

**“Riesgos colectivos, debate público y respuestas institucionales a las inundaciones en la ciudad de Santa Fe (Santa Fe) entre 2003 y 2011”//  
“Collective risks, public debate and institutional answers to the floods in Santa Fe (2003-2011)”**

**Tamara Beltramino**

Lic. en Sociología. Universidad Nacional de Entre Ríos  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Departamento  
de Sociología Universidad Nacional del Litoral. Argentina.

E-mail: [tamarabeltramino@yahoo.com.ar](mailto:tamarabeltramino@yahoo.com.ar)

**Fecha de recepción:** 3 de abril de 2017.

**Aceptación final del artículo:** 9 de agosto de 2017.

**Tipo de investigación:** Tesis de Doctorado.

**Palabras clave:** riesgos-inundaciones- problemas públicos- arenas públicas.

**Directora del trabajo de tesis y/o proyecto de investigación:** Dra. Gabriela Merlinsky.

**Institución:** Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Entre Ríos.

**Fecha de aprobación:** en curso.

La ciudad de Santa Fe se encuentra geográfica e históricamente marcada por su relación con los ríos que la circundan. Su emplazamiento en la confluencia del río Salado (al oeste de la ciudad) con el río Paraná y las recurrentes han marcado el ritmo de desarrollo histórico de la ciudad y de su área metropolitana, y hace que las inundaciones sean una situación con la que la ciudad convive, con mayor o menor problematización pública, de acuerdo al período histórico indagado

---

**Tema, objetivos y relevancia de la investigación**

En este artículo se entiende que los desastres socioambientales son eventos condensadores de sentido ya que producen una ruptura inesperada en las formas cotidianas

de relación entre naturaleza y sociedad en contextos sociales, geográficos e históricos particulares (Oliver Smith; 1996).

Por su carácter disruptivo, son considerados una vía de entrada interesante para explorar como socialmente se construyen y gestionan los riesgos vinculados a amenazas socioambientales desde una óptica, que profundice más allá de las condiciones de vulnerabilidad y de las amenazas naturales que afectan al territorio en particular.

El tema de esta investigación, actualmente en curso, es la construcción social del riesgo de inundaciones en la ciudad de Santa Fe, entre 2003 y 2011. El problema es la problematización pública del fenómeno que emerge en el posdesastre y que impacta sobre los dispositivos institucionales de gestión del riesgo. La investigación tiene por objetivos: a) describir y analizar la construcción social del riesgo de inundaciones en la ciudad de Santa Fe en el periodo recortado, en términos de su problematización como asunto público y b) explorar y comprender la influencia de esta problematización en la formulación de dispositivos institucionales de gestión del riesgo a nivel local.

### **Avances y resultados parciales de la investigación**

El entramado de una arena posdesastre

Si bien en los últimos treinta años (1982-83, 1992, 1998, 2003, 2007, 2011, 2013, 2014, 2015) la ciudad fue afectada por inundaciones de forma recurrente, el fenómeno del año 2003 es narrado en los discursos públicos y privados como un evento singular, extraordinario, memorable. Si bien los sujetos destacan como elementos que la vuelven relevantes la magnitud del fenómeno o la peculiaridad de sus causas, consideramos aquí que lo que ha vuelto a este desastre como un fenómeno peculiar ha sido la problematización pública del fenómeno que se produce en el posdesastre. Esta problematización se vuelve evidente en los discursos y prácticas relevados a partir de entrevistas y del análisis de documentos, audiovisuales y notas en prensa producidas en el contexto de conflictividad.

A partir de estos datos, se observa como entre 2003 y 2006, a nivel local se produce un debate en el espacio público en el marco del cual los movimientos de afectados, los expertos y los políticos se entranan en una configuración contenciosa, se posicionan y disputan acerca de las causas y responsabilidades por el fenómeno. En este marco, se desarrollan controversias, particularmente en torno a las posibilidades de previsión del fenómeno que permiten a los movimientos de afectados cuestionar las responsabilidades de políticos y expertos por el acontecer del

desastre, produciéndose una variedad de acciones públicas (escraches, instalación de la carpa negra de afectados, marcha de las antorchas, judicialización).

Una variedad de argumentos son desplegados y utilizados de forma estratégica por expertos y legos, con finalidades diversas (pero todas políticas en un sentido amplio) en lo que denominó como el entramado de una arena posdesastre. Dos son las dimensiones que la caracterizan, una política y otra temporal. En cuanto a la primera, cabe señalar que en el entramado de esta arena expertos, políticos del oficialismo y de la oposición, así como los afectados organizados colectivamente tejen alianzas y confrontan a los fines de dirimir los límites de lo problematizable. Las posiciones tendieron a anudarse en torno a si el fenómeno de 2003 había sido excepcional u ordinario, a si sus causalidades eran naturales, antrópicas o una combinación ambos y por último, en cuanto a las consecuencias imprevistas de la intervención humana sobre el curso de los ríos, siendo la obra pública eje de las controversias.

En cuanto a la segunda dimensión, la temporal, podemos hablar de una trayectoria de problematización pública del fenómeno, a partir de la cual es posible distinguir en la conflictividad que emerge en el posdesastre dos tipos de acciones:

por un lado, las de protesta desarrolladas en el contexto de emergencia y en los momentos posteriores que se analizan atendiendo a la estructura de oportunidades políticas (Tarrow; 1997), y por otro la disputa pública de argumentos, en la cual toman roles protagónicos los expertos, los políticos (oficialistas y de la oposición) y las organizaciones de afectados que se alían y enfrentan en la espiral conflictiva (Merlinsky; 2013) del posdesastre.

#### *La productividad institucional de la arena posdesastre*

Un segundo eje de interés de la investigación se cuestiona respecto de la productividad institucional (Melé; 2006) de este conflicto socioambiental en las estructuras gubernamentales e indaga sobre cómo se produce la "institucionalización del problema público" (Cefai; 1996).

Para llegar a este momento de la trayectoria de problematización, es necesario destacar el impacto de un nuevo evento de inundación que afecta a la ciudad, en el mes de marzo de 2007 causado por la coexistencia de una situación de precipitaciones abundantes, la saturación de los suelos y las dificultades para el drenaje del agua acumulada en las calles de la ciudad, profundizándose el problema por la ausencia y el

deficiente funcionamiento de las bombas extractoras de agua.

La ocurrencia de un nuevo desastre pondría en evidencia para los ciudadanos las dificultades los organismos gubernamentales locales para poner en práctica los planes de contingencia anunciados públicamente y para defender a la ciudad frente a las amenazas provenientes de la naturaleza.

Como correlato de las movilizaciones públicas en las que se revivía y vinculaba el fenómeno de 2007 con lo acontecido en el 2003, evocando la responsabilidad de los actores políticos, se produce una investigación al interior del concejo municipal sobre las responsabilidades del ejecutivo por el acontecer del fenómeno. La responsabilidad política por la producción del desastre socioambiental ya no era objeto de controversias, sino que era asumida por el campo político como un mea culpa, especialmente en el marco de la campaña electoral.

En diciembre de 2007, y tras ganar las elecciones municipales asume la intendencia del municipio uno de los actores protagónicos de la arena posdesastre, un experto, ingeniero en recursos hídricos, perteneciente al partido que había denunciado las responsabilidades de los gobiernos provinciales y municipales por la inundación de la ciudad de 2003. Esta nueva gestión, había llevado por lema

a lo largo de la campaña electoral, la expertise en la gestión de riesgos, y desarrollaría un mandato en el cual la gestión de riesgos de inundaciones se convirtió en un eje central de la agenda de gobierno, no sin sesgos de selección en cuanto a los riesgos a tratar.

Si bien, esta etapa de la investigación se encuentra en pleno desarrollo interesa aquí destacar algunos de los elementos que se ponen en juego a partir de 2007, con la jerarquización de la problemática en la agenda gubernamental.

Una de las primeras líneas de entrada al tema plantea la necesidad indagar en torno a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno presentes en la ciudad, ya que la ciudad de Santa Fe cuenta con la peculiaridad de ser la capital de la provincia, y coexisten instancias gubernamentales de diferente escala: municipal, provincial e incluso nacional. Otra vía de entrada al tema, es la referida a las transformaciones en el organigrama de los gobiernos municipales y provinciales a los fines de responder por un lado, a la situación de emergencia durante el desastre y en el posdesastre para cabo la reconstrucción de la ciudad y por otro, a la gestión y prevención del riesgo de desastres, que dada la problematización pública del fenómeno a nivel local, se han convertido en una demanda ciudadana a la par de los reclamos

por justicia, cárcel y castigo a los responsables políticos del fenómeno. Por último, cabe mencionar también la creación de organismos ad hoc, que se crean por encima o a la par de las instancias de gobierno local y provincial para gestionar los riesgos, y como estos dispositivos nuevos coexisten con las funciones más tradicionales del estado para la gestión de las problemáticas socioambientales.

Todas estas dificultades permiten observar como el estado se posiciona y actúa ante a la emergencia de la cuestión ambiental como problemática pública, especialmente ante los desafíos de gestionar problemáticas que deslindan los límites jurisdiccionales y temáticos que caracterizaron a las formas de organización burocrática del estado en la modernidad.

### **Bibliografía:**

CEFAÏ D. (1996) "La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques". In: Réseaux, volume 14, n°75, Le temps de l'événement I. pp. 43-66.

HAJER, M. (1995); "The politics of environmental discourse", Oxford, Clarendon Press.

LASCOUMES, P. y LE GALÉS, P. (2014) "Sociología de la acción pública", Traducción de Vicente Ugalde, El

colegio de México, Centro de estudios demográficos, urbanos y ambientales.

MELÉ, P. (2012) "Pour une géographie des conflits Urbains de proximité en Amérique Latine", Geocarrefour, Vol. 87-1.

MERLINSKY, M. G. (2013) "Cartografías del conflicto ambiental en Argentina", Ciccus, Buenos Aires.

TARROW, S. (1997) Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno. Editorial Alianza. España.

VIAND, J. y GONZÁLEZ, S. (2012). «Crear riesgo, ocultar riesgo: gestión de inundaciones y política urbana en dos ciudades argentinas», Primer Encuentro de Investigadores en Formación de Recursos Hídricos. Buenos Aires: Instituto Nacional del Agua. 14-15 junio 2012 [En línea] [http://www.ina.gov.ar/pdf/ifrrhh/01\\_027\\_Viand.pdf](http://www.ina.gov.ar/pdf/ifrrhh/01_027_Viand.pdf)