciones en Santa Fe entre 1982-1983 y 2003  |    |
| <i>Tamara Beltramino</i> . . . . .  | 61 |
| 6 La gestión de riesgo como política de desarrollo local. El caso del municipio de Santa Fe   |    |
| <i>Eduardo Aguirre Madariaga</i> . . . . .  | 73 |
| <b>III Noroeste</b>   |    |
| 7 La trama reciente del riesgo ambiental en la quebrada de Humahuaca: procesos, efectos y derivas   |    |
| <i>Hortensia Castro</i> . . . . .   | 93 |

#### IV Centro y pampeana

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 8  | Incendios forestales en Córdoba: enseñanzas hacia la reducción de riesgo de desastre<br><i>Martín Demaría</i> . . . . .   | 113 |
| 9  | Un abordaje socioantropológico del desastre ambiental y la percepción del riesgo en la Pampa Húmeda<br><i>Agustina Girado y Rosario Soledad Iturralde</i> . . . . . | 125 |
| 10 | Instrumentos de gestión del riesgo en el ámbito agropecuario de Argentina<br><i>Anabel Calvo y Sandra Pereira</i> . . . . .   | 143 |

#### V Cuyo

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| 11 | De los paradigmas a las prácticas educativas. Un análisis de las representaciones compartidas de docentes sobre riesgo sísmico, desastres y prevención<br><i>Miriam Teresita Aparicio y María Isabel Balmaceda</i> . . . . . | 161 |
| 12 | Los riesgos de terremotos en construcciones escolares patrimoniales en una zona elevada de sismicidad (Gran Mendoza)<br><i>Carolina Domizio, Francisco Calderón y Noemí Maldonado</i> . . . . .                              | 177 |

#### VI Patagonia andina y costera

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| 13 | Aceptabilidad y amplificación del riesgo en la estepa norpatagónica<br><i>Ana María Murgida y Elvira Eleonora Gentile</i> . . . . .  | 195 |
| 14 | Aldeas de montaña conviviendo con el riesgo. Ejido de Villa Pehuenia, Neuquén<br><i>Celia Torrens, Elsie Jurio, Anahí Membribe y Germán Pérez</i> . . . . .  | 215 |
| 15 | La erupción del Cordón Caulle 2011 en Villa la Angostura: una experiencia de cooperación entre los sistemas científico y de protección civil<br><i>Valeria Outes, Gustavo Villarosa, Agustín Delménico, Martín Gómez Lissarrague, Débora Beigt, Carolina Manzoni y Marcos Arretche</i> . . . . . | 229 |
| 16 | Configuración social del riesgo de erosión y transformación urbana en el eje costero Playa Unión-Playa Magagna. Chubut<br><i>María Paula Ferrari y Alejandro Jorge Monti</i> . . . . .   | 257 |

#### VII Argentina

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 17 | La gestión del riesgo y los estándares de intercambio de información en la web<br><i>Carlos Gabriel Asato</i> . . . . . | 275 |
|    | Autores . . . . .   | 285 |
|    | Bibliografía . . . . .  | 295 |

# Agradecimientos

Este libro no hubiera sido posible sin una serie de colaboraciones desinteresadas, como es costumbre en LA RED. Alejandra Celis nos apoyó en la preparación de la convocatoria; entre todos buscamos clarificar un enfoque social y alentar la participación de especialistas de diferentes campos y disciplinas.

Uno de los retos siguientes fue evaluar los textos. Desde el inicio optamos por respetar los dictámenes del comité evaluador integrado por Manuel Argüello, Omar Darío Cardona, Manuela Fernández Irujo, Luis Gamarra, Gisela Gellert, Jorgelina Hardoy, Julie Hermesse, Elizabeth Mansilla, Ana Murgida, Lizardo Nárvaez, Claudia E. Natenzon y Carolina Neri. A todos ellos les agradecemos muy especialmente por su participación y apoyo.

El seguimiento del proceso editorial contó con la ayuda de Manuela Fernández, quien hizo lecturas y observaciones que permitieron depurar la publicación. Por otra parte Virginia Jiménez a través de LA RED apoyo esta iniciativa desde el inicio, le dio seguimiento y gestionó parte de los recursos para su producción.

Igualmente agradecemos el interés y soporte de la Comisión de Trabajo en Gestión de Riesgo de la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Presidencia de la Nación Argentina. Especialmente a Miguel Martín, María Paz Alfaro y Estefanía Ansaldi.

Por supuesto, agradecemos a los autores por compartir sus trabajos y su paciencia para seguir todo el proceso de evaluación y edición. Sin ustedes no sería posible esta compilación.



# Introducción: construyendo un estado del arte sobre los riesgos y desastres en Argentina

Este libro nació en las pausas para el café y los pasillos de un encuentro académico en la ciudad de Buenos Aires. Como todo encuentro, las interacciones que informalmente se generan entre sus participantes son tan valiosas como el intercambio formal que se da durante las presentaciones y debates. Ese espacio se dio en septiembre de 2012 durante el «Taller Regional en Gestión de Riesgos de desastres en Latinoamérica y el Caribe» organizado por International Council for Science (ICSU) y Regional Office for Latin America and the Caribbean (ROLAC), acogido por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Fue entonces que nos preguntábamos qué trabajos se habrían desarrollado desde la visión social de los desastres en la Argentina, cuál sería la diversidad de riesgos estudiados, cuáles las disciplinas involucradas y quiénes los profesionales que los investigan. En síntesis, pensamos que era necesario hacer una contribución al «estado del arte». Así surgió *Riesgos al Sur*.

Nos incentivaba pensar que una idea así sería atractiva no solo para un país, sino replicable en otros países de nuestro continente. Confiamos que este sea el comienzo de una nueva etapa de publicaciones.

La compilación de artículos que aquí se presenta tiene, con sus propias particularidades, análisis teóricos y evidencia empírica que ofrece, además de un panorama sobre los riesgos de desastres en Argentina, un punto de reflexión sobre las diferentes formas de abordar esta problemática desde las ciencias sociales.

Si bien en diversos foros y espacios académicos seguimos discutiendo la necesidad de clarificar conceptos y hacer abordajes consensuados, esta publicación muestra que no hay una forma única de desarrollar las problemáticas. El hecho de contar con una serie de trabajos producidos desde diferentes enfoques y por diferentes actores supone un ejercicio de integración del conocimiento. El resultado, creemos, no solo es una *radiografía* sobre los riesgos, los desastres y la gestión de los mismos, sino sobre las diversas formas en las que los entendemos y los buscamos resolver.

A modo de dar un orden a la publicación, los artículos se presentan siguiendo la tradicional regionalización argentina. Comenzamos con la ciudad de Buenos Aires y el Área Metropolitana en la cuales se destacan la desigualdad de riesgos de desastres. Por un lado Diego Ríos, bajo una perspectiva histórica, nos muestra con el caso de la baja cuenca del río Reconquista en el municipio de Tigre, cómo entre técnicas hidráulicas se construye y valoriza un espacio de riesgo en áreas inundables para la urbanización mediante barrios cerrados.

A su vez, Lucila Moreno, a través del trabajo de campo antropológico en un asentamiento informal de la cuenca del mismo río pero en el partido de San Fernando, evidencia cómo las políticas de regularización dominial formalizan la urbanización de estos barrios en áreas de riesgo.

Por otra parte, Diego Zenobi nos ofrece unas notas sobre el *santuario* de Croñañón y muestra el conflicto entre víctimas, políticos y psicólogos del incendio en el «boliche» (discoteca) ocurrido en 2004, enfatizando en el análisis de la memoria histórica.

Seguimos nuestro recorrido por el Litoral con tres artículos de uno de los casos más paradigmáticos en el país: las inundaciones en la ciudad de Santa Fe. En primer término, Sussan Baez-Ullberg aborda el desastre del 2003 a través del método etnográfico: su tesis es que la lógica de omisión de la burocracia santafesina explica la falta de preparación en esa inundación, contribuyendo a la normalización de los desastres en la ciudad y reproduciendo condiciones de vulnerabilidad social. En segundo término el artículo de Tamara Beltramino hace un análisis periodístico de las inundaciones de 1982-1983 y 2003, concluyendo que son los discursos políticos los que terminan por imponer la visión hegemónica de las inundaciones como si se trataran solo de «eventos naturales». Por último, el artículo de Eduardo Madariaga relata la experiencia de cómo a partir del 2007 la gestión de riesgos fue incorporada a la política pública local a través del Sistema Municipal de Gestión de Riesgos (SMGR) como un eje transversal de la planificación de la ciudad. Vale destacar la importancia del caso de Santa Fe por ser el primer municipio del país en incorporar la gestión de riesgos.

Continuando hacia el norte argentino, el artículo de Hortensia Castro analiza la trama de peligrosidades y vulnerabilidades dentro la complejidad de la cuestión ambiental en la Quebrada de Humahuaca, en la provincia de Jujuy. La autora destaca la tendencia en el aumento de los excesos hídricos y sus fenómenos asociados, en contraposición con la falta de integración de la gestión de riesgos en la gestión patrimonial de la Quebrada. Sobre el Noreste nos queda una pregunta: ¿qué otros trabajos se están desarrollando qué sería interesante conocer?

Descendiendo en nuestro mapa de riesgos hacia el centro del país, en Córdoba, Martín Demaría trabaja los incendios forestales, una problemática característica de esta provincia. El autor expone cómo el enfoque reactivo ha sido una constante en la gestión de los incendios que no son concebidos institucionalmente sino solo desde los organismos que combaten el fuego. De esa forma, cada



año se presentan incendios que son combatidos, pero no prevenidos. Su artículo analiza las dificultades institucionales de coordinación, manejo de información en la toma de decisiones y elaboración de políticas públicas en relación a esta amenaza.

Siguiendo por la región pampeana, Agustina Girado y Rosario Soledad Iturralde toman como caso testigo de la problemática de la Pampa Húmeda un conflicto socioambiental por agroindustria en el partido de Olavarría, provincia de Buenos Aires. Las autoras analizan históricamente las diversas transformaciones productivas que han dejado un saldo ambientalmente negativo, aludiendo a un desastre ambiental imperante en la región. Con un marco teórico basado en enfoques antropológicos, también hacen una reflexión sobre la percepción del riesgo como un mecanismo movilizador de las protestas y conflictos ambientales.

Por su parte, Anabel Calvo y Sandra G. Pereira presentan un trabajo desarrollado en uno de los sectores productivos más importantes de la Argentina: el sector agropecuario. Las autoras analizan la ley de Emergencia Agropecuaria (LEA), un instrumento público, y los Seguros Agropecuarios (SA), instrumento privado. El artículo expone las evoluciones de estos instrumentos y sus impactos en la gestión del riesgo. La implementación de las normas vigentes es resultado de un cambio progresivo de enfoque que las autoras revisan. Ambos instrumentos tienen alcances y límites tanto discursivos como prácticos que se caracterizan en el caso de la LEA por buscar desarrollar una visión prospectiva del riesgo y, para los SA, como un elemento de mitigación del riesgo en el sector.

Los dos trabajos sobre la región del Cuyo comparten la preocupación por las amenazas sísmicas. Por una parte Miriam Teresita Aparicio y María Isabel Balmaceda hacen un trabajo con docentes de nivel primario en el Gran San Juan para analizar las representaciones sociales sobre los terremotos. Su trabajo nos presenta además de una reflexión teórica, la metodología para la recolección de datos y permite, a través de la muestra, comprender los enfoques de los docentes sobre el riesgo sísmico. Sus hallazgos, reafirman la necesidad de seguir insistiendo en la diferencia fundamental entre fenómeno natural y desastres, así como amenazas y riesgos, entre otros aspectos que tienen incidencia en las maneras en que las sociedad se apropia de los espacios en relación al riesgo sísmico.

También enfocados en el sector escolar, aunque en este caso en la infraestructura, el artículo de Carolina Domizio, Francisco Calderón y Noemí Maldonado estudia la importancia de la seguridad de las construcciones escolares en el Gran Mendoza. El trabajo retoma los marcos internacionales, leyes, normas, reglamentos nacionales y locales, ofreciendo datos para comprender la relación entre daños y reglamentación, lo que sirve para evaluar los avances en prevención e identificar necesidades enfocadas a la reducción de daños y pérdidas humanas.

En la última escala de nuestro recorrido llegamos a la Patagonia, desde el Atlántico cruzando por la meseta hasta llegar a los Andes, nos encontramos con riesgos que serán estudiados en cuatro artículos. En la no tan conocida Línea

Sur de la provincia de Río Negro en la meseta norpatagónica, Ana Murgida y Elvira Gentile estudian cómo la tenencia precaria de la tierra, la falta de acceso al agua y la pobreza, sumadas a las sequías y la actividad volcánica, convergen en eventos catastróficos que profundizan la vulnerabilidad de los pequeños productores ganaderos de origen mapuche y criollo. Las autoras buscan develar cuáles son los umbrales de aceptabilidad del riesgo de los productores, así como también, cuáles son los amplificadores más destacados.

El siguiente artículo fue elaborado por los investigadores Celia Torrens, Elsie Jurio, Anahí Membribe y Germán Pérez. Ellos muestran cómo la implementación de políticas provinciales de desarrollo turístico, ha provocado diferentes problemas ambientales en aldeas de montaña tales como Villa Pehuenia, provincia de Neuquén. Los autores hacen una evaluación de los riesgos ambientales que surgieron a raíz de la creciente demanda de tierras para construcción inmobiliaria y concluyen con líneas de acción prioritarias de intervención en el territorio para reducir riesgos.

En relación directa con los impactos de la actividad volcánica en la Patagonia, tenemos el caso de la erupción del volcán Puyehue-Cordón Caulle en el 2011. Las caídas de ceniza y fenómenos asociados de estos volcanes en Chile tienen impactos directos sobre las localidades andino patagónicas de Argentina, tales como Villa la Angostura. El artículo presenta la experiencia de cooperación entre el sector científico, el sistema de protección civil, autoridades del municipio y representantes comunitarios en las acciones previas, durante y después de la erupción. Se analizan las debilidades y fortalezas para la gestión de riesgos. Se destaca esta cooperación interinstitucional como resiliencia ante los desastres. Los integrantes de este equipo son: Outes Valeria, Gustavo Villarosa, Agustín Delménico, Martín Gómez Lisarague, Débora Beigt, Carolina Manzoni y Marcos Arretche.

En el eje costero Playa Unión-Playa Magagna, en la provincia de Chubut, el trabajo de María Paula Ferrari y Alejandro Jorge Monti analiza cómo las transformaciones urbanas ocurridas desde principios de siglo XX hasta la actualidad promueven, modifican e incluso, agravan los procesos naturales de erosión costera. Para este escenario los autores proponen algunas iniciativas clave para la gestión costera y de riesgo.

En el cierre de esta compilación el trabajo de Carlos Gabriel Asato destaca la importancia de los desarrollos informáticos para la gestión de riesgos a nivel nacional. El artículo revisa los estándares de información y la información *on line* en el contexto de la «web de datos», donde abundan diferentes plataformas y dispositivos de acceso a la información. El autor explica que las posibilidades para evaluar diferentes tipo de amenazas y emergencias es más amplio del que está siendo usado y hace énfasis en la importancia de la interoperabilidad.

Como síntesis del recorrido por el país, el conjunto de artículos aquí compilados nos ofrecen una importante diversidad de riesgos construidos a raíz de diferentes variables tales como políticas públicas de acceso a la tierra y el suelo

urbano, la burocracia institucional, las visiones fiscalistas de los gestores, el manejo del territorio (o su no manejo), la infraestructura, las herramientas de gestión e información, así como la percepción del riesgo y la memoria histórica.

Esta publicación apostó a la diversidad confiando en que los autores, con sus miradas propias para descifrar los riesgos, vulnerabilidades, retos de gestión y significados de los desastres, nos ofrecen una visión general de la complejidad del territorio argentino sin perder de vista las particularidades locales.

Pensamos que el contenido del libro tiene un interés que va más allá de la Argentina: los lectores de Latinoamérica van a encontrar en los casos de estudio similitudes y diferencias que servirán de punto de contraste con sus países.

Ante esta diversidad, queda el reto de integrar el conocimiento a fin de consolidar un diálogo entre los diferentes actores que trabajan en la problemática para ofrecer elementos cada vez más afinados para la toma de decisiones y que se traduzcan en mejores opciones para la reducción de los riesgos en Latinoamérica.

Jesica Viand, ciudad de Buenos Aires

Fernando Briones, ciudad de México