

**La construcción social del riesgo: una propuesta
para el análisis de la realidad urbana de San
Juan, Argentina.**

Autora: Lic. Luciana Belén Pérez

Correo electrónico: lucianabelenperez@gmail.com

Conicet- Universidad Nacional de San Juan, Argentina.

Resumen

La ciudad de San Juan se ubica en el área de mayor riesgo sísmico del país y fue destruida tras el terremoto destructivo de enero de 1944. El posterior proceso de reconstrucción tanto de la ciudad Capital como del área comprendida por el oasis productivo del Valle de Tulum fue dirigido por el Estado quien intervino desde la norma y el control como también desde la inversión directa, particularmente en infraestructura y planes de vivienda. Sin embargo, y paralelamente al accionar del Estado centralizador, van a surgir durante la década de 1950 importantes sectores residenciales contruidos con viviendas sin ninguna prescripción sismo resistente. Esta situación no ha podido ser superada en el tiempo y la ciudad actual produce y reproduce vulnerabilidades en el marco de una institucionalidad centrada en la reducción del riesgo sísmico. En este marco, y con vistas a generar conocimiento sobre *riesgo* que lo entienda de una manera relacional e integral, que supere las diferencias entre enfoques objetivistas y subjetivistas se propone el concepto de construcción social de riesgo. Para ello se recurre al enfoque de la complejidad, enfoque que privilegia la multicausalidad analizando los factores que contribuyen a la explicación de los procesos y la articulación de los mismos; cuestión que se vuelve una necesidad si entendemos la construcción social de riesgo como un proceso en el tiempo, en la larga duración siguiendo a Norbert Elias.

Palabras claves: construcción social del riesgo, abordaje urbano, San Juan.

Keywords: social construction of risk, urban approach, San Juan.

La construcción social del riesgo: una propuesta para el análisis de la realidad urbana de San Juan, Argentina.

Las características que asumen el crecimiento económico, los estados (y sus políticas públicas) y las nuevas formas de relación social que estos procesos generan, multiplican los riesgos y, en este sentido, se entiende al riesgo como un problema del desarrollo.

La ciudad de San Juan se ubica en el área de mayor riesgo sísmico del país y fue destruida tras el terremoto destructivo de enero de 1944. El posterior proceso de reconstrucción tanto de la ciudad Capital como del área comprendida por el oasis productivo del Valle de Tulum, fue dirigido por el Estado quien intervino desde la norma y el control como también desde la inversión directa, particularmente en infraestructura y planes de vivienda. Sin embargo, paralelamente al accionar del Estado centralizador durante la década de 1950 surgen importantes sectores residenciales contruidos en su mayoría, con viviendas sin ninguna prescripción sismo resistente. Esta situación no ha podido ser

superada en el tiempo y la ciudad actual produce y reproduce vulnerabilidades en el marco de una institucionalidad orientada a reducir el riesgo sísmico.

En este marco, y con vistas a generar conocimiento sobre riesgo que permita superar las diferencias entre enfoques objetivistas y subjetivistas, que lo entienda de una manera relacional e integral, se propone el concepto de *construcción social de riesgo*. Para ello se recurre al enfoque de la complejidad, enfoque que privilegia la multicausalidad analizando los factores que contribuyen a la explicación de los procesos y la articulación de los mismos; cuestión que se vuelve una necesidad si entendemos la construcción social de riesgos como procesos en el tiempo, en la larga duración, siguiendo a Elías.

El objetivo de esta ponencia es proponer una manera de entender el riesgo que permita abordar la compleja realidad urbana de la ciudad de San Juan, Argentina. Para ello, se repasan las diferentes perspectivas con las que se trabaja el riesgo, para luego caracterizar la realidad urbana de San Juan y concluir con el esbozo del enfoque se propone.

1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de riesgo?

Existen distintas perspectivas referentes a la noción de riesgo. Desde el sentido común, suele hacerse referencia al riesgo para denominar situaciones y eventos de características peligrosas. Desastre, amenaza, peligro, riesgo, vulnerabilidad, constituyen un conjunto de conceptos interrelacionados que se convirtieron en objeto de estudio en las últimas décadas para dar cuenta del impacto generado por fenómenos de naturaleza diversa sobre las sociedades. Desde de los estudios de desastres, éstos “han sido entendidos de diversas formas, desde la visión religiosa judeocristiana que los consideraba castigos divinos, hasta las explicaciones científicas que los asocian a una combinación de factores físico-ambientales, químicos, tecnológicos y/o socio-organizativos con las condiciones sociales, políticas y económicas de un grupo humano” (López Levi y Toscana en Pérez, 2013). Un desastre implica siempre un daño, pero los daños no dependen únicamente de la magnitud del fenómeno, sino y principalmente de la vulnerabilidad de la sociedad: los más afectados serán quienes estén más expuestos al peligro, constituyéndose en los más vulnerables. La vulnerabilidad aquí alude a la susceptibilidad que un grupo o sociedad tiene de verse afectado ante un evento extremo de la naturaleza, un accidente o una tragedia derivada de alguna acción humana, así como a su posibilidad y habilidad para recuperarse del daño. La vulnerabilidad incluye factores socio-demográficos, culturales, políticos y económicos. En este marco, la noción de riesgo hace referencia a la

posibilidad/ probabilidad de que un evento (natural o antrópico) genere una catástrofe. Cuando se materializa el riesgo, se manifiesta el desastre.

Estas ideas de riesgo y vulnerabilidad adquieren, en el ámbito de las ciencias sociales, otros matices.

1.1. El abordaje de las teorías sociales del Riesgo

La noción de riesgo ha sido recuperada por diferentes enfoques sociológicos, sobre todo a partir de los años ´80, cuando conceptos como *incertidumbre, riesgo, vínculos que parecen derretirse, desanclaje y finitud de las tradiciones, preocupación por la seguridad y los daños derivados de la tecnología*, comienzan a surgir para intentar captar y describir las transformaciones operadas a partir de lo que hoy se denomina “segunda modernidad” o “modernidad radicalizada o reflexiva” tal como expresan Beck (1994) y Giddens (1990). Entre los autores que desarrollan la temática encontramos a la antropóloga Mary Douglas y a los sociólogos contemporáneos: Beck, Giddens, Luhmann y Bauman.

Mary Douglas (Douglas y Wildavsky, 1982) plantea que el riesgo es una construcción colectiva haciendo hincapié, fundamentalmente, en enfoques institucionales y culturales.

La autora ha contribuido al debate acerca de la problemática del riesgo al poner en cuestión la relación entre naturaleza y cultura planteada en las sociedades occidentales. En este sentido, señala “la necesidad de borrar la línea divisoria entre naturaleza y cultura para poder conocer cuáles son los peligros reconocidos por la sociedad, la naturaleza es vista como más o menos controlable, según desde qué estructura institucional se la perciba. El conocimiento de lo riesgoso o lo peligroso, es modelado por la cultura, por la representación que los miembros del grupo se hacen acerca de las vinculaciones entre el hombre y la naturaleza” (Douglas, 1996 citado por Murgida y Gentile, 2015). Se entiende así, que los riesgos no resultan de la determinación de la naturaleza, sino que existen como categorías sociales. (Murgida y Gentile, 2015).

La propuesta de análisis cultural del riesgo planteada por Douglas, que lo define a partir de la relación naturaleza-cultura, implica la posibilidad de que al transformarse esa relación se modifique la definición. Y, por ello, indica la importancia de estar atentos a esas transformaciones a fin de reconducir el debate y las instituciones.

Ulrich Beck (1998) va a plantear el concepto de ‘sociedad del riesgo’, buscando mostrar los cambios habidos en la lógica de la producción social de la riqueza de las sociedades capitalistas modernas, en las que la evidencia de las desigualdades habían sido el motor

de la construcción del estado de bienestar y del desarrollo espectacular de las fuerzas productivas; y donde, además, la generalización de la ciencia no entraba en contradicción con los desarrollos políticos. Así, mientras en la sociedad industrial la ‘lógica’ de la producción de la riqueza domina a la ‘lógica’ de la producción de riesgos, en la llamada sociedad del riesgo esta relación se invierte; la producción social de la riqueza irá acompañada por una creciente producción social del riesgo, proceso en el que las fuerzas productivas pierden su inocencia en la reflexividad de los procesos de la modernización. Una proporción bastante elevada de estos riesgos estará directamente relacionada con las características que asumen la tecnología y el sistema productivo haciendo cada vez más difícil percibir sus efectos y más costosas y sofisticadas las técnicas de diagnóstico para su constatación, contribuyendo a aumentar el nivel de incertidumbre sobre los mismos. Lo que caracteriza a la sociedad del riesgo es una carencia: la incapacidad para prever externamente las innumerables situaciones de peligro. Y esto es así porque la sociedad actual se enfrenta a ella misma en relación con los riesgos en la autoproducción de las condiciones de la vida social que se convierten en un problema para sí misma.

En este contexto, la diferencia a favor del poder del ‘progreso’ técnico económico se ha visto gradualmente disminuida por la producción de riesgos a los que se intenta legitimar como ‘efectos secundarios latentes’. Entre los más populares, la contaminación ambiental. Sin embargo, esta latencia se hace manifiesta cuando mediante la crítica pública y la “otra” investigación científica (que Beck llama “(anti)científica”) se le otorga un nuevo significado en la discusión social y política sobre el desarrollo.

Por su parte, Anthony Giddens (1994) desarrolla una idea de riesgo asociado a la fiabilidad: “Riesgo y fiabilidad van entrelazados, el papel que juega la fiabilidad será el de tender a reducir o minimizar los peligros a los que están sujetos ciertas actividades. En todos los escenarios de fiabilidad, el riesgo aceptable cae dentro de la categoría del conocimiento inductivo débil y en tal sentido, prácticamente siempre se produce el equilibrio entre fiabilidad y cálculo del riesgo (Giddens, 1994). Sin embargo, el autor establece que hay riesgos incalculables donde la puesta en práctica de escenarios se convierte en pieza fundamental del análisis.

Luhmann (2007) sitúa al riesgo como parte constitutiva de los sistemas sociales modernos, en los cuales este adopta la forma de “generalizado” y “no reductible”, conduciéndolos a un futuro opaco (citado por Pérez, 2013) en el cual, a diferencia de Douglas o Beck, no es posible crear instituciones adecuadas para su control o su manejo.

Para este autor, el problema se desplaza y se inscribe como propio de un sistema comunicacional: “el problema del riesgo no es otro que el problema de la comunicación del riesgo y sobre el riesgo” (Pérez, 2013).

Para Bauman (2008), el riesgo es un mecanismo por el cual el individuo intelectualiza lo imprevisible que acecha en lo trágico, reduce la angustia de lo incognoscible. Este autor tematiza el riesgo al interior de lo que él denomina “sociedad líquida”, y al interior de la sociedad líquida de consumidores la estrategia consiste en marginar y menospreciar todas aquellas cosas que tienen una duración longeva. Los miedos han acompañado a los hombres en toda su historia, pero es en la modernidad líquida cuando son netamente intercambiables por mercancías. Estas fuerzas sociales se ubican por encima de los Estados dejándolos impotentes en la protección de sus propios ciudadanos; por otro lado, es la misma competencia del mercado el factor que desencadena la posterior desconfianza y falta de solidaridad entre los hombres. Esta no conexión deriva en un sentimiento paranoico de supuesta agresión (Bauman, 2008).

En síntesis, las teorías del riesgo presentan una serie de nociones útiles para entender una sociedad cada vez más compleja en las que las categorías sociológicas tradicionales son insuficientes para su comprensión (Pérez, 2013). Ahora bien, parece importante aclarar aquí, siguiendo a Henríquez y Nozica (2013), que a diferencia de las sociedades (europeas, occidentales, centrales, desarrolladas) a las que refieren autores como los citados, en sociedades como la nuestra, “subdesarrolladas”, “dependientes”, “pobres”, los procesos de desarrollo regional se han caracterizado, si bien con diferencias, por la dependencia y la subsidiaridad respecto del proyecto de la modernidad industrial de las primeras. Esta particularidad, que sin lugar a dudas debe tenerse en cuenta, no impide pensar la realidad argentina y sanjuanina en particular, a partir de esta idea *del riesgo* como un problema societario.

1.2. La construcción social del riesgo

En la bibliografía referida a cuestiones ambientales, se plantea la distinción entre riesgos clasificándolos según su "origen" en riesgos naturales o tecnológicos, entendidos como tipos ideales construidos a partir del promedio de hechos empíricos. Dentro de esta distinción básica se operan otras tipologías en relación con la fuente de peligro: químico, hídrico, físico, nuclear, climático, etc. Esta primera tipología puede ser práctica para acotar los eventos de acuerdo con la preeminencia de algunos factores sobre otros a la hora de efectuar una primera evaluación exploratoria y muy general. El problema aparece

cuando dicho origen domina la explicación del proceso dando lugar a su naturalización y lo descentra de la “responsabilidad”, “reflexividad”, “subjetividad”, esto es, lo desprende de sus connotaciones sociales.

Es por ello, que los conceptos brindados por la Sociología del Riesgo resultan un aporte pertinente para abordar el riesgo como resultado de la relación sociedad (cultura) - naturaleza y, en este sentido, como categoría social que involucra la forma de organización de la sociedad (con sus normas, valores, creencias, junto a una estructura política, socioeconómica y jurídica).

Al plantear la relación entre fenómenos naturales y sociales, algunos autores sostienen que los desastres no “ocurren” si no que se construyen; y en este sentido, no corresponderían a un evento natural o antrópico, sino a un proceso que se configura a partir de la vulnerabilidad de la sociedad: el desastre se inicia en la estructura social, en las prácticas cotidianas de los actores, en sus relaciones de producción y en las dinámicas de poder.

Existe consenso entre los estudiosos del tema sobre la idea de que el riesgo se construye, sin embargo, esta noción de “construcción” se usa de diferentes maneras. García Acosta (2005) revisa los principales manejos, usos y contenidos que se le han dado a este término e identifica dos miradas que parten del análisis de las condicionantes sociales como eje central para su definición: una, derivada de la visión culturalista y otra que surge del análisis de la génesis que conduce a situaciones de vulnerabilidad de grupos específicos de la sociedad. En la primera mirada, la construcción social del riesgo se concibe como una construcción subjetiva, como la percepción culturalmente construida. La idea central del planteamiento culturalista es que el hombre (o la sociedad), “ve los riesgos a través de lentes calibrados a partir de sus determinaciones culturales”. En este sentido, la autora refiere a las diferentes lecturas que los miembros de la sociedad hacen en función de su cultura y de los condicionantes socioeconómicos. La segunda mirada, entiende al riesgo relacionado con la vulnerabilidad y la desigualdad, con la vulnerabilidad acumulada y diferencial; en suma, con la construcción material de riesgos, procesos que pueden resultar en desastres.

Básicamente, la noción de la construcción social del riesgo se fundamenta en la idea de que el ambiente presenta una serie de posibles eventos físicos que pueden ser generados por la dinámica de la naturaleza, pero su transformación en amenazas reales para la población está intermediada por la acción humana. Es decir, una amenaza no es el evento

físico en sí, sino el peligro asociado con ella, cuyo nivel está determinado, entre otras razones, por factores no naturales o físicos, tales como los grados de exposición o vulnerabilidad de la sociedad. La noción de la construcción social del riesgo permite argumentar que el nivel de los daños y las pérdidas no está en función directa y unilateral con la magnitud e intensidad de los eventos físicos per se (Hewitt, 1983).

Como se mencionó, otra acepción de la noción de construcción social del riesgo llama la atención sobre conceptos de percepción, imaginarios sociales y riesgo subjetivo: aunque el riesgo puede ser muchas veces dimensionado cuantitativamente a través de la estadística y la matemática probabilística (el cálculo actuarial), puede también ser considerado de forma subjetiva. En este sentido, el riesgo objetivo, al pasar por las percepciones y filtros que establece la experiencia humana, se transforma en imaginarios y dimensionamientos perceptivos o cotidianos, de tal forma que el individuo o colectividad verá el riesgo con ojos no actuariales y actúa de acuerdo con las percepciones e imaginarios que tenga.

Para Claudia Natenzon (1995) abordar el riesgo implica la necesidad de trabajar de manera combinada sus distintas dimensiones: peligrosidad, vulnerabilidad, exposición e incertidumbre (Natenzon 1995; Natenzon y otros 2003) en tanto componentes conceptuales y, a la vez, empíricos. Estas dimensiones se toman como aproximación analítica que luego deben ponerse otra vez en movimiento y en relación.

1.3. Las dimensiones del riesgo

Usualmente la literatura plantea que el riesgo (R) está compuesto por dos dimensiones: la peligrosidad o amenaza (P), y la vulnerabilidad (V) referida a aspectos vulnerables tanto del sistema natural como social. La fórmula que se utiliza es:

$$R = P \times V$$

La propuesta que desarrolla Claudia Natenzon (2003):

- 1) parte de instalarse plenamente en el campo social: un fenómeno es peligroso en tanto pueda afectar o dañar a “alguien”;
- 2) analiza la vulnerabilidad que corresponde a ese “alguien” a quién el peligro puede afectar o dañar: un sujeto social.

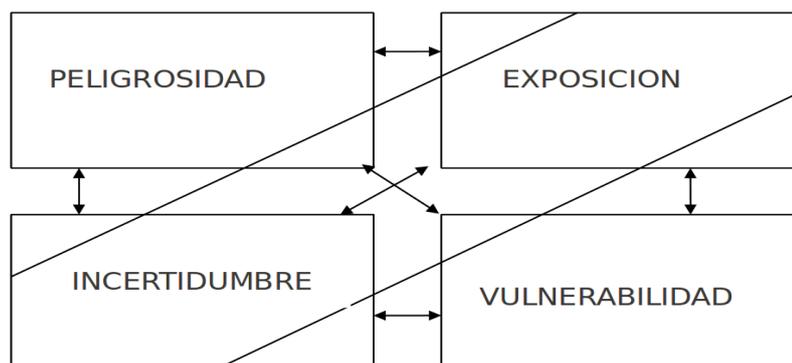
Pero, además, se considera que estas dos dimensiones –peligrosidad, vulnerabilidad– sólo representan una primera aproximación simple o de primer orden a la cuestión del riesgo.

Entre ellas se establecen relaciones históricas que se resuelven en dimensiones de segundo orden, por su mayor grado de complejidad: aquellas que hemos denominado exposición e incertidumbre. La primera aparece como una “mezcla” en el territorio de los aspectos peligrosos del ambiente –que son dinámicos, cambian y evolucionan en el tiempo y según la concepción que cada sociedad tenga de ellos– con los aspectos vulnerables de los distintos grupos sociales, construidos políticamente en cada geografía, en cada configuración territorial. La incertidumbre, a su vez, representa aquellos aspectos que surgen del desconocimiento existente sobre las otras tres dimensiones: la vulnerabilidad, la peligrosidad y la exposición.

La consideración de la incertidumbre tiene un papel preponderante en la superación de este momento analítico. Desde un punto de vista técnico, si el riesgo implica conocimiento, la incertidumbre implica inseguridad por falta de conocimiento, por falta de calidad del conocimiento o bien por la complejidad/ inestabilidad del sistema empírico estudiado (Wynne, 1992; López Cerezo y Luján López, 2000). Pero sólo al reconocer la existencia de incertidumbres desde el primer momento, es posible manejarlas y, en consecuencia, incluirlas como dimensión constitutiva del riesgo.

La incertidumbre es considerada explícitamente en el marco teórico del riesgo social, en relación con la emergencia de una nueva forma de conocimiento, la ciencia posnormal, que abarca las formas de resolución de problemas sociales reconocidas como válidas en la actualidad (ciencia básica, ciencia aplicada, consultoría profesional), pero también la resolución de problemas en ausencia de conocimiento por parte de aquellos que corren los riesgos, lo que instala plenamente la cuestión de la política, los valores, los modelos de desarrollo y la calidad de la democracia en el centro la consideración del riesgo.

Figura 1 – Relaciones entre dimensiones del riesgo



Fuente: Natenzon, 2003.

La Figura 1, entonces, debe leerse como un corte sincrónico que adquiere sucesivas y diferentes configuraciones en el tiempo, en el cual la diagonal marcada indica esas áreas de interrelación entre vulnerabilidades y peligrosidades específicas, generando determinada exposición e incertidumbres que, a su vez, interrelacionan e influyen en las dos primeras.

Para caracterizar cada una de las dimensiones del riesgo se requieren conocimientos diferentes relativos a la posibilidad de ocurrencia de catástrofes originadas por procesos específicos (figura 2).

Figura 2- Catástrofes naturales y teoría social del riesgo.

DIMENSIONES	CONOCIMIENTO NECESARIO
PELIGROSIDAD (P) Potencial amenaza	Aspectos físico - naturales del evento o proceso natural desencadenante.
VULNERABILIDAD (V) Estructuras sociales	Aspectos socioeconómicos comprobables del estado antecedente de los grupos sociales involucrados.
EXPOSICIÓN (E) Impacto material	Aspectos territoriales y poblacionales (número de personas, bienes); su distribución territorial.
INCERTIDUMBRE (I) Subjetividad, decisiones, ética	Aspectos políticos y de percepción de los grupos sociales involucrados. Valores e intereses en juego.

Fuente: Natenzon 1995.

2. Acercamiento a la realidad urbana de San Juan.

2.1. Modelo actual del área Metropolitana de San Juan

Según el diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan. En términos físico-espaciales, el Área Metropolitana de San Juan (AM-SJ) se estructura como una aglomeración urbana extensa y discontinua hacia los bordes, de baja densidad edilicia que decrece desde el centro hacia la periferia. En las últimas décadas, el patrón de ocupación de la mancha urbana se ha caracterizado por un crecimiento insuficientemente regulado, fuera del área urbanizada existente y a un ritmo superior que el aumento poblacional registrado para el conjunto del área metropolitana. Además de encarecer la provisión de servicios urbanos (agua, saneamiento, electricidad, barrido y recolección de residuos, entre otros) esta lógica de urbanización presiona sobre la red de abastecimiento hídrico, avanza sobre el suelo agro-productivo y contribuye a la configuración de un territorio fragmentado, particularmente, hacia los bordes del aglomerado urbano.

La denominada área metropolitana está integrada por los departamentos de Capital, Rivadavia, Rawson, Pocito, Chimbás y Santa Lucía

En cuanto a lo funcional, la mayor cantidad de edificaciones, equipamiento urbano, población y actividades económicas se han ido concentrando en el distrito central del AM-SJ. La acumulación histórica de estos procesos de concentración territorial ha contribuido a generar una fuerte dependencia funcional de los departamentos que rodean a Capital con importantes impactos en la morfología y flujos de escala metropolitana. Al sur del aglomerado, en Villa Krause, se distingue una centralidad de segundo orden que concentra una importante cantidad y variedad de actividades urbanas pero que aún es insuficiente para satisfacer las demandas de la población de Rawson y sus alrededores. En el resto del área metropolitana predominan los usos residenciales sin centralidades de jerarquía que contribuyan a la formación de una estructura territorial capaz de propiciar condiciones idóneas de autonomía funcional y administrativa de los municipios, de fortalecimiento de las identidades departamentales y de mejor distribución espacial de las preferencias de localización residencial y empresarial.

El sistema de movilidad metropolitana no es ajeno a los procesos históricos y actuales de estructuración territorial, en todo caso, es una causa y consecuencia de la misma. La expansión urbana dispersa y su estructura monocéntrica promueven el uso del automóvil como principal modo de transporte, dificultan una buena cobertura y servicio de

transporte público y plantean diversas restricciones en la accesibilidad y conectividad metropolitana.

El patrón de urbanización del aglomerado también se vincula con la estructuración del mercado de tierras y la asignación de usos del suelo. Durante la etapa de diagnóstico se realizó un relevamiento de precios de oferta de terrenos que permitió detectar una acentuada segmentación del mercado inmobiliario con una amplia dispersión de precios del suelo entre los municipios y, también, al interior de los mismos. Por su parte, la información catastral posibilitó identificar una gran cantidad de parcelas sin edificar, varias de ellas en zonas valorizadas y con elevada demanda inmobiliaria. El mantenimiento del suelo urbano vacante (sean lotes o fracciones) suele contraer la oferta de este bien que, además de ser escaso e inelástico en el corto plazo, constituye un recurso vital para atender las necesidades habitacionales y productivas de la región, especialmente en contextos de crecimiento de la economía, la población y la cantidad de hogares. La existencia de suelo ocioso fomenta situaciones de ineficiencia y desigualdad territorial y, a la vez, abre una serie de oportunidades de desarrollo urbano.

Este panorama general sobre la estructura y dinámica del territorio metropolitano se asienta en el estudio de la dimensión socio-demográfica, económico-territorial, urbano-ambiental, de riesgo y vulnerabilidad y de redes de movilidad y servicios públicos.

A modo de síntesis, se exponen a continuación los elementos más destacados de estos análisis constitutivos del Modelo Actual del AM-SJ:

3.1.1. Elevada concentración territorial de la población

La distribución territorial de la población, además de continuar asociada a la influencia relativa que ejercen ciertos condicionantes físico-naturales, depende de la distribución de las actividades y oportunidades económicas. De acuerdo con los datos del Censo de Población Hogares y Vivienda de 2010 (INDEC, 2010), en los departamentos que conforman el Área Metropolitana de San Juan viven 494.639 personas. El peso poblacional del aglomerado metropolitano sobresale en la provincia de San Juan, concentrando el 72,6% de sus habitantes. Los contrastes en la distribución territorial de la población también pueden identificarse entre los departamentos que conforman el área, no sólo por el tamaño poblacional que presentan en la actualidad, sino también por las tendencias de crecimiento identificadas en los últimos períodos censales.

Los elevados índices de vivienda deshabitada manifiestan cierta falta de correspondencia entre el desarrollo inmobiliario y las necesidades habitacionales de la población. En los últimos años, se ha asistido a una importante actividad de la construcción privada de vivienda. Sin embargo, el déficit habitacional persiste y parte de la población aún presenta enormes dificultades para acceder a una vivienda digna y formal a través de la compra o el alquiler, incluso en contextos de crecimiento económico con generación de empleo como los de la última década.

3.1 Gran concentración territorial y sectorial de la actividad productiva

En el contexto provincial, el AM-SJ se destaca por concentrar una gran cantidad de actividades industriales y de servicios. Junto con el comercio y las industrias, el sector servicios (educación, salud, sector hotelero y actividades financieras e inmobiliarias) explica más del 90% de la estructura productiva metropolitana. Ahora bien, la estructura productiva del AM-SJ no es, desde luego, un todo homogéneo.

La distribución territorial de las capacidades productivas y de empleo es sumamente dispar, aun considerando el peso poblacional de sus departamentos. Capital, por ejemplo, explica el 47% de la riqueza que se produce en el aglomerado, un porcentaje que se eleva al 61% al considerar el empleo. Rawson concentra una mayor cantidad de habitantes que el distrito central, sin embargo, explica sólo el 17% del valor agregado y el 13,4% del empleo del AM-SJ. Del mismo modo que en Capital, en Rivadavia se registra una mayor incidencia relativa del empleo por sobre el valor agregado. La forma en que se reparte el valor agregado y el empleo, en términos sectoriales y territoriales, se vincula con el nivel de especialización y diversificación productiva del aglomerado, así como con el peso de las actividades que predominan en cada departamento. En el ámbito metropolitano se destaca la presencia de actividades industriales y comerciales, las primeras con mayor influencia en la producción de riqueza, las segundas en la generación de puestos de trabajo. La radiografía productiva que se desprende del último Censo Económico es elocuente: ambos sectores concentran el 65,4% de la mano de obra formalmente ocupada y el 77% del valor agregado producido.

Cuando se analiza la distribución territorial de los sectores de mayor peso económico, sobresale la concentración del comercio en el departamento de Capital, no sólo a escala metropolitana sino también a nivel provincial¹. Los 2.586 locales comerciales registrados en el último Censo Económico (2004-2005) explicaban el 68% del valor bruto de la

producción del AM-SJ. El peso del tejido comercial y el sector servicios determinan que la mayor parte de la oferta de puestos de trabajo se encuentre en el distrito central del aglomerado. La concentración del empleo, vinculada a la enseñanza, también sobresale reuniendo el 57% de los puestos de trabajo del sector (Gráfico 4).

3.1. Escenarios de vulnerabilidad ambiental

El PLAM-SJ incorpora la temática del riesgo a través de una serie de análisis que incluyen el estudio de la vulnerabilidad sísmica de la edificación y de las infraestructuras, vulnerabilidad hídrica (inundabilidad, napas freáticas), vulnerabilidad por contaminación, (napas freáticas, pozos negros, contaminación atmosférica-pastizales) y vulnerabilidad social (según nivel educativo, cobertura social, necesidades básicas insatisfechas y vivienda, entre otros).

Considerando como principales condicionantes del medio físico al sismo y los peligros climáticos, se destaca para el AM la existencia de una normativa que regula la edificación en zonas sísmicas (Normas INPRES-CIRSOC 103), la presencia de cuadros técnicos altamente calificados en ingeniería sismorresistente y estudios sobre vulnerabilidad y riesgo sísmico urbano (sismotectónica en la Universidad Nacional de San Juan). Sin embargo, se presentan situaciones como la desactualización de la microzonificación sísmica del Valle de Tulum (INPRES, 1982), la falta de estudios sistemáticos de suelo y la necesidad de la definición de la línea de ribera y de planes de emergencia actualizados en los establecimientos considerados claves en la red de emergencia.

Entre las amenazas hídricas, las prácticas de riego inadecuadas y la escasa tecnificación del sistema, la falta de impermeabilización de canales de riego secundarios y el insuficiente mantenimiento de drenes y canales provocan el ascenso en los niveles freáticos y la pérdida de suelos por salinización. Destaca la construcción de una red de drenaje que abarca todo el Valle del Tulum y que tiene como descarga los cursos naturales de agua: el río San Juan y los arroyos de Agua Negra y Los Tapones. Su objetivo es mitigar los efectos de percolación de agua y mejorar la calidad de los suelos.

La contaminación ambiental, constituye otro factor importante a considerar. Se considera generado, principalmente, por las reiteradas quemadas intencionadas de pastizales en la periferia urbana. Esto no sólo contamina el aire si no que conlleva el peligro de incendios, situación que aumenta en los años de sequía. Se destacan como importantes las campañas de educación y concientización llevadas a cabo por la autoridad ambiental.

En términos de vulnerabilidad social, se presentan importantes asimetrías entre los departamentos que conforman el AM-SJ. Tomando algunos de los parámetros analizados, es posible señalar que sólo el 61% de la población del AM cuenta con cobertura de salud, de acuerdo a los datos obtenidos de la EPH del 4to. trimestre de 2011 (Gráfico 6). Al año 2001, Capital era el municipio con mayor cobertura de salud (61%), mientras que Chimbas presentaba la situación más desfavorable (42%). En cuanto al nivel educativo, un 12% de población del AM se presenta sin instrucción, mientras que un 73% tiene primario completo y un 9% los estudios universitarios completos (EPH, 4to. trimestre de 2011). Las asimetrías se reiteran, siendo Capital y Pocito los municipios con mayor y menor porcentaje de personas con instrucción. Asimismo, cabe resaltar que el AM-SJ presenta mejores índices de analfabetismo (1,63%) que la media nacional (1,92%). Teniendo en cuenta la misma EPH, surge que el aglomerado presenta una de las tasas de desocupación más bajas (3,6%).

3.1. Descripción Normativa e Institucional

Siguiendo el diagnóstico del PLAM-SJ, existe en la provincia, potencialmente, la capacidad institucional para iniciar un proceso de gobernabilidad territorial, verificándose antecedentes de articulación de acciones entre los organismos provinciales y entre el gobierno provincial y las jurisdicciones municipales. El modelo institucional actual está basado en la Ley Provincial 3.769, que definió un modelo de gestión en 1973 (previo a la reforma constitucional provincial y a las cartas orgánicas de los municipios) que establece una base para las cuestiones interjurisdiccionales que merecen ser desarrolladas, a fin de que el sector público tenga un rol activo en la conducción de los procesos urbanos.

La Ley 3.769 estableció un modelo principalmente centralizado. Dispuso la creación de una repartición a tales efectos, la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano (DPDU), en el ámbito de la Secretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos. La mencionada norma, en su artículo 3º, establece que la DPDU tiene como objetivo fundamental “el planeamiento y desarrollo urbano, en concordancia con el planeamiento integral de la provincia”. Asimismo, dispone que sea la autoridad competente para aplicar el Código de Edificación (art. 2º). Por su parte, el artículo 5º enumera las diferentes funciones que el organismo deberá llevar a cabo: “promover la institucionalización de un sistema provincial de planeamiento para el ordenamiento y desarrollo urbano” estando facultado para realizar (inc. a) “planes de ordenamiento urbano” (inc. b); “elaborar el anteproyecto del Código de Planeamiento” (inc. c); “intervenir en planes y programas

habitacionales, en sus aspectos urbanos de infraestructura y equipamiento y acceso a la propiedad de la tierra” (inc. e); “promover planes piloto de desarrollo urbano” (inc. g), “proponer al Ejecutivo la adquisición directa o la eventual expropiación de terrenos que resulten necesarios para dar cumplimiento a los planes de ordenamiento urbano” (inc. k); “aprobar los proyectos en lo referente a sus aspectos arquitectónicos y estructurales” (inc. l). Dicha ley se corresponde con las temáticas urbanas de su época y sólo propone instrumentos clásicos de intervención territorial.

Una propuesta para estudiar la realidad urbana de San Juan

El riesgo no es un fenómeno nuevo ni es intrínseco a la ciudad; sino que éste se ha exacerbado en los últimos años como consecuencia del crecimiento urbano y de las relaciones complejas que se dan hacia su interior. Es por esto que se concibe a lo urbano y a la ciudad como el espacio en el que hoy actúan, primordialmente, los constructores y gestores del riesgo, lugar en el que, además, se agudizan y surgen nuevas amenazas, se producen y reproducen vulnerabilidades.

En el proceso de construcción social del riesgo pueden identificarse determinados factores que brindan la base material al riesgo, entre ellos: la regulación del mercado; la regulación estatal; la iniciativa individual o colectiva; las normas, usos y costumbres comunitarias; los ordenamientos derivados de avances científicos y/o tecnológicos; los mandatos y acuerdos de organizaciones de cooperación internacional; y la regulación supranacional por mandatos de organismos financieros y de comercio internacionales Mansilla (2000, p.). Todos estos factores intervienen en el proceso de construcción del riesgo, entendido como *¿la confluencia?* de procesos multidireccionales con componentes distintos, que se retroalimentan e interaccionan en una relación dialéctica entre estos componentes generadores.

Definitivamente la problemática del riesgo es multidimensional y como tal requiere de un abordaje desde diversas disciplinas, escalas y niveles, que permita desnaturalizar el fenómeno considerado. En este sentido, el concepto de *construcción social del riesgo* se convierte en una herramienta útil para analizar la situación actual de la ciudad de San Juan. Realidad social, compleja y contradictoria en la que podría decirse conviven percepciones encontradas que oscilan entre aquellas propias de la sociedad industrial (en la que aún prevalece la vieja visión de progreso) y otras, que podrían asociarse a las de la sociedad de riesgo.

Los marcos teóricos expuestos nos proveen de herramientas para pensar el problema, pero no nos aportan respuestas. Indagar estos procesos desde un abordaje relacional e integral que pueda captarlos en sus facetas, en su complejidad. Por ello se propone un enfoque epistemológico (en tanto teórico y metodológico) para que permite abordar procesos en la larga duración. En este sentido y siguiendo a Elías, el estudio de la historia ayuda a comprender el presente de manera más ajustada, para lo cual es necesario evitar las categorías instituidas en el análisis de los procesos sociales, procesos complejos que además involucran otros aspectos de la realidad no social y en cuyo transcurso, cambia la estructura de una sociedad o de sus aspectos parciales.

En esta línea, Rolando García (2006) propone un enfoque que considera a las problemáticas complejas en las que están involucrados el medio físico biológico, la producción, la tecnología, la sociedad, la economía; situaciones que se caracterizan por la confluencia de múltiples procesos cuyas interrelaciones constituyen la estructura de un sistema que funciona como una totalidad organizada, es decir, como un sistema complejo. Para ello privilegia el estudio de procesos pues el estado actual de un sistema sólo puede comprenderse a través de los procesos que condujeron a él. Se plantea así una metodología que pretende reconstruir la lógica interna de la dinámica social analizando para cada periodo histórico la interdependencia que existe entre múltiples procesos situados a diferente nivel, así como las relaciones de poder que están incidiendo y contribuyendo a configurar esa realidad y darle sentido. Una metodología que intenta objetivar procesos en tanto tales, según la expresión de Elías (1989).

Entender el riesgo como el resultado de procesos múltiples que describen cambios ocurridos en el sistema. Desde esta mirada, todo análisis sistémico debe distinguir entre niveles de procesos. Los niveles de procesos son tres y se distinguen no sólo por referirse a situaciones con actores diferentes y a fenómenos de escalas diferentes, sino también por su dinámica que pone en juego "mecanismos" diferentes. Estos son: a) de primer nivel (esencialmente locales); b) de segundo nivel (regionales o nacionales); c) de tercer nivel (nacionales o internacionales). Los mismos se encuentran claramente interrelacionados y cada uno de ellos provee una explicación para el otro. En este sentido, Ferrarotti (1990) sugiere: niveles socioestructurales, institucionales y cotidianos interactuando en una "dialéctica relacional" con las experiencias y significaciones que construyen los sujetos en sus nexos de condicionamientos objetivos.

Asimismo, esta propuesta se apoya en el enfoque socioantropológico relacional propuesto por Elena Achilli (2009) fundamentado en tres aspectos. En primer lugar, en el carácter relacional y dialéctico de los procesos sociales. Es decir, entendiendo el proceso de investigación como el esfuerzo por relacionar distintas dimensiones de una problemática analizando los procesos que se generan en sus interdependencias y relaciones histórico-contextuales. En segundo lugar, en el carácter de movimiento que se imprime en las prácticas y relaciones sociales. Movimiento que conduce a la búsqueda y construcción de procesos del pasado y del presente dinámicos. Y, por último, en el carácter contradictorio /de conflictividades que se incluye en los procesos sociales.

Por todo esto, estudiar “La construcción social del riesgo en la ciudad de San Juan”, requiere de analizar el papel de cada uno de los “sistemas” que intervienen en los procesos ¿que se identifican como “riesgos”? Todo lo cual implica tratar a la ciudad como un sistema complejo en el que se debe reconstruir la lógica interna de la dinámica social analizando la interdependencia que existe entre múltiples procesos situados a diferente nivel, así como a las relaciones de poder que están incidiendo y contribuyendo a configurar esa realidad y darle sentido¹.

¹ Los procesos describen cambios que tienen lugar en el sistema, por lo tanto, todo análisis sistémico debe distinguir entre niveles de procesos. Los niveles de procesos son tres y se distinguen no sólo por referirse a situaciones con actores diferentes y a fenómenos de escalas diferentes, sino también por su dinámica que pone en juego "mecanismos" diferentes. Estos son: a) de primer nivel (esencialmente locales); b) de segundo nivel (regionales o nacionales); c) de tercer nivel (nacionales o internacionales). Los mismos se encuentran claramente interrelacionados y cada uno de ellos provee una explicación para el otro. (Nozica y Henríquez, 2015)

BIBLIOGRAFIA

- Achilli, E. (2009): *Escuela, familia y desigualdad social. Una antropología en tiempos neoliberales*. Editorial Laborde. Argentina
- Barrenechea, J., E. Gentile, S. Gonzalez, y C. E. Natenzon. (2003). *Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del riesgo*, en *En torno de las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos*. S. Lago Martínez, G. Gómez Rojas, y M. Mauro (Comps.), pp. 179-196. Buenos Aires: Proa XXI
- Bauman, Z. (2008), *Miedo líquido: la sociedad contemporánea y sus miedos líquidos*. Buenos Aires: Paidós.
- Beck, U. (1998): *La Sociedad del Riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2000). *Retorno a la teoría de la “sociedad del riesgo”*. En *Boletín de la A.G.E.* N.º 30. Pp. 9 a 20
- Douglas, M. y Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture*. Berkeley: University of California Press.
- Elías, N. (1989) “*El proceso de la civilización. Investigaciones socio genéticas y psicogenéticas*”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Elías, N. (2004). *Conocimiento y Poder. Genealogía del Poder*. Ediciones de la Piqueta. Barcelona.
- Ferrarotti, F. (1990). *La historia y lo cotidiano*. Centro editor de América Latina. Buenos Aires, Argentina.
- García Acosta, V. (2002). “*Historical Disaster Research*”, en S.M. Hoffman y A. Oliver-Smith (eds.), *Catastrophe & Culture. The Anthropology of Disaster*, School of American Research-James Currey Ltd., Santa Fe y Oxford, pp. 49-66.
- García Acosta, V. (2005) *El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos*. En *Revista Desacatos* [en línea] 2005 (septiembre-diciembre): [Fecha de consulta: 25 de junio de 2014] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13901902>> ISSN 1405-9274
- Henríquez, M. y Nozica, G. (2013). *Riesgo o desarrollo. El dilema planteado por la minería de escala en Argentina*. En VECSLIR, Leila (Compiladora) *Entre la*

incertidumbre y el riesgo. Reflexiones sobre la modernidad radicalizada en América Latina. Bahía Blanca: EDIUNS. ISBN 978-987-1907-51-9.

Hewitt, K. 1983. *Interpretations of Calamity: From the Viewpoint of Human Ecology*. Boston: Allen and Unwin.

López Levi, L. y Toscana, A. (2013). *Riesgos, desastres y procesos electorales*. En VECSLIR, L. Bahía Blanca: EDIUNS. ISBN 978-987-1907-51-9.

Luhmann, N. (1996). “*El concepto de riesgo*”, en BERIAIN, Josexto (comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Anthropos.

Luhmann, N. (2007). *Sociología del Riesgo*. Universidad Iberoamericana- Universidad de Guadalajara. México.

Ministerio de Planificación e Infraestructura de la Provincia de San Juan. (2013). PLAM-SJ: Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan. San Juan. GHM Editores

Mansilla, Elizabeth (2000). *Riesgo y ciudad*. México: UNAM. Disponible en: <http://www.desenredando.org/public/libros/2000/ryc/RiesgoYCiudad-1.0.1.pdf>

Murgida A. y Gentile E. (2015). *Aceptabilidad y amplificación del riesgo en la estepa norpatagónica*. En VIAND, J. y BRIONES, F. (Compiladores) *Riesgos al sur. Diversidad de riesgos en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.

Natenzon, C. (1995) *Catástrofes naturales, riesgos e incertidumbre*. Buenos Aires, FLACSO, Series de Documentos e Informes de Investigación N° 197

Pérez, S. M. (2013): La genealogía del concepto de riesgo en la teoría sociológica y sus posibles aplicaciones al análisis de la sociedad argentina. En VECSLIR, L. Bahía Blanca: EDIUNS. ISBN 978-987-1907-51-9.