



Buenos Aires: pobreza e inundación⁽¹⁾

Hilda María Herzer*

María Mercedes Di Virgilio**

Abstract

The purpose of this paper is to examine floods in the city of Buenos Aires showing they constitute a case of progressive vulnerability that occur together with the socio-economic transformations that take place in the city and are strongly associated to urban impoverishment and environmental degradation processes.

At the same time we shall argue about the role of the local government and the social organizations, and the role of the press in the definition of disaster as a social problem in the floods that occurred in the city during the last decade.

I. Introducción

Este artículo se propone examinar las inundaciones en la ciudad de Buenos Aires mostrando que constituyen un caso de vulnerabilidad progresiva que acompaña las transformaciones socio-económicas que operan en la ciudad y que se encuentra fuertemente asociada a procesos de empobrecimiento y de degradación ambiental urbana. Pretende reflexionar acerca del papel del gobierno municipal, las organizaciones sociales, y la prensa y su rol en la definición del desastre como problema social en las inundaciones de la ciudad en la última década.

II. Una perspectiva social para comprender los desastres

El conocimiento acerca de las causas que dan lugar a que cierto tipo de fenómenos pueden desencadenar un desastre, es una de las áreas en las cuales la ciencia ha avanzado. Se sabe cómo son las zonas que presentan mayor riesgo, y con menor precisión, en qué momento pueden tener lugar dichos fenómenos e incluso su magnitud. En la medida que el desastre en sí es polifacético no es conveniente restringir su análisis a aquella perspectiva, o sea al conocimiento natural o tecnológico.

Hace unas décadas comenzó a desarrollarse una nueva perspectiva en las ciencias sociales para analizar los desastres, en contraposición al enfoque de las ciencias naturales y físicas, que plantea interpretar a los desastres no ya como elementos geofísicos aislados, singulares y extremos, sino como manifestaciones de un proceso social continuo que impactan en las condiciones cotidianas de la vida de una sociedad. En tal sentido, el riesgo de sufrir un desastre depende no sólo de la magnitud del fenómeno natural como tal, sino de la vulnerabilidad de la sociedad expuesta a la amenaza.

Tres conceptos fundamentales quedan así planteados: riesgo, amenaza y vulnerabilidad. Estos conceptos forman parte de distintas perspectivas de las ciencias sociales que estudian desastres. Estas plantean diferentes relaciones entre los conceptos como así también distintas definiciones de los mismos.

* Socióloga, argentina. Investigadora. Instituto Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

** Socióloga, argentina. Becaria UBACyT. Instituto Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Desde nuestra perspectiva, cualquier evento natural constituye un riesgo para determinada organización social en la medida que se tiene un conocimiento imperfecto de su frecuencia, magnitud, forma de presentación y época de aparición. Es decir, el riesgo se define como la probabilidad de ocurrencia del fenómeno y está ligado a la capacidad de predecir y de ajustarse que tiene una sociedad o un grupo social determinado frente a un evento natural cíclico. Aunque se tenga conocimiento del riesgo, éste nunca es total; se puede estar a salvo, pero con riesgo. No existe el "riesgo cero". Y este riesgo puede ser evaluado, interpretado y manejado de muy distintas formas por diferentes culturas y sistemas políticos (2). La historia nos demuestra que cada desastre sucede de diferente forma y con distinta intensidad, dependiendo de la vulnerabilidad y fragilidad de las estructuras en las que viven los distintos grupos sociales y de las condiciones sociales, políticas y económicas. La capacidad que la sociedad tiene para hacer frente al desastre define el grado de vulnerabilidad de la misma y por eso, el grado de desastre posible.

Entendemos que no todo acontecimiento crítico se convierte automáticamente en desastre, sino que para que ello ocurra el evento debe superar ampliamente la capacidad de la sociedad para absorber el impacto de dicho acontecimiento (3). Y en este sentido está fuertemente asociado a la noción de vulnerabilidad.

El concepto de desastre es una categoría social y, desde nuestra perspectiva, interesa indagar, entonces, los factores que inciden y se conjugan para la aparición del desastre; esos son, los factores sociales, económicos y políticos que como tales tiene origen histórico, a través del tiempo, en la organización social y en las relaciones de poder.

Los desastres, así definidos, ponen de manifiesto la relación extrema entre fenómenos físicos, la estructura y la organización de la sociedad de tal manera que se constituyen en procesos y momentos fatídicos que superan la capacidad material de la población para absorber, amortiguar o evitar los efectos negativos del acontecimiento físico. Todos los desastres son resultados de acciones humanas, de procesos sociales, políticos, históricos territorialmente acotados y conformados.

Un desastre refiere a algún resultado de acciones humanas en un territorio dado y en un período de tiempo; no se trata de un acontecimiento físico sino de un proceso social, económico y político desencadenado por un fenómeno natural. Llamarlos "naturales" es inapropiado, porque presupone que pueden existir con prescindencia de la sociedad y de las acciones y decisiones de los hombres. Una inundación constituye un fenómeno natural, normal, habitual y esperable, pues forma parte del comportamiento hidrometeorológico de una región o subregión, que alcanza la categoría de desastre cuando impacta en una sociedad y da lugar a consecuencias políticas, sociales y económicas que suponen una regresión y un retraso en el nivel de crecimiento económico que presenta el país.

La vulnerabilidad social es, en definitiva, el elemento que define la magnitud del desastre, refleja un estado de los grupos sociales; los desastres no son más que la actualización del grado de vulnerabilidad de un sistema social determinado.

III. Consecuencias del ajuste estructural en la ciudad

Desde mediados de la década del 70 la economía argentina viene desarrollándose en un marco de crisis y reestructuración; la crisis de los 80 y los procesos de ajuste que la acompañaron han afectado tanto la estructura social como económica de la ciudad. Durante la década del 90 se intensifica la aplicación de severas políticas de ajuste que tienen como resultado la aceleración de la crisis urbana. La profundidad de la crisis se manifiesta en dos procesos que se materializan en la pobreza **de** y **en** la ciudad y que ponen de relieve la vulnerabilidad de la ciudad como un todo.

Pobreza en la ciudad: La urbanización capitalista de las ciudades ha configurado un espacio heterogéneo en disposición de equipamiento, servicios y calidad residencial. Los sectores de menores recursos se asientan, generalmente, en tierras de escaso valor inmobiliario, con importantes déficit de infraestructura y servicios. La localización de la población pobre en las áreas periféricas de las ciudades expresa procesos de segregación y desigualdad urbana. Estos grupos

sociales son más vulnerables que otros debido a una exposición diferenciada a fenómenos naturales, que tiene sus raíces en factores económicos y sociales. Tal como señalan Pantelic y otros (4), las condiciones de vulnerabilidad y las posibilidades de recuperación ante los desastres están relacionadas con la pobreza. Desde esta perspectiva, el concepto de vulnerabilidad diferencial permite comprender el hecho de que la exposición a fenómenos naturales varía de manera significativa a lo largo de diferentes comunidades, ya que depende de los procesos sociales, económicos y políticos existentes.

Este es el caso de numerosos asentamientos de pobladores de bajos ingresos del Gran Buenos Aires y de las villas de Capital Federal. Si observamos cuáles son las localidades más castigadas por las inundaciones en Buenos Aires desde 1985 hasta la fecha, podemos ver que se trata de poblaciones que se asentaron en las zonas calificadas como de "máxima inundación registrada", zonas bajas de los municipios del conurbano donde se han producido numerosos asentamientos espontáneos de pobladores que se ven restringidos en sus opciones de acceso a una vivienda. Dichas zonas coinciden generalmente con las llamadas "áreas de desahües ineficientes" y "áreas con más del 50% de los hogares con necesidades básicas insatisfechas" (5).

En el último decenio se ha observado que los pobres en Buenos Aires se han apropiado de pequeños espacios o de intersticios vacantes en las zonas centrales de la ciudad: propiedades fiscales, edificios abandonados por sus propietarios, fábricas, galpones que se utilizan como viviendas que, a menudo, carecen de instalaciones sanitarias y eléctricas adecuadas y en las que además el abastecimiento de agua y el servicio eléctrico son interrumpidos por falta de pago. A pesar de gozar de los beneficios de vivir en la ciudad, la vulnerabilidad a los desastres se ve agravada por la incertidumbre e inseguridad en relación a los medios de subsistencia y a la calidad de la vivienda. La pobreza se concentra no sólo en la periferia de la ciudad sino en la ciudad misma.

Como consecuencia de las políticas de ajuste, introducidas durante las últimas décadas, se redujo el poder adquisitivo de los grupos de menores ingresos, poniendo a algunos sectores de la población urbana en una particular desventaja.

Esto significó la disminución de los gastos en alimentación, en el cuidado de la salud, así como una reducción aún mayor en la capacidad de pago de estos grupos para mejorar las condiciones de vivienda o bien para mantener el pago de la vivienda y de los servicios mismos.

Los programas económicos de ajuste y cambio estructural produjeron en las áreas urbanas una situación social compleja; algunos autores señalan que el resultado de este proceso es una mayor concentración de la pobreza generada por una mayor desigualdad y polarización social en cuanto a la distribución del ingreso. En la ciudad de Buenos Aires, considerada durante mucho tiempo una sociedad sin grandes exclusiones, con predominio de clases medias, existen en la actualidad unos 69.784 hogares en estado de pobreza estructural, es decir aproximadamente un 7% del total de hogares de la Capital (6). Los cambios operados en las remuneraciones, en la demanda de trabajo y en la distribución del ingreso provocaron un aumento de la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza, adquiriendo significativa importancia la categoría de pobres por ingresos o pauperizados. A ello debemos agregar el empobrecimiento de una parte importante de las clases medias que va configurando una estructura social dual con el desvanecimiento de dichos estratos.

Pobreza de la ciudad. Además de la concentración de pobres en la ciudad, en las últimas dos décadas la ciudad como soporte físico para la reproducción de la vida social, económica y política se ha empobrecido. Dicho proceso se expresa en la incapacidad que tiene la ciudad para mantener al día los servicios públicos, la infraestructura física y, en casos extremos, la seguridad ciudadana. La carencia de recursos destinados a estos fines, pone en crisis la dotación de los bienes y servicios colectivos y se manifiesta cotidianamente en el deterioro de los servicios públicos, generando un claro proceso de degradación ambiental.

Históricamente, en la Argentina, el Estado tuvo un rol protagónico en inversiones en obras de infraestructura y de servicios públicos. Con el nuevo modelo económico, la reducción y el control estricto del gasto público han acotado drásticamente las transferencias vinculadas al bienestar social. Ello se expresa en la eliminación de programas, la reducción de beneficios, la

focalización del gasto, la privatización de la producción de servicios y la descentralización de los servicios públicos a nivel local. La política de “no” inversión en el área de obras públicas tiene como correlato importante la falta de fondos para la construcción y mantenimiento de infraestructura básica, aumentando considerablemente la vulnerabilidad de la ciudad.

Las pocas inversiones hechas en la ciudad en los últimos años sumadas al empobrecimiento de vastos sectores de su población, ponen de manifiesto la vulnerabilidad de la misma dado que se produjo un deterioro de su materialidad que se refleja en el nivel de la calidad de vida de sus pobladores.

Buenos Aires, una ciudad crecientemente vulnerable

En Buenos Aires, las estadísticas climatológicas expresan desde el siglo pasado la recurrencia de precipitaciones torrenciales concentradas en los meses que van de diciembre a mayo. Es un fenómeno físico normal, habitual y previsible. En las últimas décadas, la ciudad se inunda por lo menos dos veces al año generando desastres; ello se debe a dos causas. Una, se asocia con el estado de la red de desagües y la otra con fuertes vientos del sector sudeste, “Sudestadas”, que producen un crecimiento del río de la Plata muy por encima de su media normal y sus aguas se introducen en el territorio anegando las zonas costeras, entre ellas, con mayor gravedad, los barrios de La Boca y Barracas (zona Sur) en los que se asienta población de escasos recursos. A veces, se generan ambos procesos de manera simultánea y la inundación reviste mayor gravedad. El ejemplo más dramático de los últimos años tuvo lugar en mayo de 1985.

La ciudad se levanta sobre un complejo sistema de desagües que descargan en el río de la Plata. Estos desagües, junto con la red de provisión de agua potable, fueron proyectados en dos etapas: la primera en 1869 apuntó a resolver el drenaje del casco céntrico, denominado radio antiguo. La segunda corresponde a las obras del radio nuevo que se proyectaron en 1919 y se completaron en 1953. Calculadas para una población de 800.000 habitantes, resolvió el problema del

anegamiento hasta que el crecimiento posterior de la población urbana, no acompañado por una adecuada provisión y mantenimiento de infraestructura —desagües pluviales— puso a la ciudad al borde del colapso (7).

El trazado de los cursos de agua define áreas inundables, inundándose aquellas zonas tributarias de los arroyos entubados Maldonado, Medrano, Vega y Cildáñez.

Por fuera del casco céntrico deben diferenciarse dos zonas: la tributaria de las cuencas de Capital y la que no lo es. Con respecto a la primera, en las últimas décadas su aporte hídrico ha desequilibrado la situación de la Capital; con respecto a la zona no tributaria carece, en general, de red de desagües pluviales ya que sólo el 22% de la población cuenta con este servicio.

La densificación de la ciudad y del conurbano (8) guarda estrecha relación con las inundaciones. Desde el período 1895-1914 se escalonaron cambios profundos en la estructura urbana. En el contexto de una fuerte inmigración que termina en 1930 (9), tiene lugar un proceso caracterizado por la dispersión residencial, la redistribución de la población y un aumento de la superficie de la aglomeración. Entre 1904 y 1909 se crean ciertos mecanismos que permiten a algunos inmigrantes iniciar una marcha hacia el suburbio que implica, al mismo tiempo, un acceso a la propiedad inmueble y su ubicación entre los sectores medios. Este proceso de suburbanización tiene como destinatarios a los barrios que hacia principios de siglo componían el radio nuevo y se levantaron sobre la traza de la nueva red de desagües (entre otros Flores, Belgrano, La Paternal, Chacarita, etc.; barrios situados parcialmente en las cuencas de los arroyos entubados Maldonado, Vega y Medrano). Los mecanismos que permiten esta suburbanización son básicamente dos: “la extensión del transporte urbano con la electrificación casi completa del sistema tranviario que se realiza a partir de 1858 y la venta de lotes a plazos en nuevas áreas urbanas que se extienden paulatinamente a medida que avanzan las redes de transporte” (10). Estos mecanismos explican la progresiva densificación de las zonas alejadas del centro de la ciudad.

El mecanismo principal que facilitó el proceso de suburbanización del período 1895-1914 fue el acceso a la propiedad urbana de aquellos inmi-

grantes que comenzaban a integrarse en las filas de las clases medias y el naciente empresariado industrial (11). Durante el período 1914-1938 se produce un aumento de las densidades debido a que el aumento de la superficie metropolitana es más lento que el de la población. En 1938, y más intensamente a partir de 1947, comienza un nuevo período de suburbanización; la corona de barrios suburbanos de 1914 (situados en las cuencas de los arroyos entubados) han dejado de ser “suburbio” en 1947. Se produce, entonces, el crecimiento de una nueva corona periférica de municipios en el Gran Buenos Aires que transforma a la Capital en su conjunto en lo que puede considerarse el núcleo central de la aglomeración metropolitana (12).

Entre 1947 y 1960 se observa un gran aumento del número de propietarios en los suburbios, asciendo del 43 al 67%. Ello se debe a, fundamentalmente, la posibilidad de acceder a la propiedad de casas o lotes facilitada por planes oficiales de crédito. Paralelamente, en este período, podemos observar la densificación de las zonas centrales, proceso favorecido por la sanción en 1952 de la ley de propiedad horizontal.

En el período de suburbanización posterior a 1947, Buenos Aires procede a expandir su perímetro de manera directa, sea por medio de operaciones en el marco del mercado de tierras y vivienda, sea por medio de ocupaciones ilegales. Durante el período 1960-70 se produce una mayor concentración espacial de la población, tanto en áreas centrales de mejor habitabilidad como en las zonas más deficitarias de los suburbios. En este proceso se ocupan zonas suburbanas calificadas como de “máxima inundación registrada”, dichas zonas coinciden generalmente con áreas con desagües pluviales ineficientes y con numerosos hogares con necesidades básicas insatisfechas. Al mismo tiempo, la infraestructura que sirve al núcleo central de la ciudad se torna deficitaria.

Esta progresiva densificación que correspondía a la nueva realidad urbana no fue tenida en cuenta a la hora de generar nuevas normas como parte de la política urbana y de planificar las obras del radio nuevo, convirtiendo en obsoletos los cálculos previstos para la realización de las obras veinte años después. La red de desagües fue calculada para una ciudad de edificación abierta, salpicada con espacios no impermeabilizados. Ello ha he-

cho variar los coeficientes de escorrentía a lo largo del tiempo de 0,50 a 0,95 para el año 1960 (13). La totalidad del agua que ingresa al sistema —sea por precipitación o por aporte de tributarios— escurre, en la actualidad, sin infiltración o retención alguna.

La vulnerabilidad de la ciudad aumenta considerablemente luego de la puesta en servicio de las obras (1953). Por ello es que hablamos de Buenos Aires como una ciudad crecientemente vulnerable. Al haberse logrado el saneamiento de las zonas bajas de la ciudad, las mismas se urbanizaron rápidamente transformándose en zonas de alta densidad: las zonas bajas de los barrios de Belgrano, Núñez, Palermo, Villa Crespo, zonas cercanas al Riachuelo y las urbanizaciones de Lugano. Se dejaron vencer los márgenes de seguridad previstos sin realizar obras nuevas. Así es que funcionan como verdaderas zonas-trampas y con cada nueva lluvia de cierta intensidad aumenta considerablemente la vulnerabilidad de Buenos Aires.

A partir de la década de 1970 se produce una fuerte caída de los montos destinados a la inversión y mantenimiento de infraestructura urbana. En el período 1970-80 el promedio anual invertido en todo el país fue de casi 350 millones de dólares anuales; sin embargo, en la década siguiente la inversión rondó los 130 millones, registrándose para 1989 un monto de apenas 69,9 millones para inversiones en el sector. En la práctica, esta política de inversión conduce al abandono de acciones preventivas, al tiempo que las empresas se limitaron a actuar sobre la emergencia, realizando reparaciones precarias del equipamiento cuando buena parte de la infraestructura de la ciudad requería de inversiones que apuntasen a reemplazarla en algunos casos y a ampliarla en otros (14).

Desde 1985 hasta marzo de 1994 se produjeron en Buenos Aires un total de 19 procesos de inundación por precipitación pluvial y desborde del sistema de desagües. Las sucesivas inundaciones ponen en evidencia el grado de fragilidad en el que vive una población de 10 millones de habitantes —el 35% de la población del país o casi el 50% de la población urbana del país—, abastecida por un servicio proyectado para una ciudad con densidades medias y bajas. La red de desagües pluviales fue calculada para abastecer a una población de no más de 5 millones de habi-

Cuadro 1

INUNDACIONES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. MAGNITUD E INTENSIDAD

Fecha	Magnitud	Intensidad
22/04/1928	125 mm	(*)
27/02/1930	194.1 mm	(*)
15/04/1959	115 mm	(*)
06/04/1962	110 mm	(*)
19/12/69	(*)	82 mm en una hora
25/01/74	183.6 mm	(*)
26/01/85	192.2 mm	(*)
31/05/85	184.3 mm	(*)
28/06/85	(*)	+ de 35 mm en 2 hrs.
14/11/85	59 mm	87.3 mm en 12 hrs.
04/10/86	90.6 mm	
23/03/87	89 mm	79 mm en 1 h.
23 al		
27/03/87	452.4 mm	
09/10/89	157 mm	(*)
16/12/89	82 mm	(*)
30/01/90	Total acumulado desde	
	28/12/89 314 mm	
04/02/90	51.8 mm	(*)
15/04/90	139 mm	110 mm en 5 hrs. y media
20/11/90	117 mm	115 mm en 12 hrs.
22/10/91	106 mm	(*)
10/01/92	172,7 mm	(*)
11/05/92	69 mm	60.5 mm en 1 h.
15/06/92	(*)	25 mm en 1 h.
16/10/92	(*)	24.4 mm en 1 h.
02/06/93	(*)	36 mm en 2 hrs.
16/03/94	(*)	46.4 mm en 1 h.

(*) No se ha encontrado el dato

Fuente: Elaboración propia con base en publicaciones periódicas correspondientes desde 1920 hasta 1994 (15).

tantes distribuidos entre Capital y conurbano; según el censo de 1991 el área metropolitana alberga a 10.881.381 habitantes.

Si bien no se han cumplido las previsiones de crecimiento poblacional supuestas en la década del cuarenta, hablando exclusivamente para la Capital, hubo dos elementos no considerados en la prospección a futuro y el diseño de los pluviales, en particular y de las obras de saneamiento en general. Por un lado, la influencia que ejercería el crecimiento del conurbano que pasó de 117.763 habitantes en 1895, a 1.741.338 en 1947, luego a 3.772.411 en 1960, y 7.926.379 en 1991. Se desarrolla un proceso de urbanización que conduce a que en la actualidad el 48,4% de la su-

perficie total del área metropolitana (134.416 hectáreas) sea considerada como "densamente poblada". Pero, a su vez, esa densidad es heterogénea, concentrándose mayoritariamente la población en la Capital y los municipios (partidos) limítrofes.

Tampoco fueron ejecutadas algunas obras complementarias, como por ejemplo los canales aliviadores de los arroyos entubados, que debían adecuar el sistema a los cambios introducidos por la progresiva impermeabilización de la ciudad. La ausencia de estas obras explica en parte las inundaciones recurrentes que se producen en ciertas cuencas de la Capital Federal, como en el Maldonado.

Se podría inferir que la aparición de graves inundaciones en la Capital guarda estrecha relación con los cambios experimentados en el conurbano: un proceso de urbanización y la falta de una política de localización adecuada de población (16), fundamentalmente bajos ingresos, sumado a la eliminación de superficie de absorción y a la impermeabilización de las zonas tributarias del Gran Buenos Aires (ocupación de espacios verdes, pavimentación de calles y aledaños de edificios) contribuyen a que el área metropolitana en su conjunto constituya una zona vulnerable.

Las inundaciones en Buenos Aires son el resultado de un conjunto de factores, que articulados entre sí agravan el proceso global. La obsolescencia de la red de desagües se debe, entre otros factores, a la falta de inversión en ampliación de la red y en tareas de mantenimiento y limpieza. También falta mantenimiento continuo o permanente de las bocas de tormenta por donde ingresan las aguas de lluvia a las redes. (Todo ello a pesar que hasta 1992 existía un contrato entre la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y Obras Sanitarias de la Nación y actualmente entre la Municipalidad y 5 empresas privadas).

La pavimentación total del distrito federal, junto con la eliminación casi completa del adoquinado de la ciudad, han contribuido a eliminar la capacidad de retención del suelo y a aumentar el coeficiente de escorrentía. En el año 1990 sólo quedaban en la ciudad 80 cuerdas de tierra, siendo los espacios verdes muy reducidos (sólo un 5%) existiendo, además, la impresión de que estos últimos, son impermeables al agua dado el uso intensivo que se hace de los mismos y su falta de mantenimiento. El nivel de pavimentación al

que ha llegado la ciudad ocasiona que entre un 5 y un 10% del agua caída ingrese al suelo por infiltración. Los procesos de inundación se agravan en algunos barrios a causa de la eliminación de los cordones-cuneta y el aumento del nivel o altura de las calles por repavimentación (17).

El relleno y ocupación de área costeras. La ciudad ha ido avanzando sobre el río de la Plata. Este avance ha afectado las bocas de salida del sistema de canalizaciones, que en los años 1950-60 eran directas al río, con márgenes consolidados. Actualmente se rellenó una franja de terrenos ganados al río para usos comerciales y las salidas se hacen por intermedio de zanjones.

La densificación de la ciudad, pero fundamentalmente el aumento de población trashumante que pasa el día en la ciudad, trabajando o paseando o consumiendo o usando sus servicios y luego regresa a dormir a alguna localidad en el conurbano ha hecho elevar los consumos y la cantidad de residuos que se depositan en Buenos Aires, como núcleo central del área metropolitana. En la actualidad se calcula una producción de basura domiciliaria del orden de 1.386 kg persona/día (18). Este promedio se estima ha aumentado en un cincuenta por ciento en las últimas décadas (19). La falta de procesos de limpieza adecuados en las calles de la ciudad sumada a los hábitos de la población de dejar las basuras tiradas aumenta la posibilidad de taponamiento e inundación ante precipitaciones de baja intensidad.

IV. Una historia que se repite

Tormentas y lluvias copiosas, ocurridas a lo largo de la década de los 80 y 90, dejaron al descubierto las estructuras más endebles de la Capital Federal y de las distintas localidades del conurbano bonaerense. Así ocurrió en enero de 1985, cuando una tormenta de lluvia, de intensidad y duración considerables pero no imprevisibles, paralizó a la ciudad (20). Desde entonces se producen inundaciones con llamativa frecuencia. Estos desbordes provienen, generalmente, del crecimiento de los arroyos, que entubados, atraviesan diversas zonas del área metropolitana. Y del reflujo de los conductos menores, por causa de obstrucciones o de su escasa capacidad.

Cuando Buenos Aires se inunda, las instalaciones telefónicas suelen enmudecer, quedando lar-

gamente incomunicadas cuando llueve más de la cuenta. Las cámaras que alimentan el servicio eléctrico no están convenientemente resguardadas y, en este caso, no sólo se afecta la calidad de los servicios sino también la seguridad de la población. Los usuarios despiertan frecuentemente incomunicados y a oscuras después de la tormenta, sufriendo luego las demoras de las cuadrillas encargadas de desagotar las cámaras y puesta en marcha de los respectivos servicios.

También, en estas circunstancias, fallan los subterráneos y no sólo aquellas líneas cuyos trayectos son alcanzados por los cursos de agua, sino también otras que deben interrumpir su servicio por falta de electricidad u otras causas asociadas a los desbordes. Los servicios de trenes quedan interrumpidos hasta nuevo aviso y el transporte de colectivos sufre largas demoras debido a que parte de Buenos Aires ha quedado bajo el agua.

Se aniegan las calles y hasta barrios enteros, los garajes y sótanos se inundan, hay comercios destrozados por la corriente que arrastra con automóviles, árboles y cuanto encuentra a su paso, y vidrieras que no pueden soportar la presión del agua. Un gran número de personas quedan aisladas por tiempo considerable por no poder viajar o cruzar las calles; esto se traduce en cuantiosas pérdidas materiales, de tiempo y de horas-trabajo que hasta ahora no se han podido cuantificar.

Pero los efectos son todavía considerablemente más amplios si se toma en cuenta la inmovilización de equipos de computación que impone, por ejemplo, visibles anomalías en los servicios bancarios, la paralización de fábricas, la suspensión de clases en escuelas, problemas asistenciales en hospitales y sanatorios —ejemplo clásico son las sucesivas inundaciones que sufre el hospital Paroissien—, los quebrantos producidos por la momentánea paralización de sistemas de refrigeración, etc.

En relación al impacto económico de los desastres, es preciso aclarar que tiene un doble efecto. Por un lado, la destrucción de rutas y calles, ferrocarriles, instalaciones eléctricas y de abastecimiento de agua potable, supone pérdidas de inversiones costosas en una ciudad en donde la infraestructura existente es deficitaria. Por otra parte, la paralización de infraestructura producti-

va y, más aún, su pérdida afecta a nivel de la sociedad global los niveles de ingreso y empleo de la población.

Desde hace años Buenos Aires se ve paralizada por las tormentas –no sólo las grandes– y su población es seriamente perturbada; cada inundación produce daños progresivos tanto en los patrimonios públicos como privados y desnuda las graves fallas de la infraestructura de servicios. Podemos observar que la ciudad no está preparada para afrontar contingencias que, sin embargo, distan mucho de ser excepcionales. Las obras que cuarenta o cincuenta años atrás resultaban suficientes, hoy no alcanzan a drenar.

V. La política urbana y el tratamiento de las inundaciones

La política urbana en la ciudad de Buenos Aires debiera haber sido y ser un instrumento de ordenamiento del territorio; y un medio para minimizar o amortiguar los efectos de las inundaciones al tiempo que reducir los peligros futuros. Ella debiera contemplar una normativa estricta de uso del suelo y un código de edificación que guarde relación con las áreas inundables limitando las construcciones en las mismas y observándose un conjunto de limitaciones tales como construir en planta baja y subsuelo. Durante los últimos años, los procesos especulativos en el mercado inmobiliario sumados a los procesos de corrupción de la administración pública y en particular del cuerpo deliberante de la ciudad, han hecho proliferar una serie de permisos de construcción de alta densidad y/o gran altura o de excepciones al código de edificación existente que agravan aún más la situación.

Existen algunos elementos que nos permiten comprender la falta de una política que establezca medidas de manejo integral frente a las inundaciones. El primero que debemos considerar en lo que hace al tratamiento de las inundaciones en la ciudad de Buenos Aires, es la inexistencia en el gobierno municipal de un organismo que coordine las actividades que se llevan a cabo en la ciudad y se vincule con los otros municipios a fin de planificar diferentes políticas de acuerdo al funcionamiento global del área metropolitana. Quienes se ocupan de la temática de las inundaciones son instituciones sectoriales de distintos

niveles, como por ejemplo, Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación, en contradicción o superposición con el Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica.

En segundo lugar, no existe un organismo tanto a escala metropolitana como provincial y/o municipal que en forma específica se ocupe de la temática de las inundaciones, integrando los diferentes territorios y los problemas que causan los procesos de inundación. En el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a pesar de que el Concejo Deliberante de la Capital es uno de los ámbitos que debieran reflejar las demandas de los ciudadanos, no existe un organismo que además se transforme en interlocutor de las organizaciones sociales de la ciudad. No hay canales por medio de los cuales las organizaciones de vecinos, con accionares recurrentes, puedan elevar sus demandas.

Un conjunto de instituciones que toma decisiones sobre la ciudad y en consecuencia sobre el ámbito en el que ocurren las inundaciones, constituye el complejo marco institucional que se manifiesta cada vez que Buenos Aires se inunda.

Desde una perspectiva institucional, el problema plantea situaciones institucionales desintegradas y desordenadas en las cuales las acciones pierden eficiencia y efectividad. Existe una pluralidad de instituciones y funcionarios que pueden formular alternativas diferentes; frente al problema ambiental planteado, se debiera generar una respuesta consensuada donde queden todos los elementos amarrados, porque las inundaciones son el emergente de otras políticas: de su falta o de su incumplimiento, o de la carencia de control, etc. La maraña de organismos que tienen incumbencias a la hora de prevenir los desastres y socorrer las víctimas no contribuye a la eficacia del sistema. Esto hace que el ciudadano como actor social urbano no tenga protección o posibilidad de reclamo, porque frente al problema la realidad aparece altamente segmentada o compartimentada, sin responsables.

VI. Las organizaciones vecinales

Frente a esta compleja trama institucional, en los últimos diez años han surgido organizaciones vecinales que intentan –hasta ahora sin grandes

éxitos— plantear planes para mitigar las inundaciones en sus barrios. Por ejemplo, la organización de Vecinos de los barrios de Saavedra, Núñez y Belgrano, controlan los procesos de limpieza de los sumideros y desembocadura que se llevan a cabo en el arroyo Medrano, cuando sus reclamos no son escuchados o tenidos en cuenta, se movilizan y recurren a los medios. La organización de vecinos del arroyo Maldonado canaliza sus demandas y proyectos a través de los partidos políticos presentándoselos a los funcionarios y concejales.

El inundado se constituye en un actor que si bien se instala de forma permanente en el territorio, su presencia en la arena política es temporal. Esta temporalidad guarda estrecha relación, por un lado, con el momento de ocurrencia del desastre y con la gravedad de sus consecuencias; y por el otro, con la posibilidad de representación política que los afectados logren. Sin embargo, la temporalidad de la demanda y su escasa presencia en la agenda política de los gobiernos nacionales y locales, no implica que los procesos de inundación no constituyan un problema eminentemente social. El problema se expresa en forma recurrente y así también se expresan los actores. Sin embargo, dada la recurrencia de las inundaciones en la ciudad de Buenos Aires, podría decirse que el inundado se ha convertido en un actor social casi permanente.

Stallings plantea que el carácter social de los desastres está relacionado con la capacidad de presión que los movimientos sociales desarrollan en la arena política; hasta tanto ello no ocurra, los desastres permanecerán en la órbita casi exclusiva de la naturaleza (21). La escasa capacidad de presión y de negociación de los distintos actores de la sociedad civil frente al gobierno local y a las instituciones que intervienen en el problema de las inundaciones, es en sí mismo un problema de investigación que pertenece eminentemente a la órbita de lo social. Los complejos factores que limitan la participación activa de los sectores de la comunidad en la proposición de políticas, las tareas de prevención y mitigación de los desastres, y el bajo nivel de prioridad que éstos adquieren en las agendas gubernamentales, requieren un marco investigativo tendiente a clarificar los procesos causales, los actores sociales responsables de estos procesos y conocer con mayor precisión cuándo el desastre es incorporado a la agenda de problemas socialmente relevantes.

En ciudades como Buenos Aires, como ya se planteó, el tema de las inundaciones y qué hacer con ellas forma parte de la agenda de organizaciones sociales tales como la Comisión Pro-solución del Maldonado (COPROMA), la Comisión de Vecinos de los barrios de Saavedra, Núñez y Belgrano que agrupa a los afectados por las inundaciones del arroyo Medrano, o a los vecinos del arroyo Vega, o los del arroyo Cildañez, en la medida en que afecta la calidad de vida de la población. A través de ellos el tema está planteado en la arena pública. Estas organizaciones surgen a raíz de las inundaciones, generan movilizaciones de miles de vecinos y mantienen vínculos activos con distintas organizaciones sociales y políticas y con funcionarios del gobierno municipal, provincial y nacional, tanto del ejecutivo como del legislativo. Mientras dura la inundación, y en el período inmediato posterior, estos movimientos tienen una alta visibilidad política, aparecen en la prensa o se movilizan, pero cuando cesan los efectos del desastre su accionar se hace más latente. Están sometidos a flujos y reflujos, podría casi decirse a los pulsos de la inundación. Por ejemplo, la comisión de los barrios de Saavedra, Núñez y Belgrano surge en 1985, con la gran inundación; a partir de la limpieza del arroyo y solución parcial de las inundaciones deja de aparecer en la escena política. Su desaparición se vincula también con el fracaso de las pretensiones político partidarias de la dirigencia. Sin embargo, a medida que transcurre el tiempo, las inundaciones se repiten con severas consecuencias y el problema comienza a instalarse de manera permanente en las agendas públicas. Así es como se convierte en tema de discusión pública y política en los medios masivos de comunicación. De tal manera que la problemática llega a ser planteada como tema primordial por el Presidente de la República.

Cuán permanente debe ser la presencia de estos actores en la arena política para reconocer a las inundaciones como un problema social parece ser la pregunta que subyace a las argumentaciones de Stallings. El carácter social de un problema no sólo es conferido por los actores en la arena política sino también en la académica. Como ya dijimos, desde hace aproximadamente dos décadas, las ciencias sociales con sus investigaciones reconocen el carácter social de los desastres. Por otra parte, los mismos pobladores al organizarse en las distintas agrupaciones de vecinos le otorgan a la inundación un carácter eminentemente social y político.

En los últimos años este carácter social también se expresa en la presencia que esta problemática tiene en algunos de los medios más importantes de la ciudad. El cuadro 2 nos permite observar cómo se modificó la presencia de la inundación en la prensa en un lapso de casi diez años. Las inundaciones ocurridas en Buenos Aires a lo largo del año 1985 fueron por su magnitud más importantes que las de los años 93/94, sin embargo la presencia de la inundación en la prensa es discontinua. A medida que la inundación se convierte en un fenómeno con el que convive la ciudad año tras año su presencia en los medios de prensa se hace casi permanente y muestra la prolongación de los efectos del desastre más allá del momento en que se produce y supera el fenómeno natural. Podemos pensar, entonces, que existe una relación entre la historia de las inundaciones en la ciudad, su reconocimiento por parte de las organizaciones de vecinos y de algunos funcionarios públicos como problema social y su presencia en los medios de prensa; de tal manera que a pesar de ser un fenómeno recurrente se ha ido instalando como problemática permanente en la arena pública.

VII. La prensa y la inundación

Nuestro objetivo en este apartado es mostrar brevemente cómo fue el tratamiento en algunos diarios capitalinos de las inundaciones que se sucedieron en la ciudad de Buenos Aires durante el año 1985, por haberse producido las inundaciones de mayor magnitud en la ciudad, y durante 1993/94, para observar el tratamiento más reciente. El material trabajado proviene de algunos de los diarios más importantes como "La

Nación", "El Clarín" y "La Prensa". En esta sección intentamos esbozar una breve caracterización acerca de cómo es presentada la información sobre las inundaciones por parte de los medios de prensa: cuáles son las características de los encabezados y titulares de las notas, cuáles son los principales temas que aparecen en los artículos, cuáles son los funcionarios y las oficinas gubernamentales intervinientes que aparecen vinculados a la inundación; las formas como los medios de prensa describen la magnitud de la inundación; qué lugar ocupa en dichos medios el tema de los damnificados y evacuados, cómo aparecen plasmados en y por la prensa los efectos de la inundación sobre la vida cotidiana de la ciudad.

La prensa plantea en la arena pública problemas eminentemente sociales; las inundaciones en la medida en que ponen de manifiesto las deficiencias de la infraestructura urbana y producen numerosos contratiempos en los habitantes de la ciudad generan en los medios de prensa una proliferación de artículos, notas, comentarios acerca de dichos problemas. Recordemos aquí que las tres inundaciones que se producen en el año 1985 (ver cuadro 1) son coincidentes con la frecuencia periodística de la noticia. En enero y junio de 1985 el acontecimiento ocupa la tapa de los principales periódicos durante aproximadamente una semana. En cambio en noviembre de ese mismo año aparecería en los periódicos durante un lapso más prolongado, casi durante 15 días. Nueve años más tarde, la inundación ocurrida en marzo de 1994 es cubierta por la prensa por el lapso de cinco días consecutivos. Sin embargo, durante el mes de abril, el aumento de la frecuencia periodística de la noticia se vincula con artículos generales sobre inundaciones y

Cuadro 2

CANTIDAD DE ARTICULOS VINCULADOS AL PROBLEMA DE LAS INUNDACIONES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES APARECIDOS EN LOS DIARIOS "CLARIN", "NACION" Y "PAGINA 12" EN LOS AÑOS 1985, 1993 Y 1994

	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.
1985	6	-	-	-	-	17	-	-	-	-	49	2
1993	-	9	6	12	1	12	-	4	1	-	1	3
1994	-	-	34	12	-	19	4	10	2	1	2	15

Fuente: Elaboración propia con base en los diarios citados.

Temas principales vinculados a la inundación tratados por los medios de prensa de la ciudad.

- **Zonas afectadas:** aparece una somera descripción de los barrios, esquinas de la ciudad y de las localidades del conurbano afectadas por la inundación. En los últimos años han aparecido en diarios como "Clarín", 14/12/94, croquis de la ciudad señalando las zonas inundadas.
- **Magnitud e intensidad del fenómeno:** no hay precisión acerca de estos datos; no siempre aparecen consignados en los artículos o bien aparece uno u otro.
- **Número de muertos y evacuados:** en cuanto al número de evacuados que se registra en la prensa es importante aclarar que sólo se refiere a aquellos que son informados por alguna fuente oficial, desconociendo el número de personas autoevacuadas.
- **Servicios afectados:** Siempre se describen los servicios que dejan de funcionar temporariamente: interrupción servicios eléctricos y telefónicos así como de transporte público de pasajeros –trenes, subtes, omnibus–.
- **Instituciones u organismos que intervienen:** sólo se mencionan algunos de estos organismos; no se describen en forma detallada las acciones que éstos realizan. Durante el último año, después del atentado a la AMIA (Asociación Mutual israelita-argentina), comenzaron a aparecer en la prensa algunos artículos en los que se interroga acerca de cuáles son los organismos que en la ciudad de Buenos Aires deben intervenir en caso de desastres. Por ejemplo, el 21/07/94 en el diario "Clarín" se publicó una nota con el siguiente encabezado: "Estuvo en el centro de la polémica durante el rescate. Para qué sirve Defensa Civil". Unas semanas después (11/08/94) en el mismo medio, el secretario de Seguridad de la provincia de Buenos Aires firmaba un artículo titulado "Preparados para las catástrofes. El secretario de Seguridad de la provincia de Buenos Aires explica las medidas que ha tomado para evitar catástrofes o minimizar efectos".
- **Trastornos causados, cómo afecta la inundación la vida cotidiana de la ciudad.**
- **Algunos datos sobre el estado de las cuencas y arroyos cuyo desborde provoca la inundación.**

notas respecto a las obras de infraestructura que debieran emprenderse.

La información sobre la inundación estuvo estrechamente vinculada con los daños provocados tanto en la ciudad misma como en el conurbano y a la descripción de las zonas afectadas. Si analizamos el lugar que la información sobre el tema ocupó en la estructura y la diagramación de los periódicos, observamos que durante la inundación y el tiempo posterior en el cual sus efectos aún se hacen sentir sobre la vida de la ciudad dicha información aparece en primera plana. En la medida en que el problema pierde centralidad y se solucionan los inconvenientes ocasionados, las noticias sobre la inundación aparecen salpicadas en las hojas internas y el periódico recupera su forma original. El lugar y la extensión que la noticia ocupa a lo largo del tiempo,

están vinculados con las percepciones que se producen en relación a la magnitud del acontecimiento.

El momento en que ocurre la inundación suscita en la prensa un bombardeo de información imprecisa y ambigua. Información que abarca desde una aproximación acerca de cuáles son las calles y barrios anegados, información acerca de (cantidad) semáforos descompuestos y servicios públicos interrumpidos por el desastre, número de muertos y evacuados, información sobre centros y albergues en donde se proporciona comida y ropa seca.

Este despliegue de información y cifras aparece relatado tal como si fuese una "denuncia" o un "informe policial" y recorre las hojas de los principales periódicos capitalinos (22). En 1985 los

enunciados son reiterados sin mayor contextualización o búsqueda de explicaciones. Deberán pasar casi diez años para que en la prensa se exploren las posibles causas de la inundación.

En las notas informativas se dedican amplios espacios a la presentación de los diversos sucesos acaecidos a los habitantes de las zonas inundadas, así como a los testimonios de los inundados (23).

El contenido y los autores de los artículos de fondo y los editoriales han variado a lo largo del tiempo. Durante 1985, año en que se inicia la serie continua de inundaciones recurrentes, el espacio destinado al tratamiento de la problemática en los editoriales es reducido. Las notas de fondo sobre el tema constituyen un lugar adecuado para integrar y resumir información aparecida en los artículos de primera plana o bien, plantear algunos señalamientos e interrogantes. A medida que las inundaciones van constituyéndose como un problema para los habitantes de Buenos Aires, ese espacio es ocupado por notas firmadas por académicos o periodistas especializados, y se transforma en un lugar para argumentar sobre las causas de la inundación como parte de una problemática ambiental urbana, su relación con la construcción y uso de la ciudad y sugerencias de algunas medidas para mitigar las inundaciones.

Los titulares de los periódicos destacan el tema de las muertes y de las víctimas de la inundación; su recuento parecería marcar la magnitud del fenómeno (24). Las muertes, los evacuados, las víctimas, arrojan el costo del desastre. Años después aún permanece ausente la evaluación de los costos reales en términos de los daños materiales.

Las inundaciones afectan distintos ámbitos y aspectos de la vida cotidiana de la ciudad y en la ciudad, algunos de ellos son mostrados por las fotografías que aparecen en los periódicos. Aparecen imágenes de las zonas o barrios de la ciudad más afectados por el agua, árboles caídos sobre los automóviles, largas colas de vehículos detenidos o a la deriva arrastrados por el agua. También muestran cómo fue afectada la población por el agua, lugares en donde son alojados los evacuados, la distribución de alimentos, ropas, colchones. El material fotográfico, en general, es reforzado con descripciones (25).

En cuanto a las instituciones u organismos oficiales que aparecen vinculados en la prensa al tratamiento de la inundación o de los inundados no han variado demasiado desde 1985 hasta el presente. En la inundación de junio de 1985 la atención de los evacuados estuvo a cargo de la Cruz Roja, las fuerzas armadas –Regimiento de Patricios y Granaderos–, la prefectura, defensa civil, bomberos, organismo de emergencias sanitarias de la Municipalidad, todos, sin coordinación. Luego, a raíz de dicha inundación se crea un Comité de Emergencia (su accionar se desconoce) integrado por el Ministerio del Interior, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires y funcionarios de distintas áreas de gobierno y del Plan Alimentario Nacional. En los medios, asimismo, aparecen declaraciones del Intendente de la ciudad de Buenos Aires quien trazó un panorama de lo ocurrido en la Capital Federal, ahondando con claridad sobre las causas del problema. Aparece también una breve mención a la recorrida aérea que el entonces Presidente Raúl Alfonsín realizó sobre las zonas inundadas. Otros funcionarios tales como el ministro de gobierno de la provincia de Buenos Aires o intendentes de los distintos municipios también realizan declaraciones a la prensa. Para el año 1993 la composición del mapa de actores no cambia centralmente. En 1994, ocurre un hecho que involucra directamente al Presidente de la Nación con el problema de las inundaciones y le da al tema una dimensión política que no había adquirido anteriormente. En la inundación de marzo de 1994 el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas –de visita por la ciudad– quedó atascado en una zona céntrica de la ciudad como consecuencia del desastre; este acontecimiento pone en evidencia los conflictos que el tema del agua suscita entre el ejecutivo municipal y el nacional otorgándole a ambos actores una centralidad mayor que la que tenían anteriormente. Ahora, el Presidente reclama del Intendente de la ciudad de Buenos Aires soluciones.

La presencia de las inundaciones en la prensa durante el año 1985 y durante los siguientes diez años recuerda día a día a los ciudadanos de Buenos Aires que están frente a un problema eminentemente social, y desde hace un tiempo forma parte de manera permanente de la agenda pública.

VIII. Finalmente

La recurrencia de las inundaciones en la ciudad de Buenos Aires pone de manifiesto la estrecha relación que existe entre los fenómenos físicos y el contexto más amplio de la sociedad en donde se desarrollan. Los procesos de inundación se constituyen como resultado de una conjunción de otros procesos social e históricamente construidos. Dichos procesos refieren a la dinámica social que gira en torno a la producción, mantenimiento, cuidado, ampliación y adecuación de los bienes y servicios que son sustento de las actividades económicas, sociales y políticas que se desarrollan cotidianamente en la ciudad.

Los ejes analizados en nuestro trabajo nos permitieron poner en evidencia que Buenos Aires es una ciudad crecientemente vulnerable. Desde 1890 –fecha en que comienzan a ejecutarse las obras de saneamiento– (26) y aún después de que se concluyera con la ejecución de la red de desagües, entre fines de la década del '30 y el '70 se escalonaron profundos cambios en la estructura urbana. Finalizadas las obras –entre 1939 y 1946– y luego de lograrse el saneamiento de los barrios del radio nuevo, las zonas bajas de esos barrios se urbanizaron rápidamente transformándose en zonas de alta densidad. Se dejaron vencer las previsiones realizadas a comienzos del siglo sin complementar con nuevas obras las instalaciones originales. A ello debemos agregar el crecimiento del Gran Buenos Aires, la falta de normas estrictas de edificación y urbanización o el respeto por las que se establecieron, la impermeabilización del suelo urbanos, etc., procesos todos que no fueron considerados en la planificación de las obras y que posteriormente contribuyeron a tornar insuficiente esa infraestructura. Frente a esos procesos de densificación edilicia de la ciudad, el mantenimiento y la adecuación de la red fueron relegados.

Asimismo y tal como señaláramos anteriormente, el contexto económico y social de la ciudad se ha modificado paulatinamente desde la década del '70 y sigue siendo sujeto de un proceso

de transformación resultado de la crisis y la consiguiente política de ajuste estructural. En ese contexto, lo más notorio es el retroceso de las intervenciones del Estado en la producción y mantenimiento de infraestructura básica de la ciudad. Esta retracción se manifiesta en dos procesos materializados en la pobreza de y en la ciudad, que además nos resultan útiles para poner de relieve la vulnerabilidad de la ciudad como un todo.

Junto con la obsolescencia de la red de desagües de la ciudad y los drásticos recortes de gastos públicos en materia de mantenimiento de la ciudad, se suma que frente al problema de las inundaciones aparece, además, una compleja trama de instituciones/funcionarios cuyas responsabilidades respecto de esa problemática están tan poco delimitadas que se terminan diluyendo. Asimismo, esta complejidad institucional (27) contribuye a que las organizaciones sociales que representan intereses barriales o vecinales no puedan identificar interlocutores claves que tomen en cuenta sus necesidades, ofrezcan soluciones a sus problemas o se planteen la búsqueda de alternativas de solución conjunta.

Los procesos de inundación en el territorio urbano constituyen una problemática social que se intensificó durante la última década contribuyó a que se transformara en demanda social y por consiguiente en pública. Su presencia en la prensa se ha fortalecido desde 1985. En principio ello se vincula más con la intensificación de los procesos, en términos de magnitud y frecuencia, que con el fortalecimiento institucional. Ello se pone en evidencia en el hecho de que la problemática ganó espacio en la primera plana de los diarios ciudadanos, en las notas de fondo y en los editoriales. Junto al accionar de las organizaciones barriales y de vecinos, esa presencia en los medios de prensa contribuyó a que las inundaciones como problemática social, económica y de política urbana hayan conquistado un espacio casi permanente, aún pendiente de resolución, en la agenda pública entre los temas vinculados a la vida cotidiana en la ciudad de Buenos Aires.

Notas

(1) Este artículo fue escrito con anterioridad a que la ciudad de Buenos Aires fuese declarada ciudad autónoma, que la sociedad eligiera por primera vez su gobierno y se aprobara la Constitución, hechos que ocurrieron durante 1996.

(2) Caputo y Herzer, 1987.

(3) Por ejemplo, si un terremoto ocurriese en un área no ocupada por más intenso que fuera no constituiría un desastre, y si en la sociedad existiera preparación suficiente para hacerle frente tampoco sería un desastre; es el caso del terremoto de San Francisco de 1989, en el que gracias a las inversiones en prevención, el daño fue mínimo. La mayor parte de las inversiones se realizaron en el sector de la construcción. Si bien el terremoto impactó a algunos individuos, en términos globales no minó la capacidad de la sociedad para enfrentarlo.

(4) Pantelic, Pantoja Lozano, Plotnik, 1994:1.

(5) Ver Cuadernos del AMBA, 1988.

(6) INDEC, 1995:140.

(7) Para un desarrollo completo ver Herzer y Federovisky, 1994, y Herzer y Di Virgilio, 1996.

(8) Veinticuatro municipios que rodean a la Capital Federal y que junto con ella constituyen el área metropolitana de Buenos Aires.

(9) Germani, 1966.

(10) Torres, 1975:285.

(11) Ver Torres, 1992.

(12) Pírez, 1994.

(13) Albin y Costa, 1988.

(14) Novaro y Perelman, 1994:5.

(15) Para la construcción del cuadro 1 hemos realizado un registro sistemático de los datos sobre magnitud e intensidad (cantidad de agua por unidad de tiempo) de las inundaciones aparecidos en las fuentes periodísticas en las fechas mencionadas; dicho registro contiene el sesgo propio de las fuentes periodísticas.

(16) Así como se crean asentamientos en zonas bajas, en algunos municipios del conurbano bonaerense desde el gobierno municipal o provincial se

alienta la localización de población en tierras bajas e inundables; ello ha ocurrido con algunos asentamientos creados a través de programas oficiales tales como Pro-Tierra, Pro-Casa o Pro-Lote.

(17) Ello ocurre por aparente desaprensión; pero en realidad enmascara un aumento en la tasa de ganancia de las empresas constructoras que tienen a su cargo la repavimentación de las aceras, la falta de control del organismo municipal correspondiente y la falta de participación de las sociedades vecinales en el control de los trabajos públicos.

(18) Este promedio está tomado con base en la producción total de basura que ha aumentado considerablemente y de una cantidad de población que se ha mantenido casi estable para la Capital Federal. El aumento de la basura puede también deberse a un aumento del consumo en la ciudad que podría ser un indicador del aumento de los ingresos del país, sin que ello se refleje, por ahora, en otras aristas como el mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura urbana.

(19) Clichevsky y Pírez, 1993. Banco Mundial, 1995.

(20) Según Albin y Costa, las principales pérdidas por la inundación se registraron en los siguientes rubros:

Pérdidas de empresas de servicios	
Empresa telefónica	1.712.000 Dólares
Empresa de servicios eléctricos	2.880.000 "
Protección civil	816.000 "
Daños a la vivienda	105.600.000 "
Jornada improductiva	15.560.000 "
Daños a vehículos	672.000 "
Daños a servicios municipales	400.000 "
Baja del valor agregado	2.800.000 "
Las empresas de transporte dejaron de ganar	13.056.000 "
Daños a bienes muebles	6.000.000 "
Costos de la salud pública	<u>8.000.000 "</u>
Total general de daños debidos a la inundación	157.496.000 "

(21) Stallings, 1991:69.

(22) "La Nación", 27/01/85, "Serios trastornos provocó el temporal. Hasta las 17 hs se registraron 192.2 mm. Es la segunda marca del siglo, la anterior fue el 27/02/30". "La Nación", 01/06/85, "Víctimas y graves daños en el Gran Buenos Aires. Seis personas muertas, más de 75.000 evacuados, servicios eléctricos y telefónicos cortados y la interrupción de vías de comunicación viales y ferroviarias configuran el princi-

pal saldo de la inundación". El "Clarín", 08/06/93, "Temporal y caos: un muerto, calles inundadas y temor de sudestada".

(23) "La Nación", 02/06/85, "Elsa Margarita Delgado, con cinco hijos, expresó que 'yo salí a las cinco de la tarde, en momentos que ya el agua nos llegaba a la rodilla. Como tenemos una casilla de chapa en el barrio Facundo Quiroga, todo se hundió rápidamente. Le juro que no queríamos salir, pero al ver cómo avanzaba el caudal no hubo más remedio". En el diario "Clarín" del día 20/03/94 apareció una extensa nota titulada "Con el agua al cuello" que relataba las desventuras de un comerciante cuyo negocio de audio al igual que su auto habían sido arrasado por el torrente de agua.

(24) "La Nación", 02/06/85, "Quince muertos; cien mil evacuados"; 15/11/85, "Cinco muertes provocó el temporal en el conurbano".

(25) "La Nación", 02/05/85, "Como consecuencia de la incomunicación fruto de la inundación, mucha gente salió de sus casas el viernes por la mañana, munida de paraguas e impermeables, dispuesta a afrontar nada más que un día de lluvia como cualquier otro. A muchos les sorprendió la noche sin haber llegado a su lugar de trabajo y sin mayores posibilidades de retornar a sus hogares"

(26) De esa fecha datan obras tales como la nivelación de la calle Warnes en la cuenca del Maldonado, relleno del antiguo cauce de los arroyos, construcción de canales, etc. Las obras definitivas del entubado de los arroyos corresponden a las planificadas por Obras Sanitarias de la Nación entre los años 1918 y 1919.

(27) La complejidad institucional se vincula asimismo con la carencia de autonomía de la ciudad de Buenos Aires y la superposición de instituciones de diferente nivel – local, provincial y nacional– que actúan sobre un mismo problema.

Bibliografía

Banco Mundial (1995): Argentina. "Managing Environmental Pollution: Issues and Options". Volumen II. Report N° 14070-AR.

Caputo G. y Herzer H. (1987): "Reflexiones sobre el manejo de las inundaciones y su incorporación a las políticas regionales". En *Desarrollo Económico*. 27 (106). Buenos Aires. IDES.

Cilchevsky N. y Pérez P. (1993): "Notas para el estudio de los residuos sólidos y la calidad de vida en la ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires. CEN-TRO. Estudios Sociales y Ambientales. Mimeo.

Costa, L.A. y Alblni, D. (1988): "Las inundaciones en el área metropolitana de Buenos Aires", en *Medio Ambiente y Urbanización*, año 7, N° 23. Buenos Aires. IIED-AL.

Cuadernos del AMBA (1988): N° 5. Buenos Aires.

Germani, G. (1966): Política y sociedad en una época de transición. (1966) Buenos Aires. Ed. Paidós.

Herzer, H. y Federovisky, S. (1992): "Floods in Buenos Aires: Their treatment at the City Council". En *Disaster Management*, 4:2. Londres, Gran Bretaña.

Herzer, H. y Di Virgilio, M.M (1996): "Buenos Aires Inundable: Del siglo XIX a mediados del siglo XX";

en García Acosta, V. (comp.) *Historia y Desastres en América Latina*. Colombia. CIESAS/La RED. Ediciones Tercer Mundo.

INDEC (1990): *La pobreza urbana en la Argentina*. Buenos Aires.

_____ (1995): *Situación y Evolución Social. Síntesis N° 3*. Buenos Aires.

Maskrey, A. (1994): "Comunidad y desastres en América Latina: Estrategias de intervención". En Lavell, A. (Ed.). *Vivir en Riesgo*. Colombia. Ed. La Red.

Novaro, M. y Perelman, P. (1993): "La pobreza en el Area Metropolitana de Buenos Aires (1974-1991)". En *Medio Ambiente y Urbanización*, 11:45. Buenos Aires. IIED-AL.

Obras Sanitarias De La Nación (1985): "Informe sobre el sistema general de desagües", Buenos Aires. Mimeo.

Pantelic, J., Pantoja Lozano, E. y Plotnik, D. (1994): "Mitigación de terremotos a través de la reconstrucción: La mitigación de la vivienda y el empleo para la rehabilitación sostenible de la comunidad". Ponencia presentada en la Conferencia Interamericana: Experiencias Nacionales en Reducción de Desastres. Cartagena de Indias, Colombia, Marzo 21 al 24.

Pírez, P. (1994): *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Centro de Estudios de América Latina/ CENTRO, Estudios Sociales y Ambientales, Buenos Aires.

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

Torres, H. (1975): "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos

Aires". En *Desarrollo Económico* 15 (18):281-306. Buenos Aires. IDES.

_____: "Cambios en la estructura socioespacial de Buenos Aires a partir de la década de 1940". En Jorrot, R. y Sautu, R.(Ed). *Después de Germani. Exploraciones sobre estructura social de la Argentina*. (1992) Buenos Aires. Ed. Paidós.

Wilches-Chaux, G. (1989): "La vulnerabilidad global". En Maskrey, A.; *Los desastres no son naturales*. (1993) Colombia, La Red.