

# Construcción del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana

## Perspectivas en debate

por *Hilda María Herzer*

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (Argentina)

### *Introducción*

Este trabajo aborda las relaciones entre medio ambiente, construcción social del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana, planteando perspectivas que continúan en debate y sobre las cuales se debe seguir trabajando y profundizando. Es preciso aclarar que los ejemplos que ilustran los procesos que se describen se refieren básicamente a la Argentina.

Por lo general, los estudios que se refieren a esos temas focalizan el análisis en un solo aspecto, poniendo énfasis en una dimensión particular, sea ecológica, económica, u otras.

Frente a esto, se entiende que debe analizarse la gestión ambiental urbana desde una perspectiva compleja que debe atender a la multiplicidad de variables intervinientes, tanto en la construcción del riesgo y del posterior desastre, como en la gestión de los mismos.

### **1. EL RIESGO Y LAS POLÍTICAS URBANAS**

La investigación de los fenómenos del ambiente urbano como su gestión requieren un enfoque amplio. La conformación de estos fenómenos es compleja y en ella participa un conjunto de actores sociales privados y públicos, individuales y organizacionales que son protagonistas de la constitución del riesgo y de los desastres. Se deben sopesar y establecer posibilidades, lógicas, transformaciones, tendencias, conflictos y consensos y se deben establecer las coordenadas en que se desarrolla el riesgo. Por una parte, la espacialidad de los problemas y los impactos ambientales, su localización y articulación. Por otra, su temporalidad que da cuenta de la generación y procesos de historicidad del riesgo urbano ambiental.

Si lo urbano es producido como un bien público<sup>1</sup>, con base en necesidades colectivas, se plantea el problema clave de cómo conciliar los intereses públicos, que se expresan en las políticas urbanas, tendientes a satisfacer el bien común con los intereses de los actores privados. Una política o gestión exitosa de lo urbano que atenúe los riesgos debe, necesariamente coordinar y compatibilizar esos intereses con otros inter sectoriales y niveles inter jurisdiccionales.

Desde el punto de vista de la gestión, es necesario privilegiar un área que articule gestión pública urbana y riesgo. Que incluya, por ejemplo, el uso y las transformaciones del suelo urbano, la densificación y expansión del ámbito de la ciudad, así como la existencia y mantenimiento de su infraestructura.

### **1.1. Una mirada compleja**

Una visión amplia sobre el medio ambiente urbano debería partir del reconocimiento de la fragmentación social de la ciudad, identificando tres puntos fundamentales:

- 1) Las relaciones entre la sociedad y su medio<sup>2</sup>;
- 2) Las relaciones entre diversos actores sociales;
- 3) Las articulaciones entre distintos niveles jurisdiccionales y sectoriales.

De los contenidos de este último punto se deriva la cuestión de la escala de análisis a aplicar en el estudio de la construcción del riesgo urbano. Se hace evidente que no alcanza utilizar únicamente el territorio urbano como unidad de análisis, sino que es preciso incorporar a la región circundante.

Interesa fundamentalmente la vida cotidiana de la población urbana, porque en ella se manifiesta la construcción del riesgo ambiental urbano. Por ejemplo, en la vivienda, la infraestructura, los servicios de red, el aire, el espacio público, el paisaje, etc., es decir todos los consumos - individuales o colectivos - aquellos que tienen precio y se compran en el mercado y los que no lo tienen (los denominados bienes comunes).

Esta forma de comprender la ciudad cobrará múltiples interpretaciones y perspectivas, de acuerdo a quién sea el sujeto social, económico o político

---

<sup>1</sup> La ciudad es una totalidad de productos diferenciados destinados a satisfacer necesidades colectivas e individuales y, en este sentido, es un objeto público. Herzer y Gurevich, 1996.

<sup>2</sup> Se entiende al medio ambiente urbano como el conjunto de las diferentes relaciones establecidas entre la sociedad y el medio físico, construido o artificializado, que tiene lugar en un espacio territorial acotado, la ciudad. Esto implica simultáneamente considerar usos de la tierra yuxtapuestos entre sí, multiplicidad de procesos y actores productores y reproductores de ese medio, variedad de significados y símbolos culturales. La ciudad es entonces el producto de un ambiente que combina lo social con lo natural bajo patrones de centralidad y densidad; se trata de unidades físico espaciales, socioeconómicas, políticas y eco-demográficas.

involucrado. Así, habrá interpretaciones diferentes acerca de la existencia y de la magnitud de las acciones, del posible deterioro ambiental y de la construcción del riesgo.

Por ejemplo, frente a un caso de competencia por el uso del suelo urbano (instalaciones comerciales- mega proyectos- y espacios verdes), los propietarios de tierra urbana, los empresarios, los científicos, los niveles estatales implicados y los representantes del poder político tienen visiones diferentes acerca de lo que tales emprendimientos pueden producir. Esto sugiere que la definición del uso del espacio conlleva aspectos ecológicos, políticos, sociales, económicos, culturales y técnicos que merecen ser analizados cuidadosamente.

## 2. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO

Se quiere enfatizar la naturaleza social del problema y resaltar que la construcción del riesgo es un proceso social e histórico. El desastre es un proceso y un producto que manifiesta el nivel de riesgo que existe en una sociedad. Es la expresión más evidente de una convivencia vulnerable<sup>3</sup> entre diversos grupos sociales y su medio. El desastre interrumpe esa cotidianeidad, al alterar la convivencia<sup>4</sup> con el medio circundante. Comprender el desastre obliga a analizar cómo se fueron conformando las condiciones del riesgo, histórica y prospectivamente. El riesgo es un producto de conflictos de intereses, bienes y accesos diferenciales, público y privado, público y público. El desastre pone en evidencia la falta de sostenibilidad ambiental.

La ciudad ha sido escenario de riesgo y desastre a lo largo de todo el mundo.<sup>5</sup> Sin embargo, en los análisis se ha puesto el énfasis en los fenómenos físicos detonadores y en los impactos y respuestas a estos eventos, en particular los referidos a la vulnerabilidad estructural de las edificaciones. La explicación del desastre se ha vinculado más con los niveles de inversión realizados en un espacio determinado- concentración y centralismo- que con los procesos particulares de urbanización y de conformación del espacio interno de las ciudades. Sin embargo,

---

<sup>3</sup> Por vulnerabilidad se entiende la probabilidad que un grupo social para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza; es una combinación de factores socio económicos y políticos que determinan el grado en que un evento pone en riesgo la vida y su sobrevivencia.

<sup>4</sup> Se debe señalar que esa convivencia es conflictiva, no armónica, etc.

<sup>5</sup> Los devastadores impactos económicos producidos durante los últimos 10 años a raíz de terremotos, por ejemplo, en California, en Kobe, Japón (donde se perdieron más 100mil millones de dólares) o en Assis, Italia, o los impactos del huracán Andrew en Florida del Sur, las grandes inundaciones del Río Mississippi y las tormentas que asolaron el Norte de Europa ocurrieron en economías avanzadas y los montos perdidos estremecieron las bases de las aseguradoras. En el ámbito latinoamericano, los desastres producidos por los sismos en Perú 1970, en las ciudades de Managua 1972, Guatemala 1976, Popayán 1983, México 1985, El Salvador (1986) el aluvión que sepultó Armero 1985, las grandes inundaciones de Buenos Aires (1985, 1992) y las ciudades del Nordeste y Litoral argentino (1998) y los deslizamientos de Río de Janeiro inflingieron altos costos en términos económicos, sociales y humanos.

en países desarrollados como los Estados Unidos, por ejemplo, los desastres de Los Angeles y el impacto del huracán Andrew en Florida del Sur sirvieron para poner al descubierto que el desastre se construye socialmente, condicionado por la segregación social y espacial existente<sup>6</sup>

Todos estas situaciones hacen recordar que un número importante de ciudades se ubican en zonas propensas a un rango amplio de amenazas físico- naturales, cuyos impactos son más notorios por los niveles de población e infraestructura allí concentrados y los niveles de vulnerabilidad social existentes. Además, el mismo proceso de urbanización y los cambios que genera en las regiones que circundan a las ciudades, modifican y transforman los elementos físico -naturales existentes, creando nuevas amenazas o amplificando en intensidad y recurrencia las ya existentes.

Las amenazas de origen físico-natural constituyen sólo un componente de los factores de riesgo urbano. La concentración espacial de la población y de la infraestructura económica, la complejidad e interconexión de los elementos de la estructura urbana, los efectos sinérgicos que la ciudad produce y la amplia falta de controles y a veces de aplicación de la normatividad existente hacen aparecer más y novedosos factores de riesgo. Los casos de explosiones, de accidentes tecnológicos, de derrames de materiales tóxicos, de acumulación o mala disposición de desechos sólidos y de residuos peligrosos, el colapso de edificaciones así como la contaminación del aire, agua y suelos, de sequía y de epidemias urbanas, por citar algunos, ya están bastante bien documentados.

Sin embargo, la dinámica de la sociedad urbana pone constantemente retos, y crea nuevas o modificadas amenazas y vulnerabilidades y nuevos escenarios posibles de desastre urbano que desafían las premisas, el estado del conocimiento y las medidas de gestión ya existentes.

Entre los factores de cambio identificados figuran : la expansión territorial y la densificación, el rápido crecimiento de las ciudades, los cambios en sus funciones, en sus estructuras internas y en su composición poblacional, nuevos tipos de amenazas debidos a cambios ambientales globales y la potencialidad de generación de nuevos riesgos debido a la penetración de nuevas tecnologías industriales. Es así como se vuelve cada vez más difícil separar los riesgos producidos por causas humanas y ambientales. Esta sinergia produce nuevos riesgos y nuevos impactos potenciales. Las respuestas que se dan necesitan volverse heterogéneas y requieren un profundo conocimiento de lugar y contexto.

---

<sup>6</sup> Hewitt K., 1997.

### 3. LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA

Entre los temas que se han abordado poco tanto conceptual como empíricamente, está el de la relación entre la degradación del medio ambiente urbano y urbano-regional y la construcción social de las condiciones de riesgo y el eventual desastre que, en términos generales, corresponde al campo de acción de la llamada gestión ambiental urbana.

Si bien es cierto que el problema ambiental recibe un gran impulso a partir de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente en 1972, con las publicaciones del informe de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo de 1987, con la Conferencia de Río en 1992 y recientemente la Conferencia sobre Asentamientos Humanos de 1996 - Habitat II - también es cierto que el concepto de gestión ambiental sustentable en el ámbito urbano ha quedado algo relegado o poco claro en ciertos sentidos<sup>7</sup>.

El incremento de riesgos urbanos a través de la constatación del aumento de desastres en diferentes sociedades es un indicador de la baja sustentabilidad ambiental actual.

La concepción de la gestión ambiental urbana y de la investigación que la respalda debiera atender a la complejidad de la ciudad y su dinámica. Por ejemplo, es imposible separar los problemas del agua del de los desechos o de los desastres, o separar los temas de extensión de los servicios de saneamiento a toda la población del de mantenimiento de la infraestructura existente, o de la provisión de agua potable y de la construcción del riesgo.

La falta de una construcción de totalidad y la derivación de aspectos parciales resultan a veces tan errados como las soluciones tecnocráticas. Por ejemplo, esto se advierte en el caso de un asentamiento localizado en un sitio bajo, anegable, al cual la empresa o el gobierno local le provee una red de agua potable de cañería plástica a la cual el movimiento del suelo le produce filtraciones y la resquebraja. Esta solución, que no atiende al contexto del problema, no es la más adecuada para un sitio de este tipo.

En otro ejemplo, la legislación vigente establece ciertas condiciones para que un área sea considerada como apta para uso urbano. La regularización dominial llevada a cabo en ciertas áreas, en ocasiones contradice la normativa. Esto ocurre con los terrenos ubicados bajo cota de inundación. Si esta situación, de por sí los hace anegables, la edificación, por precaria que ésta sea, interfiere aún más en el escurrimiento de las aguas y como, por lo general, no existe infraestructura de desagües para compensar el nivel de escorrentía perdido por la edificación, el impacto se amplifica. Existen programas de regularización dominial de asentamientos, ocupados por sectores de bajos recursos en donde el gobierno interviene legitimando las condiciones de riesgo y agravando las condiciones de vulnerabilidad de esta población.

---

<sup>7</sup> Ver Satterthwaite D., 1997.

Desde la perspectiva de la gestión ambiental, sea en materia de provisión de nuevos servicios habitacionales o de saneamiento, por ejemplo, como de mantenimiento de los existentes o de mecanismos de prevención de riesgos se debe establecer una dinámica de concertación de intereses de los diferentes sectores implicados, de coordinación intra e inter jurisdiccional e institucional y de conocimientos para que los diferentes niveles de aceptabilidad del riesgo sean compartidos y asumidos por todos.

Se observarán aquí algunos otros ejemplos de problemas de la gestión ambiental urbana. En éstos, se articulan aspectos socioeconómicos con aspectos ambientales. Sus relaciones muestran el modo en que la inexistencia de una concertación de intereses entre sector público, empresas privadas y sectores de la comunidad, potencian los problemas e inciden en la construcción social del riesgo urbano, afectando al conjunto de la sociedad.

I. *Ejemplo referido al caso de la provisión de agua y eliminación de aguas servidas y pluviales*

En una ciudad como Buenos Aires, que posee altos ingresos per capita, existen problemas de infraestructura que coadyuvan al proceso de construcción de riesgo urbano. En esta ciudad los residuos líquidos se desaguan al Río de la Plata prácticamente sin tratamiento (el 2% es tratado). Lluvias intensas recurrentes generan periódicamente un proceso de riesgo de inundación a lo que se suma la creciente del río y la falta de capacidad de la infraestructura de desagües pluviales. Por otra parte, las áreas de la ciudad donde esto ocurre se han densificado a lo largo del tiempo sin que haya existido un proceso correctivo. No existe un plan urbano ambiental que compatibilice, por ejemplo, las normas de edificación con el nivel de infraestructura existente, generando riesgos para el conjunto de la sociedad. (En los últimos diez años se han producido veinte procesos severos de inundación que desencadenaron desastres, algunos con costos superiores a los 250 millones de dólares).

Puede verse, a partir de otros casos -con respecto al servicio del agua- el aumento de la vulnerabilidad producido a partir de la particular relación entre la infraestructura de servicios con aspectos políticos, económicos y sociales de la población.

II. *Ejemplo referido a la capacidad de gestión del sector público, frente a la voluntad de priorizar nuevas inversiones en infraestructura. Es importante esta referencia porque aún existe, en América Latina, una baja conciencia sobre la relevancia de profundizar el mantenimiento de la infraestructura existente.*

En este sentido, aparece como clave el hecho de conformar consorcios con organizaciones comunitarias para concertar políticas de gestión. Un desafío actual es encontrar la forma para que sectores comunitarios se involucren en el mantenimiento de los servicios. Han habido casos desarrollados con éxito, a través de la

participación activa de las familias con una estrategia comunitaria. A la inversa, en algunos asentamientos bajos e inundables que requieren bombas de desagote en casos de lluvia, la falta de una estrategia comunitaria para operar y mantener estas bombas ha resultado en un incremento del riesgo de desastre. Frente a estos casos suele depositarse la responsabilidad en el organismo público. Ante la amenaza súbita, se comprueba que la dotación de servicios o infraestructura no funciona, amplificándose el nivel de riesgo.

### **3.1. Contextos sociales y políticos que coadyuvan a la generación de riesgo**

La privatización de los servicios de agua ocurre, por lo general, a nivel local: cada ciudad privatiza sin articular políticas a veces dentro de la propia ciudad ni con otros niveles jurisdiccionales, otras ciudades o regiones<sup>8</sup>. (En el área metropolitana de Buenos Aires, la privatización incluyó la Capital y 13 municipios de los 25 que conforman el área. Posee un sistema desarticulado en el que el sector público y privado no se coordinan para una gestión sanitaria lo que dificulta la gestión de las fuentes de agua y de los efluentes que impactan a la misma unidad urbano-territorial).

A esta fragmentación se le suma otra, en el interior de la ciudad. Allí existen sectores diversos, con accesos diferenciales a los servicios. En una ciudad existen bolsones de pobreza. Los standards de provisión de servicios están espacial y socioeconómicamente diferenciados dado que buena parte de las familias allí asentadas no pueden pagar los servicios sin la existencia de subsidios adecuados. (Los costos actuales del servicio de agua y cloaca privatizado dejan de lado a la población de bajos recursos; en el área metropolitana una familia debe pagar entre 900 y 1.200 dólares para incorporarse al servicio de red, además de abonar luego el precio del servicio).

Diversos estudios muestran la existencia de una cierta voluntad de pago por parte de población de escasos recursos. Sin embargo, a la hora de tener que efectuar su pago la población no puede hacerlo porque debe hacer frente a diferentes necesidades económicas como parte de sus condiciones de existencia. (Por ejemplo en el área metropolitana de Buenos Aires, se estima que un 30% de incorporados a la red no está pagando la factura)<sup>9</sup>.

En numerosas ciudades pequeñas y medianas no es posible aún encontrar mecanismos de financiamiento de mejoras de infraestructura, a través de la privatización de servicios y, por su parte, los gobiernos locales no poseen capacidad financiera para subsidiar estos emprendimientos.

---

<sup>8</sup> Esto no significa que la gestión pública anterior a la privatización fuera coordinada; existían diferentes subsistemas institucionales con centros de gestión, con normas y operaciones distintas para una misma ciudad metropolitana.

<sup>9</sup> Diario Ambito Financiero. 28-02-96.

Esto implicaría una dinámica de procesos de concertación persistente entre el sector público y los sectores de bajos ingresos. Luego de la privatización de los servicios que se ha dado en un conjunto de ciudades, permanece aún un interrogante no resuelto: qué va a suceder con los ciudadanos que, a pesar de su voluntad de pago, no pueden pagar los costos de la construcción y mantenimiento de infraestructura. Este problema se ve agudizado en un contexto como el actual de pobreza, alto desempleo y precarización del trabajo.

A pesar de los procesos en marcha actualmente, de cambios en la provisión de servicios por parte del mercado, subsisten un conjunto de problemas. Estos se refieren a accesos y responsabilidades diferenciales. Este acceso diferencial a los servicios, y la distinta calidad de los mismos según sectores, también va conformando una producción diferencial del riesgo ambiental urbano, al cual algunos sectores se hallan más expuestos que otros. En suma, no se resuelve la cuestión de la gestión de la ciudad como colectivo o totalidad.

### **3.2. Hacia una participación sustentable<sup>10</sup>**

La propuesta de implementar mecanismos de participación conlleva, entre otras, algunas dificultades. Unas están implícitas en la necesidad, por parte de los ciudadanos, de disponer del tiempo y los recursos necesarios para realizar una efectiva participación. Otra, es que por lo general, se concibe a un servicio urbano como un problema técnico y no como un problema con dimensiones sociales y políticas. Tomar decisiones junto con técnicos con base en criterios principalmente técnicos no es fácil, a veces, por el tipo de lenguajes -lógicas de expertos- que suelen utilizar.<sup>11</sup> El sistema de decisión tiende en estos casos a cerrarse, a volverse auto-suficiente y a no requerir de la intervención de actores diferentes a los especialistas. Así el alcance de los procesos participativos se ve limitado a una eficacia instrumental que se acomoda a los dictámenes de la racionalidad tecnocrática.

Asimismo, se encuentra la situación de los sectores de más bajos ingresos frente a la retracción del estado en materia de provisión de servicios sociales y urbanos. Las prestaciones de servicios por parte de las empresas privadas se hallan, en buena medida, vinculadas a las oportunidades y fortalecimiento de procesos de participación social, en el sentido de negociación, que se abren. Sin embargo, los sectores de bajos ingresos se enfrentan a la situación de que deben atender a numerosos contextos y espacios de gestión simultáneamente. Numerosos líderes

---

<sup>10</sup> La existencia de una gestión pública democrática es un requisito fundamental para que puedan darse prácticas que incorporen la participación ciudadana como componente del proceso de gestión; esto supone un fortalecimiento de la idea de lo público a nivel local, que implica un mutuo compromiso de colocar el interés común por encima de los apetitos particulares, de introducir normas y mecanismos que permitan al estado prestar servicios o regular la intervención de otros actores en esa prestación a la luz del interés colectivo, de responder por las consecuencias de la actuación y de abrir los canales para la participación ciudadana.

<sup>11</sup> Cf. Rodríguez A. y Velázquez F., 1994

comunitarios se encuentran en la contradictoria disyuntiva de atender su propia reproducción económica y la de sus familias, a la vez que deben dedicar gran parte de su tiempo a los mecanismos de negociación y concertación política, social y económica que la nueva etapa les exige.

La descentralización de los sistemas de gestión y el fortalecimiento de los sistemas de participación a nivel local dependen también de la resolución de esa disyuntiva, así como de la posibilidad de coordinar en un proyecto la acción de los diferentes grupos cívicos de la ciudad.

#### **4. HACIA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN Y ACCIÓN**

El análisis de algunas de las cuestiones planteadas descubre objetos/sujetos significativos para la investigación. Cinco de estos núcleos temáticos son:

- 1) El tema de la diversidad de actores sociales (privados y públicos; individuales y organizacionales) que son los protagonistas de los procesos socioambientales y de la construcción del riesgo.

La investigación debe dilucidar las responsabilidades, las lógicas, los conflictos y los consensos. Basándose en experiencias concretas, se debe continuar documentando las prácticas de los actores, las relaciones con sectores del gobierno y las formas de aplicar, cumplimentar o evadir las normas legales.

- 2) El conjunto de actores y de políticas que giran en torno al problema que constituye el hecho de que la ciudad sea un bien público. Una característica de la gestión del riesgo es que atraviesa numerosas áreas de acción institucional. El dilema es cómo coordinar, concertar, integrar a los distintos sectores, lo cual involucra factores ambientales, económicos, sociopolíticos y culturales.

- 3) Con respecto a bienes colectivos -las infraestructuras urbanas- su producción corresponde al estado, aunque en el presente se encuentre delegada en actores privados mediante los procesos de privatización. Sin embargo, el estado aún mantiene su responsabilidad, la cual debe ejercer por medio de normas de regulación y políticas de control. De no ejercerse tal responsabilidad del sector público, surgen las condiciones para el desarrollo de un conjunto de riesgos para la seguridad y la salud.

La tendencia a privatizar y, en consecuencia, a implementar soluciones parciales, que no muestran una visión integrada orientada al bien público, puede dar lugar a un incremento de las condiciones de riesgo. Potencialmente, estas situaciones pueden conducir a poner en cuestión aspectos de la gobernabilidad.

Las relaciones institucionales e inter-jurisdiccionales, que atraviesan temáticas correspondientes al medio ambiente deben fortalecerse para contribuir a un

desarrollo exitoso de la gestión urbana sustentable. Los recursos plantean diversos dilemas. Por ejemplo, el caso de los cursos de agua, que no reconocen fronteras. Casos como este muestran que se deben mejorar los mecanismos de acuerdo y coordinación entre diferentes niveles concurrentes. Estos incluyen: niveles de gobierno, espacio local/espacio global, público/privado, sectores técnicos/ sectores administrativos, sociedad implicada/organismos de decisión.

- 4) Más allá de los problemas hasta ahora planteados, existe una cuestión de escalas espaciales/territoriales de análisis, presente en el momento de abordar el problema del uso de bienes comunes en el contexto urbano. Como se observa, estos diversos niveles se vinculan también con distintos actores sociales implicados, que no sólo difieren por sus capacidades políticas, económicas y sociales sino también por las diferentes escalas en donde realizan sus acciones. En los procesos de construcción de riesgo, hay actores sociales involucrados que no concuerdan necesariamente con aquellos que padecen los desastres.

Su forma de percibir los procesos, así como la conciencia crítica que desarrollan también varían y se hallan sesgadas por sus diversos posicionamientos sociales. Así, por ejemplo, signos de deterioro urbano, muchas veces potencian la aparición de desastres, que a su vez, contribuyen, de no haber acciones preventivas a una profundización del deterioro del medio ambiente urbano. En este punto, hay que tener en cuenta que las formas espaciales urbanas son socialmente producidas por agentes sociales concretos, que pueden o no coincidir con los implicados por los desastres.

Por ejemplo, los propietarios del suelo urbano, los promotores inmobiliarios, el gobierno y los diversos grupos sociales participan de modo diferencial en la construcción social del riesgo y en la responsabilidad y afectación frente a los desastres.

En los ejes del conflicto, pueden identificarse dos aspectos. Por una parte, que los intereses económicos sean compatibles con los intereses sociales. Por otra parte, que haya una relación entre decisiones y acciones entre el corto, el mediano y largo plazo.

En términos de escalas y actores, puede construirse una tipología que enlace a agentes sociales y escalas, a lo largo de las variables de riesgo y desastre.

- a) Agentes que actúan en la ciudad e inciden en la construcción del riesgo ambiental en la misma área urbana y que son distintos a los impactados por el desastre. (Por ej. fábricas contaminantes de arroyos, cuyas aguas contaminadas afectan la salud de un asentamiento).
- b) Agentes que actúan en el ámbito urbano y participan en la construcción de riesgo cuyo impacto es percibido en la región circundante (Por ej. uso de aguas contaminadas en la agricultura).
- c) Agentes que actúan en el ámbito regional y cuyas acciones contribuyen a generar el riesgo en el ámbito urbano (Por ej. uso de riego, pesticidas o

fertilizantes que contaminan el agua que beben sectores de un barrio de la ciudad).

Esta tipología podría abrirse aún más.

- 5) Al igual que en el concepto de participación, en el de desarrollo sostenible, se utiliza un marco demasiado amplio y no se tiene en cuenta las diferentes experiencias y apropiaciones de muy diversos actores con diferentes potencialidades políticas y socio-económicas. Estas incluyen a las diferencias entre norte y sur, entre empresas privadas nacionales e internacionales, entre ciudadanos/ gobiernos/ empresas. Es decir, ver las diferencias al interior de realidades estudiadas bajo conceptos de gran amplitud, por ejemplo, el concepto de lo "privado", incluye tanto a una gran empresa como un hogar de bajos ingresos, siendo que, obviamente, existen numerosas diferencias de acceso a bienes, responsabilidades, capacidad de demanda y negociación, etc.

Estos cinco núcleos de investigación-acción pueden ser extendidos y constituir una base conceptual y empírica para abordar problemas de gestión ambiental urbana y construcción social del riesgo.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. Argentina, *Managing Environmental Pollution: Issues and Options*. Volumen II (1995), Report no. 14070-AR.

Blaikie P., Cannon T., Davis I. y Wisner B. *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Ed. La Red. 1996. Colombia.

Douglas I., *The Urban Environment*. Edward Arnold Publishers. 1983. Baltimore.

Gallopín G., *Impoverishment and sustainable development. A system approach*. International Institute for Sustainable development (IISD). Canada, 1994.

Herzer H. y Di Virgilio M.M., "Buenos Aires Inundable: Del siglo XIX a mediados del siglo XX", en García Acosta, V. (comp.), *Historia y Desastres en América Latina*. (1996) Colombia. CIESAS/La RED. Ediciones Tercer Mundo.

Herzer H. y Federovisky S., "Las políticas municipales y las inundaciones en Buenos Aires"; en *Desastres y Sociedad*. Revista semestral de la red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina. Enero-Julio 1994, n. 2. año 2, Lima, Perú.

Herzer H. y Gurevich R., "Degradación y Desastres. Parecidos y diferentes", en Fernández M.A. (comp.), *Ciudades en riesgo*. 1996. Ed La Red. Lima, Perú.

Hewitt K., *Regions at Risk. A geographical introduction to disasters*. Longman Limited. 1997. England.

Hilda María Herzer

Lavell, A. (comp.). *Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América latina*. Ed. La Red. 1994. Colombia.

*Medio ambiente urbano en la Argentina*. Colección "Los fundamentos de las Ciencias del Hombre". CEAL. 1992. Buenos Aires.

Pírez P., *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. CEAL/CENTRO. 1994. Buenos Aires.

Rodríguez A. y Velázquez F., *Municipios y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Edic. SUR. 1994. Chile.

Satterthwaite D., "Sustainable cities or cities that contribute to sustainable development?", en *Urban Studies*, vol 34, n°10, 1997, pp.1667-1691.

Serageldin I., Cohen M. y Sivarmakrishnan K.C. (eds.), *The human face of the urban environment*. Proceeding of the 2<sup>nd</sup> Annual World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development. The World Bank. 1995. USA.

Stallings R.; "Feedback from the field. Disasters as social problems? A dissenting view", en *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol 9, No 1, March 1991. University of North Texas. Denton, USA.

Wilches-Chaux G. "La vulnerabilidad global", en Maskrey A., *Los desastres no son naturales*. Ed. La Red. 1993. Colombia