

LA PROBLEMÁTICA DE LAS INUNDACIONES EN ÁREAS URBANAS COMO PROCESO DE OCUPACIÓN, UN ENFOQUE ESPACIO-TEMPORAL. EL CASO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.*

Alicia Lindón **

Desde una perspectiva geográfica, interesada en las problemáticas sociales y su expresión territorial, comencé a trabajar el tema de las inundaciones que reiteradamente afectan a diferentes áreas de la ciudad de Buenos Aires¹. Al respecto, he observado que al plantear el tema en distintos ámbitos académico-profesionales inmediatamente genera interés y cobra relevancia por sí mismo. Estas condiciones alentaron mi labor, así intenté abordar el tema desde diferentes vías, y en todos los casos observé que el interés general por el tema en realidad lo era por una respuesta solución de carácter operativo; tal vez ello se vincula al esperar la “recomendación” del especialista, o tal vez el problema por sí mismo así lo exige. En cuyo caso entiendo que desde la geografía difícilmente se puedan encontrar esas respuestas, como si se podría efectuar desde una visión más técnica, por ejemplo desde la ingeniería hidráulica.

Ante esta situación mi planteo fue: ¿es posible que la geografía no pueda aportar a una cuestión que justamente materializa la relación sociedad / naturaleza? En principio la pregunta se presenta absurda y contradictoria con la larga tradición geográfica, precisamente por referirse a una problemática urbana (social) ligada a una dinámica natural. Ahora bien, ocurre que al abordar la cuestión de las inundaciones reiteradas en áreas metropolitanas se está incursionando en una problemática de “un espacio ya producido”, con la consecuente imposibilidad de “desocupar” las áreas inundables ocupadas. Ello se enlaza con la producción del espacio urbano y la perdurabilidad de las estructuras físicas respecto a los procesos socio-económicos que les dieron origen. De donde nuevamente surge la necesidad de respuesta técnica, o bien, a mi entender se abre una nueva vía, a través de la racionalidad con que la sociedad en diferentes tiempos incorporó cada una de estas áreas al proceso de urbanización. Este enfoque permitiría una aproximación más adecuada a los problemas estructurales de la sociedad y en consecuencia, proporcionaría algunos lineamientos para la práctica social. Así las áreas inundables ocupadas vienen a constituirse en síntesis histórica de complejos intereses y relaciones sociales.

* Ponencia presentada al II Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo, marzo de 1989.

** Becaria de investigación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET- en el Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Domicilio: Los Mayas 1375. Ituzaingó. C.P. 1714. Bs.As. Argentina.

¹ Esta ponencia se basa en el trabajo de investigación “Ciudad de Buenos Aires: producción de espacio urbano en sitios vulnerables a inundación, 1580-1880”, realizado mediante una beca de iniciación del CONICET y se continúa actualmente a través de beca de perfeccionamiento de la misma institución.

Desde esta concepción la propuesta parte del tratamiento de la relación sociedad / naturaleza materializada en el proceso de ocupación de las áreas inundables. El esquema teórico-metodológico de aproximación a la problemática, implica:

- a) La revalorización del enfoque espacio-temporal, considerando en el tiempo no como un continuo sino diferenciable en secuencias o periodos con rasgos específicos dados por interrelaciones particulares de los distintos hechos sociales², y materializado en espacio. Así, una perspectiva espacio-temporal permite comprender los mecanismos de las transformaciones del todo sociales y su expresión espacial. Al estudiar la ocupación desde esta visión se hizo necesario introducir el concepto de proceso, como “la evolución seguida por un fenómeno – lo urbano en este caso- apegado a leyes provenientes de la recurrencia de determinaciones propias”³
- b) La definición de las áreas inundables, para lo cual se evaluó oportuno recurrir a las condiciones del sitio, entendidas no como algo dado y estático sino como componentes dinámicos del medio. Por ello, no sólo se han incluido en esta categoría aquellas condiciones naturales originarias sino también otras socialmente producidas y que vienen a formar parte del medio tanto como las primeras, como es el caso de la topografía creada a través de sucesivas nivelaciones del terreno. Se destaca su consideración por que dan la base material de las relaciones sociales, en parte condicionándolas y en parte incorporándose a dichas relaciones.

En función de la problemática que se aborda solo resultaron relevantes aquellas condiciones de sitio que se vinculan con el riesgo natural a inundación, es decir, topografía, pendiente y permeabilidad.

Al considerar las áreas inundables se lo hizo desde la vulnerabilidad⁴ ya que como concepto síntesis de la relación sociedad / naturaleza alude a la posibilidad de inundación en

² SANTOS, Milton, 1975. “Relaciones espacio-temporales en el mundo subdesarrollado”, CENDES, Caracas.

³ CARRION, Fernando, 1986. El proceso de urbanización en el Ecuador del siglo XVIII al siglo XX. CIUDAD, Quito.

⁴ Un tratamiento semejante de las diferencias entre riesgo y vulnerabilidad presentan R. López Recendez y J. Cervantes Borja para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en: LOPEZ RECENDEZ et al, 1986. “Control del crecimiento urbano de la zona metropolitana de la ciudad de México en un entorno de amortiguamiento”, Congreso Latinoamericano de Áreas Metropolitanas, Buenos Aires.

También aborda el tema desde un enfoque semejante M. A. Fernández de Castro para la ciudad de Quito, particularmente relacionados con los procesos tectónicos en FERNADEZ DE CASTRO, 1987. “El medio físico de Quito: sus limitaciones y su incidencia en la adaptación del hombre”. IPGH, Quito.

relación a las condiciones efectivas en que se ha concretado la ocupación, a diferencia del riesgo que plantea dicha posibilidad en función de las condiciones naturales. Por ejemplo, el valle inferior del arroyo Maldonado durante los siglos XVI y XVII se presentaba como una zona de alto riesgo natural a inundación, aunque no vulnerable; desde fines del siglo pasado, en tanto se consolidó la ocupación, su vulnerabilidad se hizo manifiesta; al tiempo que el riesgo natural a inundación era prácticamente el mismo en uno y otro momento. Esto significa que, según sean las condiciones en las que se afianza la ocupación de estos sitios, el riesgo resulta atenuado o potenciado; que ocurra una u otra cosa depende de la racionalidad histórica en la cual se da esa instancia del proceso de urbanización.

- c) El análisis de los agentes sociales que participan en este proceso, sus modalidades de gestión y también los patrones de valorización del espacio que sostienen, en tanto dichos agentes sociales en su accionar desarrollan sistemas de relaciones que se incorporan en la conformación espacial.

Se hace necesario incorporar a este esquema de análisis el concepto de apropiación entendida esta, como una forma de arraigo material al medio urbano, a través de la cual los pobladores estructuran una red de relaciones sociales, políticas y económicas con otros sectores de la ciudad, mediante las cuales se aseguran una estrategia de supervivencia. En su carácter subjetivo, la apropiación es el modo particular con que cada grupo hace suyas las pautas culturales.⁵ Este arraigo al medio no resulta de la elección de todos los grupos sociales, sino más bien, de la dedicación de algunos y de la mediación de los mecanismos del precio y la propiedad de la tierra urbana.

Como la perspectiva seguida incluye el supuesto básico de que el proceso de urbanización se reproducen las desigualdades sociales, a través, entre otras, de las formas de segregación urbana, el concepto de apropiación tiende a indagar esa afirmación, siempre en relación con los sitios inundables. Es decir, permite ahondar acerca de las particulares articulaciones históricas establecidas entre: apropiación del espacio urbano y condiciones de sitio. El análisis de esa relación ofrece la ventaja de permitir un acercamiento al tema de la incidencia de los sitios vulnerables a inundación en la materialización de patrones de segregación urbana. La propiedad de la tierra, a través de los mecanismos de formación de los precios, media en la

⁵ MORINIGO, José, 1987. "Dos estrategias de apropiación del espacio urbano" en: Boletín de Medio Ambiente y Urbanización, No 20, CLACSO, Buenos Aires.

apropiación segregada del espacio urbano, que se expresa como una división social de la ciudad.⁶

Las condiciones de sitio planteadas en estos términos e incorporadas al proceso de urbanización como pautas de valorización, se constituyen, asimismo, en condiciones de fertilidad urbana, y como tales inciden en el precio de la tierra urbana.⁷

Abordar esta problemática desde la óptica de los procesos lleva a reflexionar acerca de la variación en la incidencia que en los patrones de segregación han tenido las condiciones de fertilidad urbana y otras condiciones, como la ubicación. La ubicación no sólo influye en la valorización del espacio por distancia, sino que también lo hace por ventajas específicas de localización; en este sentido, particularmente relevante es la ubicación en relación con la construcción de obras de consumo colectivo.⁸

La realización de dichas obras altera las pautas de valorización de un determinado espacio, tanto si las mismas se inscriben en la instancia de incorporación al ámbito urbano,⁹ como si son realizadas en tierras ya incorporadas, produciendo un cambio en la jerarquización del área. Esto implica que ante un cambio en el valor del espacio, se modifica el uso social, la apropiación, y en última instancia la división social de la ciudad. Pero las obras de consumo colectivo que desencadenaron este proceso no necesariamente afectan la vulnerabilidad a inundación del área.¹⁰

El estudio de los procesos sociales que se materializaron en la ocupación de las áreas inundables llevó a indagar dicha problemática desde el momento mismo de la fundación de la ciudad de Buenos Aires (ocurrido en 1580), siempre a la luz de los criterios de valorización territorial presentes en cada momento histórico, de

⁶ Maruja Acosta y Roberto Briceño León abordan la cuestión de la división social de la ciudad en su trabajo “Ciudad e Ideología” en ACOSTA Y BRICEÑO LEON, 1987. Ciudad y Capitalismo, Ediciones de la Biblioteca, U. C. V. Caracas.

⁷ “La fertilidad urbana son las características físicas para soportar los usos urbanos, la resistencia del terreno, su orientación, etc.”. CLICHEVSKY, Nora, 1974. “El mercado de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires en el período 1943-73” , Programa de Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional. ITDT-CEUR, Buenos Aires.

⁸ Con el Concepto de obras de consumo colectivo se alude a todos aquellos objetos materiales que dan sustento a los medios de consumo colectivo. LOJKINE, Jean, 1979. El marxismo, el estado y la cuestión urbana, Siglo XXI, México.

⁹ Etapas del proceso de producción de espacio urbano que Fernando Carrión de nomina “constitución de la tierra urbana (ampliación del valor de uso complejo gracias al proceso urbano global), y habilitación del suelo urbano (dotación de infraestructura...)” en: CARRION, Fernando, 1987. Quito, crisis y política urbana, CIUDAD, Quito.

¹⁰ Se hace referencia al proceso conocido como “renovación urbana de tipo espontánea”, en el que un cambio en el valor de un área desencadena el cambio en su uso social. BRICEÑO LEON, 1987, op. Cit.

donde surgió como la racionalidad fundadora sentó estrictamente las bases de la valorización del sitio a través de la normativa compilada en la Legislación de Indias.¹¹ La elección del sitio fue seguida inmediatamente por la ocupación-apropiación concretada en la toma de posesión formal y en la instalación material. La producción de la tierra en urbana se constituyó a través del fraccionamiento y distribución entre los primeros pobladores, expresando aquél reparto de tierras –a través de la ubicación y el tamaño- la diferenciación social de los primeros pobladores. De esta forma, el proceso de producción de espacio urbano en la ciudad de Buenos Aires se desencadenó a partir del acto fundacional y no como resultante de un proceso de urbanización, situación que expresa el peso que adquirieron en Latinoamérica las instituciones implantadas – y previamente elaboradas-,¹² como condicionantes del proceso de ocupación. La traza urbana y el ejido fueron delimitados en la zona más alta de la planicie (el alto), más allá de estos límites el terreno descendía, por el Norte y por el Sur, a las áreas bajas que constituían las cuencas de los arroyos Terceros (Tercero del Medio y Tercero del Sur); y hacia el Este se hallaba el Bajo del Río de la Plata.

En esta etapa, en que el grupo social asentado era reducido y escasamente diferenciado, las áreas inundables no fueron ocupadas sino que por el contrario, comenzaron a funcionar como “recurso” en tanto lugares de aprovisionamiento de materiales para la construcción.

Al cabo de dos siglos (mediados del siglo XVIII), cuando el núcleo urbano se afianza a partir de su intensa inserción en los circuitos del contrabando y la trata negrera que posibilitan una creciente acumulación de excedentes, se da un notable crecimiento demográfico y expansión urbana. Ello determina una profundización de la estratificación social como proyección de relaciones sociales de producción reforzadas por rasgos étnicos, religiosos y jurídicos; ya que producen una acelerada capitalización de los comerciantes y funcionarios públicos vinculados a las mencionadas actividades, al tiempo que se da una creciente incorporación de población negra como mano de obra esclava.

Cuando hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX, los cambios producidos en las relaciones de producción a nivel internacional comenzaron a mostrar la mayor rentabilidad del trabajo asalariado

¹¹ Dacha Legislación, Área 1573, había reunido los medios resultantes de la experiencia recogida en las primeras décadas de colonización americana, junto a otros emergentes de los objetivos metropolitanos. Así, las ordenanzas de poblamiento vinieron a constituirse en un “plan urbanístico rector” de todo el territorio hispanoamericano, y en el cual los sitios inundables fueron particularmente señalados con áreas para no ocupar, mientras que los terrenos más altos (de las planicies) fueron valorizados como un recurso “apropiable”, en principio, para el asentamiento de la población.

¹² Aunque, desde ya, las normas e instituciones fueron adaptadas a las condiciones locales en muchas ocasiones.

respecto al esclavo, la sociedad colonial de Buenos Aires incorporó en su estructura social un número creciente de libertos, para quienes el cambio de condición jurídica significó una relocalización. Como esclavos habían vivido en el centro de la ciudad con sus propietarios, pero como libertos, el área central en la que se había materializado el prestigio de los principales vecinos, les fue inaccesible; en consecuencia, o usurparon terrenos del ejido (donde su situación fue insegura) o aceleraron la ocupación de las tierras vacías e inundables del bajo y de la cuenca de los terceros. En estas condiciones la ciudad se expande e incrementa su diferenciación social, que se expresó en la oposición “núcleo central-arrabales”, donde los arrabales fueron la expresión de “barrios bajos”, en sentido social y también topográfico. De esta forma, la apropiación segregada del espacio urbano conjugó la diferenciación social y el riesgo natural a inundación: la producción de espacio urbano en las zonas bajas y contiguas al núcleo central respondió a los mecanismos sociales de reproducción de la estratificación social vigente.¹³

Ante la inexistencia de tecnologías relacionadas con la infraestructura y el equipamiento urbano, en la valorización del espacio predominaba la incidencia de las condiciones de fertilidad urbana. Por ello, los patrones de segregación urbana incluyeron las condiciones de sitio de modo tal que, los grupos sociales dominantes se apropiaron de aquellos espacios menos vulnerables a inundación; y retuvieron su propiedad a través de los mecanismos del precio.

Desde mediados del siglo XIX, al tiempo de las ideologías y políticas liberales reestructuran la circulación y la producción a escala mundial, la inserción nacional plena en el modelo agro exportador acelera el proceso ya iniciado de “litoralización”¹⁴ y consecuente expansión de la ciudad de Buenos Aires. En este contexto la elite porteña se renueva al incorporar nuevos sectores sociales nativos que unen la actividad comercial y ganadera, entre los cuales se define una franja de intelectuales, asimismo, se agregan comerciantes británicos, mientras que, los antiguos comerciantes españoles son desplazados gradualmente. La capitalización de estos sectores, la expansión poblacional, las nuevas concepciones de lo urbano producen transformaciones edilicias e impulsan la realización de obras de consumo colectivo (obras de afirmado y empedrado, espacios de uso recreativo), inscriptas en la recientemente iniciada gestión municipal.¹⁵

Dicha gestión influyó indirectamente en la modificación gradual del patrón de segregación urbana, al incrementar la incidencia de la

¹³ LINDON, Alicia (1988). Ciudad de Buenos Aires: Producción de espacio urbano en sitios vulnerables a inundación entre 1580-1880, Buenos Aires, Mimeo (informe Final CONICET).

¹⁴ Bagú, Sergio, 1980. “La sociedad argentina: síntesis crítica de su desenvolvimiento durante la primera etapa de su Historia”, en: Historia Integral Argentina, CEAL, Buenos Aires.

¹⁵ La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires inicia su gestión como tal en 1856.

ubicación – en relación a la fertilidad urbana – en la valorización del espacio; el cambio en el valor arrastró un cambio en el uso social. De esta forma, el sector Norte de la ciudad, incluyendo las áreas bajas, se favorecía por la generación de sobre ganancias de localización mediante la realización de obras de consumo colectivo, que contribuían a aumentar en dicho sector de la ciudad la apropiación privada del gasto público. En tanto que las áreas bajas del Sur de la ciudad constituían la expresión del costo social del “progreso”, a través de la ocupación de sitios inundables que protagonizaban amplios sectores sociales insertos en el proceso productivo. Hasta principios del siglo XIX los terrenos altos del Núcleo Central fueron la zona de mayor “prestigio social”, en tanto que, los terrenos bajos de las cuencas fluviales de los Terceros y el Riachuelo se definían como “arrabales” o barrios de orilleros. Desde mediados del siglo XIX la incorporación de valor como obras de consumo colectivo priorizó el sector Norte de la ciudad (incluyendo las áreas bajas), mientras que la legislación sobre localización de establecimientos manufactureros señaló el Sur de la ciudad y el puerto de la Boca del Riachuelo; se producía una nueva división social de la ciudad, más allá de las condiciones naturales relacionadas con el riesgo a inundación.

En síntesis, en el proceso de valorización capitalista de la ciudad de Buenos Aires las condiciones de fertilidad urbana pierden incidencia progresivamente a medida que se incorpora valor – por ejemplo, en obras de consumo colectivo -. Aunque, paradójicamente condiciones naturales, como aquellas relacionadas con las inundaciones, mantienen su persistencia.

Esta visión del proceso pone de manifiesto que, resulta simplificador explicar el problema actual de las inundaciones en la ciudad de Buenos Aires exclusivamente como consecuencia de la ocupación de los sitios más vulnerables llevada a cabo por los sectores sociales de altos ingresos ¹⁶ se ven igualmente afectadas por dicha problemática. Aunque, seguramente la capacidad para reciclar el evento es distinta. Lo cual reafirma la necesidad de analizar el problema desde el proceso de valorización del suelo urbano, con a complejidad creciente que el mismo implica.

¹⁶ Por ejemplo las cuencas de los arroyos Medrano y Vega (Blanco Encalada).