

# La construcción social y política de las inundaciones y la selección social de los riesgos en Santa Fe (2003-2007) / The social and political construction of floods and the risks selection in Santa Fe (2003-2007)

**Tamara Lucía Beltramino**

Licenciada en Sociología (Universidad Nacional del Litoral) y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Entre Ríos). Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral

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

**Fecha de recepción: 29/11/2021**

**Aceptación final del artículo: 01/12/2021**

**Tipo de investigación:** Tesis de Doctorado

**Palabras clave:** desastres, gestión de riesgos, arenas públicas

**Directora del trabajo de tesis:** Dra. María Gabriela Merlinsky

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

**Fecha de aprobación:** 13 de octubre de 2020

Este artículo sintetiza los resultados de la tesis de doctorado denominada "La construcción social y política de las inundaciones y la selección social de los riesgos en Santa Fe (2003-2007)"<sup>1</sup>.

Los estudios sobre desastres habitualmente abordan los eventos críticos enfocándose en el caso desde

una mirada disciplinar, en la descripción de la situación crítica y en los impactos que sobre un territorio estos eventos producen. En esta tesis en cambio consideramos a los desastres como

*un proceso/ acontecimiento que combina a un agente/ fuerza potencialmente destructivo del entorno natural, modificado o construido y una población en condición de vulnerabilidad económica y social, lo que resulta en una disrupción perceptible de los niveles de satisfacción acostumbrados de las necesidades sociales e individuales para la supervivencia física, el orden moral y simbólico (Hoffman y Smith, 1999: 4).*

<sup>1</sup> La investigación fue financiada por becas de posgrado de la Universidad Nacional del

Litoral y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

### **Objeto de investigación, objetivos y metodología**

El objeto de estudio de esta investigación fue la construcción social y política de las inundaciones en Santa Fe a partir de la selección social de los riesgos y de las respuestas institucionales que para su gestión se produjeron a nivel municipal entre 2003 y 2007. El recorte temporal se delimita en torno a las inundaciones de 2003 y 2007, considerando que ambos eventos han sido relevantes para enfocar el problema teórico construido y establecer los límites del caso (Ragin y Becker, 1992).

La investigación estuvo guiada por dos objetivos generales. En primer lugar, describir y analizar la construcción social del riesgo de inundaciones en la ciudad de Santa Fe en el periodo 2003- 2007 a partir de su problematización como asunto público. En segundo lugar, explorar y comprender la influencia de los significados emergentes sobre el problema en los dispositivos institucionales de gestión del riesgo implementados en la ciudad de Santa Fe durante el periodo analizado.

Los siguientes fueron sus objetivos específicos: 1) Describir la construcción social y política de las inundaciones en Santa Fe a partir de la emergencia de una arena posdesastre tras la inundación de la ciudad de Santa Fe del año 2003; 2) Indagar la construcción social del riesgo de inundaciones desplegada por los actores relevantes de la arena posdesastre del fenómeno; 3) Explorar la productividad de esta arena en los dispositivos institucionales de regulación y de gestión del riesgo de inundaciones en

la ciudad de Santa Fe; y 4) Comprender, a partir del análisis de las políticas de gestión del riesgo la selección social de los riesgos producida por el estado local desde una óptica institucional.

En cuanto a la metodología de la investigación, se trata de un estudio de caso instrumental (Stake, 1998) que contó con dos unidades de análisis. La primera de ellas fue la arena posdesastre del fenómeno, es decir la arena pública (Cefai, 1996) a partir de la cual los actores movilizados desplegaron controversias, escándalos y acciones colectivas configurando una situación de efervescencia colectiva (Lemieux, 2007, en referencia a Durkheim) en torno al problema inédita en la escala local. La segunda unidad de análisis fueron las políticas públicas de gestión de riesgo desplegadas por el gobierno municipal. Así profundizamos sobre el tratamiento del problema y la implementación de políticas públicas de gestión de riesgos en tres gestiones municipales para comprender la productividad institucional y política (Melé, 2016) de la arena posdesastre.

### **Principales hallazgos**

A partir del análisis de la construcción social y política de los dos desastres analizados presentamos los hallazgos en dos líneas: por un lado, los referidos a la construcción social y política de los eventos y por otro, los ligados a la productividad política e institucional de los mismos en el mediano plazo.

En cuanto a la primera línea, la construcción social y política de las inundaciones en Santa Fe nos permitió

comprender los procesos de publicitación de los problemas ambientales en general y la politización de los riesgos en particular. Al respecto destacamos que la exposición a los fenómenos de inundación, recurrentes y constitutivos de la propia identidad e historia santafesinos, están mediados por las apropiaciones, interpretaciones, negaciones y controversias que se publicitan en espacios institucionales reconocidos por la sociedad como legitimados para hacerlo.

Un espacio relevante para disputar estos significados fue la *arena posdesastre de 2003*. Tras la situación crítica (Gilbert, 2003) se produjo una configuración contenciosa de actores con demandas, miradas y posicionamientos diferentes (afectados-no afectados, expertos-legos y funcionarios del oficialismo y la oposición) que disputaron la versión oficial del fenómeno publicitada por el gobierno provincial a partir de una mirada desnaturalizada de lo acontecido.

La cartografía del conflicto permitió mapear a los actores de la configuración contenciosa, identificar los argumentos esbozados por ellos y dar cuenta de la trayectoria del conflicto. Así, mostramos como las disputas se produjeron en diferentes ámbitos institucionales -la calle, el Estado, la escena política, las políticas públicas, etc.-, distinguimos picos de intensidad de la conflictividad y reconstruimos las normas y lenguajes específicos de cada una de estas arenas. El análisis nos permitió identificar una retroalimentación entre los argumentos publicitados en cada uno de los espacios.

La ocurrencia de una nueva inundación en 2007 -con causalidades y niveles de afectación diferentes a los de 2003- permitió relevar los aprendizajes sociales y políticos respecto del problema en un contexto social diferentes. Así, tendiendo puentes entre la interpretación de cada evento, destacamos dos sedimentos de esta arena. En primer lugar, la incidencia de 2003 en la interpretación e intervención ante otras situaciones de desastre que afectaron a la ciudad en los años siguientes y, en segundo lugar, sus impactos en la institucionalidad del estado y las orientaciones de las políticas públicas.

En cuanto al primer punto, al interpretarse las inundaciones como un problema político antes que como un fenómeno natural se abrió una ventana de oportunidad para el tratamiento del problema y la capitalización de los recursos movilizados por los diferentes actores interesados. Esta productividad se hizo visible puntualmente en 2007, con la llegada al gobierno municipal de una gestión de gobierno que capitalizó tanto sus saberes en materia de gestión de riesgos como las críticas al oficialismo por la afectación en cada uno de los desastres analizados. La llegada al municipio de este grupo político impulsó la reorientación de las políticas de gestión de riesgo local en un contexto donde socialmente no solo se cuestionaba la gestión ante desastres sino la deficiencia de las medidas tanto estructurales como no estructurales para la gestión de los riesgos hídricos.

Más allá del lugar ocupado por el problema en las agendas de gobierno (Elder y Cobb, 1971), el análisis del

gobierno de los riesgos entre 2003 y 2007 destacó dos procesos significativos. Por un lado, los procesos de selección social de los riesgos y por otro, la articulación entre escalas de gobierno.

En cuanto al primer punto, referimos a los marcos desde los cuales el riesgo es percibido y los modos en que el Estado define intervenciones su gestión. Dado que no es posible atender a todos los riesgos plausibles de afectar a un territorio, los gobiernos deben posicionarse y realizar una selección social (Douglas y Wildavsky, 1983) jerarquizando las amenazas más probables, los objetos que provocan mayores riesgos y definiendo las áreas, poblaciones, situaciones "de riesgo". Al respecto, durante el periodo analizado identificamos una trayectoria que va de la marginalidad e invisibilización de los riesgos al reconocimiento de la vulnerabilidad del territorio frente a las contingencias. Pese a esto, notamos la persistencia de sesgos en la gestión de los mismos principalmente por el acaparamiento de la atención sobre los riesgos hídricos y el despliegue de diferentes estrategias para gestionar el problema de acuerdo a las características sociales de la población en riesgo.

En cuanto al segundo punto, referido a la articulación entre las diferentes escalas de gobierno, identificamos deficiencias en la concertación de acciones entre el gobierno local y el provincial tanto durante la emergencia como frente a situaciones de riesgo. Si bien, para analizar las políticas de gestión de riesgo nos centramos en la escala municipal aprendimos que la gestión de este tipo de problemáticas involucra a una

variedad de escalas de gobierno forzando al municipio a la articulación. El dilema es cómo gestionar los riesgos cuando su gobierno implica una variedad de instrumentos –normativos, políticos, económicos y de obra pública - que trascienden las competencias y la materia de gestión del municipio.

### Bibliografía

- BELTRAMINO, Tamara (2017) "Riesgo y conflictividad social: las disputas por el territorio en Playa Norte (Santa Fe)" En: Kessler, María Elena y Angeloni, Marcos (Comp.) *Identidades y poder. Tatuajes desafiantes de un territorio en disputa*, Santa Fe, Ediciones UNL, pp. 79-102
- CEFAÏ, Daniel (1996) "La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques", *Réseaux*, Vol. 14 N°75, pp. 43-66
- DOUGLAS, Mary & WILDAVSKY, Aaron (1983) *Risk and culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*, University of California, Los Angeles Press.
- ELDER, Charles y COBB, Roger (1971) "The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory". *The Journal of Politics*, Vol. 33, N° 4, pp. 892-915.
- GILBERT, Claude (2003) "Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales". L'Harmattan, Paris.
- HILGARTNER, S., & BOSK, C. L. (1988) "The rise and fall of social problems: A public arenas model". *American journal of Sociology*, N° 94, pp. 53-78.

LEMIEUX, Cyril (2007) "À quoi sert l'analyse des controverses?", *Mil neuf cent*, N° 25, pp. 191-212.

MELÉ, Patrice (2016) "¿Qué producen los conflictos urbanos?", en CARRION, Fernando y ERAZO, Jaime (coord.) *El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política*. UNAM México, pp. 127-158.

MELUCCI, Alberto (1996) *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press.

OLIVER-SMITH, Anthony, & HOFFMAN, Sussana (Eds.) (1999) *The angry earth: disaster in anthropological perspective*. Psychology Press.

RAGIN, Charles y BECKER, Howard (1992) (eds.) *What Is a Case? Exploring the foundation of social inquiry*. Cambridge; Cambridge University Press.

STAKE, Robert (1998) *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.