

*VII SEMINARIO NACIONAL DE LA RED DE CENTROS ACADÉMICOS
PARA EL ESTUDIO DE GOBIERNOS LOCALES*

Buenos Aires, 15 y 16 de Septiembre de 2005

Autores: Bartolomé Mara;
Kisilevsky Graciela;
Rodríguez Carla.
Facultad de Ciencias Sociales, UBA

Gestión local del riesgo: Pergamino, una experiencia participativa hacia la gestión del riesgo ambiental

En este artículo presentamos algunos avances del proyecto sobre gestión local del riesgo que estamos desarrollando en Pergamino¹, con el objeto de aportar herramientas para la gestión orientadas a la disminución de vulnerabilidades sociales y ambientales vinculadas con la reducción del riesgo de inundación y el control de la contaminación durante las mismas. Pergamino es una ciudad de aproximadamente 100.000 habitantes, ubicada en el norte de la provincia de Buenos Aires en una de las principales regiones agropecuarias del país. Funciona como prestadora de servicios rurales y actualmente presenta una incipiente reactivación de la actividad industrial. Se encuentra surcada por los arroyos Pergamino (que la atraviesa de oeste a este) y Chu – Chu (norte – sur), sobre cuyos valles de inundación se desarrolló el proceso de expansión urbana ocupando una superficie que es receptora de los excesos hídricos.

¹ En realidad se trata de la articulación dos proyectos sobre gestión local del riesgo: a) un proyecto de Urgencia Social denominado "Instrumentos para la reducción del riesgo de inundación en Pergamino" financiado por la UBA, y b) otro denominado "Asociación público - privada para iniciar una gestión integral del agua en Pergamino: hacia un sistema de alerta temprana" financiado por el SEMA/IDRC. En ambos casos participan el Municipio, las comisiones de inundados, el Instituto Nacional del Agua, Área Urbana del IIGG – FCSOC y CENTRO estudios sociales y ambientales. En este artículo se presentan algunos avances correspondientes a los talleres del proyecto de Urgencia Social financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

La ciudad está sometida a inundaciones recurrentes, tanto fluviales como pluviales, cuyo impacto ha ido aumentando a lo largo del tiempo como consecuencia de un proceso de degradación ambiental y de vulnerabilidades crecientes (Herzer et al: 2003). En cada inundación el área anegada se contamina debido al arrastre de sustancias de diverso origen (efluentes domiciliarios, residuos sólidos, depósitos de agroquímicos, efluentes industriales, etc.), sumado a que el 25% de las viviendas no están conectadas a la red de provisión de agua y el 40% no lo está a la red cloacal², aumentando el riesgo de contaminación de agua de pozo con aguas servidas o efluentes domiciliarios³.

Esta situación plantea desde nuestra perspectiva la importancia del desarrollo de políticas de gestión local que aborden la mitigación del riesgo como un objetivo permanente de gestión. En el caso concreto de la ciudad de Pergamino históricamente el gobierno municipal no ha logrado generar un plan de ordenamiento urbano ni ha podido consolidar mecanismos institucionales de mitigación. Actualmente, se ha creado una Dirección Municipal de Defensa Civil y se están dando los primeros pasos para la elaboración de un sistema de alerta a la población.

El riesgo es un proceso complejo que se construye en múltiples escalas por lo cual su gestión en el plano municipal, no sólo requiere una visión de conjunto de la ciudad sino también la identificación de problemas e implementación de políticas en una escala micro territorial, de modo que se puedan atender las situaciones particulares y características específicas de los distintos grupos urbanos.

La necesidad de una gestión integral pero a la vez particularizada en los territorios específicos donde este riesgo se expresa requiere el desarrollo de metodologías específicas de identificación, concientización y reducción de los factores de riesgo a escala barrial y partiendo del cotidiano de los grupos específicos de población involucrados, especialmente aquellos más vulnerables.

La experiencia de los talleres que se presenta a continuación, puede ser una herramienta de identificación y concientización sobre los mecanismos de construcción del riesgo a escala barrial al mismo tiempo que una forma de concientización sobre las alternativas de mitigación disponibles. Concretamente, se trata de talleres desarrollados en barrios de la ciudad de Pergamino cuya población es vulnerable en términos socioeconómicos y en términos físicos a la inundación. En estos talleres participaron funcionarios del gobierno municipal y se trabajó con una metodología participativa de identificación de problemas y capacidades de gestión del riesgo.

² Fuente: Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Pergamino, 2004.

³ El análisis de calidad de agua potable realizado en dos barrios sin conexión a red luego de una gran inundación en 1995 que anegó el 60% de la ciudad, registró un nivel elevado de bacterias coliformes.

En general la literatura latinoamericana sobre gestión local del riesgo corresponde al análisis de casos en pequeñas comunidades de tipo campesino (Sánchez del Valle, 2002; Chuquisengo y Gamarra, 2001). En el caso de Pergamino, el planteo de una experiencia de gestión participativa constituye un desafío ya que se trata de una ciudad de tamaño intermedio con una trama social compleja y fragmentada, y con un tipo de gestión local marcado históricamente por la desarticulación tanto al nivel de las diversas instancias gubernamentales involucradas (municipales, provinciales y nacionales) como en el plano de los actores de la sociedad civil (Bartolomé, 2004; Bartolomé et al, 2000).

En este contexto, el desarrollo de talleres barriales constituyen una herramienta interesante en la medida en que:

Facilita el desarrollo de procesos de articulación e integración en la gestión de diversos actores locales de la sociedad civil - organizaciones y vecinos - con ámbitos del gobierno local.

Contribuye a una mayor fluidez y sistematicidad en el diálogo interactoral, lo que posibilita el desarrollo de una perspectiva más integrada de los problemas que se abordan.

El incorporar población de las áreas más vulnerables de la ciudad (en términos sociales y físicos), incentiva el desarrollo de una actitud activa por parte de esos sectores en el proceso de mitigación del riesgo de inundación y la generación de mejoras progresivas de su cotidianeidad.

Las comisiones de inundados y los vecinos se fortalecen en el plano organizativo, asumiendo un papel de sujetos activos en la gestión del riesgo.

¿De qué riesgo hablamos? : Un enfoque conceptual

Los desastres son el resultado de las acciones humanas. No se trata de acontecimientos geofísicos extremos y aislados sino que son manifestaciones de un proceso social, económico y político continuo desencadenado por un fenómeno natural, sicionatural o tecnológico que impacta en las condiciones de la vida cotidiana de una sociedad.

Por lo tanto, son el producto de la acumulación histórica de condiciones de riesgo y su ocurrencia esta ligada con los modelos de desarrollo económico, social, político, cultural y ambiental que contribuyen a generar y reproducir las amenazas y vulnerabilidades que, por sí mismas, constituyen las condiciones de riesgo (Lavell. et al, 2003).

La gestión - en tanto forma de intervención de los actores públicos y privados de una sociedad determinada – juega un papel central tanto en la conformación de los escenarios propicios a los desastres como en las posibilidades de reducir los niveles de vulnerabilidad existentes en la misma.

La gestión del riesgo involucra políticas de largo plazo para reducir las condiciones de vulnerabilidad a través de acciones de mitigación, diagnóstico, preparación y prevención, pero también abarca las estrategias de atención en la emergencia o capacidad de respuesta a los impactos inmediatos de un desastre.

Una de las características de la gestión del riesgo es que cruza múltiples actores y áreas de acción institucional⁴. Es precisamente esta diversidad de actores sociales y entidades “especializadas”, la que da a la gestión del riesgo un matiz sumamente complicado.

Para reducir la vulnerabilidad, la gestión de riesgo de desastre requiere de un proceso planificado, concertado, participativo e integral por parte de una comunidad, región o de un país (Chuquisengo y Gamarra, 2001). Esto supone la articulación de actores estatales y no estatales y la participación de la población y sus organizaciones en el proceso, generando un engranaje básico de las ideas, intereses y expectativas de los actores y la capacidad de establecer prioridades sobre las propuestas de intervención, así como el reconocimiento de las responsabilidades de cada actor que interviene.

En definitiva, la idea de articulación es central para el manejo de los riesgos y alude al desarrollo y fortalecimiento de vínculos entre los distintos actores, a partir del reconocimiento de la problemática que los involucra y en función de su posición y capacidad de intervención⁵.

Al mismo tiempo, un adecuado dimensionamiento del riesgo requiere un acercamiento de la gestión a los niveles micro - sociales y territoriales donde se genera un terreno más propicio para la concientización de la población. En este contexto la gestión local, municipal, zonal, comunitaria, barrial, aparece como una opción necesaria.

Por definición, la gestión local del riesgo es propia de los actores involucrados en un territorio específico, si bien puede requerir la intervención y apropiación de actores identificados con otros niveles territoriales que también actúan en lo local⁶, como por ejemplo, comités de cuencas hidrográficas, organismos provinciales y nacionales. En otras palabras, la "gestión local del riesgo" comprende un nivel territorial particular de intervención cuyos parámetros debieran referir a un proceso altamente participativo y adecuado para las características de los actores locales (Lavell, 2003:64).

Si bien la participación y la concertación son elementos importantes de todo proceso de gestión, el sentido práctico que se le da a estos términos en la práctica efectiva no es unívoco (Argüello Rodríguez, 2003). Así, las formas que toma la participación de las organizaciones

⁴ Además se vincula también con la gestión de los recursos naturales, la planificación urbana, regional y sectorial, con la gestión de la seguridad ciudadana y el desarrollo sostenible, entre otros aspectos.

⁵ Las formas que asuman estos vínculos pueden variar en contenido y organización pero en todo caso deben ser participativas y consistentes con los fines que motivan la coordinación de las acciones.

⁶ Muchas veces también de la concertación, coordinación y/o participación de agentes externos de apoyo y técnicos.

sociales y la población en los proyectos de gestión del riesgo comprende un amplio abanico que va desde el mero rol de informantes, o su participación como recursos (por ej. mano de obra), hasta la participación concebida como el involucramiento de las personas en tanto sujetos que conocen su realidad y tiene capacidades para transformarla y decidir en distintas etapas de la gestión.

Desde nuestra perspectiva, el sentido del término participación debiera acentuar el involucramiento activo de la población dentro de la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana. Esto supone que los actores locales y las organizaciones, sean sujetos activos del proceso de intervención y no meros objetos para llevar a cabo los objetivos que otros deciden. La reproducción de las condiciones de riesgo y vulnerabilidad se multiplica en los contextos de pobreza donde adquiere expresiones estructurales asociadas con las formas de segmentación social predominantes en la sociedad.

El trabajar con grupos sociales pobres de la ciudad en la concientización sobre los problemas que hacen a su riesgo cotidiano - en este caso asociados con el manejo del agua y la inundación - contribuye a focalizar el campo de la gestión local en aquellas áreas más críticas a la vez que promover mecanismos de organización para un manejo del riesgo a escala territorial.

Inundación y vulnerabilidad social en la ciudad de Pergamino.

El municipio de Pergamino se ubica al noroeste de la provincia de Buenos Aires y el 86,20% de la población reside en la ciudad cabecera.

En términos de vulnerabilidad socioeconómica, según los datos censales del 2001, el 10% de la población del municipio tiene necesidades básicas insatisfechas y el 17% de la población total del partido percibe planes sociales⁷ y concentra los Necesidades Básicas Insatisfechas (NBIs).

La vulnerabilidad física a la inundación se construye a partir de los siguientes indicadores: topografía, escurrimiento del agua, barreras físicas a dicho escurrimiento, presencia de pavimento, presencia de desagües y problemas de escurrimiento (Herzer, Caputo y Celis: 2003)⁸.

Las zonas de alta y muy alta vulnerabilidad física a la inundación de la ciudad de Pergamino, corresponden a zonas ubicadas sobre una topografía baja, generalmente asociadas a los

⁷ Según datos del Registro Único de Beneficiarios (RUB) de la Municipalidad de Pergamino a Noviembre del 2003.

⁸ En las zonas con vulnerabilidad física leve la probabilidad de inundación por efecto de la lluvia y/o del desborde de los cursos de agua es prácticamente nula. Los barrios con vulnerabilidad moderada, presentan riesgo de anegamiento mayor y la magnitud de las inundaciones que se registran no suponen la evacuación de un número considerable de pobladores. En los barrios con vulnerabilidad física alta existe una gran probabilidad de ocurrencia de inundación, frente a una lluvia intensa y/o crecida de los arroyos. Finalmente, aquellas zonas de la ciudad con vulnerabilidad muy alta presentan la mayor probabilidad de anegamiento severo con evacuación y alto impacto sobre las personas (Herzer, Caputo y Celis: 2003)

márgenes del arroyo Pergamino y/o del arroyo Chu-Chú y son acumuladoras de agua. La mayoría tiene desagües pero su capacidad de descarga está supeditada al nivel de los arroyos. Cuando los cursos de agua están crecidos y, además, se producen lluvias en el casco urbano, estas áreas acumulan los excedentes hídricos provenientes tanto de los arroyos como del escurrimiento superficial de las zonas altas de la ciudad. Adicionalmente, muchas de ellas presentan barreras físicas, como puentes, terraplenes de las vías del tren.

Es justamente en estas zonas donde se asienta población de menores recursos que reciben asistencia social y padecen las inundaciones recurrentes ⁹.

Concretamente, los talleres de identificación de riesgos se realizaron en los sectores más críticos de los barrios Jorge Newbery y José Hernández.

El área seleccionada del barrio J. Newbery se localiza sobre las márgenes del arroyo Chu – Chú y es una zona relativamente baja que antiguamente estaba ocupada por lagunas y bañados. El barrio se encuentra delimitado por calles cuyo trazado es más elevado que el terreno circundante y las vías de los ferrocarriles Gral. Manuel Belgrano (FCGMB) y Gral. Bartolomé Mitre (FCGBM) actúan como obstáculo para el escurrimiento del agua ¹⁰.

Dentro del área de convocatoria del taller se distinguen dos zonas de características socioeconómicas diferenciales: una zona de "asentamiento" con un perfil social de alta precariedad ("Sector A")¹¹ y la otra que combina población de perfil social medio con diversas situaciones de pobreza por ingreso ("Sector B")¹². El nivel de organización de los vecinos presenta también diferencias según los sectores del barrio identificados. En la zona del asentamiento, no se registran experiencias previas de organización ni espacios de socialización comunes. En cambio los vecinos correspondientes al Sector B, cuentan con alguna experiencia de trabajo en la sociedad de fomento del barrio y en partidos políticos. En el caso del barrio José Hernández se trabajó en una de las áreas más vulnerables social y física a la inundación que incluye a la población afincada en torno al valle de ocupación del Arroyo Pergamino y su afluente el Arroyo Chu - Chu.

⁹ Entre los barrios que se inundan recurrentemente se encuentran: Jorge Newbery, Manuel Belgrano, Güemes, La Amalia, José Hernández, Virgen de Guadalupe, Kennedy.

¹⁰ Además, es una zona acumuladora del agua proveniente de otros barrios de la ciudad y de los campos circundantes que escurre hacia el arroyo Chu - Chú.

¹¹ Las viviendas son precarias, con paredes de ladrillos, cartón o chapa, techos de chapa, pisos de portland, baños con instalaciones precarias o letrinas y sin cloacas. En algunos casos, la electricidad y el agua corriente provienen de conexiones clandestinas, algunas viviendas tienen bombas manuales para la extracción de agua, así como canillas comunitarias de provisión de agua. Los accesos al barrio no están asfaltados en algunas áreas, las calles están mejoradas aunque no tienen banquetas o se convierten en senderos de tierra y pasto sin ningún tipo de trazado ni infraestructura. Según un informe de las asistencias sociales de la Secretaría de Acción Social del municipio, el sector de asentamiento presenta características de pobreza estructural con familias numerosas, que son mayoritariamente beneficiarias de planes sociales.

¹² Las viviendas presentan niveles moderados de precariedad y están provistas de los servicios de agua, electricidad y gas. Se trata de una zona de viviendas bajas, principalmente de ladrillo y chapas, que se distribuyen de manera dispersa, con una marcada presencia de terrenos baldíos. Se observa un fuerte deterioro de los accesos y calles que son en su mayoría, de tierra, sin cordón cuneta, ni zanjas. El arroyo Chu - Chú atraviesa el sector a cielo abierto, desde el límite norte del barrio hasta las vías del F.C.G.B. Mitre, donde comienza su entubado. A lo largo del mismo, se observa acumulación de residuos y malezas que adquieren mayor presencia al comienzo al entubado, en los puentes y alcantarillas que lo atraviesan.

El taller se convocó en un área atendida por la asistencia social denominado coloquialmente “la villa del Hernández”¹³: es el sector más crítico y deteriorado en términos socioambientales y además de ser una de las zonas históricamente afectadas por inundaciones y anegamientos. Dentro del área trabajada, puede distinguirse un área de "asentamiento" localizada sobre terrenos fiscales en las orillas de los arroyos, cuyas condiciones de precariedad socio-ambiental son muy críticas. A diferencia del barrio Newbery que no tiene un centro de salud ni delegaciones públicas de Acción Social, este barrio se caracteriza por la fuerte presencia de las instituciones de asistencia social pública.

"El barrio tiene la palabra": una experiencia práctica de identificación y gestión de riesgos

Para diseñar y desarrollar los talleres, se efectuaron una serie de actividades con las organizaciones e instituciones participantes¹⁴ que tuvieron por finalidad implementar espacios de consenso entre las contrapartes, en los que pudieran expresar sus intereses y delimitar sus responsabilidades. Así se identificaron y acordaron las zonas a trabajar, se distribuyeron las tareas requeridas para llevarlos a cabo; y se fijó un cronograma de trabajo. Los primeros talleres, denominados "El barrio tiene la palabra" tuvieron por objetivo desarrollar una conciencia de la conformación colectiva de las condiciones de riesgo de inundación y de las capacidades sociales de intervención vinculadas a políticas de mitigación que vayan más allá de las obras y de la emergencia. Específicamente la propuesta era avanzar en un primer diagnóstico a nivel barrial a partir de:

- la identificación de factores de riesgo críticos percibidos por los vecinos,
- la identificación de capacidades sociales para la gestión del riesgo de inundación, vinculadas a la mitigación, a través de medidas no estructurales

avanzar en la formulación de mecanismos de mitigación del riesgo.

El trabajo se organizó en las siguientes etapas:

La construcción de un mapa de factores de riesgo: consistió en identificar factores de riesgo, caracterizar la naturaleza de su peligrosidad y establecer su localización en un plano de la zona.

¹³ Un área de mayor precariedad socio habitacional (generalmente denominado como “la villa del Hernández”) delimitado por las calles Mazzei – Buccar – el arroyo Pergamino (Makintach) – y Colodrero. En esta área predominan las viviendas de ladrillo sin revocar, techos de chapa y pisos de tierra. La población que vive a la vera del Arroyo Chu – Chu y del Pergamino se encuentra asentada en terrenos fiscales pertenecientes a la Dirección de Hidráulica de la Provincia de Buenos Aires conformando asentamientos irregulares.

¹⁴ La Municipalidad de Pergamino (a través de la Secretaría de Obras Públicas y la Dirección de Defensa Civil), la Comisión de Seguimiento de Obras Pluviales de Pergamino (COSOPPER), y la Comisión de Inundados de Pergamino (CIDEPER). Y como contraparte externa del proyecto: integrantes del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (IIGG - FCSOC), y el equipo de CENTRO, Estudios Sociales y Ambientales

El reconocimiento de la **dinámica que asumen estos factores en situaciones de inundación.**

La identificación de actores, capacidades y recursos para afrontar problemas vinculados con el riesgo de inundación. **Los participantes seleccionaron un factor de riesgo y comenzaron a pensar el modo de afrontarlo. En este proceso, se apuntó a que identifiquen las capacidades propias, así como a otros actores con los que pueden vincularse para disminuir el riesgo.**

Los resultados pueden sistematizarse en dos tipos de productos: un mapa de riesgo (ver Anexo Mapas) y unas primeras acciones acordadas para intervenir en los problemas identificados.

En ambos sectores, los problemas identificados se relacionan con elementos de vulnerabilidad física a la inundación (topografía, escurrimiento del agua, barreras físicas a dicho escurrimiento, presencia de pavimento, presencia de desagües y problemas de escurrimiento) y factores vinculados con deficiencias en la infraestructura barrial y con condiciones de vida vinculadas con la pobreza. Fundamentalmente, la ausencia o precariedad de la infraestructura barrial y la provisión de servicios de agua y electricidad y la topografía del terreno.

Los factores de riesgo señalados por los vecinos pueden clasificarse en los siguientes temas: los factores que obstaculizan el escurrimiento y/o desagüe del agua, factores de riesgo relacionados con la salud, y factores vinculados con las vías de acceso al barrio.

Los principales factores que obstaculizan el escurrimiento del agua generando problemas de anegamientos y/o estancamiento son: la acumulación de basura y residuos¹⁵ en las márgenes de los arroyos y en el barrio en general¹⁶, también se mencionaron desniveles del terreno, puentes, desagües y alcantarillas obstruidos por residuos y malezas; banquetas de las calles obstruidas por basura y/o tierra. La inadecuada disposición de la basura y residuos así como la irregularidad en el servicio de recolección de la basura fueron planteados como un problema prioritario en los talleres de ambos barrios.

Otro factor problemático es el de los accesos a los barrios, el predominio de calles de tierra y el deterioro de las mismas provocan dificultades de tránsito peatonal y vehicular por el barro y la acumulación del agua cuando llueve.

También se identificaron un conjunto de factores por su impacto sobre la salud como, por ejemplo: la contaminación de los arroyos Pergamino y Chu - Chú con desechos cloacales y

¹⁵ Se considera basura a todo desecho descartado al que no se puede dar uso. Residuo es aquel desecho descartado que puede ser re utilizado para un fin. Por ejemplo: vidrios metales, plásticos, papel, residuos orgánicos que pueden ser reciclados.

¹⁶ En las áreas de asentamiento irregular de ambos barrios, se distingue entre los residuos domiciliarios y aquellos provenientes del acopio por el "cartoneo".

distinto tipo de residuos que se arrojan a sus aguas, el agua estancada en las cunetas de las calles, la disposición de los efluentes domiciliarios a la calle con el consiguiente estancamiento del agua en las cunetas (generan malos olores y son posibles fuentes de contaminación y enfermedades), proliferación de moscas, mosquitos y ratas, los pozos ciegos al tope o rebalsados y la mala calidad o falta de agua potable, etc.

Estos problemas adquieren una configuración más crítica en las zonas de asentamiento irregular de ambos barrios. En particular por la falta de provisión de servicios de agua y electricidad o conexión casera a los mismos, la precariedad y/o ausencia de infraestructura barrial y el estar localizados en el valle de inundación de los arroyos. La irregularidad de la situación dominial constituye un factor de vulnerabilidad estructural de esta población ya que se constituye en un obstáculo para el mejoramiento y/o solución de muchos de los problemas identificados como por ejemplo el de la provisión de servicios, o el mejoramiento de la infraestructura barrial.

En un segundo momento de trabajo, se analizó la dinámica de cada uno de estos factores durante una inundación, coincidiendo en general en la intensificación de sus efectos negativos.

Con la inundación (o incluso con una lluvia intensa), los factores mencionados adquieren una dinámica que complica las condiciones ambientales de estos barrios. El agua, arrastra la basura y la dispersa, mezclándose con el agua estancada; los obstáculos al escurrimiento hacen que algunas zonas quedan anegadas generando dificultades para el acceso peatonal y de vehículos.

Durante la inundación muchos de los pozos ciegos - que no tienen tapas - se rebalsan generando problemas de contaminación más allá del momento de inundación misma. Además, con la dispersión de su contenido, se contaminan los pozos y conexiones de agua para consumo con los consiguientes problemas para la salud. Por último, el estado de los accesos se vuelve intransitable, no sólo en situación de inundación sino simplemente por lluvias, ya que se encuentran muy deteriorados y carecen de mantenimiento.

Por todo esto, se acordó en que una manera de disminuir las consecuencias negativas de la inundación en el barrio, era comenzar a actuar sobre dichos factores y modificar conductas. La presencia de los funcionarios de gobierno permitió que al diseñar las acciones, además de identificar sus propias capacidades, pudieran alcanzar acuerdos con dichos funcionarios para la concreción de algunas de ellas.

Las acciones acordadas en la etapa final de trabajo tendieron a concentrarse en la resolución del problema de la basura y de los obstáculos al escurrimiento del agua identificados (fundamentalmente relacionados con el estado de las calles y los desagües). Entre otras

acciones se planificaron y concretaron actividades relacionadas con la organización de la disposición de basura por los vecinos del barrio apoyadas por campañas de información y concientización¹⁷ y la realización de jornadas de limpieza de terrenos baldíos.

En las áreas de loteo regular los vecinos se organizaron para mejorar la provisión de servicios como, por ejemplo, la colocación de cloacas en algunas cuadras del Barrio Newbery y las mejoras de algunas calles.

Estas actividades se concretaron en un tiempo dispar pero en todo caso requirieron acuerdos y organización entre los mismos vecinos y la coordinación con el gobierno municipal. Resulta importante destacar la generación de una dinámica de reuniones y acuerdos con funcionarios municipales en los barrios en los que se intervino organizadas con la ayuda de las comisiones de inundados.

Para colaborar con las campañas propuestas, el área de estudios urbanos de la UBA Y CENTRO elaboraron material de difusión sobre los riesgos de "la basura" para la salud. También se diseñaron instrumentos de apoyo para facilitar el proceso de seguimiento y sistematización de las acciones posteriores por parte del Grupo de Apoyo Local (comisiones de inundados y estudiantes de trabajo social) y los vecinos de las zonas trabajadas.

Como puede observarse estas actividades descansan principalmente sobre las capacidades de los vecinos para organizarse, conocer sus derechos expresados en la normativa municipal, y organizarse para efectuar un seguimiento general de su cumplimiento, ya que la recolección es competencia del gobierno municipal.

Además se identificaron otros actores de apoyo externo las comisiones de inundados que se comprometieron a colaborar con las tareas de organización y difusión que las acciones propuestas requerían. También se pensó que un lugar de referencia como los Centros municipales de Desarrollo Comunitario, escuelas y jardines de infantes al que asisten los niños del barrio y los jóvenes de los ecoclubs¹⁸ podían sumarse en estas campañas.

En el caso del barrio Hernández, los vecinos participantes del taller acordaron realizar un relevamiento barrial para localizar las obstrucciones y los elementos que dificultan el escurrimiento del agua, para luego identificar posibles soluciones. Estas actividades se están llevando a cabo con el apoyo de las comisiones de inundados, y el Centro de Salud. El

¹⁷ En relación con la disposición de los residuos domiciliarios, se planteó la organización de una campaña de información sobre los días, horarios, y sitios predeterminados para la disposición de los residuos en función del recorrido de la recolección municipal. También se propuso apoyar esta campaña con la difusión de información sobre los riesgos de la basura para la salud.

¹⁸ Los ecoclubs son un tipo de ong ambientalista que trabaja a partir de la asociación de adolescentes y jóvenes en actividades de concientización vinculadas con la protección del medio ambiente. En Pergamino hasta el momento se han ocupado predominantemente de la temática de los residuos urbanos como por ej. el plan de recuperación de residuos sólidos urbanos que desarrolla el municipio.

relevamiento será presentado a las autoridades municipales, a quienes se les solicitará materiales necesarios o una intervención en particular.

En el caso de este barrio, también se acordó organizar una campaña de concientización para evitar que las aguas servidas de los domicilios vayan hacia las calles.

Estas iniciativas de trabajo constituyen un primer paso en un largo camino de aprendizaje de las capacidades y potencialidades de la organización colectiva para resolver los problemas y reducir los riesgos del barrio.

Los mapas de riesgo elaborados por los vecinos se digitalizaron y, junto con un documento donde se sistematizó los problemas identificados, fueron entregados a las contrapartes locales fueron distribuidos por estas a los vecinos participantes del taller.

Algunas conclusiones

a) ¿Qué nos enseñó la experiencia de los talleres con respecto a la importancia que la gestión se exprese en un nivel territorial?

Los talleres permitieron explicitar para los vecinos y para los funcionarios municipales el modo específico en que los riesgos se expresan y construye en el territorio. En particular el rol que desempeñan en la generación de los mismos y en su mitigación a partir de los recursos y capacidades presentes en su cotidianeidad como por ejemplo: la organización de jornadas de limpieza y la búsqueda de consensos y acuerdos para ordenar la disposición de los mismos.

Por otra parte permiten distinguir aquellos problemas que se originan por conductas y prácticas a nivel barrial (como por ejemplo la disposición de basura en sitios inadecuados o la obstrucción de desagües con las mismas) de aquellos que se vinculan con factores más estructurales vinculados con las condiciones de pobreza y falta de infraestructura de las áreas más marginales y marginalizadas de la ciudad (como la falta o deficiencia en la provisión de servicios y en la infraestructura barrial).

Y en relación con lo anterior, permite deslindar responsabilidades y establecer los límites y posibilidades de intervención para su mitigación. Por ejemplo el problema de la basura se puede comenzar a solucionar con recursos propios como la organización y coordinación del manejo de los residuos como parte de la vida cotidiana de los vecinos. En cambio, otros problemas como el asentamiento en el valle de inundación de los arroyos, la falta de infraestructura barrial y de servicios adecuada, etc. requieren soluciones más estructurales y de largo plazo en el que las políticas públicas tienen el rol fundamental.

Finalmente, la experiencia nos permitió tener una idea de la relación entre los vecinos de estos barrios pobres y vulnerables con el gobierno local. En principio el predominio de una articulación pasiva y poco participativa como sujetos de la asistencia social del gobierno, así como de una posición exclusiva de demanda. Desde los funcionarios de gobierno, las

dificultades en las prácticas de comunicación y escucha de las necesidades de estos vecinos en su territorio.

En este contexto, las primeras iniciativas de organización y acción planteadas a partir de los talleres pueden aportar a un camino de gestión más permeable a las particularidades en las que se expresa el riesgo en el territorio y al desarrollo de mecanismos más abiertos que se alimenten de la organización activa de los vecinos en su entorno.

Para finalizar...

La gestión local del riesgo es un proceso continuo que requiere de la participación de un conjunto de actores sociales locales, estos primeros pasos permitieron:

la incorporación activa de los vecinos en un proceso de reflexión sobre los problemas identificados y las soluciones posibles.

Iniciar una dinámica de articulación entre actores de gestión local: municipio - comisiones de inundados, vecinos y otros actores.

Generar vínculos entre los vecinos a partir del reconocimiento mutuo como parte de una misma problemática de riesgo y la identificación de las posibilidades propias de intervención

Establecer un "grupo de apoyo local" (GAL) conformado por las comisiones de inundados, estudiantes y vecinos que se fortaleció con el desarrollo de los talleres y que continúa trabajando en el tema dentro y más allá del proyecto

Una gestión del riesgo ambiental resulta impensable sin la concientización y el compromiso efectivo de los actores sociales locales, lo cual sólo es posible a través de una escala de trabajo micro - social y territorial. En este sentido, el desarrollo de metodologías de diagnóstico de factores de riesgo y de intervención como la experiencia presentada constituye un elemento esencial para una política de prevención y mitigación del riesgo de inundación en Pergamino.

La propuesta de trabajo a partir de los talleres constituyó una forma de ajustar o adecuar criterios de gestión al terreno, en términos físicos (construcción de mapas de riesgo por zona de barrio) y en términos sociales (identificación de los problemas y acuerdos de acción entre los vecinos). Esto se logró principalmente a través del trabajo conjunto de las organizaciones de inundados con los vecinos junto con los funcionarios de gobierno y defensa civil en los talleres.

Uno de los objetivos de la Junta de Defensa Civil de Pergamino es la elaboración de un mapa de riesgo de la ciudad y una metodología para su actualización. Esta experiencia piloto de

identificación de factores de riesgo puede constituirse en una herramienta de trabajo para la defensa civil en el resto de los barrios de la ciudad.

También puede constituir un insumo para la conformación de un mapa de riesgo a escala urbana, integrando la escala micro barrial con la escala de la ciudad.

Esta posibilidad de integración de los niveles de gestión del riesgo en Pergamino se ve potenciada por un proyecto para el desarrollo de un Sistema de Alerta Temprana que permitirá consolidar y ampliar la efectividad en la prevención y reducción del riesgo de inundación.

La gestión local del riesgo de inundación es un proceso de construcción complejo, continuo y de largo plazo que requiere el compromiso, movilización y coordinación de los diversos actores e instituciones de la sociedad local en función de una hipótesis de riesgo. Sólo en la medida en que la población visualice los factores de riesgo como un verdadero problema social será posible que se movilicen y articulen para reducir los riesgos que afectan su vida cotidiana.

En este sentido, la concientización y movilización de los sectores vulnerables a través de metodologías participativas de gestión contribuye a fortalecer los mecanismos de prevención y mitigación del riesgo de inundación.

Bibliografía

- Argüello Rodríguez (2003) "Gestión local del Riesgo: Capacitación e investigación participativa. Elementos teóricos y metodológicos para el caso del Bajo Lempa. El Salvador". Documento de trabajo. Programa de fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones locales en la gestión local del riesgo, alerta temprana y desarrollo local - Proyecto: Fortalecimientos de las organizaciones locales y comunitarias en el Bajo Lempa, El Salvador (ATN/KB-7346-ES), Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobierno de El Salvador.
- Bartolomé, M.; Caputo, M.G.; Celis, A.; Gurevich, R.; Herzer, H.; Petit, H.; Rodríguez, C. (2000) Gestión Municipal. Pergamino: Ciudad en Riesgo. Contribución al Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires: Municipios y Políticas Sociales. Honorable Senado de la Nación, Argentina.
- Bartolomé, M. (2004) La construcción social de la inundación en Pergamino. Las versiones de la inundación y su incidencia en la gestión. Tesis de Maestría sin publicar, Maestría en Antropología Social del IDES - IDAES - UNSAM; Argentina.
- Chuquisengo, Orlando - Gamarra, Luis (2001): Propuesta metodológica para la gestión local de riesgos de desastre. Una experiencia práctica, Lima, ITDG.
- Herzer, H; Caputo, M.G.; Celis, A. (2003) Prevención y reducción de los impactos causados por inundaciones – Argentina: El caso de Pergamino. Proyecto CEPAL/GTZ “Prevención y reducción de los daños causados por desastre”. En prensa.
- Lavell, Allan et al (2003): La Gestión Local del Riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. CEPREDENAC - PNUD, Panamá.
- Sánchez del Valle, Rosa (2002): Lecciones aprendidas en la gestión local del riesgo. Proyecto Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres (FEMID), FEMID - GTZ.
- Sánchez del Valle, Rosa (2002): Sistematización y documentación de proyectos: Manejo del Riesgo Local en Ahuachapán, El Salvador (MARLAH); Prevención y Control Local de Incendios Forestales, Guatemala (PRECLIF); Sistema de Alerta Temprana en los volcanes de Pacaya y Fuego, Guatemala (PREVOL), Auswartiges Ant - GTZ.