

“La problematización pública de las inundaciones en Santa Fe (2003-2011) y sus impactos en las transformaciones del campo político local”.

Tamara Beltramino.

Cita:

Tamara Beltramino (2017). “La problematización pública de las inundaciones en Santa Fe (2003-2011) y sus impactos en las transformaciones del campo político local”. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/462>

“La problematización pública de las inundaciones en Santa Fe (2003-2011) y sus impactos en las transformaciones del campo político local”

Tamara Beltramino

Correo electrónico: tamarabeltramino@yahoo.com.ar

Eje 8: mesa 112

El trabajo analiza la problematización pública de las inundaciones que se produce en la ciudad de Santa Fe (prov. de Santa Fe) a partir del entramado de una arena posdesastre a posteriori del evento de 2003 y el impacto que estas movilizaciones y consignas han tenido para la transformación del campo político local especialmente entre 2003 y 2011.

Se considera aquí que esta *arena posdesastre* es el marco en el cual se plantean controversias entre organizaciones de afectados, expertos y políticos, principalmente en torno a las causas y responsabilidades sobre el mismo y el marco a partir del cual se generan los moldes para la construcción social del fenómeno.

Para analizar la relación entre ambos puntos, se presenta el mapa de actores del posdesastre de 2003, las principales controversias desplegadas y las transformaciones en la composición del gobierno local a partir de los resultados electorales de los años 2003, 2005 y 2007.

El trabajo concluye distinguiendo dos momentos de la institucionalización del problema público, la 1era entre 2003 y 2007 y la 2da entre 2007 y 2011, siendo la ocurrencia de un nuevo evento de inundación en el año 2007, un elemento nodal para esta distinción.

Palabras claves: riesgo- problematización pública- posdesastre- campo político

Introducción

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 Paraná y las recurrentes crecidas de los mismos marcan el ritmo de desarrollo histórico de la ciudad 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 analizado.

Como se puede observar en la imagen expuesta a continuación la ciudad se asienta en la ribera del río Salado (al oeste) y del Paraná (al sur y el oeste) y hacia el este, es bañada por la Laguna setubal. Atendiendo a las líneas de riesgo históricas y potenciales (IDESF; 2016), es posible observar que el oeste, el noreste y la zona de la costa son las zonas de mayor riesgo hídrico en la ciudad por su cercanía con los sistemas hidrológicos pero también por la cota de sus terrenos. Estas zonas se caracterizan además por contar con altos niveles de vulnerabilidad social, física, institucional, ambiental, etc. (Arrillaga, Grand y Busso; 2009)

Imagen 1. Ciudad de Santa Fe con hidrografía, división por vecinales, y líneas de riesgo históricas y potenciales



Fuente: elaboración propia a partir de capas de información geográfica de IDESF

En este artículo se parte del supuesto de que los desastres son eventos condensadores de sentido ya que producen una ruptura inesperada en las formas habituales y cotidianas de relación entre naturaleza y sociedad en un contexto social, geográfico e histórico determinado (Oliver Smith; 1996). Por su carácter disruptivo, son considerados una vía de entrada interesante para explorar como socialmente se construyen y regulan los riesgos ligados a las problemáticas socioambientales desde una perspectiva culturalista (Montenegro; 2006), que atienda a la selección social de los riesgos y que avance respecto del estudio de las condiciones de vulnerabilidad y de las amenazas que afectan al territorio en particular.

Si bien la afectación de la ciudad y la provincia por este tipo de eventos ha sido recurrente para este artículo se han seleccionado dos casos de inundación particulares: el de 2003 y el de 2007, ya que por la afectación material y simbólica que han generado pueden ser considerados como eventos de desastre. Oliver-Smith y Hoffman definen al desastre como *"un proceso/acontecimiento que combina a un agente/fuerza potencialmente destructivo del entorno natural, modificado o construido y una población en una 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"* (2002:4).¹

Se parte de la evidencia de que el desastre de 2003 ha sido un parteaguas en la historia santafesina por su magnitud y relevancia pública lo cual se explica aquí no solo por sus características como evento catastrófico, sino

¹ Traducción propia

por la construcción social del riesgo que a nivel local se produjo en torno a este evento (Beltramino; 2011). Desde el posdesastre de 2003, tanto las inundaciones (al momento de acontecer) como el potencial riesgo de que ocurran se convierten en tema de discusión y acción públicas, produciéndose un nivel elevado de conflictividad al momento de la emergencia y posteriormente, en torno a la gestión del riesgo de inundaciones²(D´amico; 2013; Ullberg; 2013).

Para describir brevemente los casos analizados³, cabe mencionar que la inundación de la ciudad en 2003 se produjo en un escenario marcado por terrenos con escasa capacidad de absorción de aguas, niveles de río muy altos y con la ocurrencia de lluvias extraordinarias durante el verano anterior y el otoño que se estaba cursando. Si bien desde el día 27 de abril vecinos de los barrios Cabal e Hipódromo denunciaban la filtración de agua a través de la defensa y se producían evacuaciones en la zona, es el 29 de abril de 2003 el día que los santafesinos recuerdan como el más trágico para la ciudad.

En esta fecha, alrededor de un tercio del territorio urbano de la ciudad se vió afectado cuando el agua del río Salado ingresó por un tramo de la obra de defensa de la Avenida Circunvalación Oeste que se encontraba inconcluso. En esta situación peculiar, las obras de defensa operaron como una represa para el agua, generándose un efecto embudo lo que ocasionó que el nivel de agua fuera superior dentro del anillo de defensas que fuera de ellas. Esta situación crítica evidenció un grado de vulnerabilidad innegable vinculado por un lado, a las características de la infraestructura de protección (obras públicas inconclusas e insuficientes) y por otro, a la ausencia de regulación de la expansión urbana de la población de la ciudad hacia los barrios del norte y el oeste donde la cota disminuye adentrándose la ciudad en el valle aluvional del río (debido al desordenamiento territorial que caracterizaba a la ciudad).

El otro caso seleccionado es el de la inundación acontecida en la ciudad de Santa Fe en marzo de 2007, evento que afectó también a gran parte de la provincia y a otras ciudades del aglomerado Gran Santa Fe (Santo Tome y Sauce Viejo, especialmente). Pueden explicarse las causas de este evento de origen pluvial por la acumulación de milímetros de precipitación acumulados en pocos días en un contexto de cuencas saturadas por la abundancia de precipitaciones durante el verano anterior y la escasa capacidad de absorción de los suelos lo cual dificultó 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. Los sectores más afectados por esta situación desastrosa fueron los barrios del oeste y del norte de la ciudad, que se habían inundado también con el evento del año 2003, y los vecinos asentados en el noreste de la ciudad.

La protesta en el posdesastre

“Cada barrio encontró su forma de hacerse escuchar: asambleas, piquetes, marchas, petitorios. La ciudad se convirtió en un polvorín. Los censos, las colas, los repartos. Todo se volvió en una tortura”
(Fragmento del 1er documento de la Carpa Negra- julio2003)

² Esta conflictividad resultó harto visible en los eventos de crecida e inundación del año 2007 y 2011, y en cada ocasión en que la ciudad de Santa Fe sufrió las amenazas de un nuevo riesgo (2012, 2013, 2014, 2015).

³ La breve descripción de los eventos aquí presentada no basta para explicar la ocurrencia de los fenómenos aquí analizados, más aún atendiendo a que las causalidades son de múltiple orden (natural y antrópico) y que uno de los ejes de la investigación es el estudio de las controversias presentes en las explicaciones sobre las causas de los diferentes actores que confrontan en el posdesastre. Pese a estos sesgos, se considera aquí que una breve caracterización del evento es necesaria a los fines de introducir el análisis aquí propuesto.

En este apartado se abordarán dos dimensiones vinculadas a la protesta desarrollada en el posdesastre de los eventos tomados como caso. En relación al caso de 2003 se describen las principales dinámicas de la protesta que se producen en el posdesastre del evento a los fines de comprender como la problematización pública del fenómeno impacta en la construcción social del riesgo de inundaciones a nivel local. Atendiendo a esta problematización y a las controversias desplegadas entre 2003 y 2005, se estudia el caso 2007 con el objetivo de comprender por qué este evento no generó una movilización similar de igual alcance. Para desarrollar esta explicación se atiende a quienes son los actores afectados en cada uno de los eventos, a la especificidad de cada uno de los casos de desastre y a la forma en que desde el campo político se ha respondido a la problematización pública del evento.

Atendiendo en primer lugar al desastre acontecido en 2003, cabe señalar que desde el momento de la emergencia (entre el 29 de abril y 05 de mayo) se produjeron en Santa Fe diferentes movimientos de protesta y acusaciones públicas en torno a lo acontecido. En este primer momento, las acciones estaban guiadas por dos objetivos: por un lado, esclarecer y denunciar las causas y responsabilidades antrópicas por el acontecer del fenómeno y por otro, denunciar las dificultades que las autoridades gubernamentales tenían para gestionar la emergencia. Estas acciones que se caracterizaron por su virulencia y simultaneidad en diferentes puntos estratégicos de la ciudad tuvieron gran repercusión mediática dado que por la magnitud del desastre el tema era una noticia objeto de interés para los medios de prensa locales, provinciales y nacionales.

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.

Atendiendo a la estructura de oportunidades políticas propias del contexto, se considera aquí que tanto la relevancia como la persistencia de la protesta, pueden ser explicadas a partir de las posibilidades con las que contaron los manifestantes para organizarse, por un lado, y para acceder a las elites políticas, por el otro. Estas posibilidades fueron menores en una primera etapa de movilización social, pero se vieron incrementadas con el paso del tiempo por la persistencia del reclamo al circular mayor información sobre las causalidades del hecho y encontrar los manifestantes elementos provenientes de las explicaciones del campo científico para sustentar sus propias versiones del fenómeno.

Otro de los elementos que hará a la estructura de oportunidades políticas en el posdesastre refiere a la fragmentación o división del campo político observable a partir de la pérdida progresiva de apoyo partidario al intendente indicada por la pérdida de bancas en el concejo del partido justicialista y al crecimiento de un sector de la dirigencia política que cuestiona la gestión de los fenómenos hídricos tanto de la gestión de Álvarez (1999-2003) como la de Balbarrey (2003-2007). Se produce en este escenario, entonces, una fuerte disputa entre funcionarios públicos de nivel local y provincial y los expertos (fundamentalmente, los ingenieros hídricos), en torno a si el fenómeno había sido excepcional u ordinario, y si había responsabilidad

de los funcionarios, por no haber previsto la situación pese a la información y el conocimiento existente sobre el fenómeno⁴.

Durante el mes de mayo de 2003 se conforma la Asamblea Permanente de Afectados por la Inundación, espacio del cual participan individuos afectados y no afectados interesados por la problemática, agrupaciones informales y organizaciones sociales y sindicales de nivel local, provincial y nacional. Este movimiento se conforma a partir de la articulación que se desarrolla entre actores que se movilizan desde diferentes puntos de la ciudad hacia la casa de gobierno (sede del gobierno provincial) en las primeras semanas del posdesastre y que comparten una visión del fenómeno que cuestiona la explicación por causas naturales del fenómeno y responsabiliza por el desastre a los responsables políticos a los que denominan como *inundadores*: el gobernador, Carlos Reuteman y el intendente, Marcelo Alvarez. Acompañan a este movimiento, agrupaciones del ámbito universitario, político partidarias, religiosas y sociales. Se construye así una configuración contenciosa en la que ciudadanos afectados y no afectados, políticos de la oposición y actores provenientes del campo universitario problematizan públicamente el fenómeno lo que favorecerá si bien parcialmente, la canalización de las demandas tanto en el ámbito judicial como político.

Mientras que de la Asamblea Permanente de Afectados y de las marchas que se realizaban semanalmente participaban alrededor de un centenar de personas, en los actos realizados los días 29 de cada mes se reunía un mayor número llegando a juntarse alrededor de 3000 personas en el acto conmemorativo del 1er año de la inundación en 2004. Dentro de este grupo, había actores que contaban con tradición de participación en movimientos de protesta o políticos, y otros que se movilizaban por primera vez.

Es en el marco de esta diversidad de actividades reivindicativas, se empieza a conformar un colectivo de afectados, que además de esbozar demandas se caracterizó por plantear reivindicaciones ligadas a la construcción de una memoria del desastre y a la conformación de una identidad como *inundados*. Algunos símbolos que identifican a los actores afectados por la inundación que se movilizaron públicamente han sido: la Carpa Negra en la Plaza 25 de Mayo frente a la Casa Gris (casa de gobierno santafesina) instalada el 29 de julio en el acto conmemorativo del tercer mes de acontecida la tragedia, las cruces en la misma plaza en representación de los muertos de la catástrofe, y las fotos y “recuerdos de la inundación” que son exhibidos en cada fecha aniversario. La plaza 25 de mayo se convierte para los inundados en un “espacio común”, un territorio en el cual los actores, descosen los límites entre lo público y lo privado.

El desarrollo de acciones de protesta y la emergencia de nuevas identidades políticas en la ciudad de Santa Fe, en el contexto de *posdesastre*, es analizado aquí a partir del concepto de “acción contenciosa” (Tilly; 2000) que hace referencia a las ocasiones en las que la gente actúa conjuntamente en base a sus intereses de una manera directa, visible y afecta directamente los intereses de otros. Para analizar la acción contenciosa hemos tomado en consideración las acciones colectivas de protesta que fueron llevadas a cabo por los “inundados” en el periodo 2003-2007, entre las cuales pueden distinguirse: a) los actos públicos, las concentraciones, las asambleas y los escraches b) los piquetes, que son un repertorio de acción colectiva relativamente novedosos para el contexto santafesino, pero de alta visibilidad a nivel nacional durante el

⁴ Ambas dimensiones vinculadas al desarrollo del campo político serán desarrollada en el próximo apartado donde se analizan los impactos del desarrollo de esta problematización pública sobre el campo político (Bourdieu; 1981).

período analizado y, por último, c) las acciones que vinculan la protesta con la reivindicación identitaria de los inundados, como han sido la instalación de la “Carpa Negra por la verdad, la memoria y la justicia” y la realización en principio semanal, y luego mensual de la “Marcha de las antorchas”.

Estos actores movilizadores que se identificaron como inundados se mantuvieron activos denunciando públicamente a los inundadores, realizando actos donde se escribían canciones, notas públicas y cartelera con representaciones gráficas en donde se acusaba a los que consideraban responsables. La ciudad se pobló de grafitis en los cuales se señalaba especialmente la responsabilidad política de los funcionarios y donde se daba cuenta de la altura a la que había llegado el agua en diferentes lugares de la ciudad. Todos estos actos pueden ser considerados como acciones que pretendían movilizar la memoria respecto del fenómeno y mantener vivo el reclamo en una ciudad que a nivel local se mostraba más preocupada por la reconstrucción y la vuelta a la normalidad que por el castigo de los responsables. Mientras tanto, especialmente los afectados de la Carpa Negra y de la Marcha de las Antorchas, reclamaban, reunían pruebas, iniciaban causas, repartían volantes y generaban signos identitarios a los fines de que el reclamo sea retomado por la agenda pública local y provincial.

A partir de todos estos elementos es posible sostener que en el contexto posterior al evento del año 2003 se produjeron movilizaciones, investigaciones y denuncias en las cuales *la inundación*, fue objeto de debate. Estos elementos colaboraron en la construcción de lo que denomino como *la arena posdesastre*. Con este concepto refiero a la particular configuración contenciosa o arena de disputas, convergencias y alianzas entre actores sociales que se despliega en el posdesastre de la inundación del año 2003 en la cual los técnicos, los políticos y los movimientos de actores afectados tienen un rol protagónico, marcando y delineando los elementos a partir de los cuales se construye a las inundaciones como problema público a nivel local. En esta arena, no solo el poder político se ve cuestionado frente al acontecer del desastre sino que también los expertos son afectados por las demandas de respuestas certeras en el momento adecuado. Se observa en particular que a partir de la construcción de las inundaciones como un problema público en el posdesastre de 2003, los técnicos dejan sus posiciones distanciadas y se vuelven actores centrales dentro del conflicto ambiental, disputando con los políticos en cuanto a su responsabilidad en base al conocimiento poseído sobre la temática.

Las grandes controversias, expresadas en el espacio público giraron en torno a si su causalidad fue producto de una responsabilidad natural o antrópica, de acuerdo a los controversiales informes técnicos y a los resultados de los informes de las comisiones investigadoras del concejo municipal. Por otro lado, esta dificultad para el esclarecimiento de las causas, generó a su vez, una demanda de justicia y una responsabilización, de los actores políticos que funcionó como elemento movilizador de los actores sociales. La ocurrencia de un nuevo fenómeno en el año 2007, se presentó como un elemento adicional para hacer visibles las dificultades de las gestiones municipales para afrontar la vulnerabilidad hídrica de la ciudad, y de las falencias de los dispositivos de gestión desarrollados, en el interregno de ambos eventos. Se observa en este periodo, problemas para la elaboración, difusión y comunicación del plan de contingencia, así como desavenencias en el sistema de desagües y en el mantenimiento de las bombas extractoras de agua, ubicadas en los diferentes barrios de la ciudad.

Otro concepto central para este análisis es el de “repertorio de acción colectiva” (Tilly; op. Cit), el cual hace referencia al conjunto de medios de los que dispone un grupo particular para realizar reclamos. De acuerdo a Farinetti (2002) la vigencia de un repertorio implica factores tales como: rutinas cotidianas y redes de organización de la población, experiencia acumulada de acción colectiva, una memoria y un saber, estándares predominantes de derecho y justicia y patrones de expresión. Entonces, los repertorios cambian en función de las fluctuaciones de los intereses, las oportunidades y la organización. Es último aspecto es importante para nuestro análisis del caso de Santa Fe, ya que nos permite caracterizar las especificidades del entramado de la arena posdesastre.

En el “durante” de los fenómenos, es decir, en el contexto de la emergencia, la protesta se hizo visible a partir de los cortes de calle y piquetes, que desarrollaron los vecinos, en las avenidas centrales o en las partes altas de los barrios mas afectados⁵ (vías férreas, avenidas cercanas, accesos a autopistas, etc.). En estos actos, los actores movilizados planteaban reclamos que requerían de respuestas urgentes, elementos para la evacuación, alimentos y medicamentos. Aquellos piquetes de inundados, que se prolongaron en el posdesastre, persistieron reclamando por asistencia directa, pero anexaron a sus demandas el pedido por planes sociales, así como cualquier otro tipo de subsidio monetario⁶.

Teniendo en cuenta ambos formatos de protesta, es posible distinguir un arco temporal de la espiral conflictiva, en el cual los reclamos “urgentes” se concentran en el período comprendido entre la inundación y la entrega de subsidios en los barrios afectados (operativo que concluyó hacia finales de 2003). Luego de esto, disminuyeron los reclamos de corto plazo en ambos formatos de protesta, y las únicas acciones que persistieron fueron aquellas en las que se esbozaron reclamos generales.

Con el transcurso de los meses estas acciones y movilizaciones disminuyeron en visibilidad y, dada la ausencia de una respuesta concreta a las demandas esbozadas, los afectados debieron encontrar vías alternativas, para obtener respuesta a sus reclamos de justicia, especialmente al observarse diferencias al interior del grupo de afectados. A la par de los medios de comunicación locales que se convirtieron en un espacio de construcción de memoria y de visibilización de los reclamos, la vía más importante para la prosecución de reclamos fue la judicial. Desde el día previo al desastre, los damnificados y otros actores locales, presentaron planteos judiciales con diferentes matices mediante los cuales se pretendía, entre otras cuestiones, dilucidar la responsabilidad de las autoridades provinciales y municipales por lo ocurrido así como obtener una reparación por la ocurrencia de daños civiles.

Entre 2005 y 2007 la protesta social disminuye, a la par que las causas judiciales prosiguen los diferentes pasos que exige la vía legal, no obteniéndose un tratamiento del caso de forma colectiva, como algunos de los demandantes y jueces de la casa pretendían. Paralelamente, y en términos de la gestión del riesgo, los funcionarios provinciales y municipales se abocan a la finalización de obras públicas que se habían

⁵ Al respecto cabe mencionar que pese a que se establecieron numerosos centros de evacuados en la ciudad, muchos inundados prefirieron permanecer en los techos de sus viviendas, por días e incluso semanas, resguardando sus viviendas o por no contar con medios para la evacuación

⁶ Cabe mencionar, que el piquete fue en el contexto de 2003, una forma de protesta novedosa en la ciudad de Santa Fe. Si bien a nivel nacional, el movimiento piquetero adquirió relevancia pública durante la década del '90 y se consolidó, como método de protesta del movimiento de trabajadores desocupados entre 1999 y 2001 (Svampa, 2003), en Santa Fe solo se hace visible, en los reclamos posteriores al acontecer de la inundación de 2003.

descubierto inconclusas e insuficientes para defender a la ciudad de las inundaciones durante el evento de 2003. La “reconstrucción” de la ciudad, fue acompañada de anuncios de creación y de difusión un plan de contingencia para la ciudad, y de múltiples acciones de asistencia a los afectados.

La conflictividad en torno a los desastres se reavivará en marzo de 2007, con la ocurrencia de un nuevo fenómeno de inundación, el cual pondrá en evidencia la ausencia de medidas de contingencia formuladas por las autoridades públicas, y el mal estado del sistema de desagües y de bombeo de la ciudad. Si bien nuevamente hubo reclamos y movilización de actores, es posible señalar que el cuestionamiento sobre la responsabilidad política en torno al fenómeno, fue canalizado electoralmente ya que en las elecciones realizadas en los meses posteriores al desastre resultó electo para la intendencia municipal, el partido contrario al que se encontraba a cargo, el cual presentó su campaña planteando la necesidad de un cambio, tanto para la ciudad, como en cuanto a la gestión del riesgo hídrico. Dentro de esta propuesta política, se encontraban algunos de los principales actores que atizaron las controversias y que denunciaron las falencias de los actores políticos, en el tratamiento de la emergencia y en el contexto posterior al fenómeno, especialmente haciendo hincapié en la incapacidad de los funcionarios políticos para la gestión del riesgo.

Como mencionamos al inicio del apartado, uno de los intereses de esta investigación es poder comprender por qué ante la ocurrencia de un desastre como el de 2007, en el cual hubo cerca de 30000 evacuados, no se despliega una movilización pública similar a la de 2003.

El análisis de la protesta en el posdesastre muestra que si bien se despliegan escraches a los actores políticos y se desarrollan con mayor presencia las actividades del colectivo de inundados, no se genera una movilización similar a la producida en el posdesastre de 2003. En torno a este punto, en la investigación en curso se están explorando datos en torno a dos hipótesis. La primera de ella refiere a los actores afectados en cada uno de los eventos. En este punto se observa que la afectación social y geográfica fue mayor en el caso de 2003 que de 2007, y que en el caso de 2003, el evento afectó a sectores que típicamente no habían sido afectados por este tipo de fenómeno y que socialmente estaban mejor posicionados para protestar, mientras que en 2007, la afectación fue de los barrios del norte y el oeste, que también se habían visto afectados en 2003 pero que cuentan con mayores grados de vulnerabilidad y menor cantidad de recursos (materiales y simbólicos para intervenir en el posdesastre). En este punto, cabe atender también a las dinámicas de la protesta y al desaliento y desconfianza que el acontecer de un nuevo evento implicó para estos actores que entre 2003 y 2007 no habían logrado respuesta desde el ámbito judicial a sus reclamos de castigo y justicia tanto penal como civil para los responsables políticos.

La segunda de las hipótesis que actualmente estoy indagando refiere a lo que entiendo como una transformación del campo político local, y a como este se ha ocupado de investigar en torno a las responsabilidades por el acontecer del fenómeno. Aquí la hipótesis es que la menor virulencia de la protesta en el posdesastre responde al hecho de que desde el ámbito local, y en particular, a partir del concejo deliberante se produjo una comisión investigadora en la cual se analizaron las responsabilidades del ejecutivo por el acontecer del evento de 2007. Tanto los afectados como estos actores impulsaron causas en el ámbito judicial a partir de la evidencia recolectada. Se considera que esto fue posible dado que entre 2003

y 2007, se produjo una transformación en la composición del concejo deliberante, incrementándose el número de bancas de la oposición. Por otra parte, en el posdesastre se desplegó la campaña correspondiente a las elecciones para cargos de concejales e intendentes a nivel local, que terminaría produciendo un cambio en el partido gobernante, tanto a nivel municipal como provincial, y en la cual la problemática de las inundaciones fue un eje central de discusión.

Las transformaciones en el campo político local en el posdesastre de las inundaciones de 2003 y 2007

Frente a la ocurrencia de un desastre como una inundación los políticos y funcionarios públicos tienen que enfrentar la situación de emergencia y los daños producidos tanto como las vulnerabilidades reveladas y el cuestionamiento público que la crisis les puede generar. Partiendo de que la arena posdesastre que emerge tras la inundación de 2003 es el escenario en el cual se moldeó a nivel local la problematización pública de las inundaciones interesa en este apartado poder observar las transformaciones que se producen en el campo político local en el posdesastre de ambos eventos analizados.

Durante la situación de crisis, los gobernantes “definen la situación” para los ciudadanos pero también para quienes forman parte del sistema político, ya que las demandas y acusaciones provienen de ambos frentes. De esta forma, los líderes políticos deben otorgar un significado particular a la crisis (por ejemplo brindando explicaciones sobre las causas), definir las soluciones requeridas para resolver el problema (como actuar al momento del desastre y en el posdesastre), mostrándose al público como actores al mando, competentes y empáticos. Desde el momento de la emergencia políticos y asesores, deben definir la situación de una manera que culmine siendo políticamente positiva e influir sobre como los otros perciben (y enmarcan) el fenómeno y su tratamiento. (Boin; 2005)

“En el caso del riesgo se atribuyen a la decisión los posibles daños que pueden presentarse en el futuro. Estos daños son vistos como consecuencias de la decisión, y en realidad, como consecuencias que no se justifican como costos en relación a sus posibles ventajas. Lo importante no es el tipo de decisión, ni el tipo de daños, ni el grado de probabilidad-improbabilidad de la aparición de las consecuencias. Lo fundamental en esta cuestión es el grado de sensibilidad en relación a las probabilidades y la magnitud de los daños, esto es, a las construcciones sociales sujetas a influencias temporales” (Lhuman; 2006; 151). La situación de emergencia pone a los gobernantes frente a la inundación como una situación de riesgo materializado, en un contexto en el cual públicamente se ha definido que la responsabilidad es producto de las decisiones humanas, en particular focalizando la culpa en las instancias políticas y no, en los avatares de la naturaleza.

Desde el momento en que la tragedia se hizo pública, el 29 de abril de 2003, Marcelo Álvarez, en ese momento intendente de la ciudad, fue cuestionado y responsabilizado por la inundación. Mediáticamente, él mismo se había incinerado al salir a comunicar en radio Lt1020 (Radio Universidad) cuales barrios se iban a inundar y cuales no, planteando que los habitantes de los barrios del suroeste de la ciudad no debían preocuparse, y que por tanto, no era necesaria la evacuación de las viviendas. Los barrios de esa zona, particularmente Chalet, Centenario, San Lorenzo y Santa Rosa de Lima, entre otros ,con el correr de las

horas no solo se inundaron sino que tuvieron una afectación con niveles de cota superiores a los de fuera del anillo de defensas. A la vez, fueron las zonas en las que el agua tardó más tiempo en ser bombeada prolongándose su afectación. De esta zona de la ciudad, provienen los principales referentes del movimiento de inundados que se produce a nivel local tras el desastre.

Durante la emergencia, la situación de la ciudad puede ser descripta como caótica. Al momento del desastre la ciudad no contaba con un plan de contingencia que determinase como proceder para la evacuación de la población ni las funciones que los diferentes organismos debían cumplir para evitar mayores consecuencias. El órgano que debía gestionar las acciones durante la emergencia, la Junta de Defensa Civil, tardó más de tres días en organizarse ya que la si bien la ordenanza había sido sancionada no se encontraba al momento del desastre reglamentada y por tanto, existía desconocimiento por parte de los actores acerca de cómo proceder operacionalmente.

Esto trajo aparejado como consecuencia una incertidumbre en las distintas capas de funcionarios y actores intervinientes acerca de cómo informar y realizar las tareas de evacuación, donde conformar los centros de evacuados, y sobre cómo gestionar la situación de riesgo. Esta incertidumbre se prolongó por varios días observándose problemas operativos (centros de refugio que debían ser evacuados), comunicacionales e incluso disputas interjurisdiccionales (respecto de las responsabilidades municipales y provinciales).

Algunas de las medidas que se decretaron durante el desastre⁷ a nivel local incluyeron la declaración de la emergencia modificando los plazos administrativos, permitiendo la compra de insumos para paliar la catástrofe sin licitación previa y la toma de medidas para la emergencia que son disposiciones donde se define la conformación de centros de evacuados, se suspenden actividades municipales, se delimitan zonas por donde se puede circular o no, entre otras.

Otro elemento que mostró dificultades para gestionar el riesgo fue la emergencia de una serie de controversias y acusaciones cruzadas: por un lado, entre responsables de niveles de gobierno local, provincial e incluso nacional– a través de la intervención del Instituto Nacional del Agua (disputando en cuanto a quien debería ser el encargado de monitorear y gestionar los niveles de crecida del río) y por otro, en las disputas entre expertos (especialmente los Ingenieros Hídricos de la Universidad Nacional del Litoral) y políticos acerca de las posibilidades de previsión y prevención de la inundación a partir del conocimiento.

En las entrevistas a funcionarios políticos se señala que Álvarez (intendente de la ciudad en el año 2003) fue usado como el chivo expiatorio del gobernador lo que permitió a este maniobrar frente a las acusaciones que en el momento de la emergencia se le endilgaban. A esta estrategia, se le sumaron otras que además de quitarle responsabilidad al gobernador, procuraban limpiar su figura: entre ellas cabe destacar, la conformación de la escena en la cual se produce la conferencia de presentación del estado de situación tras el inicio de las sesiones legislativas, el 01 de mayo de 2003 y la difusión de un rumor, retomado por la prensa escrita que sostenía que el gobernador había contraído leptospirosis, en una de las recorridas por los barrios inundados.

⁷ Durante la sesión del concejo municipal del 05 de mayo de 2003. Para ver discusiones y declaraciones de los concejales locales respecto de las responsabilidades del gobierno municipal en la catástrofe. <http://www.concejosantafe.gov.ar/taquiograficas/2003/VT-03-05-05.pdf>

Al interior del campo político, se despliegan cuestionamientos cruzados entre oficialismo y oposición. Mientras que desde el oficialismo, se describe al fenómeno como inesperado, imprevisible y excepcional, la oposición lo explica como un ejemplo de la forma particular (negligente) de gestionar lo público del peronismo. En este sentido entienden la actuación del elenco de gobernantes, durante la emergencia, antes como una continuidad que como una disrupción. Hewitt sostiene al respecto que: “*en los trabajos sobre desastres, es posible ver cómo el lenguaje es utilizado para introducir un sentido de discontinuidad y alteridad, que separa a estos problemas del resto de las relaciones hombre –naturaleza y de la vida social. Esto se hace obvio en el uso de palabras que acentúan los In- Im (un-ness) del problema. Los desastres son fenómenos inmanejables. Son inesperados, sin precedentes. Derivan de procesos naturales de eventos que son en gran medida inciertos. Falta de preparación y de prevención tipifican las conductas de las víctimas humanas*” (1983; pag. 80).

En este caso la denominación de la inundación de 2003 como un fenómeno *inexplicable, imprevisible o excepcional* por parte de los gobernantes centra la causalidad en los actores naturales y deslinda la responsabilidad por la falta de previsión, al mismo tiempo que desde la oposición se plantea una visión opuesta que entiende al desastre como un evento ordinario, y posible de gestionar desde el conocimiento, que se convierte en desastre por la negligencia de los actores gobernantes.

Durante los primeros días de la emergencia, a la situación de crisis social y sanitaria, se le sumó el *escándalo político*. Este escándalo es producto del desarrollo de una controversia entre dos figuras claves de la arena posdesastre: el entonces gobernador de la provincia, Carlos Reuteman y el rector de la Universidad Nacional del Litoral, Mario Barleta. La disputa giraba en torno a las posibilidades de previsión y prevención del fenómeno en base al conocimiento poseído sobre los niveles de crecida del río Salado y las variables meteorológicas. La controversia se desarrolla en varios momentos, en los cuales son dos los principales temas explícitos de discusión: por un lado, la existencia o inexistencia de conocimiento experto respecto del funcionamiento de la cuenca del Salado y por otro, las responsabilidades ligadas a como ese conocimiento experto debía ser utilizado y por quienes, y por tanto, si en el acontecer del fenómeno la atribución de responsabilidades recaía sobre los expertos o bien, sobre los políticos.

El acto más relevante en el despliegue de estas controversias se inicia con el discurso de apertura del período de sesiones ordinarias de la legislatura provincial, el 01 de mayo de 2003, en plena situación de emergencia. Durante los días previos, a nivel local se había vivido una situación caótica ya que al momento de la emergencia, no existía un protocolo claro de actuación para los diferentes organismos y el intendente de la ciudad no podía ser rastreado, ya que no hacía apariciones públicas y se encontraba “desaparecido”. Ante esa situación, organizaciones locales e instituciones académicas, conformaron sendos comités de crisis con el objetivo de organizar los centros de evacuados, la ayuda que arribaba a la ciudad y para colaborar en la ubicación de las miles de personas que se encontraban en situación de desaparecidas.

El 1ero de mayo de 2003, el entonces gobernador quien ya había experimentado las primeras acusaciones, especialmente de parte del periodismo y de referentes del campo político, brindó una conferencia de prensa en la cual se presentó solo, sin acompañamiento de sus ministros ni de otros funcionarios políticos, vestido

de forma sencilla acompañado con una pizarra donde se explicaron algunas de las características del fenómeno (magnitud, excepcionalidad, imprevisibilidad, causalidad natural, etc.). En esta conferencia hizo referencia a la inexistencia de estudios sobre la cuenca del río Salado, a la falta de condiciones de previsibilidad del fenómeno y comparó el fenómeno con “*el atentado a las torres gemelas*” y al “*aluvión de Cañada de Gómez*”, trayendo a la memoria dos fenómenos recientes, uno de alcance internacional (el ataque terrorista) y otro provincial (la situación de emergencia hídrica acontecida en la misma provincia en la primera etapa del gobierno reutemanista). En ambos casos, se resaltó el carácter imprevisible de los fenómenos y el impacto que generaron, tanto a la población como a los gobernantes. En este contexto también Reuteman planteó la polémica frase “*a mi nadie me avisó*” que es uno de los emblemas de las organizaciones de inundados, haciendo referencia a que pese a la existencia de una facultad de ingeniería en recursos hídricos en la ciudad y de expertos ingenieros en los ministerios de la provincia, él no contaba con conocimiento de lo que podía llegar a acontecer y las consecuencias que esto podría tener a nivel municipal. El entonces rector de la Universidad Nacional del Litoral, Mario Barletta, respondió a estas acusaciones a partir de una conferencia de prensa en la que daba cuenta de la existencia de informes expertos, realizados por investigadores de la Facultad de Ingeniería Hídrica (FICH) a pedido del gobierno provincial (desde 1978 en adelante) en los que se advertía la situación de riesgo en la que se encontraba expuesta la ciudad a partir de la delimitación de zonas de riesgo, tanto por crecidas del río Salado como por las que corresponden a la cuenca del Paraná.

Consideramos a esta confrontación como una de las controversias iniciales que atiza el escándalo en los primeros días del posdesastre. Si a esto se le suma la movilización social que centra sus reivindicaciones en la negación de las causalidades naturales por el desastre y pone el énfasis en la responsabilidad de los funcionarios municipales y provinciales, podemos ver los pasos iniciales para el entramado de una arena en el posdesastre. De Blic y Lemieux (2005) sostienen que los escándalos son una vía de entrada interesante para comprender los marcos a partir de los cuales un problema público es modelado. Para estos autores, el escándalo surge de la visibilización en el espacio público de una controversia, ya que esta expresa la divergencia de puntos de vistas y valoraciones morales diferentes sobre un mismo fenómeno. Posteriormente, el escándalo tiene un “momento instituyente” lo que nos lleva a pensar en cuanto a la productividad de la problematización pública de un caso, para preguntarnos por lo que estas disputas movilizan: como impacta en las preferencias electorales, que modifica de las formas de vinculación entre actores, que consecuencias trae sobre la institucionalidad del estado y el comportamiento de los funcionarios, etc.

Entre 2003 y 2007 es posible observar una primera etapa del momento instituyente del escándalo que si bien trascendió al campo político tuvo impactos en la institucionalidad del estado y en las lógicas partidarias a nivel local. Uno de los emergentes en este punto, refiere a las transformaciones que se produjeron 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 con el objetivo de llevar a cabo la reconstrucción de la

ciudad y por otro, a la necesidad de desarrollar capacidades locales para la gestión de los riesgos, por ejemplo jerarquizando las áreas de asuntos hídricos, obras públicas y de gestión de riesgos.

Cabe mencionar también la creación de organismos ad hoc, por encima o a la par de las instancias de gobierno local y provincial para gestionar el riesgo, entre ellos cabe destacar, el organismo conocido a nivel local como “el Ente” denominado como la “Unidad Ejecutora de Reparación de la Emergencia Hídrica y Pluvial”, que tuvo por objetivo, centralizar los fondos provenientes de los diferentes niveles de gobierno (provincial y nacional) así como los fondos obtenidos de instancias supranacionales (ONGS y entidades crediticias de alcance global). Otro de los espacios creados fue el “Programa de Colaboración Interinstitucional Frente a la Emergencia” (ProCIFE), que involucraba a funcionarios y políticos del gobierno local y provincial, a las universidades presentes en el territorio (Universidad Nacional del Litoral, Universidad Católica y la Universidad Tecnológica) con la finalidad de brindar asistencia técnica, desde los diferentes saberes expertos, para la reconstrucción de la ciudad en el posdesastre.

En el período entre desastres (2003-2007) se produjeron una serie de transformaciones en el campo político local que considero que sumadas a la responsabilización de las autoridades políticas por los eventos de 2003-2007 favorecieron el cambio de signo político que produjo en 2007. Entre ellos cabe destacar: a) la modificación en las leyes electorales, al derogarse la ley N° 10524, conocida como ley de lemas (que venía siendo cuestionada), b) la implementación del sistema de primarias abiertas, simultaneas y obligatorias (PASO) a partir del año 2005 (la ley N° 12367), c) la creación de un partido local que se escinde del partido justicialista (100% santafesino), d) la creación del Frente Progresista Cívico y Social, que implicó una alianza a nivel provincial y en las escalas locales entre el radicalismo y el socialismo, y que tuvo como eje de campaña política la necesidad de impulsar un cambio en las formas de gestionar lo público (con una fuerte impronta de cuestionamiento a las formas de gestionar los riesgos de inundación) del partido justicialista que había gobernado la provincia desde hacia más de 20 años.

Todas estas transformaciones impactaron hacia el interior del campo político local, siendo elegido como intendente de la ciudad en el año 2007, Mario Barleta, quien había tenido un rol relevante en la arena posdesastre del fenómeno a partir de su posición como rector de la Universidad Nacional del Litoral, y por su conocimiento experto. Este actor, perteneciente al grupo del radicalismo universitario lanzó su campaña electoral en el mes previo al desastre de 2007, haciendo énfasis en la necesidad de desarrollar a nivel local un sistema de gestión de riesgos, cuestionando a la vez la forma de gestionarlos del entonces intendente que se proponía ser reelecto.

El análisis de los resultados electorales de las elecciones de nivel local para los cargos de concejales e intendente permite observar como en el transcurso del período 2001-2007 cambia la composición del concejo municipal a nivel local. Mientras que en 2001 y 2003, el mayor número de bancas fue obtenido por el justicialismo, comienza a observarse a partir del año 2005 el ingreso de un mayor número de ediles pertenecientes a la oposición (ARI y FPCyS). Se entiende que este cambio en el equilibrio de bancas será uno de los elementos que favorecerá el desarrollo de una comisión investigadora al interior del propio concejo tras el evento de 2007, lo cual no se había producido en el contexto de 2003.

Entre 2007 y 2011, si bien el FPCyS obtiene los cargos ejecutivos en la provincia y en la ciudad no logra imponerse en el concejo municipal, dispersándose los votos y por tanto, los cargos entre el Frente para la Victoria, 100% Santafesino y el Frente Progresista Cívico y Social. No será sino hasta las elecciones del año 2009, que el Frente Progresista Cívico y Social obtendrá el mayor número de bancas a nivel local, lo que permitirá el impulso de una serie de medidas que eran consideradas por el intendente como relevantes para la gestión de riesgos. En este nuevo contexto, el riesgo de inundaciones se transformó en un eje central de la agenda pública, estableciéndose diversas medidas para su gestión desde una óptica *precautoria*.

Conclusiones

En esta ponencia se ha intentado vincular dos dimensiones de la problematización pública de las inundaciones que se produce a escala local en Santa Fe en el posdesastre de los eventos de 2003 y 2007. La primera de las dimensiones abordadas refiere a la emergencia de una arena en el posdesastre de 2003, en donde se movilizan actores pero en la que también se confrontan argumentos que permiten comprender las formas en que se construye socialmente el riesgo. La segunda de las dimensiones abordadas, refiere a como los cuestionamientos esbozados en el posdesastre a partir de la atribución de responsabilidades pero también con el despliegue de controversias sobre las causas impactan en el desarrollo del campo político local, indicándose estas transformaciones a partir de dos aspectos: por un lado, en la jerarquización de las áreas ligadas a la gestión de riesgo y la emergencia de nuevas institucionalidades para intervenir sobre estas problemáticas y por otro, a partir de los resultados electorales de nivel local, que tras el acontecer del evento de 2007, llevan a uno de los actores centrales del posdesastre, termine convirtiéndose en intendente de la ciudad, impulsando la gestión de riesgo de inundaciones a nivel local como un tema central en la agenda pública.

El análisis de ambos aspectos permite observar como la problematización pública de las inundaciones, produce a nivel local una productividad tanto social como institucional impactando en los límites en torno a los cuales este tipo de eventos son comprendidos así como también gestionados por los actores sociales y por el estado durante el periodo analizado (2003-2011)

Fuentes de información:

Infraestructura de datos espaciales de la Provincia de Santa Fe- IDESF

1er documento de la Carpa Negra- 29 de julio de 2003

Resultados electorales Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe

Bibliografía

Arrillaga, H., Grand, L. Busso, G: (2009) “Vulnerabilidad, riesgo y desastres. Sus relaciones de causalidad con la exclusión social en el territorio urbano santafesino” en HERZER, Hilda y ARRILLAGA, Hugo (2009)

“La construcción social del riesgo y el desastre en el aglomerado Gran Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

Beltramino, T. (2011) “La construcción social de las catastrofes naturales en Santa Fe”. Tesis de grado inédita para la obtención del grado de Licenciatura en Sociología, FHUC, Universidad Nacional del Litoral.

Boin, A. (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.

Bourdieu, Pierre (1981): “La représentation politique – éléments pour une théorie du champ politique. en: *Actes de Recherche en Sciences Sociales* Nr. 36/37, p. 3-24.

D'amico, Marcelo. (2013). “Cuerpos inundados: la gramática del conflicto en las inundaciones del 2003 en Santa Fe”. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 7(2).

De Blic, D., Lemieux, C. (2005) “Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique”, *Politix* (n° 71), p. 9-38. DOI 10.3917/pox.071.0009

Hewitt, K. (1983) “Interpretations of calamity from the Viewpoint of Human Ecology. The risk and hazards series N° 1”, Allen & Unwin.

Luhmann, N. (1995). “La sociedad del riesgo”. Universidad Iberoamericana. *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Paidós, Barcelona.

Montenegro, S. (2006) “La sociología de la sociedad del riesgo de Ulrich Beck y sus críticos” *Pampa*, revista interuniversitaria de estudios territoriales; Santa Fe; Año: 2005 p. 41 - 58

Oliver-Smith, A. (1996) “Anthropological research on hazards and disasters”. *Annual Review of Anthropology*. Vol. 25:303-328 <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.25.1.303>

Oliver-Smith, A., (2002), "Theorizing Disasters. Nature, Power, and Culture?", en S. M. Hoffman y A. OliverSmith (eds.), *Catastrophe & Culture. The Anthropology of Disaster*, School of American Research-James Currey Ltd., Santa Fe y Oxford, pp. 23-47

Tarrow, S. (1997). “El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política”. Madrid: Alianza.

Ullberg, Sussan (2013) “Watermarks: Urban Flooding and Memoryscape in Argentina”, Tesis Doctoral, Universidad de Estocolmo, Suecia