

Tesina

Ocupación irregular del territorio en zonas inundables

*Un fenómeno presente en los barrios Penino y Autódromo
de Ciudad del Plata*

Facultad de Arquitectura, Universidad de la República
Curso opcional: Agua y Ciudad

Autores:

Pablo Santiago Mendez
Nicolás de los Santos

Tutora:

Adriana Piperno



CONTENIDO

Introducción	5
Objetivo	5
Metodología	6
Acercamiento conceptual	7
Ciudad del Plata: características y particularidades	10
Autódromo y Penino: una mirada cercana	12
Zonas inundables: causas y consecuencias	15
La realidad poblacional: el crecimiento demográfico y la ocupación irregular	20
Habitar el riesgo: expresiones de una realidad emergente	24
Construcciones elevadas	25
Construcciones en predios aparentemente altos	26
Construcciones sin ningún tipo de previsión	27
Evolución mediante envolvente tipo cáscara	28
Consolidación mediante sustitución	28
Crecimiento por adición o multiplicación	28
La percepción del riesgo, claves para su entendimiento	31
Estudio de casos	33
Conclusión final	36
Bibliografía	39



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo surge a partir del curso opcional “Agua y Ciudad” de la Facultad de Arquitectura, UdelaR, dictado en el segundo semestre del 2014.

Uno de los conceptos principales planteados en dicho curso es el concepto de riesgo. Según el Art. 4 de la Ley N° 18.621 de Creación del Sistema Nacional de Emergencias, el riesgo es *“la probabilidad que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo definido. Se obtiene de relacionar la amenaza con las vulnerabilidades de los elementos expuestos”*. Por un lado, el concepto de amenaza como elemento latente y por otro, la vulnerabilidad como condición susceptible de una comunidad de ser afectada. Ambos elementos presentes en los barrios Penino y Autódromo de Ciudad del Plata.

La fragilidad ecosistémica de la zona hace que se constituya como área especialmente vulnerable, entendiendo dichas áreas como *“partes del territorio en los que existen elementos altamente susceptibles de sufrir daños graves en gran escala”*. Esta condición, en coexistencia con construcciones de notoria precariedad (expresiones de soluciones populares de vivienda) en predios ocupados irregularmente configura una realidad tan particular como problemática.

OBJETIVO

Es objetivo de este trabajo, abordar, documentar y analizar el fenómeno de ocupación irregular del territorio en zonas inundables de Ciudad del Plata (particularmente en los barrios Autódromo y Penino), a fin de contribuir en la construcción de conocimiento y la reflexión crítica en torno a la gestión del riesgo, a la relación agua-sociedad-territorio y a las transformaciones territoriales que ello implica.

METODOLOGÍA

El presente trabajo será de carácter investigativo. Se recurrirá a fuentes bibliográficas disponibles conjuntamente con un fuerte abordaje y reconocimiento en el lugar del tema planteado.

Se prestará especial importancia a datos obtenidos en salidas de campo (reconocimientos, relevamientos, testimonios de pobladores locales, etc.) como fundamento para la comprensión del fenómeno desde un punto de vista concreto y tangible.

La **primera etapa** del abordaje está constituida por el planteamiento y la reflexión sobre un marco teórico-conceptual que permita un primer acercamiento a la problemática.

Una **segunda etapa** se conformará por la caracterización y reconocimiento concreto a nivel socio territorial que evidencie los aspectos relevantes de la relación sociedad-territorio. Será la base para una **tercera etapa**, que tendrá como objetivo el reconocimiento material del fenómeno de la ocupación irregular de suelo inundable, y su directa vinculación con expresiones sociales que dejan entrever una problemática real que no admite -y no debería- ser obviada.

Una **cuarta etapa** esboza conclusiones finales, teniendo como objetivo comprender el fenómeno desde un punto de vista cercano y ofrecer una reflexión crítica en torno a la problemática.



ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

A los efectos de comprender una realidad socio territorial de suma complejidad, es necesario abordar la temática con cierto marco teórico como sustento. Este acercamiento conceptual, constituye no solo el principal elemento para la comprensión de la problemática, sino también la base para una reflexión crítica en torno a las dinámicas territoriales sucedidas en la zona de estudio.

El concepto de **riesgo**, asoma como el primer elemento de necesaria comprensión. “*Contingencia o proximidad del daño*” es la definición etimológica avalada por la Real Academia Española. Si profundizamos un poco más en el tema y tomamos en cuenta autores como Allan Lavell (1996), podemos afirmar que el concepto de Riesgo se trata de una condición caracterizada por la presencia de **amenazas** (de variados orígenes: naturales, antrópicas, etc.), **vulnerabilidad** (situación de encontrarse propenso al daño).

El Art. 4 de la Ley N° 18.621 de Creación del Sistema Nacional de Emergencias recoge claramente la perspectiva conceptual de Lavell:

“Riesgo: es la probabilidad que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo definido. Se obtiene de relacionar la amenaza con las vulnerabilidades de los elementos expuestos”.



Fotografía Ciudad del Plata, Diario La República, 11 de febrero de 2014.

La vulnerabilidad, por su parte, se *“corresponde a la manifestación de una predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada...”*.

Estos acercamientos teóricos, llevan a concebir el fenómeno de riesgo como la condición latente entre la vulnerabilidad de una sociedad y la posibilidad de manifestación de un agente externo (amenaza). Para que exista riesgo, por lo tanto, es necesaria la existencia de un elemento expuesto vulnerable (sociedad), conjuntamente con un agente amenazante.

Este conjunto de condiciones plantean la reflexión en torno a la problemática del crecimiento no controlado de ciertas ocupaciones urbanas de carácter expansivo sobre territorios propensos a ciertos fenómenos naturales. Podemos deducir, por lo tanto, que una sociedad acrecienta su vulnerabilidad si ocurren las siguientes situaciones:

- a. Ocupación de terrenos no adecuados para la vivienda (por la presencia de fenómenos naturales amenazantes).
- b. Condiciones socio-económicas desfavorables.
- c. Construcciones precarias (hábitat inseguro).

Se puede afirmar, por lo tanto, que el desastre es el resultado de un daño importante (pérdidas humanas y/o materiales, económicas o ambientales que exceden la capacidad de recuperación) de una estructura social vulnerable y sostener que un acontecimiento natural, constituyéndose el mismo como agente externo, simplemente es el desencadenante del mismo. Siendo la verdadera causa, la falla o la inexistencia de la protección de dicha estructura social.

Es importante destacar, que tanto el concepto de riesgo, como el de desastre se encuentran vinculados, en el entendido de que el segundo es un elemento derivado del primero. Esta relación confluye en un enfoque integral de abordaje de la problemática: la Gestión de Riesgos.

Allan (1996, 2002), define la Gestión de Riesgos como:

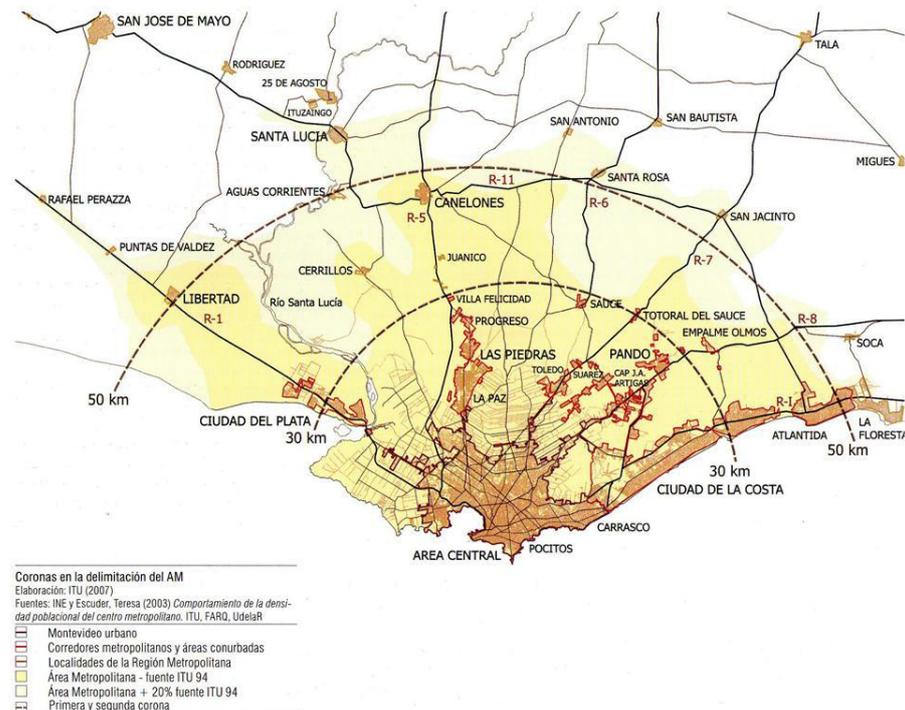
“un proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente”.

La **Gestión de Riesgos** debe entenderse como un proceso social tendiente a prevenir, disminuir y controlar permanentemente las situaciones de riesgo de desastres en una sociedad determinada. Se trata de un proceso continuo, que conjuga la intervención de diferentes actores y requiere la participación y el compromiso ciudadano.



CIUDAD DEL PLATA: CARACTERÍSTICAS Y PARTICULARIDADES

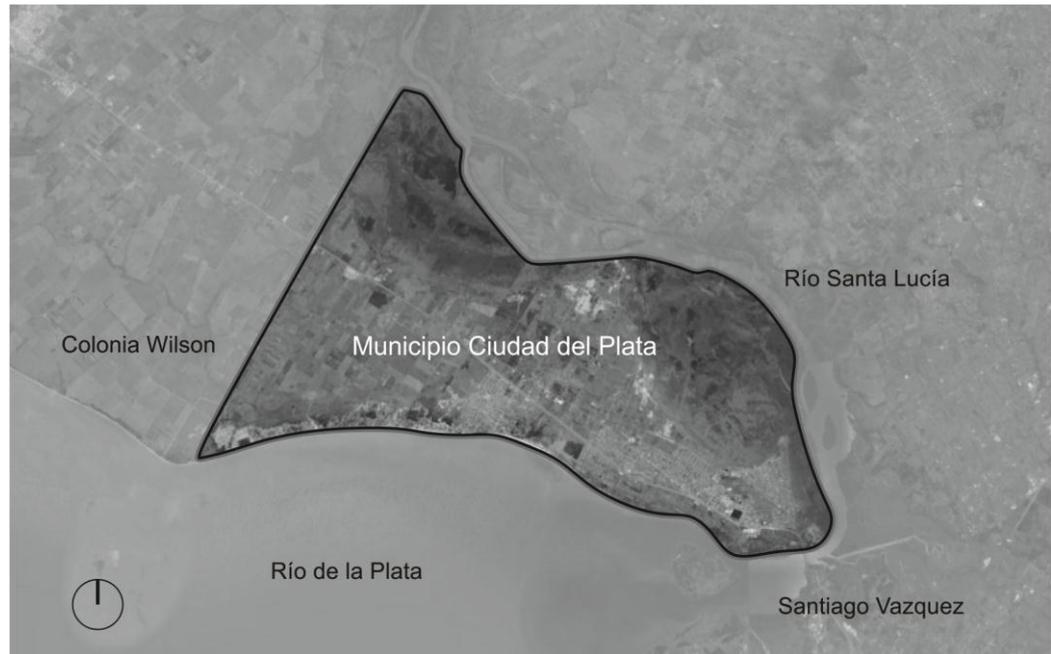
Ciudad del Plata se ubica en el sudeste del Departamento de San José y al oeste de Montevideo. Constituyen sus límites geográficos el Río Santa Lucía, el Río de la Plata, y el Km. 35 de la Ruta Nacional N°1 Brigadier General Manuel Oribe.



Fuente: Editorial Agenda Metropolitana, 2007.
Libro Blanco del Área Metropolitana, p.108.

Mediante Ley N° 18052 del 25 de octubre de 2006, la zona comprendida entre el Río Santa Lucía, el Río de la Plata y el kilómetro 35 de la Ruta Nacional N°1 Brigadier General Manuel Oribe, es declarada ciudad, denominándose la misma con el nombre “Ciudad del Plata”.

A partir de la implementación, en el año 2014 de la Ley N° 19.272 referente a la Descentralización y Participación Ciudadana, se crea el Municipio Ciudad del Plata, comprendiendo los límites anteriormente mencionados e integrando las colonias agrícolas Galland y Wilson.

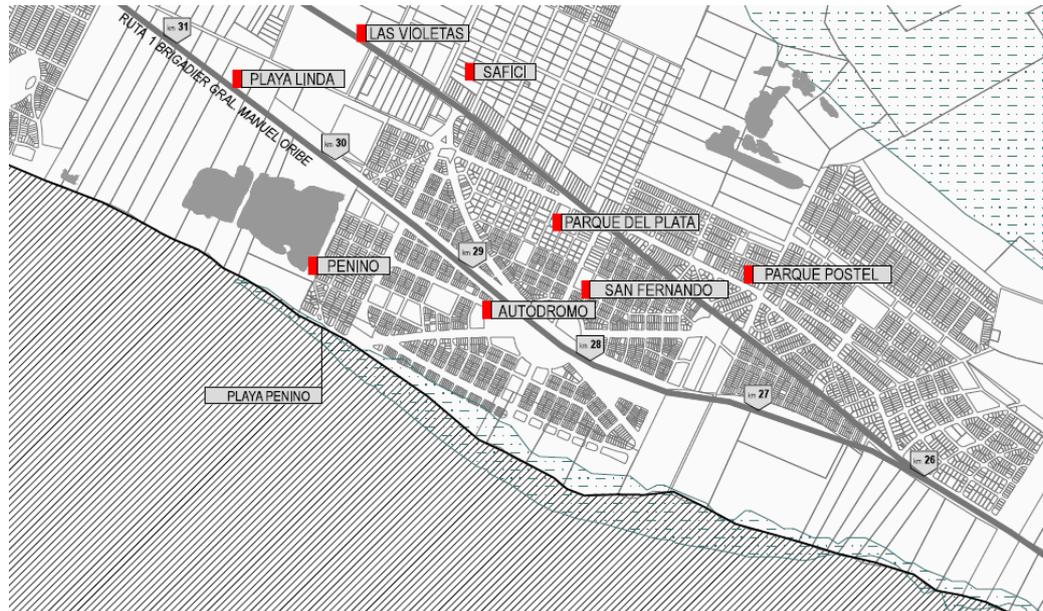


Límites Municipio Ciudad del Plata.
Fuente: elaboración propia.

A nivel socio territorial, las principales características de Ciudad del Plata pueden resumirse en los siguientes puntos:

- **Más del 80 % de la superficie está categorizada como suelo rural.**
- **Perfil social popular y medio:** en toda Ciudad del Plata se produce una mixtura que se evidencia a simple vista, construcciones precarias en contacto directo con viviendas consolidadas.
- **Cerca del 50% de la superficie es de interés de conservación nacional:** se destacan la Reserva Natural Playa Penino declarada de interés departamental y los Humedales del Río Santa Lucía (área dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas).
- **60% del área rural es natural:** debido al avance de ocupación territorial, este porcentaje tiende a disminuir.
- **Continuo e importante crecimiento poblacional:** la proximidad a la capital del País, transforma a Ciudad del Plata en uno de los destinos principales de la migración interna.
- **Vulnerabilidades socio-territoriales:** destacan las ocupaciones irregulares de territorio.
- **Ausencia de saneamiento:** la presencia de pozos filtrantes y/o caños robadores constituyen una de las principales afectaciones al medio.

AUTÓDROMO Y PENINO: UNA MIRADA CERCANA



Plano de ubicación.

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Ciudad del Plata.

Gran porcentaje del área de estos barrios es de carácter natural. El principal uso del suelo es la vivienda, aunque existe un elemento singular, situado en barrio Autódromo: un emprendimiento privado encargado del estudio y observación de aves y flora, que incluye actividades educativas y recreativas.



Localización de emprendimiento privado de educación e interpretación ambiental.

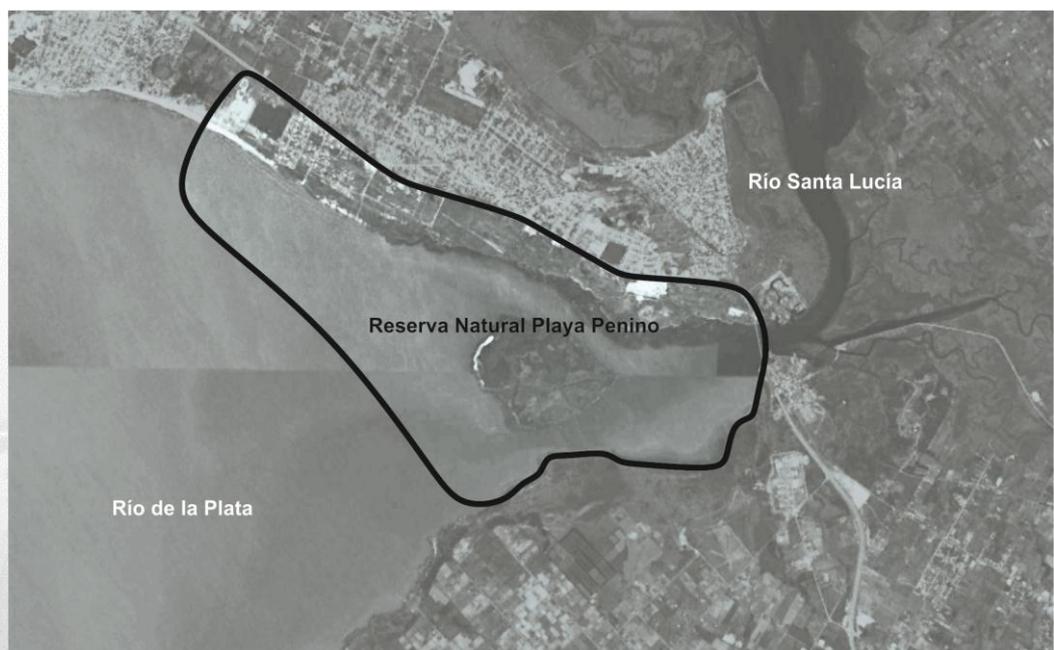
Fuente: elaboración propia.

Este emprendimiento privado, sin duda refleja el valor ecosistémico y paisajístico de la zona.



Barrio Autódromo. Fuente: elaboración propia.

La **Reserva Natural Playa Penino** cuyos límites pueden establecerse “por el sur y suroeste, 8,5 km de franja intermareal y aguas costeras del último tramo de la desembocadura del Río Santa Lucía (incluyendo la Isla del Tigre) y el contíguo del Río de la Plata. Por el este, norte y noroeste, la Ruta 1 (nueva), desde el puente que comunica con Santiago Vázquez al km 31”, conforma un paisaje ecosistémico sumamente valioso.



Límites Reserva Natural Playa Penino.
Fuente: elaboración propia.

La principal particularidad de la Reserva, está dada por ser el área de confluencia de masas acuáticas dulces y saladas (Río de la Plata, Río Santa Lucía), lo cual permite el desarrollo de especies pertenecientes a ambos medios.



Reserva Natural Playa Penino.
Fuente: elaboración propia.

Trascendiendo su valor biológico y ecosistémico, podemos asignar a la zona un importante valor social, ya que el uso de los recursos (juncos, totoras, arena y pesca) se ha transformado en una actividad característica de la zona brindando incluso el sustento a pobladores locales.



ZONAS INUNDABLES: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

El Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata especifica gran parte del barrio Autódromo como **sector con riesgo alto de inundación** (Artículos 41 y 42).

“Un sector de riesgo alto de inundaciones, que comprende gran parte del fraccionamiento de Autódromo, excepto:

una parte limitada por la Avda. Tomas Penino, calle N° 12, calle Nash, calle N° 10, Ruta Nacional N°1 Brigadier Gral. Manuel Oribe y calle N° 8, otra fracción constituida por los padrones 2351 y 2352 frentistas a la Ruta Nacional Nro. 1 Brigadier Gral. Manuel Oribe, y a la Avda. N° 9”.

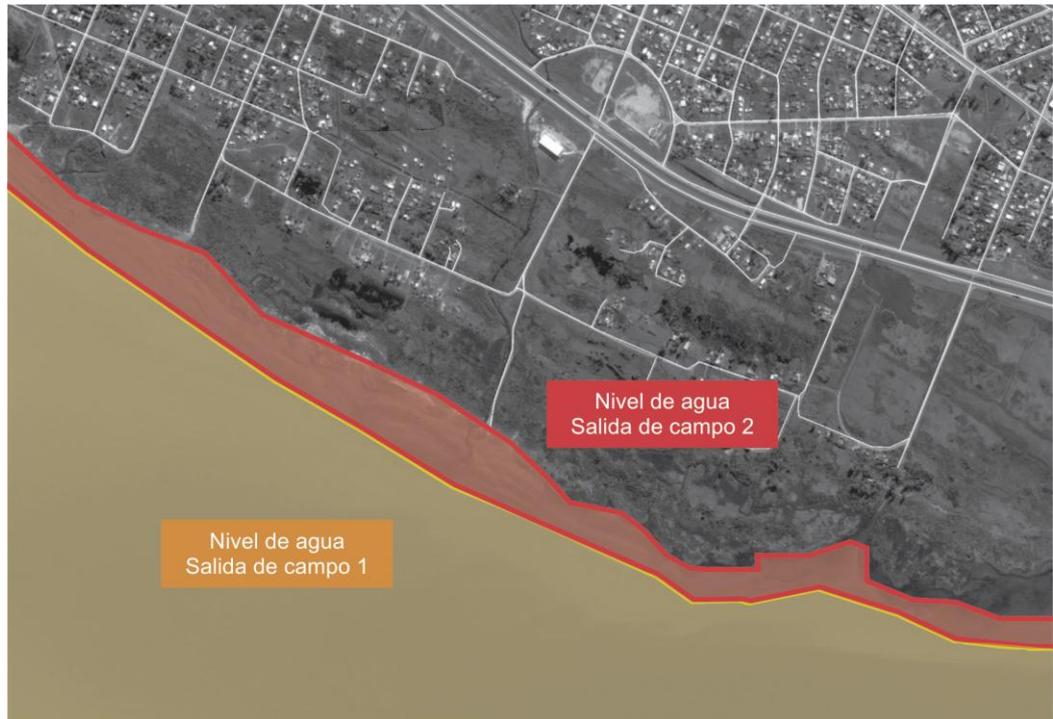


Categorización de sectores inundables (Art. 41 y 42 Plan Ciudad del Plata)
Fuente: elaboración propia.

¿Por qué estamos frente a un sector con alto riesgo de inundación?

La influencia de vientos desde el sureste en combinación con las bajas pendientes del terreno, producen importantes ascensos y descensos del nivel del Río de la Plata. Este fenómeno constituye el principal factor para denominar la zona como sector de alto riesgo de inundación.

Salidas de campo han logrado corroborar claramente la variabilidad del nivel del agua.



Variación nivel de agua. Registro Salidas de Campo.
Fuente: elaboración propia.

Como ilustra la imagen, en la **Salida de Campo 1** se evidenció claramente un nivel de marea bajo, descubriendo varios metros de arena de tinte oscuro. La topografía es netamente plana, careciendo de desnivel alguno entre el área de playa y el comienzo de la vegetación.



Salida de Campo 1.
Registro fotográfico propio.

En la **Salida de Campo 2**, el panorama fue completamente distinto, en este caso la crecida del agua tomó contacto con el área verde de la zona, cubriendo completamente la franja arenosa.



Salida de Campo 2.
Registro fotográfico propio.

Por su parte, las características naturales del terreno dificultan el drenaje natural. Las condiciones de suelo arenoso permeable y la presencia de niveles freáticos próximos a la superficie componen un sustrato altamente propenso a la saturación.

En cuanto a la dificultad del sistema natural de drenaje, la misma se ve incrementada por acciones antrópicas como el vertimiento de desechos en cunetas o terrenos baldíos, lo cual también se pudo constatar en el lugar.





Fuente: elaboración propia.

La falta de mantenimiento de los cauces y cunetas, permite el libre crecimiento de vegetación en los mismos, contribuyendo al mal funcionamiento del drenaje. Compone el panorama general, la inexistencia de saneamiento lo cual deriva en el uso de pozos negros (generalmente permeables) o en el vertimiento de los efluentes directamente sobre cunetas.



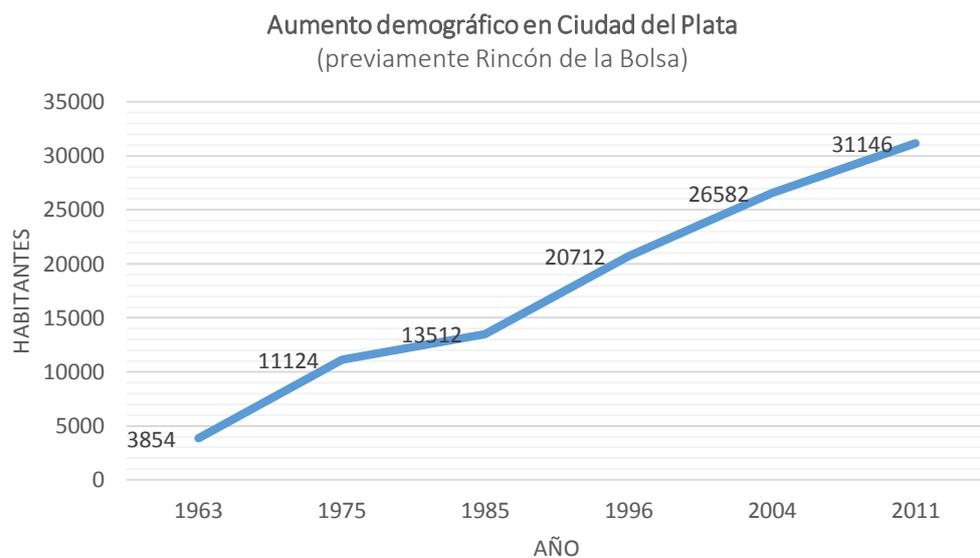
Fuente: elaboración propia.

En resumen, un conjunto de causas antrópicas (ocupaciones, alteraciones al medio por acciones humanas, etc.) y no antrópicas (fenómenos naturales y características territoriales) componen una realidad sumamente compleja y problemática.



LA REALIDAD POBLACIONAL: EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y LA OCUPACIÓN IRREGULAR

El crecimiento demográfico de los Barrios Autódromo y Penino responde a una lógica de aumento poblacional de los últimos 50 años sucedida en todo el municipio de Ciudad del Plata. Datos obtenidos en Censos Nacionales de Población reflejan un aumento demográfico sumamente importante.



Fuente: elaboración propia a partir de datos censales en Rincón de la Bolsa (hasta 2006) y Ciudad del Plata (denominación aprobada por Ley nº 18052 del 25 de octubre de 2006).

Según el Informe realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) referente a los resultados del Censo de Población del 2011 se destaca la **migración interna** como principal factor en la dinámica de aumento demográfico. El Departamento de San José, conjuntamente con Canelones y Maldonado (estos en mayor medida) son los departamentos que han sufrido el mayor aumento poblacional en el periodo 2004-2011. Dicho crecimiento puede encontrar explicación en dos fenómenos:

- Las **migraciones o desplazamientos interurbanos**, que eligen sus destinos en las proximidades de Montevideo, lo cual constituye sin duda un importante volumen migratorio.
- En menor medida, el **traslado de pobladores desde la capital del país**, ya sea forzado por dinámicas de exclusión presentes en la ciudad o por pura decisión de los mismos.

En la siguiente comparación de imágenes satelitales, se evidencia el importante aumento de viviendas en la zona de estudio (Barrios Penino y Autódromo), lo cual es el reflejo del fenómeno sucedido en toda Ciudad del Plata, pero que en esta zona en particular, conlleva a una transformación territorial, donde el carácter natural, se pierde en tanto avanza la ocupación humana.



Imagen correspondiente al año 2005.



Imagen correspondiente al año 2012.



Imagen correspondiente al año 2015.

El fenómeno de ocupación irregular no abarca meramente el incumplimiento de requisitos y/o procesos legales necesarios para la adquisición de un predio. Como tal, es el reflejo de una problemática que trasciende el contexto físico y temporal del objeto de estudio del presente trabajo.

Información obtenida de testimonios de pobladores locales, indica que la ocupación irregular, responde principalmente a la conformación de nuevas familias que desde su capacidad económica no cuenta con la posibilidad de acceder a un predio y/o vivienda ofrecida por el mercado inmobiliario. Este dato refleja una realidad que se torna más alarmante si tenemos en cuenta que el 53 % de la población, se encuentra en una franja etaria de 0 a 29 años (datos Censo 2011) y que, si bien no existen estudios realizados en relación al nivel de pobreza, se corroboró mediante las salidas de campo la existencia de ciertos niveles de pobreza evidentes.

Un dato interesante, que se desprende de los reconocimientos presenciales de la zona, es la convivencia de realidades poblacionales ampliamente diferentes: por un lado, construcciones con ciertos niveles de confort y por otro, construcciones de evidente precariedad, lo cual evidencia una realidad territorial heterogénea.



Vivienda en barrio Penino.
Registro fotográfico propio.

La informalidad en la ocupación de predios, por ser una actividad repetida y sostenida en el tiempo, se transforma en patrón de la población local de bajos recursos. Es importante mencionar, que esta modalidad de ocupación, convive con la construcción en predios (accesibles económicamente) comprados en cuotas, producto de procedimientos no siempre regulares.

Para analizar este fenómeno de transformación territorial, el presente trabajo toma como franja de estudio la zona de expansión del Barrio Autódromo (hacia la playa), zona donde se presentan las mayores problemáticas.



Área de crecimiento irregular Barrio Autódromo, año 2005.



Nuevas ocupaciones, año 2015.

HABITAR EL RIESGO: EXPRESIONES DE UNA REALIDAD EMERGENTE

Las soluciones populares frente a la probabilidad de inundación se consolidan cada vez más como un paisaje cotidiano en el territorio de Autódromo y Penino. La precariedad, las soluciones improvisadas, y la ausencia de medios para construir una vivienda digna contrastan con construcciones que alcanzan ciertos niveles de confort.

Frente a la posible ocurrencia de inundación, las construcciones existentes se pueden categorizar en tres grandes grupos:

1. Construcciones elevadas.
2. Construcciones en predios aparentemente altos.
3. Construcciones sin ningún tipo de previsión.

Es importante aclarar, que para realizar dicha categorización se tomó como referencia la zona de crecimiento irregular (hacia la playa) de Autódromo, previamente mencionada.



Zona de crecimiento irregular Barrio Autódromo.

1. Construcciones elevadas:

Constituyen la solución más repetida en la zona. Corresponde a soluciones de alta precariedad, sobre puntales de madera y/o pilares de hormigón armado de escasa sección y dudosa estabilidad. Constituye un modelo de vivienda evolutivo: materiales reutilizados (chapas de cartón y/o metal, tablas, etc.) en mal estado ofician de soporte para un posterior recubrimiento principalmente de mampostería (bloque de hormigón).



Construcciones elevadas (2014).
Registro fotográfico propio.



Construcciones elevadas.
Registro fotográfico propio.



Construcciones elevadas.
Registro fotográfico propio.

2. Construcciones en predios aparentemente altos:

Por relieve natural (mínimo) o por relleno intencional del mismo. En ningún caso constituyen una altura capaz de evitar la inundación de la vivienda, pero si ofrecen cierta sensación de seguridad a los habitantes. Integran este grupo, viviendas precarias y viviendas con ciertos niveles de confort que fueron perdiendo su carácter precario, aunque no su condición vulnerable.



Construcciones en predios aparentemente altos.
Registro fotográfico propio.



Construcciones en predios aparentemente altos.
Registro fotográfico propio.

Construcciones sin ningún tipo de previsión:

Viviendas precarias completamente expuestas, con capacidad nula de respuesta frente a cualquier episodio de inundación.



Construcciones sin ningún tipo de previsión.
Registro fotográfico propio.

En cualquiera de los tres grupos anteriormente mencionados, conforme una familia adquiere cierta consolidación y sentido de pertenencia del predio ocupado, se produce un fenómeno de transformación y/o multiplicación de la vivienda. Dicho fenómeno se evidencia principalmente mediante tres modalidades:

- **Evolución mediante envolvente tipo cáscara:** construcciones de notoria precariedad que van adquiriendo mejoras constructivas a través de la generación de una envolvente exterior tipo “cascara” con materiales de mayor calidad y resistencia (principalmente mampostería).
- **Consolidación mediante sustitución:** ocupación inicial mediante construcciones netamente precarias y una posterior construcción -en el mismo predio- de una segunda vivienda de mejor calidad.
- **Crecimiento por adición o multiplicación:** el crecimiento de estas construcciones se define por ampliaciones precarias de la misma, o por la multiplicación muy próxima de nuevas viviendas en un predio de límites irreconocibles. Esta multiplicación, produce un organismo precario compuesto por varias viviendas de límites completamente difusos.

Las tres modalidades de evolución, dejan en evidencia el sentido de apropiación del territorio y la consolidación poblacional en el mismo.



Evolución mediante envoltivo tipo cáscara.
Registro fotográfico propio.



Consolidación mediante sustitución
Registro fotográfico propio.



Crecimiento por adición y/o multiplicación.
Registro fotográfico propio.



LA PERCEPCIÓN DEL RIESGO, CLAVES PARA SU ENTENDIMIENTO

Uno de los aspectos fundamentales para la comprensión del riesgo es no confundirlo con el fenómeno natural. Este último, por su mera presencia, no constituye una situación de riesgo.

Un espacio se torna riesgoso si previamente existió una producción social del mismo, y la expresión de dicha construcción social se manifiesta, en nuestro caso, mediante las ocupaciones irregulares. Podemos afirmar, que la situación de riesgo, se trata de una condición cambiante que se expresa mediante dos componentes (que aumentan conforme aumenta la ocupación humana): la amenaza y la vulnerabilidad. Según palabras de Lavell, el riesgo ocurre en la confluencia de estos dos elementos:

El riesgo constituye una condición latente para la sociedad. Representa la probabilidad de daños, los cuales, si alcanzan un cierto nivel, que es en sí socialmente determinado, pasarán a ser conocidos como "desastres". El riesgo, que es inherente a la vida en el planeta, se conforma por la interacción en un tiempo y territorio específicos de dos factores: las amenazas y las vulnerabilidades sociales [...] La relación entre ambos factores es dialéctica y dinámica, cambiante y cambiante. Estos cambios se deben tanto a la dinámica de la naturaleza, como a la dinámica de la sociedad (Lavell, 2000).

Si bien el riesgo está sujeto a valoraciones objetivas, el factor subjetivo en su percepción juega un rol fundamental. La subjetividad en este aspecto, engloba las formas en que los sujetos conciben y dimensionan la condición de riesgo. Esto, inevitablemente incurre en la toma de decisiones en torno a la problemática por parte de la sociedad, y en ocasiones, incluso, la condición de riesgo se torna "aceptable".

Es imposible, por lo tanto, separar las valoraciones subjetivas en torno al riesgo, de las condiciones sociales de quien produce dichas valoraciones.

"Es muy difícil que me inunde. Mi casa está elevada. Uno no puede vivir con miedo (...)". Testimonio de vecino del Barrio Autódromo.

La percepción del riesgo, está definida por una apreciación no objetiva, que se ve incrementada conforme aumenta la significación de un posible daño. Esta significación del daño es variable de acuerdo a ciertas condiciones de cada individuo, las cuales definen su grado de vulnerabilidad ante el riesgo de desastre.



Construcción Barrio Autódromo.
Registro fotográfico propio (2014).



ESTUDIO DE CASOS

El siguiente estudio de casos, constituye un análisis de las estrategias populares para la mitigación frente al impacto de una posible inundación. Los casos estudiados corresponden a la categorización realizada anteriormente, y están ubicados en la zona de expansión irregular del Barrio Autodromo:

- **Construcciones elevadas: Casos de estudio nº 1 y 2.**

Constituyen la solución más repetida en la zona. Corresponde a soluciones de alta precariedad, sobre puntales de madera y/o pilares de hormigón armado de escasa sección y dudosa estabilidad. Constituye un modelo de vivienda evolutivo: materiales reutilizados (chapas de cartón y/o metal, tablas, etc.) en mal estado ofician de soporte para un posterior recubrimiento principalmente de mampostería (bloque de hormigón).

- **Construcciones en predios aparentemente altos: Caso de estudio nº 3.**

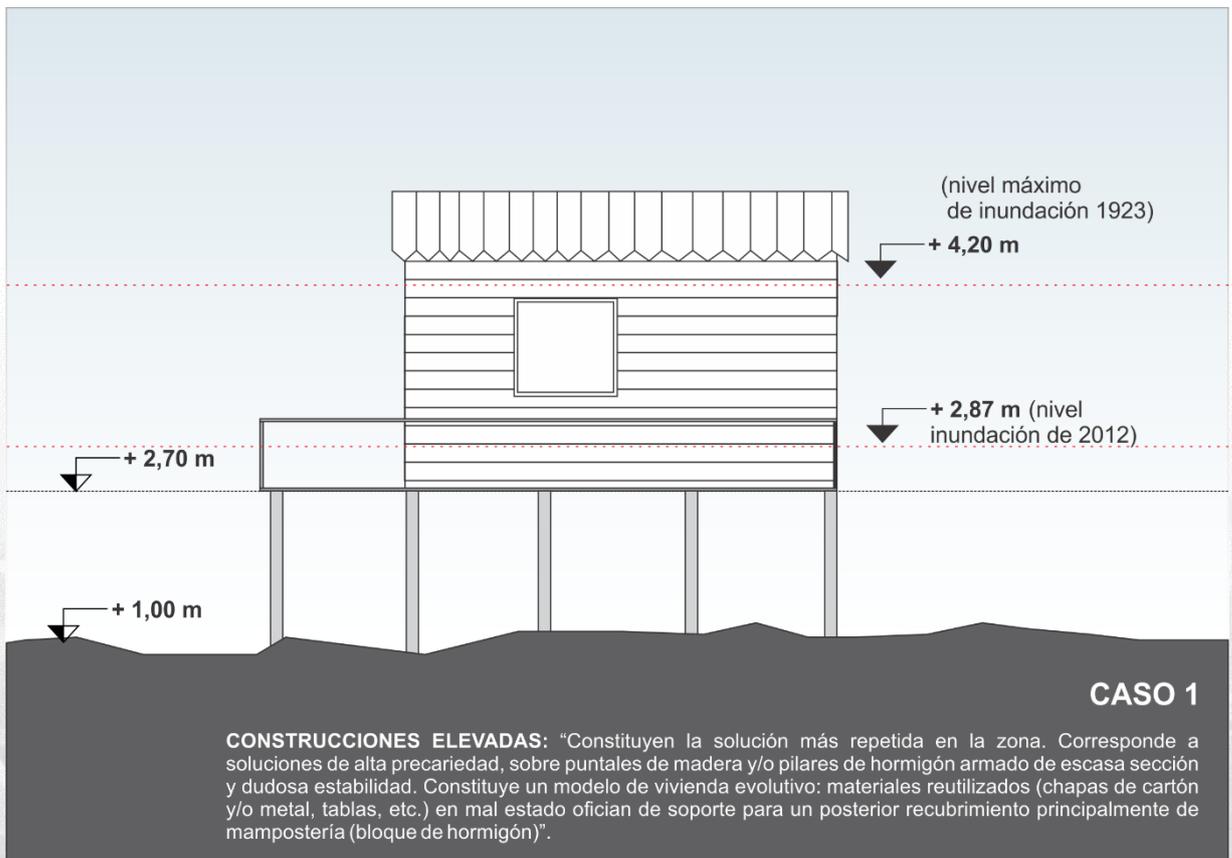
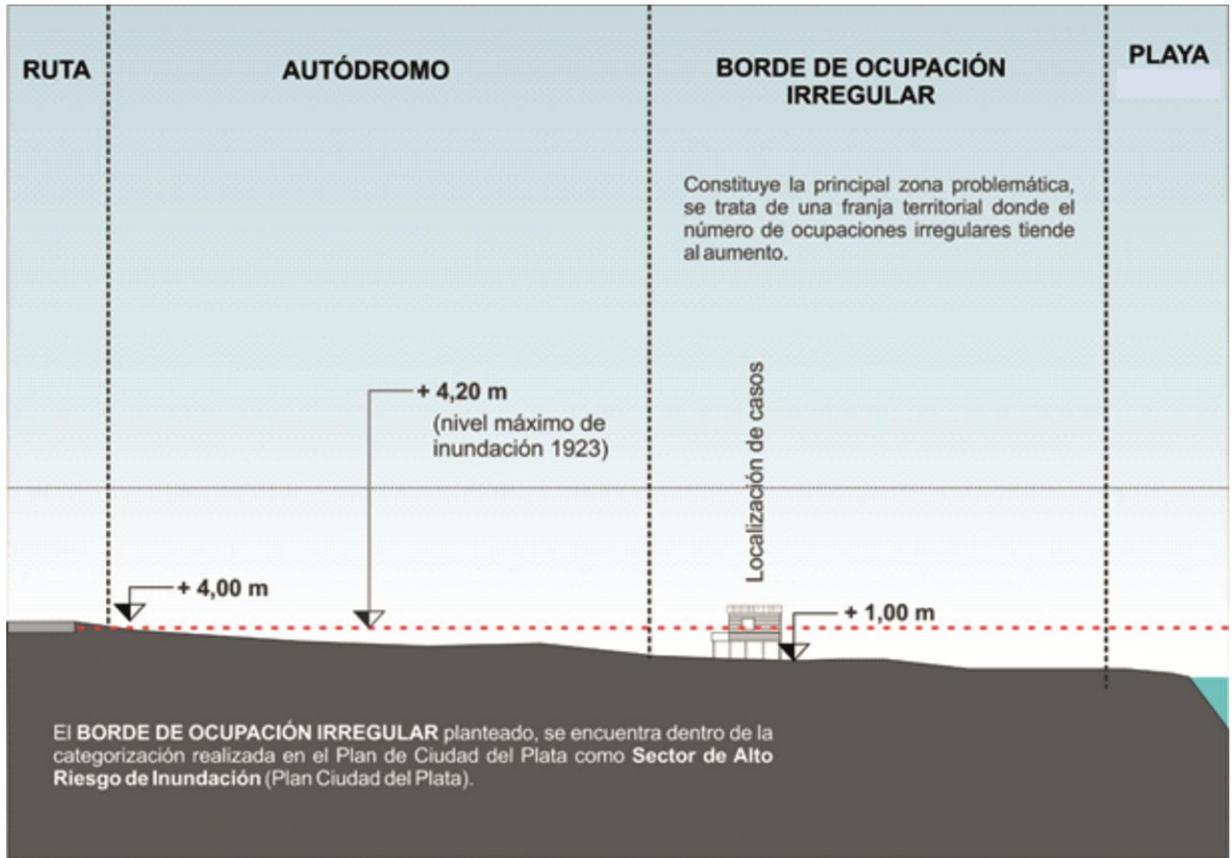
Por relieve natural (mínimo) o por relleno intencional del mismo. En ningún caso constituyen una altura capaz de evitar la inundación de la vivienda, pero sí ofrecen cierta sensación de seguridad a los habitantes. Integran este grupo, viviendas precarias y viviendas con ciertos niveles de confort que fueron perdiendo su carácter precario, aunque no su condición vulnerable.

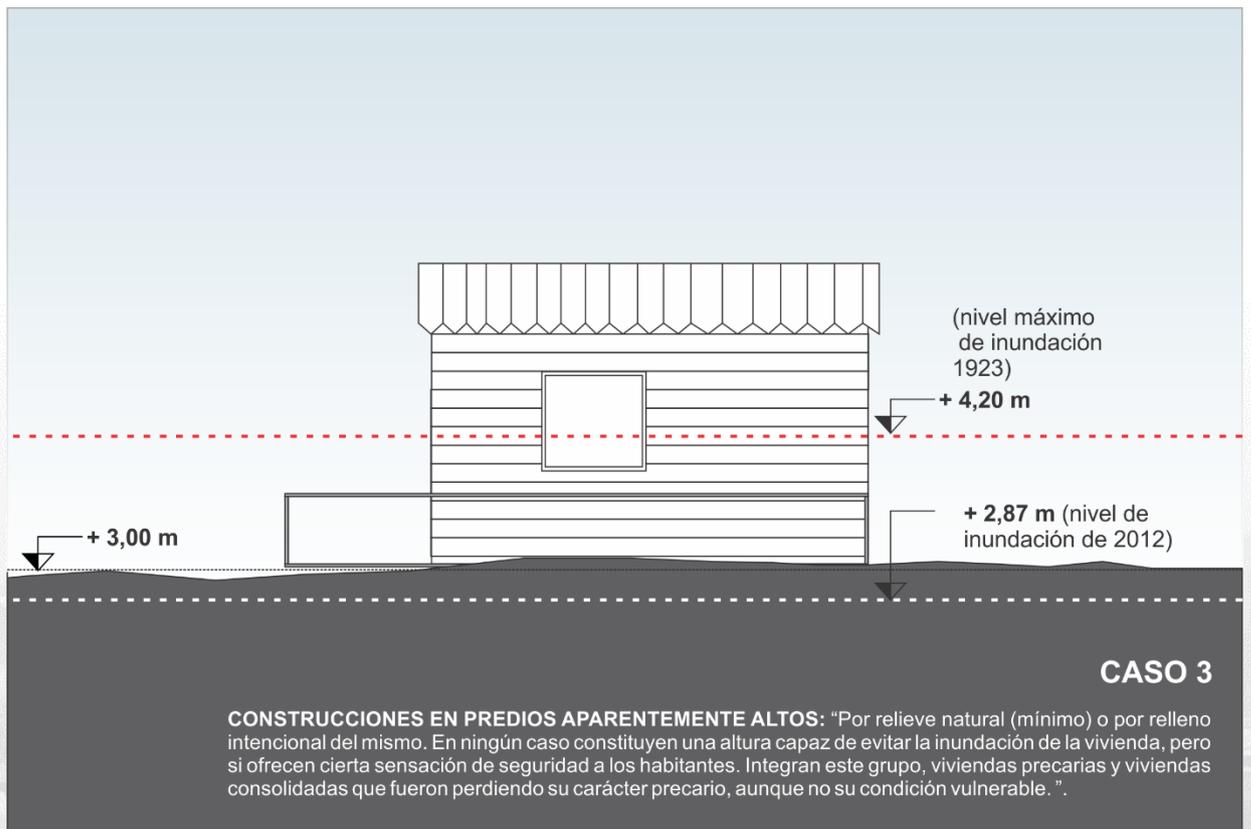
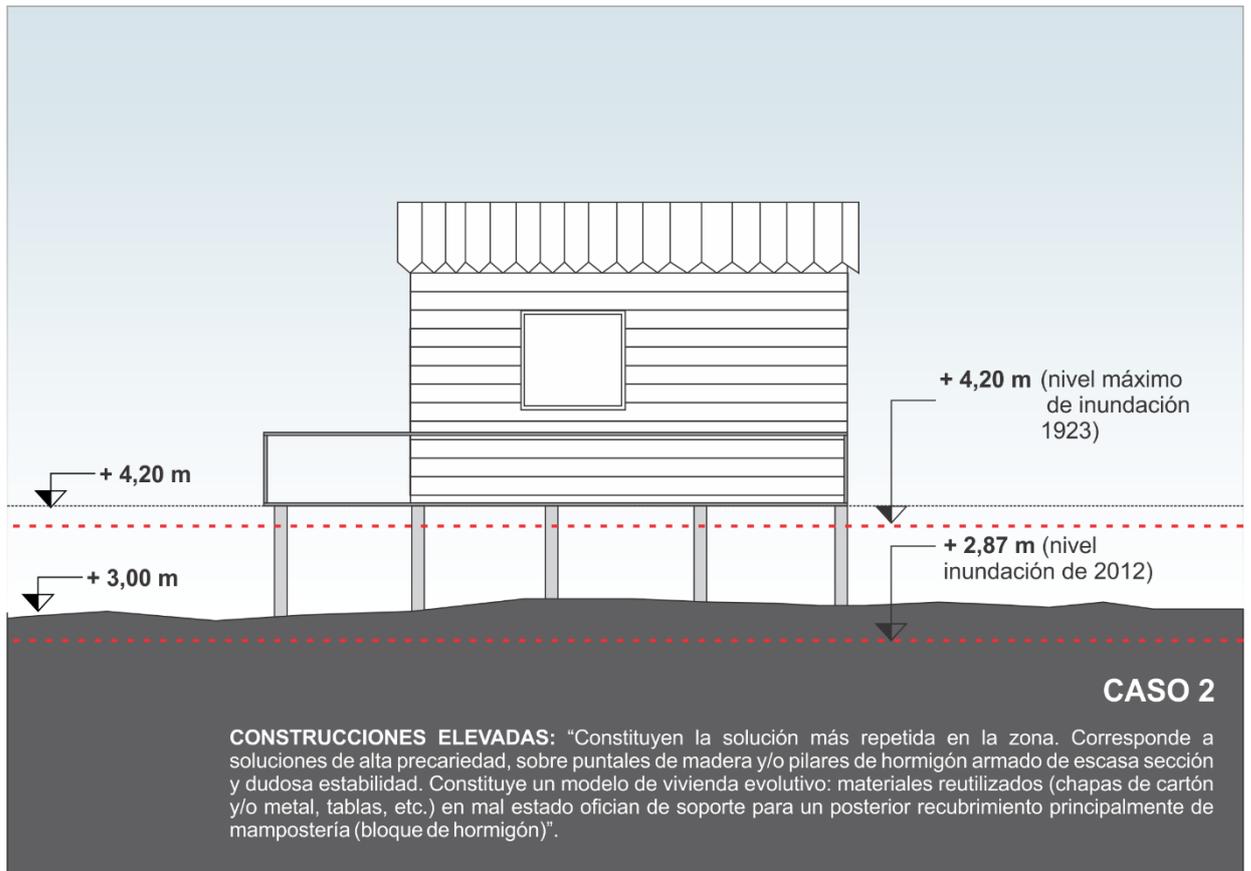
Las construcciones sin ningún tipo de previsión, por evidentes razones, fueron excluidas del presente estudio.

La información relacionada a las crecidas del Río de la Plata corresponde a información proporcionada por el Equipo Técnico Aguas Urbanas Ciudad del Plata (OSE DINAGUA).



Ubicación de casos.
Fuente: elaboración propia.





CONCLUSIÓN FINAL

El Plan de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata conforma un elemento fundamental de gestión territorial. No obstante, la realidad poblacional de ciertas configuraciones urbanas caracterizadas por su crecimiento informal sigue constituyendo el principal problema de los barrios Penino y Autódromo.

Comprender el modelo de desarrollo de estos barrios, requiere necesariamente comprender sus dinámicas de crecimiento como un sistema complejo de relaciones formales y no formales. La multiplicación de ocupaciones territoriales, escapa a lo planificado y se expresa mediante la legitimación social de prácticas irregulares.

De mantenerse el escenario de gestión actual, podemos estimar, por lo tanto, que la tendencia de los próximos años de los Barrios Penino y Autódromo es hacia el crecimiento y densificación de los mismos. Se configura por lo tanto, una realidad territorial que se aleja de lo normativo, lo regular, lo planificado y se aproxima a lo incontrolado, lo irregular y lo problemático.

Teniendo en cuenta este escenario futuro, es fundamental establecer estrategias anticipatorias al crecimiento, de modo de impedir una exposición poblacional mayor al riesgo.

Es evidente que la tendencia de ocupación irregular, sucede mayormente en estratos poblacionales vulnerables no solo desde un punto de vista económico, sino desde un punto de vista social y de acceso a la información.

Del estudio de los tipos de construcciones identificadas, en conjunto con aproximaciones sociales derivadas de entrevistas a pobladores locales podemos establecer una **relación directa entre la percepción del riesgo y el tipo de construcción y/o localización elegida (ver Cuadro Relacional).**

Si bien, la vulnerabilidad es latente en toda la zona (independientemente del tipo de construcción), el factor “percepción de riesgo” constituye un elemento definitorio en el fenómeno de crecimiento de dichos barrios.

CUADRO RELACIONAL: TIPO DE CONSTRUCCIÓN-PERCEPCIÓN DE RIESGO			
CONSTRUCCIONES	CARACTERÍSTICAS	PERCEPCIÓN DE RIESGO	RIESGO REAL
ELEVADAS	Generalmente con alto grado de precariedad . Este tipo de construcción constituye la tipología más repetida en la zona.	En ciertos casos, existe conciencia de la situación de riesgo; en otros, simplemente se optó por dicha tipología por imitación o repetición de construcciones existentes . Elevar la vivienda brinda cierta sensación de seguridad frente al fenómeno de inundación.	Existe riesgo.
EN PREDIOS APARENTEMENTE ALTOS	Ocupaciones en predios elegidos por su aparente altura. Construcciones generalmente con alto grado de precariedad .	Si bien existe conciencia de la situación de riesgo, la estrategia de prevención está ligada únicamente a la altura del terreno. La mencionada altura ofrece cierta sensación de seguridad .	Existe riesgo.
	Ocupaciones en predios previamente rellenados. Generalmente, las construcciones en estos predios alcanzan ciertos niveles de confort .	Existe conciencia de la situación de riesgo, aunque la realidad socioeconómica y la calidad de las construcciones de estos pobladores minimizan la importancia de una posible inundación .	Existe riesgo.
SIN PREVISIONES	De alta precariedad .	Se desconoce completamente la situación de riesgo .	Existe riesgo.

Fuente: elaboración propia.

Si bien la percepción –y comprensión- actual que se tiene del riesgo, es principalmente derivada del pensamiento colectivo de la zona, se constituye como el principal elemento a intervenir para frenar o disminuir el fenómeno de crecimiento irregular.

Dentro de este panorama, se entiende fundamental, un enfoque holístico de la gestión de riesgo que incluya la **implementación a nivel educativo de estrategias de concientización sobre las causas y efectos de eventos de desastre**. Un enfoque de este tipo requiere crear a nivel de población las condiciones de comprensión necesarias para que el riesgo y la incertidumbre sean factores determinantes en la construcción de los espacios habitables. La comunicación del riesgo, desde este punto de vista, se entiende como un elemento principal no solo para generar conciencia sino para obtener una mejor preparación por parte de la población frente a un suceso no deseado.

El abordaje de una situación riesgosa, por lo tanto, no debe ser mediante una única acción, sino que debe constituirse como un elemento multiperspectivo y

multidisciplinario integrado por la mayor cantidad de acciones (a largo y corto plazo), con el objetivo común de disminuir las vulnerabilidades y consecuencias.

Podemos concluir, por lo tanto, que el abordaje de la problemática territorial que constituye la ocupación irregular de predios en Penino y Autódromo requiere de una mirada que contemple la dimensión temporal (situación actual y escenario futuro) como elemento fundamental. Se torna fundamental concebir la problemática como un fenómeno dinámico, que se presenta mediante consolidaciones y exposiciones de distinto grado (y temporalmente variables) y que tiene raíces en aspectos principalmente socioeconómicos. Se entiende necesario, por lo tanto, un abordaje enfocado a **revertir las situaciones actuales, conjuntamente con la implementación de medidas que pongan freno a la consolidación del proceso de ocupación irregular.**

Surgen, por lo tanto, dos preguntas que se toman clave para la problemática: **cómo revertir situaciones actuales y cómo terminar con el fenómeno de ocupación irregular.**

Actuar sistemáticamente con medidas paliativas – una vez ocurrido el daño- puede llevar a la consolidación de la situación de riesgo, lo cual no brinda solución a la situación de riesgo. La reubicación (única medida que realmente evita el riesgo), por su parte, está reñida con la decisión personal y con el arraigo al territorio (característica importante en los pobladores de Penino y Autódromo). Por lo tanto, cualquier abordaje que tenga como objetivo revertir el panorama actual, requiere necesariamente en sus distintas etapas –consulta, elaboración, aprobación e implementación- de la participación pública, de modo de obtener apoyo y aprobación por parte de la sociedad.

En cuanto a la pregunta planteada, sobre cómo terminar con los procesos irregulares de ocupación, emerge como reflexión inevitable, que quizá la transformación del escenario territorial que adviene, tiene sus raíces en lo que a nuestro juicio, debe ser el principal objetivo:

Que el individuo (y grupo) comprenda, enfrente y analice la problemática de la construcción social de espacios riesgosos y ponga a reflexión consciente sus decisiones a la hora de construir y localizar su hábitat.

BIBLIOGRAFÍA

- Lavell, Allan. (1996) “Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano: Problemas y Conceptos”. En Fernández, María Augusta. Ciudades en Riesgo. LA RED. USAID. Lima, Perú.
- Lavell, Allan. (2000) Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso de Mitch en Centroamérica. En Garita, Nora y Nowalski, Jorge. Del Desastre al Desarrollo Sostenible: Huracán Mitch en Centroamérica. BID, CIDHS. San José, Costa Rica.
- Georgina Calderón Aragón. (2001). *Construcción y reconstrucción del desastre*. México: Plaza y Valdés.
- Arballo, E., A. Bresso (2007) Reserva Natural Playa Penino. Uruguay: Departamento de San José, Ciudad del Plata. Versión Digital.
- Andrew Maskrey (1993). Los desastres no son naturales. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Publicación Digital.
- Ley N° 18.621, Sistema Nacional de Emergencias, creación como Sistema Público de carácter permanente.
- Ley N° 18.052, Ciudad del Plata, 25 de octubre de 2006.
- Ley N° 19.272, Descentralización y Participación Ciudadana. Montevideo, 18 de setiembre de 2014.
- Decreto N° 3090, Res. N° 1844/2013 Exp. N° 5954/2012, Intendencia de San José.
- Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y su Área de Influencia, Departamento de San José, República Oriental del Uruguay, junio 2014.
- Documento de soporte N° 1 (Informe Diagnóstico Ambiental - Ing. Esteban Pérez Rocamora) del Plan Local de Ordenamiento Territorial y su Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y su Área de Influencia.
- Documento de soporte N° 3 (Informe sobre la problemática social y el desarrollo local – As. Soc. Javier Marsiglia) del Plan Local de Ordenamiento Territorial y su Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y su Área de Influencia.

- Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad. Instituto Nacional de Estadística. Publicación Digital.

