PERCEPCIÓN SOCIAL DEL RIESGO

Inundaciones en el Arroyo Maldonado: mapa de riesgo elaborado con participación comunitaria

VIVIAN BALANOVSKI
MARÍA ELENA REDÍN
HÉCTOR POGGIESE

PRESENTACION

Este documento ha sido elaborado por la red GAO (Gestión Asociada del Oeste) a solicitud del Banco Mundial y la FADU/UBA como estudio de caso para "Inundaciones en el AMBA".

Para su realización intervino un equipo técnico comunitario que desarrolló el trabajo durante los meses de mayo y junio de 1999.

Todas las acciones desarrolladas se inscriben en el proyecto *Prevención y Mitigación de Desastres en la cuenca del arroyo Maldonado* que la GAO viene implementando junto con otros actores. Las actividades del equipo técnico-comunitario se llevaron a cabo en las sedes del Centro de Gestión y Participación N° 11/GCBA y del Centro Cultural Villa Crespo. El taller tuvo lugar en la sede del Hospital Lagleyze.

Como resultado, se elaboró un mapa de riesgo con participación comunitaria que representa una innovación consistente en el diseño y práctica de una metodología *ad hoc*.

CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA CUENCA[1]

La del arroyo Maldonado es una cuenca natural, con un curso de agua perfectamente definido. Hoy canalizado en forma subterránea, secciona el territorio de la Ciudad de Buenos Aires en dos mesetas que presentan entre sí diferencias mínimas de altura. Si bien en la época previa a su canalización el Maldonado era considerado solamente un modesto curso de agua, solía desmadrarse como consecuencia de intensas y/o continuas precipitaciones pluviales. Es interesante señalar, además, que los efectos de las sudestadas (el otro factor desencadenante de las inundaciones en la ciudad de Buenos Aires) solamente se hacen sentir hasta la avenida del Libertador.

Esta cuenca se entiende sobre dos jurisdicciones: la ciudad y la provincia de Buenos Aires. La mayor superficie corresponde a la primera, con 5.900 Ha, mientras que en la provincia alcanza las 5.050 Ha Fue canalizado en las primeras décadas de este siglo como parte del Plan General de Desagües Pluviales para la ciudad, transformándose en el emisario principal encargado de transportar el agua de lluvia que cae sobre su cuenca hacia el río de la Plata, donde desemboca. Sobre el encofrado de la canalización se trazó la avenida Juan B. Justo.

Este hecho es fundamental para comprender la actual configuración socio-territorial de la cuenca, en la que reside, en forma prioritaria, población perteneciente a los sectores medios. Con anterioridad a la provisión de desagües pluviales para el Radio Nuevo[2], la cuenca del Maldonado estaba ocupada por habitantes de características socioeconómicas muy distintas a las actuales. Diferentes autores que historian los barrios surcados antiguamente por el arroyo señalan que en sus márgenes y alrededores se levantaban casas de condición humilde y que las propias barrancas constituían lugares de refugio elegidos por malvivientes.

La intervención puntual de un organismo de gobierno, la entonces Obras Sanitarias de la Nación, cristalizada en provisión de desagües pluviales, valorizó el suelo urbano cambiando la estructura de los precios. En consecuencia, los sectores sociales que lo ocupaban no pudieron seguir accediendo porque aumentó su valor inmobiliario. Comienza entonces un proceso de avance do los sectores medios sobre un área de antiguo ocupada por sectores pobres o populares.

El predominio de los sectores medios continua en la actualidad. Esta característica otorga al área una significación especial, ya que en ella no se verifica la tradicional relación entre vulnerabilidad y pobreza. En la cuenca del Maldonado no son los sectores económicamente más pobres de la sociedad los que sufren las consecuencias de las recurrentes inundaciones catastróficas.

En este marco general se está produciendo un proceso de retorno a la situación original: por un lado existen bolsones de pobreza en sectores puntuales de la cuenca representados – en general- por las casas tomadas y por otro, es creciente el deterioro económico y consecuente empobrecimiento de la clase media..

Nota: Por razones de edición, no se han incluido en este volumen varios mapas de complejidad cromática, que son parte de la herramienta metodológica. Se encuentran en el documento original, registrado en CD-Rom; los interesados podrán acceder a ellos comunicándose a través de e-mail con los autores (datos en las páginas 210 a 213).

Breve caracterización de la situación sociodemográfica de la cuenca

Sobre la base de los últimos datos censales disponibles (1991) se ofrece una breve caracterización de los principales aspectos sociales y demográficos de la cuenca, obteniéndose una primera visión de la situación en términos de cantidad de habitantes potencialmente afectables por las inundaciones, densidad de población en los distritos involucrados en la cuenca y situación socioeconómica de los habitantes.

A partir de la información presentada en la Tabla 1 se observa la situación de los Distritos Escolares atravesados por la cuenca en relación con la densidad de población. La cuenca del arroyo Maldonado es una zona con predominio de densidades bajas a medias, verificándose las mayores concentraciones de población en los Distritos VII, IX y II (que corresponden, aproximadamente, a los barrios de Palermo, Villa Crespo, Almagro, Caballito, Villa General Mitre, Villa Santa Rita v Floresta). Si se tiene en cuenta la cantidad de habitantes en términos absolutos, el número de población potencialmente afectable por las inundaciones ascendería a 670.075, cifra que debe tornarse como estimativa sujeta a ajuste en etapas posteriores.

El nivel socioeconómico de los barrios atravesados actualmente por la avenida Juan B. Justo contradice la universalmente válida relación directa entre vulnerabilidad y pobreza, afirmación que se corrobora a partir del análisis del indicador de necesidades básicas insatisfechas, que da cuenta, indirectamente, de las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la cuenca. La Tabla 2 presenta los últimos datos de NB1 disponibles, que corresponden al año 1980.

Los distritos vinculados con la cuenca del Maldonado cuentan con bajos a medios porcentajes de población con NBl. La situación descrita se verificaba, además, en año 1991. Para dicho año se diferenciaban claramente tres situaciones en la ciudad de Buenos Aires respecto del indicador de NBI, que se detallan a continuación: El Cordón Norte, con un 4,3% de sus residentes con NBI, el Cordón Central, donde la población con NBI representaba el 6,7% del total y el Cordón Sur, en la que alcanza el 17,5%. De acuerdo a esta clasificación y a los datos del año 1980, los barrios correspondientes a la cuenca del Maldonado se ubican en su totalidad dentro del Cordón Central de la ciudad.

Historia de las políticas y proyectos públicos

Un análisis histórico (entre 1880y 1945) de la gestión urbana pública vinculada a las inundaciones en la cuenca lleva a comprender el desarrollo posterior del accionar de los organismos relacionados a la problemática y el estado actual de la gestión.

A partir de ese análisis, se llega a las siguientes conclusiones y a sus correspondientes hipótesis:

- La concreción de los mecanismos de intervención (particularmente en el caso de la provisión de desagües pluviales) dependió fuertemente de las condiciones económicas reinantes tanto en el ámbito nacional como en el internacional; estos aspectos pueden resultar de interés central para explicar la falta de mantenimiento de las obras ya ejecutadas o su actualización entre 1945 y la actualidad.

- Existieron fuertes conflictos relacionados con cuestiones de competencia y de falta de articulación de las dos instancias de intervención sobre la realidad de la ciudad de Buenos Aires (organismos nacionales y municipales). La sanción de la nueva Constitución en 1994 señala, indudablemente, un neto cambio respecto a las características de la gestión urbana. De esta manera se presentaría un nuevo marco para las relaciones entre los gobiernos nacional y municipal, en el cual se vislumbraría la posibilidad de replanear las relaciones de poder - político y económico - entre las mencionadas instancias.

- Las intervenciones de los organismos públicos fueron de carácter reactivo y coyuntural. En este marco se destaca la total prescindencia con relación a la consideración de ciertos mecanismos complementarios a las obras de infraestructura (por ej., un control eficaz del uso del suelo). Estas particularidades- que podrían extenderse hasta la actualidad- redundarían tanto en la reaparición en la escena pública de proyectos postergados durante la provisión de los desagües pluviales (el ejemplo concreto es la construcción del "aliviador del curso inferior del Maldonado") como en la potenciación de la vulnerabilidad de la población expuesta.

El permanente énfasis puesto en la solución estructural (tanto por parte de los organismos de gobierno como por los medios de comunicación y vecinos) señala la tendencia a la sobresimplificación del problema. La gestión de las inundaciones es un problema complejo que requiere una pluralidad de perspectivas, todas igualmente válidas. En este sentido se destaca la elaboración de un plan de mitigación que complemente la ejecución de obras duras.

Con las inundaciones catastróficas de diciembre de 1997 y febrero de 1998, la problemática volvió a ser puesta en escena y se pudieron comprobar - a grandes rasgos y en un primer análisis - algunos de los supuestos esbozados. Nuevamente, la respuesta fue de tipo coyuntural y reactivo (es decir, en la etapa pos desastre) y la propia inundación develó enfrentamientos entre los gobiernos nacional y municipal con relación a la responsabilidad ante el hecho. El ejecutivo municipal presentó el denominado Plan Hidráulico, obra dura que contempla, para el caso del Maldonado, el tabicamiento del emisario principal y la eliminación de las columnas (a fin de atenuar la pérdida de energía que dificulta la escorrentía y potencia el desborde del arroyo).

Sigue existiendo una tendencia a la sobresimplificación del problema, de la cual tampoco escapan medios periodísticos y vecinos de las zonas afectadas por las inundaciones. La puesta en marcha del Plan Hidráulico propuesto, vislumbrado como única solución posible a los desbordes del arroyo, implica un horizonte temporal de largo plazo durante el cual puede seguir apareciendo la catástrofe.

La elaboración de un Plan de Prevención que contemple diversos mecanismos de acción en la etapa previa a la ocurrencia de las inundaciones contribuiría efectivamente a la gestión de los desastres entendidos como problemas complejos, es decir, aquellas cuestiones que involucran un alto grado de incertidumbre y de intereses puestos en juego y de lo que se arriesga en la toma de decisiones.

La apelación al concepto de problemas complejos es valida además, porque en el proceso de gestión se ven involucrados distintos actores sociales, con sus propias lógicas a intereses y la decisión que finalmente se adopta será el resultado de la resolución de esos intereses.

Caracterización socio-urbana de las áreas críticas

El Maldonado y la pobreza

La incorporación del concepto de vulnerabilidad social a un área central de la ciudad de Buenos Aires con alta densidad edilicia e importante infraestructura de servicios y comunicación resulta coherente si analizamos datos censales de hogares con necesidades básicas insatisfechas[3] que se encuentran ubicados en la traza del arroyo. Estos hogares representan las situaciones mas críticas del distrito y en muchos casos de la totalidad del barrio.

En el caso de los barrios de Palermo, Chacarita y Villa Crespo, definidos como las áreas más afectadas en forma recurrente por el INCyTH, se observan los siguientes resultados referidos a los niveles mas críticos de pobreza, que se presentan comparativamente con otros conjuntos de barrios (ver Cuadro 1).

Si bien en la ciudad de Buenos Aires los sectores mas carenciados se encuentran en su mayoría localizados en las zonas sur sudoeste de la ciudad (Villa Lugano, Soldati, Mataderos), el cuadro pone en datos la estrecha relación existente entre desastres y pobreza en este sector de la ciudad.

Los sectores mas carenciados arriba considerados se encuentran ubicados en la traza del arroyo Maldonado repitiendo, aunque no de manera visible, el patrón de ubicación de los pobres en zonas costeras. La intención de incorporar una mirada sobre el crecimiento urbano así como sobre el grado de vulnerabilidad social que el área presenta responde a la necesidad de abordar la problemática desde un enfoque integral.

LA AVENIDA JUAN B. JUSTO Y LA NORMATIVA URBANA

El entubamiento del arroyo en los años 40 permitió el surgimiento de la avenida Juan B. Justo que se constituyó en un símbolo de progreso de una ciudad en permanente expansión. Esto permitió la conexión del área Este con el área Oeste de la ciudad, relacionando la ribera con la avenida Gral. Paz. A lo largo de su traza cruzan importantes avenidas (Córdoba, Corrientes, San Martín y otras) que articulan el área Norte con el área Sur de la ciudad. En torno a esos cruces se constituyeron los centros comerciales de los barrios que bordean el arroyo como los de Santa Fe y Juan B. Justo en Palermo, y Corrientes y Juan B. Justo en Villa Crespo, que conformaron centros de escala local (C3 I); y los de Nazca y Juan B. Justo en Villa Santa Rita, y Segurola y Juan B. Justo en Vélez Sársfield, que conformaron centros de escala barrial (C3 II).

Una situación particular es la que se plantea con el cruce de Juan B. Justo y San Martín que se ha constituido en el centro comercial de Paternal. La normativa propuesta en 1977 por el Código de Planeamiento como centro de escala regional (C2) -de igual nivel que los centros de Belgrano y Flores-, no coincidió con el desarrollo urbano que tuvo el área comercial del barrio, abasteciendo finalmente solo a la escala local. Uno de los aspectos que limita el desarrollo urbano del área esta relacionado con la concentración de agua en ese cruce, impidiendo la circulación vehicular y peatonal.

Con respecto a la circulación vehicular es importante marcar que la avenida Juan B. Justo juega un papel central en la red de tránsito pesado de la ciudad de Bueno Aires y que convergen en ella además de camiones, diversas líneas de colectivos y un importante caudal de autos. Este hecho, una mera congestión de transporte, se transforma en un caos en cada inundación. Como ejemplo de un área crítica podemos mencionar la de Puente Pacífico (Santa Fe y Juan B. Justo)

Si bien a lo largo de la Juan B. Justo se observa un uso predominante del rubro automotor (reparación, venta de repuestos, etc.), también, en menor escala, se presentan comercios de consumo diario y algunos servicios públicos (ej. Hospital Lagleyze) y privados (ej. bancos).

Esta situación no se verifica en la lectura del Código de Planeamiento Urbano, que propone a lo largo de la traza del arroyo una diversidad de distritos de zonificación que va desde áreas residenciales de alta densidad (R2a II) -acompañando los centros comerciales de las avenidas- hasta las residenciales de baja densidad (R2b I ó R2b II) y las de tipo mixtas (R2b III). Así se combinarían, en la trama urbana, la vivienda y la industria, pasando por distritos de equipamiento predominante (E 3), referidos a sub-áreas de pequeñas y medianas industrias.

En el tramo final, hacia el río, la zonificación es Urbanización Parque (UP) y está referida al Parque 3 de Febrero, a su vez ha definido como zona de protección patrimonial. Este sector presenta fuertes inundaciones causadas por la sudestada. La zonificación UP se encuentra concentrada en este tramo denotando la ausencia de plazas y parques en otros barrios de su traza y los predios "libres" que se observan al borde de las vías del ferrocarril son para descarga y depósito, actividades que corresponden al distrito de zonificación Urbanización Futura (UF). Este se constituye hoy en un banco de reserva de tierras con una potencialidad central para dinamizar y reorientar el desarrollo urbano de la cuenca, siempre que se lo haga desde un enfoque de sustentabilidad, utilizando los predios para canales aliviadores, lagos reguladores o compensadores, aumentando así la superficie absorbente. Este enfoque, que incorpora la necesidad de espacios verdes en la ciudad, reiteradamente manifestada por la población, permitiría la interrelación del territorio con el desarrollo urbano.

Los movimientos reivindicatorios

La recurrencia de las inundaciones ha producido reclamos y movilizaciones vecinales a lo largo del tiempo: "...desde mucho tiempo atrás se han venido formando comisiones de vecinos para solicitar a las autoridades de turno soluciones al problema, pero ante la sordera oficial terminaban por disolverse sin obtener resultados positivos"; así explica COPROMA[4] a los movimientos que lo precedieron.

En 1987 la movilización de COPROMA (Comisión pro solución de los problemas del arroyo Maldonado) alcanzaba unos 200 vecinos que representaban a miles de afectados y llegó a firmar un convenio[5] con el gobierno de la Municipalidad de Buenos Aires. Años después reclamaba al gobierno nacional y municipal la demora en "la construcción de canales aliviadores partiendo del emisario principal" (en su criterio, las obras fundamentales), señalaba los peligros de repavimentar la avenida Juan B. Justo, la inutilidad de desobstruir sólo el complejo Coconor (que dificulta la pendiente hidraúlica) y el agravamiento al problema que significaría la Aeroisla. Paradójicamente son nuevos hechos de urbanización los que están debilitando la solución hidráulica pautada por esa organización social.

En 1998 COPROMA mantenía el mismo reclamo desde una marginalidad institucional porque no tenia participación ninguna, pese al convenio[6]. Catorce años después el movimiento de damnificados que le dio origen casi no existe, porque la "sordera oficial" se encargó de desgastarlo. Es probable que muchos se hayan refugiado en las estrategias adaptativas y su percepción haya retornado a la resignación natural derivada del estigma, después de haber perdido la oportunidad de la compensación estatal.

Sin embargo el momento parece indicar que es necesario impulsar un escenario de desarrollo local con diversos actores del Estado y la sociedad -entre ellos COPROMA-, desde donde se pueda contribuir a la recuperación del área agregando, a la demanda de canales aliviadores, la definición de canales de integración para múltiples actores. La demanda de soluciones necesita hoy nuevos socios, inclusive los "no perjudicados directos"; otros actores locales ya se movilizan en ese sentido, creando un punto de inflexión reconfigurador de un movimiento social distinto -y al mismo tiempo continuador- de aquel de 1985.

Marco teórico y conceptual[7]

El marco teórico que sustenta nuestro enfoque se basa en tres componentes: uno, la reinterpretación del fenómeno de los desastres y recaracterización de su concepción; otro, la actualización sobre la planificación del desarrollo con participación social y por último, el conocimiento de las perspectivas que ahora enfrentan las poblaciones.

Es necesario remarcar que no hay desastres naturales sino que tienen origen en fenómenos naturales, sociales, antrópicos; pero los desastres son, en esencia, una construcción social, el resultado de un proceso de ocupación y de producción en el desarrollo humano, vinculado a la naturaleza. Por tanto resulta insuficiente el abordaje que plantea: "Es la propia naturaleza de un evento la que nos lleva a una situación desastrosa".

Esta concepción es la que primó hasta la experiencia de Armero en Colombia, al final de los 80: el desastre como situación donde hay que intervenir en la emergencia y socorrer. Esta

concepción proviene de las ciencias duras y de un modelo político a partir del cual se interviene desde las estructuras de seguridad, a través de organizaciones definidas por el Estado como especializadas -- la Defensa Civil, las Fuerzas Armadas -- sin habilitar otras formas de intervención. Tenemos el evento y sus consecuencias: una situación de emergencia donde hay que actuar, atender su impacto reconstruyendo o compensando los daños.

Es necesario tener claro que a esta situación se llega por un estado anterior de exposición. Los desastres forman parte de la vida cotidiana, por lo cual hay que tener en cuenta la vulnerabilidad, resiliencia y resistencia de los individuos y de los sistemas.

Frente a ciertas amenazas no podemos intervenir o no tenemos con que, pero si es posible actuar sobre la vulnerabilidad. Esto significa actuar sobre el riesgo, reduciendo lo que exponemos a un evento que necesariamente se va a producir y va a generar algún impacto.

La idea es buscar opciones diversas en torno a la gestión del riesgo no sobre su producto que es el desastre. Frente a las catástrofes hay un limite que tenemos que aceptar: el del conocimiento, que al desarrollarse nos coloca ante nuevas incertidumbres. Se advierte que las decisiones a tomar para reducir el riesgo en medio de la incertidumbre necesitan de una combinación intensa y articulada de todos los sectores, disciplinas y saberes. Para configurar esas decisiones es necesario un diálogo que combine un intercambio de saberes a "ignorancias".

Si reducimos los riesgos, la importancia del evento será menor, así como lo seria el daño que produzca, el impacto y los costos de la reconstrucción. El riesgo y la vulnerabilidad son el resultado de un proceso precedente que ha dado una cuenta ambiental negativa; un modelo de desarrollo que ha des privilegiado la cuestión de la equidad, que no ha debatido entre los grupos sociales y has organizaciones los procesos de ocupación.

La etapa pos catástrofe es clave: cuándo y dónde podrá un desarrollo local, en una etapa pos catástrofe, articular la reconstrucción y la compensación de los daños, con el debate de la gestión ambiental y la toma de decisiones participativa del modelo de desarrollo; cuáles son los procesos participativos y los modelos para resolver estas cuestiones? Las ciencias sociales han avanzado con modelos complejos que permiten la resolución de problemas con actores diversos experimentando, por ej., la planificación participativa; esto es, que los procesos de decisión incluyan una relación interactiva de sectores gubernamentales, académicos, de organizaciones sociales y de la población en general, en el debate de lo que se quiere entender y sobre no que se quiere actuar. Un proceso de planificación participativa y estratégica que supone reglas por las cuales se establezca el intercambio entre este tipo de actores.

En los desastres la complejidad es de tal nivel, que resulta imprescindible la interdisciplina, la multisectorialidad y la participaci6n social. Sin una articulación práctica de esas formas de pensar e interrelacionarse entre actores diversos, esa complejidad es inabordable. La reconstrucci6n debe ser encarada con una filosofía de reorganizaci6n del espacio, recuperación del equilibrio en la cuenta ambiental y una redefinición de relaciones entre el Estado y la sociedad. El tema tiene que estar colocado en la agenda pública como un asunto fundamental y permanente de las políticas públicas, venciendo el habito de agregarlo cuando sucede la catástrofe.

Cambios del modelo de planificación y gestión

Red de Gestión Asociada del Oeste

'La región de la ciudad en la que trabajamos es una zona con barreras, muros , espacios inaccesibles, islas barriales, es decir, fragmentación espacial y social, y la emergencia de situaciones que demandan una acción socio-urbana preventiva de las condiciones del hábitat.. En estos momentos se está presenciando además la rápida introducción del modelo urbano de ciudad global inequitativa donde la velocidad de lar negocios inmobiliarios (construcción de edificios torres, hipermercados, vías rápidas) está superando la organización social y la comprensión social de ese fenómeno y por lo tanto su poder de respuesta.'[8]

Desde 1992 la red GAO viene impulsando en el oeste de la ciudad un proyecto regional sustentado en una práctica de planificación participativa y gestión asociada, sobre la base de la articulación de diferentes escalas: además de la regional, la micro-regional y más tarde la metropolitana. Configura una "red de

redes" donde se desarrollan diferentes temáticas a través de distintos niveles de abordaje.

Se caracteriza por promover proyectos integrales cuya concepción e implementación representan formas de relación co-participativas entre niveles gubernamentales y no gubernamentales, basadas en reglas metodológicas posibilitantes. Ha incorporado las variables de vulnerabilidad y riesgo para la resolución de problemáticas urbano sociales: inundación, degradación urbano-ambiental, recesi6n económica, precariedad de hábitat social y propensión a accidentes y violencias[9].

En esta red - en si misma un actor social urbano - convergen proyectos, grupos, instituciones y personas. En 1996 el mapa de la red contenía, además de otros emprendimientos, tres colectivos (proyectos en red): el plan de manejo de Parque Avellaneda, el de Gestión Integrada Paternal- Agronomía y el de la Casa de la Ciudadanía y delos vecinos de Villa Crespo y alrededores. En 1999 los colectivos son: plan de manejo del Parque Avellaneda, Plan Urbano Ambiental de la microrregión de Floresta y barrios aledaños y Prevención y mitigación de inundaciones en la cuenca del Maldonado (provecto de alcance regional, que incorpora los objetivos pendientes de los proyectos anteriores de Paternal-Agronomía y Villa Crespo).

Red de prevención de accidentes, otras violencias y desastres

Esta real realizo actividades vinculadas con la prevención y mitigación en el Área Metropolitana de Buenos Aires durante 1997. En este proceso, su grupo promotor[10] elaboró el marco conceptual del proyecto y un diseño teórico apropiado, combinando tres niveles simultáneos:

A – Escala de toda la ciudad: un modelo de articulación de todos los recursos gubernamentales y no gubernamentales en prevención de accidentes, violencias y desastres.

B – Partes de la ciudad: desarrollo de iniciativas localizadas en barrios y micro regiones, escuelas, plazas, etc., considerando has de mayor riesgo.

C – Nivel transversal investigaciones de apoyo, conocimiento sostenido de causa, conductas y valores vinculados a la problemática.

Se lleva adelante un ciclo de talleres que abren Un debate sobre riesgos de situaciones de desastre en la ciudad:

Taller sobre riesgos: identificación de puntos críticos. Aeronavegación, inundaciones, atención de la victima, modelo de intervención engrandes ciudades, comunicación social del riesgo.

Taller sobre redes sociales y gestión en la política urbana: Casos de organizaciones comunitarias que desarrollan provectos locales sobre contaminación ambiental y riesgos industriales. Viabilidad de las iniciativas locales en el contexto de la ciudad. Mecanismos aptos de gestión.

Encuentro de investigación: Actualización de conocimientos sobre causas, conceptos y valores, identificación de investigadores que trababan la temática de riesgos ambientales tecnológicos, y recopilación de estudios existentes.

En la última etapa de este ciclo se realizó una ponderación sobre cuatro casos: las inundaciones del Maldonado, el polo petroquímico Dock Sud, la superposición de usos residenciales a industriales y el Aeroparque de la Ciudad, con los siguientes criterios: importancia del problema a nivel ciudad; lugar que ocupa en la agenda política; viabilidad de aplicar planificación participativa y gestión asociada; organización social existente y disponibilidad inmediata de resultados de investigación. La problemática de las inundaciones en la cuenca del Maldonado fue ponderada como el caso de mayor relevancia para la ciudad y área metropolitana.

Otro resultado relevante de las actividades de la red fue la edición de un directorio de personas, instituciones, grupos y provectos relacionados con el terna[11].

Jornadas de Desarrollo Local

En la micro región de Villa Crespo se venían desarrollando estrategias tendientes a la construcción de una red de intercambio entre las comunidades e instituciones (Para la reconstitución del entramado social); a la economía (diversificación del desarrollo local afectado por el contexto globalizado) y el fortalecimiento del actor local (entrenamiento en gestión asociada y otras prácticas participativas).

En 1997 se llevan a cabo talleres de rediseño estratégico denominados "Jornadas participativas para el desarrollo local" en la Escuela Delfín Jijena" (N° 6, DE 7), en vista de

los procesos de deterioro ambiental y pérdida de la calidad de vida, consensuando estrategias tendientes al desarrollo local como parte del Plan Urbano Ambiental.

Se producen avances de importancia en diversos aspectos: la voluntad explícita de miembros de la legislatura de la ciudad de Buenos Aires, presentes en el taller, de establecer acuerdos para un trabajo co-gestivo y la incorporación del tema "desastres" en la ciudad como parte ineludible de la integralidad en los temas socio urbanos[12].

Estas jornadas constituyen el punto de partida del "Provecto de prevención y mitigación de desastres en la cuenca del Maldonado",como resultado de un propósito estratégico de la GAO: la sinergia entre redes, haciendo confluir procesos simultáneos de una misma base conceptual/ metodológica, la propia red GAO y la Red de Prevención de accidentes, otras violencias y desastres.

La estrategia principal resultante promueve: "la recuperación ambiental de la micro-región habitabilidad de esos barrios revalorizando su papel en el conjunto de la ciudad e incluyendo la participación vecinal y comunitaria". La complementaria postula: "Construcción de escenarios de cooperación para planificar/gestionar proyectos de prevención y mitigación de desastres por inundaciones".

Proyecto de prevención y mitigación de desastres por inundaciones

La implementación estratégica ya citada significó programar actividades para la realización de un provecto conjunto. Se constituyó un grupo promotor[13] y se concertó la metodología de trabajo.[14]

Los contenidos del Plan de Prevención de Desastres y Recuperación Ambiental son:

- La caracterización de actores involucrados, necesarios e interesados, poniendo énfasis en aspectos tales como la posición que asumen ante la ocurrencia del desastre
- La elaboración de un mapa de riesgo para la cuenca para identificar los sectores de población vulnerables a la inundación.
- La producción de mecanismos mas adecuados de comunicación social
- La capacitación de los grupos comunitarios en un modelo que asegure su participación en asociación con los otros actores.

Se organizan dos Grupos de Trabajo, mapa de riesgo y actores territoriales, instancias que se retroalimentan[15] a lo largo del ciclo de planificación gestión 1998:

a) La jornada "Buenos Aires mas Segura y saludable" que, declarada de interés por la Legislatura de la Ciudad autónoma y auspiciada por el Centro de Gestión y Participación 14 Oeste /GCB A, se realiza en mayo de 1998 en el Colegio León XIII, institución de larga trayectoria en el barrio. Sus objetivos son: seleccionar acciones de corto plazo para comenzar la recuperación ambiental y urbano social de la cuenca y organizar y programar un proceso de planificación /gestión participativa para definir actividades a mediano y largo plazo.

Sus conclusiones profundizan la conceptualización[16] y fundamentación de la propuesta[17]:

"Partiendo de la hipótesis que señala la ciudad como ámbito de alta concentración de riesgos y gran movilización en torno a ellos, se justifica la necesidad de intervenir sobre los mismos con un modelo de practica democrática, multisectorial, interdisciplinaria e integradora.

Los problemas de violencia, accidentes, desastres y deterioro ambiental en las grandes ciudades son una forma de expresión del fenómeno de la complejidad urbana.

Riesgo y vulnerabilidad no son considerados en el momento de la planificación y toma de decisiones, pero las consecuencias y problemas de esa imprevisión son siempre asumidos como costos sociales en los programas gubernamentales o por la carga de solidaridad en las organizaciones sociales.

Se presentan conflictos de alta complejidad para los que no hay soluciones disciplinarias ni sectoriales únicas capaces de resolverlos. Por lo tanto, es necesario construir escenarios de cooperación entre quienes tienen el conocimiento, los recursos, los valores y el interés de cambiar.

Uno de estos conflictos es la falta de coordinación entre la sociedad civil, que reclama y se nuclea a través de sus organizaciones y movimientos, y el Estado, que aunque acepte esta exigencia ciudadana, no logra aún canalizarla en un escenario de acción conjunta en donde discutir los problemas y planificar consensuadamente."

b) El curso de posgrado de FLACS0 "Gestión socio urbana y ciudad autónoma", en

agosto, construyó otro de los escenarios para el avance del proyecto.

Retomando los avances de las jornadas del León XIII, se realizó en conjunto -- alumnos para los Grupos de Trabajo del provecto -- una ponderación de prioridad de ejecución de las acciones propuestas en las jornadas, para medidas de reducción de vulnerabilidad, mitigación del riesgo, preparación para la emergencia y compensación del impacto, distribuidas en el corto, mediano y largo plazo[18].

c) El I Congreso de la región Oeste de la Ciudad de Buenos Aires, en noviembre, realizado por GAO junto a otras organizaciones de la ciudad, al que concurrieron también grupos del conurbano bonaerense, fue el cierre anual de este ciclo. Este encuentro representó un punto de inflexión de la región con lo metropolitano y un importante avance del provecto de mitigación, ya que en el se comenzaron a definir los términos de referencia del mapa de riesgo.

El estudio de caso

Con el objetivo de proveer insumos para trabajos, estudios e investigaciones que fundamenten la orientación de inversiones en infraestructura física y desarrollo comunitario en la ciudad de Buenos Aires v el área metropolitana se realizó un estudio específico de "percepción social de riesgo y opinión comunitaria sobre inversiones necesarias para la prevención y control de inundaciones" en la cuenca del arroyo Maldonado. El estudio de caso puso especial énfasis en la consulta a la comunidad localizada en el área y alcanzada de forma directa o indirecta por los efectos catastróficos de las inundaciones periódicas, en base a los siguientes términos de referencia:

a. Sistematizar las percepciones sociales y opinión comunitaria sobre inversiones, discriminadas en las etapas del ciclo de riesgo: déficit de desarrollo / cuenta ambiental negativa; reducción/ atenuación del riesgo (mitigación); prevención / anticipación del impacto; emergencia; resiliencia (reconstrucción y compensaciones).

b. Describir las condiciones de exposición y vulnerabilidad de los grupos sociales dañados y su grado de capacitación e involucramiento para analizar críticamente, participar, entender y explicar soluciones,

c. Abordar de manera integral la problemática de las inundaciones del área, en un contexto de deterioro urbano, degradación ambiental y recesión económica, incorporando las variables de vulnerabilidad y riesgo de forma tal que sirva de insumo a las definiciones de programas de recuperación urbano /ambiental para el desarrollo local.

d. Formular una versión preliminar de un mapa de riesgo que, elaborado en forma participativa en base a las vivencias de los grupos sociales afectados y a fuentes comunitarias diversas (registros fotográficos, fílmicos, videos, sonoros; documentos; notas periodísticas; registros físicos; relatos individuales y reconstrucciones colectivas; percepciones personales y grupales de riesgos presentes y futuros) y articulado con otras fuentes (bases de datos técnico /estadísticos y resultados de otras investigaciones), contribuya a facilitar el desarrollo de un proyecto de prevención y mitigación con participación comunitaria.

e. Posibilitar relaciones interactivas de los vecinos y sus organizaciones intermedias y barriales con organizaciones gubernamentales de nivel central y local, universidades, ONGs, redes y otras formas de organización social.

La subarea de la cuenca del arroyo Maldonado (Villa Crespo y Palermo) seleccionada para el estudio es representativa en términos de la combinación de las siguientes variables:

a) Es de alta criticidad respecto a inundaciones por frecuencia de recurrencias y alto nivel de daño visible en la cotidianeidad urbana.

b) Alberga formas de organización comunitaria y vecinal pre-existentes que acumulan una capacidad social instalada a destrezas prácticas participativas suficientes para intervenir en un proyecto complejo.

c) Dispone de fuentes posibilitantes del rescate histórico de las movilizaciones sociales post inundaciones y la sistematización de gestiones y proyectos comunitario / vecinales para prevenir, controlar o evitar nuevas inundaciones.

d) Constituye Una zona prioritaria de control de inundaciones en la agenda del gobierno de la ciudad, materializada en propuestas, proyectos a obras públicas elaboradas o en ejecución.

e) Tiene asiento en oficinas gubernamentales desconcentradas o descentralizadas del GCB A (Centros de Gestión y

Participación, Centros Culturales, áreas programáticas de salud, zonas programáticas de desarrollo social y otros organismos) sensibilizadas (y en varios casos perjudicadas) por el problema de las inundaciones.

Metodología Para el Mapa de Riesgo

La metodología responde a una combinación de investigación acción y planificación participativa y estratégica[19], en el sentido de que el conocimiento producido sea un insumo para las decisiones de intervención e inversión del Estado y configure un documento de base predecisional realizado en forma asociada y colaborativa por grupo de actores diversos. El diseño sintético (ver esquema III) se conforma por dos líneas de trabajo simultaneas que convergen en un taller de integración:

a) la elaboración comunitaria del mapa de riesgo (MDR) sobre inundaciones siguiendo un esquema metodológico diseñado para identificar y registrar percepciones de riesgo, compuesto por tres tareas diferenciadas y simultaneas: la investigación acción (IA)[20], las entrevistas histórico-biográficas (BIO)[21] y el relevamiento de casos típicos.

b) La movilización de los actores del territorio para discutir los temas del desarrollo local-económico-ambiental (siguiendo el ciclo de planificación participativa y pasando por el debate de la reforma del CPU y del Plan Urbano Ambiental-PUA) atentos a registrar opinión amplia de diversos actores sobre el tipo de inversiones que necesita la región.

c) Un taller MDR/PUA el 16 de junio en el que confluyen ambas líneas de trabajo para poder revisar como insumo el mapa de riesgo que se elabora y favorecer la conjunción de fuerzas que constituyan un grupo/actor responsable por la gestión del proyecto de prevención/mitigación de desastres por inundaciones.

El plan urbano ambiental

En el ciclo de reuniones de trabajo del CGP 11, la GAO y otras organizaciones locales comunitarias y gubernamentales para una propuesta integrada sobre los barrios Villa Crespo, La Paternal y Villa Ortúzar al Plan Urbano Ambiental (PUA) y para la evaluación de la reforma del Código de Planeamiento Urbano (CPU) identificaron los ejes principales del futuro PUA.

1. Un área a ser desarrollada: caracterizada por degradación ambiental/ausencia de espacios verdes públicos/deterioro económico.
2. Los desastres: inundaciones del arroyo Maldonado y otros riesgos.
3. Localización industrial/ talleres/ depósitos: usos mixtos con residencia.
4. Líneas férreas : barreras para la atravesabilidad; terrenos vacantes de las áreas de carga y maniobra de los ferrocarriles para las necesidades de la ciudad (espacios verdes y otros usos).
5. Hábitat social no resuelto. Vulnerabilidad en las condiciones de vida de sectores populares en casas tomadas o precarias.
6. Área de protección histórica (APH) para Villa Crespo. Definición preliminar de un polígono de patrimonio cultural tangible e intangible.
7. Existencia de dos proyectos urbanísticos en ejecución (Carrefour sobre terrenos del ex albergue Warnes y edificios torres en Villa Crespo), sin evaluación de impacto ambiental, que están o producirán mayor deterioro ambiental, requiriendo estudios de daños y definición de compensaciones.

Estos avances se presentaron a la Audiencia Pública de la Legislatura del 8 de junio de 1999, para la ley de reforma del C PU[22].

> *"Hay una* deuda social y ambiental derivada del Código de 1977*, por su concepción de distritos especializados (planificación tradicional de gabinetes técnicos). Es urgente corregir, compensar, asumir los daños producidos durante la vigencia del código del 77 (los E2; las zonas inundables; los depósitos y fábricas abandonados donde viven familias; las casas y residencias que sirven de camuflage a industrias, servicios y depósitos; los usos clandestinos de los distritos Urbanización Parque; la pérdida de hitos históricos, la fragmentación por las autopistas, entre otros).*
>
> *...habrá una* futura deuda social y ambiental derivada del nuevo código*, si es que no se incluye la normativa urbana dentro de una interpretación correcta del proceso de reurbanización y fragmentación espacial producido por el modelo de ciudad global. Se lo facilita en mérito a su impulso económico-productivo con generación de empleos, su renovación de la estructura urbana y la incorporación de tecnologías, pero se omite hacer conocer sus*

desméritos. La ciudad global trae también el agravamiento de la exclusión social y una profunda inequidad social y espacial.
*...se trata entonces de prevenir y posibilitar a los barrios y regiones de la ciudad a posicionarse frente a estas modalidades dominantes, estableciendo cómo relacionarse con este nuevo fenómeno reurbanizador, preguntarse cómo combinar esos veloces y fuertes cambios con las formas de vida barrial que en la actualidad prefieren, para descubrir si existen posibilidades de preservación urbana y de estilos de vida cotidiana junto con la modernidad de las reurbanizaciones (se puede hacer algo o fatalmente será reurbanizada con inequidad). Debe cambiar el proceso de elaboración de la reforma, haciendo participar al pueblo de los barrios (no sólo a las corporaciones profesionales y las universidades). Así la ley obtendrá consenso previo y progresivo y la audiencia segunda lectura ser [**Verificar con autores**] donde el consenso ayude al arreglo de prioridades entre los barrios y regiones."*

TEMAS DE APROBACIÓN URGENTE:

- recomponer localizada y simbólicamente los hitos históricos perdidos bajo el Código '77, como la curtiembre de Villa Crespo;
- asignar UP al predio de Gaona y Sanabria y reasentar la empresa Solurban;
- organizar como programa - para la cuenca del Maldonado - la proyectada utilización de terrenos baldíos coma espacio verde, plaza y suelo absorbente.

TEMAS QUE DEBEN CONSIDERARSE Y ESTUDIARSE

- la zonificación especial de las áreas inundables y la incorporación de la variable de riesgo en las cuencas, en particular la del arroyo Maldonado.

LA INVESTIGACIÓN-ACCIÓN

La metodología para desarrollar esta línea de trabajo consistió en la conformación de un grupo de investigación-acción integrado por técnicos (que contribuyen con metodologías) y vecinos (que contribuyen con supercepci6n). El grupo funcionaba dos o tres veces par semana ensayando técnicas apropiadas y avanzando en la confección del mapa (ver Cuadro 2).

En base a su utilización se llegó a los siguientes resultados:

Efectos dañosos de la inundación

sobre bienes muebles:
- pérdida de mercaderías y pertenencias

sobre bienes inmuebles (por filtración de napas):
- humedad en los cimientos
- hundimiento de patios (Paternal)
- resquebrajamiento de cimientos y pisos.

sobre bienes inmuebles (por oleaje de transportes colectivos y camiones):
- rotura de vidrios y compuertas

sobre la salud:
- peligro en instalaciones eléctricas de los sótanos
- casos en el tránsito
- tensión psicológica

sobre el patrimonio:
- las plantas bajas de los edificios no se pueden alquilar ni vender
- baja generalizada del valor de la propiedades[22]

PRÁCTICAS ADOPTADAS

Para frenar la entrada de agua los vecinos realizan inversiones instalando compuertas (de madera, hierro o plástico flexible) y levantando el nivel del piso del negocio o la vivienda.

Para prevenir accidentes con electricidad, sellan la caja de cables de alta tensión con tapa mariposa c aislamiento hidrófugo y cortan la luz las estaciones de ser vicio.

Para mejorar salubridad y ambiente desmalezan baldíos propios.

PROBLEMAS

de escurrimiento-absorción-obstrucción de aguas:
- incremento de construcciones en cementerio de la Chacarita;
- el terraplen de FGSM en Palermo como barrera;

- el reemplazo del empedrado por asfalto en Corrientes/ Drago / Malabia;
- el playón resquebrajado de Atlanta (gigantesco baldío de cemento);
- el playón deportivo de la escuela Andrés Ferreira (Apolinario Figueroa y Rojas);
- las canaletas de escurrimiento del asfalto tienen diámetro inadecuado;
- superficie poco absorbente en provincia y capital;
- suelos arcillosos y decapitados (sin capa de humus) por fabricación de ladrillos.

de deterioro urbano ambiental:

- los sótanos de Juan B. Justo y Corrientes se inundan;
- falta de tratamiento del Parque los Andes;
- en Villa Crespo se construyen torres en zonas inundables;
- las calles Tres Arroyos, Muñecas y Humbolt no tienen árboles (sólo algunos troncos secos);
- en las esquinas arrojan basura desde camionetas;
- los desagotes industriales —excedentes e inadecuados— derivan a patios caseros;
- cuando se inunda sale grasa de la fábrica de Coca Cola;
- estaciones de servicio: riesgo de contaminación y accidentes industriales;
- tránsito de sustancias peligrosas por Av. San Martín /Juan B. Justo y Warnes;
- casas, depósitos, fábricas y comercios cerrados, capacidad ociosa;
- precariedad habitacional en inquilinatos /casas tomadas en Villa Crespo y Paternal.

de hábitos de la gente que contribuyen a la inundación:

- estacionamiento en doble fila frente a colegios;
- constante reparto de volantes cubren las veredas y tapan las cañerías;
- focos de basura en esquinas;
- basura tirada fuera de horario, en cualquier lado;
- el paso bajo estación Carranza acumula basura;
- insuficientes containers para basuras;
- falta de conciencia ecológica;
- vecinos que mandan los desagües pluviales a las cloacas;
- excesivo consumo doméstico de agua;
- las asociaciones vecinales no tocan el tema.

PROPUESTAS

para mitigar la inundación con recuperación ambiental:

- identificar, por relevamiento topográfico, pozos y sectores bajos a rellenar;
- maximizar —en toda la cuenca— el retardo del escurrimiento hacia el Río de la Plata;
- crear cámaras subterráneas gigantes "en espera" (bajo las calles) que absorban como esponjas, drenando lentamente en el río;
- aumentar la superficie absorbente creando múltiples minisoluciones: plazas, plazoletas, triangulitos verdes, etc.;
- comprar /reconvertir lotes y casas abandonadas para plazas y miniplazas;
- parquizar terrenos de cota baja;
- aumentar la infiltración con forestación (la copa del árbol retiene agua y atenúa su caída, las raíces mejoran su distribución y estructuran el suelo);
- continuum de árboles en las veredas, con canteros;
- estructuras móviles para canteros de árboles;
- ampliar las áreas-receptáculo para árboles;
- veredas con franjas absorbentes;
- aumentar la rugosidad del suelo;
- controlar la contaminación de afluentes;
- dotar con capacidad de absorción las defensas antiatentado en los colegios;
- mejorar las cotas con rellenos;
- crear una gran avenida para albergar más agua, retrocediendo la línea municipal e impidiendo construcciones nuevas (en la Juan B. Justo);
- mantenimiento periódico de la canalización;
- restringir /reducir residencias en áreas inundables o a quien libera las plantas bajas con verde;

- incluir actividades de prevención en los pliegos de licitación para conceder las recolectoras de basura a empresas privadas;
- resguardar el "corazón de manzana".

para promover cambios de comportamiento:

- prohibir la venta de bebidas en transportes públicos;
- campaña de sensibilización sobre horario para sacar la basura;
- programas capacitación en las escuelas y con los vecinos: ¿qué hacer con la basura?/(reciclado de basura /programa GCBA /agosto 1999);
- acompañamiento con trabajadores sociales;
- transformar baldíos en huertas (recurso pedagógico para escuelas y minicultivos para alimentación);
- premiar a vecinos que transformen patios secos en jardines.

para la emergencia y la prevención de accidentes:

- detectar zonas no inundadles para los traslados;
- adecuar las instalaciones de organizaciones e instituciones para casos de desastre
- organizar circuito alternativo de colectivos;
- incremento de los turnos de limpieza en el área;
- corte preventivo de energía eléctrica (EDENOR y EDESUR).

de temas para la planificación, la investigación y las políticas públicas:

- trabajar la cuenca en su conjunto maximizando el tiempo de retardo de bajada (escorrentía) hacia el río;
- reciclar edificios industriales ociosos para hábitat social de las familias que los ocupan;
- recuperar área adyacente al FGSM para áreas verdes y hábitat social;
- formalizar participación de SP y SSS en propuestas socio-urbanas;
- piso absorbente para estacionamientos de gran superficie (Carrefour en Warnes y otros);
- control de nuevas construcciones en el cementerio de la Chacarita;
- análisis costo/beneficio sobre qué le significa a la ciudad el costo de la inundación;
- sistema bancario de seguros/microcréditos, orientado a adecuar instalaciones comerciales y residencias para afrontar la inundación (stockaje y vida cotidiana).

Reflexiones

Sobre el mapa de riesgo

Línea de alcance del agua

En la versión original, presentada en el Seminario, el mapa permite identificar zonas de mayor y menor acumulación de agua durante las inundaciones, si consideramos el registro medio al que llegan las aguas, así como zonas de inundación inmediata con cualquier lluvia (ver gráfico 1). Hay lugares donde se puede cruzar caminando de una manzana a la otra o recorridos posibles de los vecinos para entrar o salir de sus casas. El registro adoptado indica el límite máximo alcanzado por las inundaciones posteriores a la de 1985, según la percepción /memoria comunitaria

El caos del tránsito:

Analizando las manos de tránsito y el límite de la inundación pueden verificarse las áreas de caos en el tránsito, por lo general la calle anterior a dicha línea, dado que los vehículos retroceden y retoman sin respetar la mano, por la primera que sea, en cualquier dirección. Un caso típico es Virasoro y Galicia: los automóviles retroceden a Galicia y se derivan hacia Corrientes en contramano (buscando la avenida de cota mayor). El caos es descomunal cuando coincide la inundación con la hora de entrada o salida de los colegios.

Los verdes:

Aún siendo bajísimo el porcentaje de verde en el área pueden descubrirse terrenos vacíos y viviendas abandonadas reconvertibles en suelo permeable potencial para espacios verdes-públicos.

Las conductas previas y post:

La acumulación de basura domiciliaria se da en puntos determinados, así como el abandono de residuos traídos de otras áreas de la ciudad

La contaminación:

Las grasas, aceites y otras substancias químicas contaminantes que se mezclan y diluyen en la inundación, se originan en fábricas, talleres y depósitos que el mapa identifica.

Los accidentes y la salud:

El mapa permite identificar corredores secos de conexión entre manzanas y puntos de mayor peligrosidad de cruce de peatones.

Las condiciones precarias de hábitat social:

El mapa contiene localización y número de familias en condiciones de alta vulnerabilidad frente a los desastres que serán las más castigadas y con menor capacidad de recuperación.

Sobre las estrategias adaptativas:

Llaman la atención ciertas prácticas habituales, incorporadas en la cotidianeidad como comportamientos regulares, configurando estrategias adaptativas a la situación contextual de inundaciones recurrentes, las que denominamos:

• de *"defensa patrimonial"* porque en lo esencial tienden a proteger los bienes muebles e inmuebles. La practican, por ejemplo los comerciantes de la avenida Juan B. Justo que "levantan sus mercaderías" y los vecinos de muchas calles que "colocan las compuertas".

• de *"prevención de accidentes"* porque en lo esencial quiere evitar daños en la salud de los individuos. La practican, por ejemplo, los grupos de propietarios de edificios en donde se anegan sus sótanos y "aíslan las cajas de electricidad".

• de *"adecuación activa"* porque en lo esencial —pese al desastre— quieren asegurar la prestación de un servicio público. La practican, por ejemplo, el hospital oftalmológico, con su esquema de atención de "emergencia en la emergencia", o las escuelas respecto de la contención de los colegiales durante horas adicionales.

Lo que tienen en común es que explican por sí mismas que quienes las realizan han incorporado rutinas reconocibles en habitantes de áreas inundadles.

Sobre la percepción comunitaria:

Podemos distinguir tres tipos de percepción comunitaria de las inundaciones.

Una primera percepción es la naturalista, aquella que "sabe del comportamiento del arroyo", que siempre será traicionero, molesto, sorpresivo. Es "el estigma del arroyo" un castigo periódico que se compensa con la posibilidad de vivir cerca del centro a costo más bajo que otros barrios también próximos. Sentida como una fatalidad natural de distribución azarosa, pero percibida y enfrentada en forma individual.

Otra percepción es más urbanística, condicionada por un supuesto inverso: lo natural puede ser "vencido o dominado" por la técnica, con lo cual se alimenta la expectativa de urbanización continua, infinita. Es el síndrome urbano /hidráulico: la agresión del agua es percibida como una limitación de la tecnología y el punto de equilibrio siempre está más adelante, agregando sofisticación tecnológica; la ingeniería hidráulica debe resolver el problema en las ciudades. Esta percepción tiene un sesgo reivindicativo social que agrupa a los inundados como sector y los separa de los no inundados, como otro sector.

Una tercera percepción sería más ambientalista y resulta de un proceso de interacción, como reconstrucción "ayudada" de la relación entre soporte natural y urbanización, entre cuenca y ciudad, entre medio ambiente natural y medio ambiente construido. El punto de equilibrio, en cuanto "progreso", no está necesariamente adelante. Los que buscan la solución son grupos más amplios con un enfoque de integralidad: no sólo el sector social que se inunda, no sólo la ingeniería hidráulica. Esta percepción no es reflejo, como las anteriores, de lo natural o de lo construido, sino que debe ser "ayudada" para reelaborar las relaciones entre ambos campos.

En cierto sentido estas percepciones comunitarias de las inundaciones se corresponden a diferentes y sucesivos períodos históricos del desarrollo de la ciudad, pero, en otro sentido, son igualmente contemporáneas y se distribuyen —simultáneamente— en la población de las áreas urbanas inundables. No es esperable, por lo tanto, una única percepción comunitaria de las inundaciones, lo cual no es tan grave, porque no la hay tampoco en los campos de la decisión y de la técnica.

El Taller Intersectorial Comunidad Gobierno

El Taller, una etapa del ciclo de planificación participativa del Proyecto, congrega un amplio abanico de ONG y OG, de nivel local y central. Presentado el Mapa de Riesgo y su relación con el PUA, se realizan análisis y comentarios críticos en varios órdenes.

Actualización diagnóstica /acciones de gobierno

La inundación del '98 alcanzó nuevos puntos de anegamiento: por Juan B. Justo hasta Segurola y en la calle Cuzco (Liniers). En febrero de '99 el anegamiento fue menor y habría mejorado comparado con el arroyo Vega, pero cuenca arriba se siguen volcando desechos cloacales e industriales sumados a los efectos de las obras del Acceso Oeste.

Con la nueva empresa recolectora (enero '99) la limpieza ha sido más profunda.

La Secretaría de Obras Públicas concluye en el canal el tabicamiento y el retiro de un viejo puente (aceleraría un 25% la velocidad de salida). El plan hidráulico estudia otras inversiones complementarias: impulsores para acelerar la salida del agua, tapas sujetas con rosca mariposa, cuatro grandes reservorios en Liniers con dos conductos (calculada en 300 millones); y una laguna abierta con bombeo en la desembocadura, para atenuar la sudestada.

La Secretaría de Industria crea un nuevo rol laboral: el cuidador del ambiente.

La Secretaría de Salud puede localizar el curso de socorristas en el Proyecto.

La Legislatura sancionará un proyecto de ley sobre permeabilidad de veredas.

El MDR como instrumento de política pública

En el taller hubo fuertes coincidencias en resaltar:

a) la importancia y relevancia de la sistematización de la percepción comunitaria expresada en el MDR y de su utilidad para el diseño de programas y acciones.

b) su complementariedad con otros sistemas formalizados de información, originados en sectores y disciplinas específicas.

c) el carácter develador del MDR que hace aflorar lo negado y expone lo estigmático.

d) la necesidad de mapas de riesgo por inundación en toda la cuenca.

e) la necesidad de mapas de otros riesgos[23]

Las inversiones necesarias desde la percepción comunitaria

Al evaluar el cuadro de inversiones emergente del mapa de riesgo presentado se acordaron definiciones básicas:

• Reconocer que el hecho de estar asentados en el valle de inundación del Maldonado no es reversible, por lo que cualquier plan debe basarse en inversiones que vinculen desarrollo local y prevención/mitigación ("desarrollo local es invertir en prevención/mitigación, prevención/mitigación es invertir en desarrollo local").

• En segundo lugar debe declararse la microrregión como zona inundable, con normativa para su tratamiento especial, que ayude a superar la estigmática desventaja ambiental.

• Pensar en un proceso progresivo de reurbanización/desurbanización que revalorice la zona, reconquiste la ecología y recupere espacio no edificable, combinando espacio verde y usos cotidianos y productivos necesarios a la ciudad.

En sujeción a ese enfoque se destacan como inversiones prioritarias, además de las obras hidráulicas[25], las siguientes:

a) señalización que informe sobre riesgos a los conductores que no son del lugar, sobre ordenamiento del tránsito durante la inundación y sobre la geografía del soporte natural/cuenca a toda la población.

b) plan de permeabilización y en *estudios y propuestas pertinentes* (asfalto/no asfalto en las calles; la situación de las napas).

c) proyectos de prevención y mitigación activos en los períodos del "entretanto" (entre una y otra inundación), agregando actores comunitarios y de gobierno, ayudando a la reconstrucción del tejido social con prácticas asociadas e intersectoriales.

d) capacitación e integración de la comunidad, promoviendo la educación para la salud y una

cultura de la inundación superadora de las prácticas individuales.

El proyecto y su gestión asociada

Como resultado de esta nueva experiencia de planificación participativa, al grupo promotor del proyecto (GAO; Instituto de Geografía FFyL/UBA; COFEPAC-CENI; FLACSO; Secretaría de SALUD/ GCBA y Legislatura) se agregan ahora:

1. otros organismos y programas del nivel central del GCBA: Instituto Pasteur /Educación para la Salud; Defensa Civil /Dirección Técnica Operativa; Salud Mental y Desastres;
2. otras organizaciones gubernamentales y comunitarias de nivel local: Centro de Gestión y Participación CGP 11, Servicio Social Zonal 11, Páginas de Barrio, Centro Cultural de Villa Crespo, República de Villa Crespo, Centro Cultural del Barrio, Amigos de la Tierra, Hospital Lagleyze.
3. grupos de vecinos de V.Crespo y Palermo de cuatro subsectores inundables (Warnes/ Av. San MartÍn, Warnes/Corrientes, Corrientes/Córdoba, Dorrego/ Juan B. Justo).

Al cerrar esta nueva etapa el proyecto muestra avances en el número y diversidad de actores asociados en su gestión[24] y en sus programas. Aunque esto demande nuevas exigencias metodológicas por la complejidad de actores, es el resultado esperado: el tejido asociativo con prácticas cogestivas se reconstituye en torno a proyectos /red de desarrollo local.

[1] *Capítulo extraído de: GAO y otros "Buenos Aires más segura y saludable. Proyecto de prevención y mitigación de inundaciones en la Cuenca del arroyo Maldonado" , 1998 págs. 7 a 11; y de: Silvia González "Gestión urbana pública y desastres. Inundaciones en la baja cuenca del arroyo Maldonado (Capital Federal 1880-1945)". Tesis de licenciatura en geografía. Buenos Aires, 1997, mimeo.*

[2] *El Radio Nuevo de la ciudad comprende las cuencas de los arroyos Maldonado, Vega, Medrano y Cildáñez, y la zona de afluencia directa al Riachuelo (a excepción del barrio de la Boca y parte de Barracas).*

[3] *Ver INDEC, La pobreza en la Argentina, Buenos Aires, 1985.*

[4] *Ver informe COPROMA del 20-05-95.*

[5] *ibidem*

[6] *En nota de fecha 28/05/98 del Ing. Juan E. Freedman, de COPROMA, a las Jornadas en el colegio León XIII (ver item 5, más adelante, en esta Primera Parte) se pregunta "¿Qué es lo hay que hacer? Terminar los estudios de factibilidad, definir la solución a adoptar y comenzar las obras. No hay que adoptar paliativos que sólo puedan significar un leve aumento respecto al caudal evacuado, como por ejemplo el entabicado del actual conducto".*

[7] *Extraído de Héctor Poggiese "La participación ciudadana en la reconstrucción", en Informe argentino sobre desarrollo humano, Senado de la Nación, 1998.*

[8] *Poggiese, Redín , Alí en Los Noventa, D. Filmus (comp.) Eudeba, Buenos Aires, 1999. Pág. 166.*

[9] *Ver H. Poggiese y M.E. Redín, "La región Oeste de la Ciudad de Buenos Aires. La gestión asociada en la red regional". Serie de Documentos e Informes FLACSO Nº 220, Buenos Aires, l997.*

[10] *Integrado en esa oportunidad por GAO (red Gestión Asociada del Oeste), COFEPAC (Asociación civil de prevención de accidentes), FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Secretaría de Salud/ GCBA , Instituto de Geografía FFyL/ UBA , CENI (Fundación Hospitalaria) y Fundación por la Calidad y la Participación.*

[11] *Directorio de la Red de Promoción de salud, prevención de accidentes, otras violencias y desastres. 1997. FLACSO/OPS/ COFEAC/CENI.*

[12] *Ver en esquema I la síntesis explicativa del diagnóstico de la región*

[13] *Integrado en ese momento por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, GAO, COFEPAC/CENI, Secretaría de Salud/ GCBA, Instituto de Geografía FFyL/UBA, FLACSO Área PPGA y Centro Cultural Villa Crespo(CC y V).*

[14] *Familia de metodologías PPGA que viene experimentando FLACSO/Área PPGA .*

[15] *Actas 0, 1 y 2 del Proyecto de Prevención . l998.*

[16] *Ver en Esquema II la síntesis conceptual presentada.*

[17] *Panel de la Jornada "Las inundaciones en la agenda pública y en el imaginario de la sociedad porteña": R. Namandú-Director de CGP 14 Oeste; A. Cerviño-SAME; M.A. Doy-Legislador; A. Lavell-La RED/FLACSO, Costa Rica.*

[18] *Ver GAO y otros "Buenos Aires más segura y saludable. Proyecto de prevención y mitigación de inundaciones en la Cuenca del arroyo Maldonado" , 1998, última página.*

[19] *La familia PPGA (metodologías de planificación participativa y gestión asociada) elaborada, experimentada por FLACSO, GAO y otras redes, se compone de las siguientes: a) Planificación participativa para escenarios formalizados de planificación gestión; b)Gestión asociada para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes; c) Planificación gestión (ICC) para políticas públicas, programas gubernamentales y proyectos de alcance y participación masiva y/o para proyectos simultáneos y múltiples; d) Prospectiva aplicada a escenarios de planificación (escenarios futuros en escenarios presentes por retrospección); e) Audiencias públicas participativas.*

[20] *El grupo de IA utilizando los procedimientos reconocidos en esa práctica combina vecinos y técnicos metodológicos y discute, ensaya y formaliza registros en el mapa para —estando entrenados— presentarlo en el Taller como avance /ejemplo.*

[21] *Las entrevistas abarcaron una diversidad de tipo de personas y una distribución en el territorio: a) perjudicados directos que aunque se inundan permanecen con actividades diferentes: un comerciante, un docente, un vecino que trabaja fuera del barrio, uno que vive en otro barrio pero trabaja en el barrio, un estudiante secundario. b) perjudicados indirectos: viven próximos al área inundable.*

[22] *El límite de la inundación es también el de la valoración inmobiliaria: desde Galicia hasta Gaona aparecen viviendas equipadas con pileta de natación. La inmobiliaria la Cité promueve la esquina de Apolinario Figueroa y Olaya, como "la última zona de Villa Crespo que no se inunda".*

[23] *Defensa Civil y GAO proponen encarar en forma conjunta otros mapas por riesgo: incendio, tormentas severas con fuertes vientos, derrumbes, accidentes de tránsito, riesgos sanitarios, etc. considerando el perfil de población afectada en un área que concentre diversidad de riesgos, para diseñar un plan de abordaje para cada situación.*

[24] *El número y complejidad de los actores involucrados es mucho mayor; nos estamos refiriendo apenas a los que —de forma activa y frecuente— participan de la sistemática metodológica de gestión asociada.*