

"Gestión urbana pública y desastres. Inundaciones en la baja cuenca del arroyo Maldonado (Capital Federal, 1945-1997)". Beca de Formación de Posgrado otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Período 1998-2003.

Investigador: Lic. Silvia González

Síntesis de avances realizados

2.- Breve resumen de los resultados obtenidos desde el inicio de la beca hasta la fecha de presentación del presente informe y su relación con los objetivos generales del Plan de Trabajo (máximo: 5 páginas).

Los objetivos presentados en el Plan de Trabajo Original (1998) fueron reformulados luego de los primeros resultados presentados en el Informe de Avance (agosto de 1999)¹, respondiendo a la necesidad de profundizar el desarrollo conceptual y metodológico, teniendo en cuenta, sobre todo, la elaboración de la Tesis de Doctorado. En tal sentido, es importante destacar, como avances relevantes en la elaboración conceptual, el paso dado desde la noción de desastre a la de riesgo, la articulación entre peligrosidades de origen diferente (natural-tecnológica) y las vinculaciones entre la vulnerabilidad institucional y la incertidumbre para entender los procesos de manejo de la inundación, su relación con la gestión urbana y su impacto en la configuración de vulnerabilidades sociales diferenciales en la baja cuenca del Maldonado.

La noción de riesgo hace refiere a una problemática compleja, que requiere considerar una variedad de perspectivas, todas válidas y no reducibles unas a otras. Una posible forma de abordar el estudio del riesgo consiste en diferenciar analíticamente cuatro dimensiones: 1) la peligrosidad, que se refiere al potencial peligroso de fenómenos naturales y/o tecnológicos que detonan un desastre; 2) la vulnerabilidad, que hace referencia a la situación social y económica antecedente de la población sobre la que impacta la peligrosidad; 3) la exposición, que se refiere a la distribución territorial de la población y los bienes materiales potencialmente afectables por la peligrosidad; 4) la incertidumbre, que aparece como consecuencia de la falta de certezas en el campo científico y técnico (dimensión técnica) frente a la necesidad de una toma de decisión urgente (dimensión política); estas incertezas hacen necesaria la incorporación en la toma de decisión a todos aquellos actores sociales que se encuentran expuestos al riesgo, con lo cual la resolución se efectuará en el campo de la política.

Sin perder de vista la interrelación entre las cuatro componentes del riesgo, nuestro trabajo de investigación a lo largo de estos años se centró en el análisis de la vulnerabilidad social en la baja cuenca del arroyo Maldonado, como resultado de la interacción entre la gestión urbana pública y la gestión del riesgo, con lo cual también abordamos la interacción vulnerabilidad-incertidumbre. A continuación se exponen brevemente los resultados obtenidos en relación a los objetivos reformulados.

2.1. Caracterización de la vulnerabilidad social y sus variaciones entre 1945 y la actualidad: La caracterización social y territorial de la baja cuenca del arroyo Maldonado se realizó colocando el énfasis en los aspectos vinculados con la vulnerabilidad social, de modo de comprender y explicar el complejo y rico cuadro de situaciones que se observa actualmente en la cuenca respecto a esta dimensión del riesgo. Teniendo en cuenta que la vulnerabilidad social frente a inundaciones es resultado de una construcción histórica, multicausal y multidimensional, la caracterización se hizo en base a la vinculación entre la ocupación de la baja cuenca del arroyo Maldonado y una de sus múltiples causas de fondo: la gestión urbana pública.

Se identificaron tres dimensiones de la vulnerabilidad como relevantes para el análisis: socioeconómica, cultural e institucional. En el caso de la dimensión socioeconómica, se analizaron datos estadísticos editados por fuentes oficiales (INDEC, GCBA) para las diferentes divisiones administrativas de la ciudad (circunscripciones electorales, distritos escolares y barrios). Los datos se dividieron según los aspectos demográficos y de calidad de vida de esta dimensión socio económica, que se combinaron en un índice de vulnerabilidad (ver ítem 2.5). La revisión y consulta de bibliografía permitió profundizar la caracterización del proceso de ocupación de la cuenca y contextualizar las variaciones en la vulnerabilidad social.

¹ La correspondencia entre unos y otros puede observarse en la tabla comparativa anexa.

En lo que hace a la dimensión cultural de la vulnerabilidad, las discusiones conceptuales desarrolladas en el marco del trabajo del PIRNA (Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente, FFyL/UBA) y en los Seminarios de Doctorado cursados, permitieron incorporar consideraciones respecto a la relación entre la construcción de identidades (barriales) y la vulnerabilidad social. En tal sentido, los procesos identitarios explican en gran parte la toma de decisión de los vecinos al momento de asumir el riesgo (elección de lugar para vivir) y la adopción de conductas positivas en la fase preventiva y de respuesta frente a la inundación.

La dimensión institucional de la vulnerabilidad está vinculada, sobre todo, a tres de los cuatro objetivos particulares que se redefinieron a partir de los resultados obtenidos durante el primer año de beca y que se detallan en los apartados 2.2, 2.3 y 2.4 del presente informe.

Como resultado final referido a este objetivo, se concluye que el proceso de ocupación de la baja cuenca del Maldonado siguió en líneas generales las tendencias observadas a nivel de la ciudad. En este contexto, se identificaron dos grandes períodos en lo que hace a la vinculación entre el proceso de ocupación y la configuración de situaciones de vulnerabilidad social. El primero de ellos se extiende entre 1945 y 1980, cuando se produjo la consolidación de la ocupación de la cuenca y se construyeron las bases de la vulnerabilidad frente a las inundaciones. Desde el punto de vista de la ocupación del territorio se terminaron de formar los barrios periféricos al antiguo casco urbano porteño como lugar de residencia de las clases medias, hecho impulsado por la sanción de instrumentos normativos (Código de Edificación de 1944, Ley de Propiedad Horizontal de 1948 y Código de Planeamiento Urbano de 1977), que fueron los que en mayor o menor medida dejaron su impronta en la ciudad. La finalización de las obras de canalización del arroyo Maldonado (a mediados de la década de 1940) y su “desaparición” bajo la Av. Juan B. Justo aceleró el proceso de ocupación y facilitó, claramente, la aplicación de las medidas mencionadas. Desde el punto de vista de la vulnerabilidad social, el análisis de los indicadores señalados más arriba permitió confirmar que hasta 1960, la cuenca, al igual que la ciudad, fue socialmente heterogénea, con sectores medios y medio-altos en el centro y la zona NE (barrios de Flores, Caballito, Villa Crespo, Palermo) y con predominancia de sectores populares en los barrios más cercanos a los partidos del Gran Buenos Aires. Entre 1960 y 1980, la política urbana buscó homogeneizar la ciudad “hacia arriba”, excluyendo a los sectores que “no merecían” vivir en ella. Se revirtió la fuerte heterogeneidad social interna y se inició un proceso de expulsión dirigido de los sectores más pobres hacia el Gran Buenos Aires. Los indicadores de vulnerabilidad social muestran a grandes rasgos, el impacto de los procesos descritos en la cuenca.

El segundo período, entre 1980 y la actualidad, constituyó el momento de consolidación de la vulnerabilidad social y su rasgo más saliente es el “redescubrimiento” y puesta en escena de la inundación como problema de la ciudad. Desde el punto de vista del proceso de ocupación, en la baja cuenca del arroyo Maldonado sólo crecieron las áreas elegidas por la inversión privada inmobiliaria, que se incrementó en los últimos años del siglo XX como consecuencia de un modelo que propició la iniciativa pública y el desarrollo privado. Medidas como la Ley de Reforma del Estado y el Plan de Convertibilidad modificaron las reglas de juego entre el sector público y el sector privado en materia de gestión urbana; así, aparecieron megaproyectos, se promulgaron normas creando áreas de renovación urbana y se dictaron excepciones al Código de Planeamiento Urbano² autorizando el aumento de la intensidad y cambios en el uso del suelo. Todas estas medidas se concentraron en los barrios más rentables de la ciudad (uno de los cuales, Palermo, se encuentra en el área de estudio). Por su parte, los indicadores de vulnerabilidad social muestran que la baja cuenca del Maldonado sigue siendo hoy una zona con amplio predominio de sectores medios. Sin embargo, las políticas neoliberales de ajuste estructural de la década de 1990 incidieron negativamente sobre las condiciones de vida; así, la caída de los ingresos y la falta de oportunidades laborales ha llevado a la aparición de “nuevos pobres”. En algunos sectores de la cuenca (barrios de Villa Crespo, Paternal y Palermo) existen áreas puntuales altamente degradadas, cuyos habitantes viven en condiciones de extrema precariedad. Se trata de expresiones de pobreza urbana que han aparecido a partir de la década de 1980 bajo la forma de “casas tomadas”. Existen además niveles críticos de hacinamiento en el eje que se extiende entre el barrio de Chacarita y el Puente Pacífico, siguiendo aproximadamente las vías del TMS y la Av. Juan B. Justo.

² Las últimas reformas al Código de Planificación de 1977 se sancionaron en octubre de 2000. En esta nueva versión se incorporó la figura del “Convenio Urbanístico”, que permite cambios de zonificación previo acuerdo entre el Gobierno de la Ciudad y los propietarios de los predios. Dada el escaso tiempo pasado desde su sanción, aún no pueden observarse sus verdaderos alcances a nivel territorial.

Hasta la inundación catastrófica de mayo de 1985, el proceso sintetizado hasta aquí se llevó a cabo en forma completamente independiente de la peligrosidad por inundaciones. Fue regido por los mecanismos que orientaron la ocupación de la ciudad, ninguno de los cuales incorporó la consideración del riesgo por inundaciones. Los precios de los inmuebles variaron como respuesta a las presiones de los sectores privados inmobiliarios y al hacer/no hacer de las instituciones de gobierno, relacionándose mucho más con la posición relativa del inmueble en la trama urbana que con la aparición de inundaciones catastróficas. Luego de la referida inundación aparecieron proyectos de carácter estructural para dar solución a los desbordes del arroyo³, pero el tema continuó sin ser considerado en normativa que guía la ocupación de la ciudad⁴. A grandes rasgos, las variaciones en los precios de los inmuebles siguieron las pautas comentadas más arriba, si bien en algunos casos y en ciertas áreas recurrentemente afectadas por las inundaciones la venta o alquiler de viviendas resulta muchas veces dificultosa.

La configuración social y territorial actual de la baja cuenca del arroyo Maldonado muestra, al igual que en el resto de la ciudad, una vuelta a una situación de alta heterogeneidad social, con una también alta segregación urbana. Ante una misma peligrosidad -la inundación- aparecen entonces situaciones diferenciales de vulnerabilidad social en la normalidad -el día a día-, que inciden decisivamente en el momento de la emergencia y la posterior rehabilitación.

2.2. Análisis de la gestión del riesgo en la cuenca del Maldonado y su vinculación con la gestión urbana: Este objetivo particular surgió como consecuencia de los avances hechos durante el primer año de beca y se incluyó en la Reformulación del Plan de Trabajo. El objetivo resulta una síntesis de los objetivos particulares 1 y 2 del Plan de Trabajo original (ver tabla comparativa anexa).

Las entrevistas con informantes calificados y la revisión de instrumentos de manejo de las inundaciones permitieron analizar características preliminares presentadas en el Informe Final (período de beca 1998-2000). Las conclusiones finales de la investigación permiten señalar, como cuestión central, la ausencia de una gestión integral del riesgo en la Ciudad de Buenos Aires, entendiéndolo por tal una gestión que contemple la intervención en todas las fases del continuo del desastre⁵ y teniendo en cuenta las especificidades de la peligrosidad y la vulnerabilidad social. Este tipo de gestión debe, necesariamente, integrarse con la gestión urbana -la gestión del día a día-, ya que se entiende al riesgo como un proceso de construcción continua. Por lo tanto, las decisiones cotidianas sobre política urbana inciden directamente sobre la potenciación o la atenuación de las situaciones de riesgo en la ciudad.

Como contrapartida a esta "gestión integral", en la Ciudad de Buenos Aires ha existido lo que podríamos llamar un manejo de las inundaciones independiente del resto de la gestión urbana. Este manejo de la inundación ha tenido un fuerte sesgo hacia la acción reactiva cuando aparece un desastre (énfasis en la fase de respuesta) con dos rasgos centrales: 1) atención en la emergencia; 2) planteo de "soluciones definitivas" de carácter coyuntural que, a excepción del Plan Hidráulico, nunca se concretaron. Estas características se exacerbaron a partir de la inundación catastrófica de mayo de 1985 que, por su dimensión y la magnitud de sus consecuencias, marcó el instante en el que el problema de las inundaciones fue vuelto a poner en escena fuertemente, e incorporado -en distinto grado y con distintos resultados- en la agenda de los gobiernos local y nacional.

Los diversos planes anunciados días después de pasadas las sucesivas inundaciones fueron en verdad planes de mitigación correspondientes a la fase de prevención. En todos estos casos se privilegió como única solución posible obras hidráulicas estructurales diversas (conductos aliviadores, reservorios, lagunas reguladoras), siendo notable la falta de consideración de obras no estructurales (instalación y puesta en funcionamiento de un sistema de alerta, campañas de educación y comunicación del riesgo, entre otras). En este marco general se destaca el último de los proyectos en proceso de elaboración (el Plan Director de Ordenamiento Hidráulico),

³ Luego de diversos estudios cuyos resultados no se pusieron en práctica, en 1998 se comenzaron las obras correspondientes al llamado Plan Hidráulico de la Ciudad de Buenos Aires y en el año 2000 se iniciaron los estudios para el Plan Director de Ordenamiento Hidráulico, que incluye además el proyecto ejecutivo para la cuenca del arroyo Maldonado.

⁴ Si bien las inundaciones fueron reconocidas como uno de los problemas clave de Buenos Aires en el diagnóstico del Plan Urbano Ambiental (1998), no aparecen en los lineamientos propositivos del mismo Plan (1999) ni en el verdadero instrumento de "regulación", el Código de Planeamiento Urbano, recientemente reformado.

⁵ Las fases del continuo del desastre son prevención, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción

que parecería superar a sus antecesores ya que plantea la articulación entre fases (prevención y respuesta) y entre tipo de soluciones (estructurales y no estructurales).

Otra de las características salientes del manejo de la inundación tiene que ver con la dimensión institucional de la vulnerabilidad mencionada en el ítem 2.1. Cuestiones tales como superposición de funciones, desarticulación entre organismos y niveles de gobierno, conflictos derivados de los cambios en los organigramas, sobre especialización de instituciones ligadas a cada uno de las fases del continuo del desastre, llevan necesariamente a incrementar la vulnerabilidad institucional y la incertidumbre a nivel político, esto es, a nivel de la toma de decisión. A lo largo del período de estudio se ha observado que en la Ciudad de Buenos Aires no se ha logrado una articulación adecuada entre instituciones ligadas a la fase de respuesta con instituciones ligadas a la fase de prevención de las inundaciones y que ha existido un claro divorcio entre la Secretaría encargada del manejo de la inundación en la fase preventiva y la Secretaría responsable de la planificación urbana.

Esta situación de divorcio a nivel de instituciones, tiene su correlato inmediato a nivel de instrumentos de gestión. A excepción hecha del Plan Urbano Ambiental, en los planes, códigos y normativa urbana del período de estudio no se consideró a la peligrosidad por inundaciones como elemento a tener en cuenta al momento de establecer usos e intensidades de ocupación del suelo. Todo esto redundaba en la falta de una gestión urbana capaz de generar instrumentos de planificación que incorporen en su seno la gestión del riesgo por inundaciones, proponiendo acciones en la fase de prevención y mejorando los logros en la fase de respuesta.

Estos hechos parecen estar relacionados al carácter coyuntural que asume la inundación (desastre) entre los decisores públicos, desligada totalmente de las causas de fondo que construyen la vulnerabilidad y el riesgo. Al igual que el Plan Urbano Ambiental, también el Plan Director de Ordenamiento Hidráulico es innovador, ya que apunta a crear mecanismos que integren el manejo de la inundación a la gestión urbana; sin embargo, y debido al fuerte impacto que tuvo la profunda crisis política y económica de 2001-2002, la elaboración e implementación de este Plan Director se ha visto demorado y aún no es posible formular conclusiones referidas a la efectividad de su aplicación.

Finalmente, un resultado muy importante de la investigación tuvo que ver con la vinculación que es posible establecer entre riesgos de origen natural y riesgos de origen tecnológico. La incorporación de tecnología como forma de mitigar los efectos de un peligro natural como la inundación, permite redefinir las inundaciones urbanas como *peligrosidades naturales amplificadas* tanto por la imprevisión técnica (falta de mantenimiento de las obras, falta de inversión, falta de actualización, falta de acuerdo a nivel técnico sobre la efectividad de las obras) como por la imprevisión política (falta de "visibilidad política" a largo plazo de la inundación, excesiva burocratización, corrupción, etc). La alta vulnerabilidad institucional y la alta incertidumbre posibilitan la formación de una *cultura técnica de la imprevisión* donde los citados modos de gestión se transforman en el *modo normal* de funcionamiento de las instituciones vinculadas al manejo de la inundación e integran, en un nivel más general, el *modo degradado de producción* característico de países de capitalismo periférico.

2.3. Incorporación de los actores en riesgo en la gestión del riesgo: Este objetivo también es resultado de los avances efectuados durante los primeros años del trabajo de investigación. Está directamente vinculado a la integración de miradas diferentes -y contradictorias- al proceso de toma de decisión como mecanismo tendiente a reducir la vulnerabilidad (en sus dimensiones socioeconómica e institucional) y la incertidumbre, mediante el involucramiento, el conocimiento y la difusión de la información a través de la comunicación social del riesgo.

En la baja cuenca del arroyo Maldonado se destacan iniciativas como la Comisión Pro Solución a los Desbordes del Maldonado (COPROMA) y los proyectos comunitarios participativos vinculados con gestión de las inundaciones articulados desde la Gestión Asociada del Oeste (GAO), que han tenido algunos resultados positivos en el intento de incorporar otras voces al manejo del riesgo.

COPROMA es una organización no gubernamental nacida luego de la ya mencionada inundación catastrófica de mayo de 1985. La oportunidad abierta por el desastre posibilitó que los afectados encontraran un espacio a partir del cual prestarse ayuda mutua y demandar a las autoridades una solución al problema de las inundaciones. La COPROMA convocó reuniones multitudinarias de vecinos preocupados por los desbordes del

Maldonado y tuvo algunos logros en sus gestiones frente al gobierno local⁶. También pudo brindar ayuda en la emergencia, como el reparto de colchones, medicamentos, etc. La falta de la esperada respuesta por parte del gobierno local, la falta de interés en los vecinos más jóvenes⁷ para continuar con la tarea iniciada luego de la inundación de mayo de 1985, el desgaste propio de sucesivos desencantos por promesas incumplidas desde el gobierno local, hicieron que poco a poco la COPROMA se fuera diluyendo. En la actualidad, los integrantes están desarticulados y el movimiento de damnificados que le dio origen tampoco existe.

La estrategia participativa articulada desde GAO logró el activo involucramiento de los vecinos en la puesta en práctica del Proyecto de Prevención y Mitigación de Desastres en la Cuenca del Arroyo Maldonado, que se está desarrollando desde 1998. En este proyecto intervinieron diversos actores interesados en la problemática: representantes del gobierno local (poder ejecutivo y legislatura, con diferentes grados de participación), ONGs, redes de organizaciones barriales y vecinales, representantes de universidades, comerciantes y vecinos directamente afectados por las inundaciones. En este marco se planteó la elaboración de un mapa de riesgo en dos de los barrios más vulnerables de la cuenca (Villa Crespo y Palermo), apelando a la participación comunitaria en sentido amplio. Para la construcción del mapa se siguió una metodología participativa, esto es, el trabajo en conjunto de un grupo de vecinos y un grupo de técnicos que combinaron la percepción del riesgo (los vecinos) y el conocimiento metodológico (los técnicos), con la coordinación de expertos en dicha metodología (metodólogos). El resultado final se plasmó en un mapa de riesgo que identifica, entre otros aspectos, el límite del agua y los lugares peligrosos durante la inundación, los lugares vulnerables críticos, los sitios que potencialmente pueden ser utilizados como centros de evacuación y los centros de atención hospitalaria. También se lograron identificar calles que quedan total o parcialmente anegadas durante una inundación, por lo que se prevé como paso siguiente la elaboración de rutas alternativas de transporte a utilizar durante la emergencia.

A pesar de su invaluable importancia y del acercamiento al gobierno local, ambas iniciativas no lograron articularse -al menos hasta el momento- a los instrumentos formales de planificación urbana y de manejo de las inundaciones⁸. Los mecanismos más tradicionales, como el reclamo frente a las autoridades una vez ocurrida la inundación, son los que siguen funcionando como forma de hacer oír la voz de los afectados, tal como se demostró en la inundación catastrófica de enero de 2001. Esta inundación, al igual que la de mayo de 1985, significó un momento clave en lo que hace al manejo del desastre, tanto por la magnitud de los daños y la dimensión que adquirió la protesta vecinal en los medios de comunicación, como por haber marcado un antecedente de respuesta desde el gobierno (resarcimiento económico para los vecinos y comerciantes afectados).

Como conclusión final de este objetivo puede afirmarse que en general no ha existido una consideración real de los actores en riesgo en el manejo de las inundaciones. Los propios actores suelen ser "objetos de intervención" cuya capacidad de decisión, su conocimiento y experiencia acumulada en las sucesivas inundaciones (vulnerabilidad cultural) quedan generalmente afuera de los grandes proyectos de mitigación del riesgo que se esbozaron desde los gobiernos nacional y local.

2.4. Visualización de la inundación como oportunidad de cambio hacia otras formas de gestión del riesgo: Este objetivo está profundamente vinculado a los dos anteriores y también es producto de la reformulación del Plan de Trabajo original. Tiene que ver, fundamentalmente, con el papel jugado por la incertidumbre (técnica y política) y su articulación con la vulnerabilidad y sus dimensiones para posibilitar o impedir colocar la inundación como momento de crisis y oportunidad.

Desde el gobierno, la inundación se percibe como momento de disrupción, frente a la cual se plantea un abanico de soluciones técnicas (construcción de aliviadores, construcción de reservorios, dragados, etc). Cada solución tiene ventajas y desventajas técnicas, pero la decisión final es política y responde a la necesidad de

⁶ Por ejemplo, técnicos del COPROMA participaron junto a representantes de la entonces Municipalidad porteña, de la evaluación de la licitación y adjudicación de las obras de alivio del arroyo convocada en 1989, que finalmente no se realizaron.

⁷ En general, se trata de vecinos recién llegados a los áreas más vulnerables de la cuenca, carentes aún de una fuerte identidad barrial que tienda a disminuir la vulnerabilidad cultural y les permita ubicarse como activos demandantes y participantes en la búsqueda de soluciones para los problemas comunes al barrio.

⁸ Actualmente se están poniendo en marcha como los presupuestos participativos coordinados desde los Centros de Gestión y Participación del GCBA que incluyen entre sus puntos de discusión la cuestión de las inundaciones. Dado su carácter reciente, se espera incluir consideraciones sobre esta experiencia y sus logros en la Tesis Doctoral.

hacer frente a un problema urgente, puesto en escena por los reclamos vecinales. Estas decisiones no solo muestran la vulnerabilidad institucional (fragmentación en la toma de decisión, superposición de funciones, etc) sino que además develan la complejidad del problema y su solución. Al no escucharse la voz de los actores en riesgo, la resolución de una incertidumbre técnica en origen (elección de la alternativa técnica más viable) se simplifica y se transforma en incertidumbre política, sesgada por la decisión tomada desde un solo lugar (las instituciones a cargo del manejo de la inundación).

Desde los actores en riesgo, es destacable la alta confianza que se tiene en las obras hidráulicas estructurales como garantes de la “desaparición” de las inundaciones. Si bien los responsables de la elaboración de las dos estrategias de solución más recientes (el Plan Hidráulico y el Plan Director de Ordenamiento Hidráulico) coinciden en señalar que las obras son solo “paliativos”, el mensaje que llega a la población es diferente. Esta situación devela al menos dos características que tienden a incrementar la vulnerabilidad institucional y la incertidumbre política: por un lado, una falla en la comunicación del riesgo entre los niveles de gobierno y los afectados; por el otro, la reproducción, por parte de los afectados, del discurso de las instituciones, esto es, las obras de ingeniería como única alternativa de “solución” posible frente a las inundaciones.

2.5. Formulación de un índice de vulnerabilidad social: Los ajustes en la formulación de este índice se encuadraron en las discusiones conceptuales y metodológicas realizadas en el marco de los proyectos desarrollados por el PIRNA. Para el caso particular de este estudio, resultó pertinente la formulación del índice (cuantitativo) no solo como uno de los objetivos particulares, sino también como un insumo para caracterizar la vulnerabilidad social en la cuenca del Maldonado, en lo que hace a su dimensión socioeconómica. Este índice, que combina indicadores demográficos (cantidad de población y densidad de población) y de calidad de vida (índice de necesidades básicas insatisfechas), constituyó un instrumento central para dar cuenta de la heterogeneidad de situaciones de vulnerabilidad en la baja cuenca del arroyo Maldonado a lo largo del período de estudio. El análisis del proceso de ocupación de la cuenca y la configuración de vulnerabilidades fue desarrollado brevemente en el apartado 2.1.

2.6. Conclusiones finales: A modo de síntesis final, rescatamos la idea de la existencia de una línea divisoria entre una “ciudad visible” y una “ciudad invisible”. La primera se gestiona cotidianamente, permitiendo la construcción y la ocupación sin restricciones en áreas con peligro de inundación. La segunda aparece en oportunidad de cada inundación catastrófica, que también muestra la existencia olvidada de la peligrosidad y la vulnerabilidad. Esta situación contribuye a incrementar la dimensión institucional de la vulnerabilidad y la incertidumbre a nivel político, amplificando al mismo tiempo la peligrosidad natural. Cada inundación ha permitido la puesta en marcha de mecanismos de respuesta y prevención sesgados, que una vez pasado el momento de la emergencia, siguen su propio curso, sin integrarse completamente en la política urbana general, tal como sería deseable para alcanzar una futura gestión integral del riesgo en la cuenca del Maldonado. Por lo tanto, los lineamientos para un plan de prevención de las inundaciones se deben centrar, sobre todo, al logro de dicha integración

Finalmente, destacamos que los resultados hasta aquí sintetizados estarán disponibles una vez defendida y publicada nuestra Tesis Doctoral, actualmente en elaboración y con fecha prevista de defensa el año próximo.

Anexo. Cuadro comparativo de objetivos

Plan de Trabajo Original (1998)	Reformulación del Plan de Trabajo (1999)
Objetivo general	
Explicar la actual configuración socioterritorial de la baja cuenca del arroyo Maldonado, considerándola resultado de la gestión urbana pública sobre las inundaciones y su relación con el proceso de ocupación de la zona. Paralelamente, estableceremos las influencias que la modalidad de intervención de los organismos de gobierno pudieron haber tenido sobre las condiciones estructurales (vulnerabilidad) de la población del área a lo largo del período de estudio	Profundizar el análisis de la vulnerabilidad en la baja cuenca del Maldonado, considerándola el resultado de la gestión urbana pública vinculada al riesgo por inundaciones y su relación con el proceso de ocupación de la zona entre 1980 y la actualidad.
Objetivos particulares	
Indagar acerca de la actuación de los organismos gubernamentales respecto a la gestión urbana pública de la ciudad de Buenos Aires, analizando los vínculos e interrelaciones existentes entre ellos.	Analizar la modalidad de gestión del riesgo asumida para la ciudad. En tal sentido, interesa especialmente indagar acerca de la incorporación del riesgo por inundaciones como parte de la política urbana en general.
Analizar las decisiones tomadas por dichos organismos entre 1945 y 1997, su influencia sobre la actuación de los privados y sobre las actuales tendencias en la toma de decisión	
	Indagar acerca de la incorporación de los actores en riesgo en la toma de decisión, focalizando en las formas de articulación entre unos y otros
	Derivado de los dos objetivos anteriores, indagar sobre las causas que imposibilitan visualizar la inundación como oportunidad de cambio hacia otras formas de gestionar el riesgo
Formular un indicador de vulnerabilidad que relacione la toma de decisión con variables sociales y demográficas que caractericen la población de la zona.	Ajustar la formulación del indicador de vulnerabilidad en función de la identificación de la compleja gama de situaciones existente en la cuenca
El cumplimiento de los objetivos anteriores permitirá la realización de un diagnóstico de la situación actual (tanto de la zona bajo estudio como de la gestión del desastre), a fin de avanzar sobre la elaboración de lineamientos para un plan de prevención/mitigación de las inundaciones en el área.	