

Instituto de Investigaciones Gino Germani
6º Jornadas de Jóvenes Investigadores
10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Juan Salvador Bordas

Tesista de grado de la Carrera de Arquitectura Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral.

bordasjs@gmail.com

Eje 6: Espacio social - Tiempo - Territorio

Título: Construcción/Destrucción de territorios sociales. Las Políticas Urbanas en Santa Fe a partir de las inundaciones 2003.

Las inundaciones de la ciudad de Santa Fe del año 2003, que afectaron a más de un cuarto del tejido urbano, implicaron la destrucción material y simbólica masiva de la vida de los santafesinos. Las precarias condiciones del habitar existentes adquirieron visibilidad, a la vez que se profundizaron por la catástrofe. Tras el fenómeno, la “reconstrucción de la ciudad” fue el proyecto social, político y económico que signaría la transformación de la estructura socio-espacial desde el paradigma del riesgo.

¿Cómo aparece la cuestión urbana?, ¿y la vivienda?.

La política urbana desarrollada a partir de las inundaciones –nuevas instituciones técnicas, planes estratégicos y los presupuestos estatales- constituye una espacialidad social de gran complejidad.

Nos preguntamos, ¿Qué sujetos y relaciones sociales se construyeron/destroyeron a partir de la introducción de la gestión del riesgo en las políticas urbanas?; ¿Cómo se produce/reproduce lo social a partir de la indefensión civil?; ¿Qué procesos sociales opaca/oculta la categoría de vulnerabilidad?.

El alcance del proyecto es exploratorio, con el objetivo de elaborar nuevos interrogantes e hipótesis para investigaciones posteriores. Se propone una estrategia metodológica integrada por diversas técnicas; se prioriza el trabajo de tipo documental – prensa escrita, resoluciones y leyes- combinado con trabajo etnográfico -entrevistas en profundidad.

Construcción/Destrucción de territorios sociales. Las Políticas Urbanas en Santa Fe a partir de las inundaciones 2003.

Juan Salvador Bordas · Tesista · FADU-UNL

Inundaciones, entre el fenómeno y la historia.

Para el área metropolitana del conglomerado Santa Fe, el fenómeno de las inundaciones hídricas no es un hecho atípico. Su enclave geográfico, en la confluencia de dos grandes ríos de llanura, han significado la afectación periódica al fenómeno de las inundaciones por desbordes; se registran diferentes afectaciones durante los años 1905, 1914, 1966, 1973, 1982-1983, 1997-1998, 2003 y 2007.

Asimismo, la modificación de los regímenes pluviométricos registrado en los últimos años aumentaron la criticidad de la amenaza; constituye la segunda problemática ambiental del territorio nacional: “Argentina se ubica entre los 14 países más afectados por catástrofes de inundaciones y sequías” (PET, 2008:85). En el diagnóstico Provincial, se establecía que la población amenazada por riesgo de inundaciones es del 75% del total provincial -con 156 sobre 360 Municipios y Comunas- (PET, 2006:24); en el mismo sentido se expresa el plan sucesor del año 2008, donde aparece la cuestión del “agua como derecho y oportunidad” (2008:45).

Las inundaciones hídricas del año 2003 de la ciudad de Santa Fe son un caso paradigmático porque:

- a) la población afectada ascendió a 139 mil habitantes desplazados y 24 muertos por asfixia de inmersión -oficialmente reconocidos- (CEPAL, 2003:11);
- b) la infraestructura destruida fue calculada en más 36 mil hogares destruidos, 26 establecimientos escolares, 14 centros de salud y 2 hospitales inundados; y
- c) las pérdidas económicas representaron según la CEPAL (2003) unos 393 millones de pesos para la reconstrucción de todas las localidades afectadas, siendo el total atribuido Santa Fe de 356 millones de pesos, es decir el 90.57%. Las estimaciones totales de pérdidas económicas sufridas a nivel provincial ascienden a “2,878 millones de pesos o [...] 1,028 millones de dólares” (2003:70).

Sin embargo, como afirma Tujchneider, es necesario enfatizar que en 2003 “una sumatoria de acciones, omisiones y fenómenos naturales generó la catástrofe” (2003:1). Implicada esta escala de destrucción humana, material y simbólica, el fenómeno adquirió, en

el imaginario social, la característica de catástrofe social y urbana. En Santa Fe, la precariedad del hábitat existente obtuvo visibilidad y, a la vez, fue profundizada por la radicalidad el fenómeno. Según Piemonte (2005:76) “la pérdida más visible ha sido de tipo social, particularmente en la afectación de viviendas”, con registros que establecían en 20 mil viviendas dañadas de las cuales “17 mil requieren ser reubicadas”.

La “reconstrucción urbana” fue el proyecto social, político y económico en disputa, ya que implicaba la transformación de la estructura socio-espacial necesaria a partir de la crisis.

Así, el debate social giró en torno a la cuestión urbana, enfatizado en la cuestión habitacional. Encaballado en la catástrofe, el desarrollo del debate académico, político y social movilizó la introducción de las categorías de **“vulnerabilidad”** y **“riesgo”** urbano como base de sustentación de las políticas públicas. Sin embargo, su incorporación en las políticas públicas es un proceso tensionado, conflictivo y contradictorio por los términos que religa.

La consolidación definitiva del paradigma de gestión del riesgo, compuesta por un conjunto de acciones estatales de articulación creciente, sucedería a partir de las inundaciones pluviales de 2007. De este modo, la política urbana se desarrolló en varios niveles de compleja integración:

- a) creación de nuevas instituciones técnicas, planes estratégicos y presupuestos estatales;
- b) diversos desarrollos en el campo científicos-tecnológico;
- c) aparición de nuevos actores y movimientos sociales.

Para abrir este campo de problemáticas, se considera necesario indagar acerca de ¿Cómo aparece la relación espacio-sociedad?; ¿y la cuestión urbana?.

Sintéticamente, los estudios técnicos y académicos adoptaron dos enfoques para pensar y explicar el fenómeno y sus efectos: a) los “urbanísticos”, que haciendo énfasis en la problemática física atribuían la catástrofe al carácter desigual de la matriz territorial, la fragmentación socio-espacial generada por un Estado excluyente (Silva, Gramaglia y Bagnera, 2006) y a la inexistencia de estudios sistemáticos sobre la ciudad que garantizasen modos de planificación equilibrada (Rausch, 2008; Soijet, 2008, 2009, 2010; PROCIFE, 2007); y b) los “sociológicos”, que centrándose en las interpretaciones de los actores sociales, encuadraron la problemática en los modos de subjetivación del mundo simbólico a través del relato (Hechim y Falchini, 2005), o de las nuevas formas de expresión ciudadana (D’amico, 2008), como proceso constitutivo de las identidades sociales.

Estas dos perspectivas teóricas propugnaron la necesidad de trascender los estudios disciplinarios. Sin embargo, puede observarse la permanencia de una escisión analítica entre ambas, toda vez que mantuvieron ocultas las interrelaciones entre las determinaciones espaciales, sujetos sociales y políticas públicas. En este trabajo se postula la necesidad de integrar la complejidad de la producción social del espacio, como proceso conflictivo y contradictorio.

El estudio de las políticas urbanas desarrolladas a partir de las inundaciones de 2003 en Santa Fe encierra múltiples desafíos investigativos. Se considera que la complejidad del desarrollo de dicho proceso social es un marco histórico adecuado para pensar el proceso constitutivo de identidades sociales, abriendo el Estado como relación de fuerzas.

Siguiendo la sugerencia de Rozé, catástrofe refiere al “conjunto de dispositivos sociales se ponen en juego frente a situaciones naturales inusuales ponen en crisis el funcionamiento normatizado de un determinado conjunto social” (2003). Es decir, una catástrofe significa una brecha de producción de relaciones sociales. Entonces se propone indagar ¿Qué procesos socio-políticos desencadenó la inundación?; ¿Qué sujetos y relaciones sociales se construyeron/destroyeron a partir de la introducción de la gestión del riesgo en las políticas urbanas?; ¿Cómo se produce/reproduce lo social a partir de la indefensión civil y la penuria por la vivienda?.

En este trabajo se articula una periodización del surgimiento de las políticas de gestión del riesgo y la vulnerabilidad urbana, por un lado; y las características de la experiencia histórico-política del caso Santa Fe, por otro.

La Perspectiva del Riesgo.

La gestión del riesgo constituye un campo científico novedoso. Hace unos 20 años, la preocupación mundial en los desastres fue expresada por la Asamblea General de las Naciones Unidas: los noventas fueron declarados como el Decenio Internacional para la reducción de los Desastres Naturales (DIRDN-ONU) con el objetivo de promover “la cooperación horizontal, multisectorial e interdisciplinaria [...] para reducir la pérdida de vidas, los daños a propiedades y la conmoción social y económica” (EIRD Informa, 2000). Finalizada esta década, el dispositivo institucional sucesor del DIRDN fue la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD-ONU). Se enfatizaba que la tendencia

creciente de pérdidas causadas por “el cambio climático, la degradación ambiental, el crecimiento demográfico, el incremento urbano desordenado y acelerado, la falta de educación, el acceso a toma de decisiones y el aumento de la pobreza” (EIRD Informa, 2000), confirmaban la necesidad de una cooperación estratégica.

En referencia a la situación de América Latina, Naciones Unidas afirma que “la enorme vulnerabilidad de la región ante a los desastres naturales impone la necesidad de establecer sistemas de vigilancia y alerta temprana [...] y de reducir el número de habitantes que vive en tugurios y asentamientos precarios” (ONU, 2005:304). En 1996, en los documentos de Hábitat II -conferencia en Estambul- se observa la interrelación creciente entre pobreza y vulnerabilidad socio-espacial: el crecimiento urbano acelerado y la concomitante degradación ambiental por la escasez de terrenos, generaría situaciones de crisis urbana; combinándose la reaparición de personas sin hogar, las tensiones interétnicas, el aumento del desempleo –y los empleos precarios y atípicos- se profundizaría la persistencia de situaciones de desamparo.

El reconocimiento del carácter estratégico de la cuestión adquiere reconocimiento con su incorporación reciente, tanto, en los documentos de planificación federal –PET 2010, PROTIS 2006-2010-, como en las planificaciones regionales, provinciales -PEP 2009- y municipales. En este sentido, en Argentina se ha planteado el objetivo de “asegurar un medio ambiente sostenible”, entendiendo implica la reducción de la población sin acceso a agua potable, sin desagües cloacales y la proporción de hogares residentes en viviendas deficitarias y en condiciones de tenencia regular (PET, 2010:79).

Asimismo, tras categorías como pobreza, marginalidad, informalidad o precariedad, existen intentos de comprender fenómenos relacionados a la existencia de “un mundo informal [...] de desempleados [y] subocupados” (PROTIS, 2006:). “La noción de vulnerabilidad remite a dos aspectos que se retroalimentan” (PET 2010:78); el primero, refiere a la localización de los asentamientos humanos y a las deficiencias de la estructura física incorporándose en su evaluación las variables densidad de población, dinámica demográfica, hacinamiento, viviendas con infraestructura inadecuada; el segundo, considera el estado y disponibilidad de obras de infraestructura afectadas por amenazas en la medida acentúen la susceptibilidad de la población.”

La perspectiva del riesgo atraviesa la relación espacio y sociedad imbricándose en el Estado; su compleja evolución tiene una génesis teórica que enfatizando en la necesidad de un planeamiento sostenible, la regulación del uso del suelo y la planificación de la emergencia, avanzó hacia elaboraciones teóricas más sofisticadas de lo social. En la actualidad, la

integralidad de enfoques y acciones propendida se asienta en marcos teóricos amplios que abordan diversas dimensiones políticas, económicas, científicas, socioculturales y espaciales; es decir, la gestión del riesgo sintetiza una mirada de la complejidad socio-histórica de su objeto: la ciudad.

Las nuevas instituciones.

... “estábamos inundados mentalmente. Y entonces, decidimos tener la ayuda de alguien que trabajara el tema de desastres o de catástrofes externo a nosotros. Y nos encerramos, en el medio de la catástrofe nos encerramos un día.”

Entrevista 04 de agosto de 2011

Sucedidas las inundaciones, y su potencial destructivo, la reacción espontánea de la población fue el desarrollo de todo tipo de mecanismos de supervivencia: donaciones, asistencia voluntaria y coordinación de centros de evacuados, constituyeron un gran despliegue ciudadano: la sorpresa ante la catástrofe movilizó desordenadamente a toda la comunidad santafesina.

Concomitantemente con las acciones de mitigación de los daños, se conformaron en cuestión de días distintos espacios institucionales estatales en todos sus niveles y espacios propios de la Sociedad Civil.

Desde el día 24 abril, el estado provincial había establecido la base de operaciones del **“Comité de Emergencia Hídrica”**, en el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC). Estaba conformado por los ministros y secretarios de las distintas áreas con la finalidad de articular las acciones necesarias para la asistencia de la población. Asimismo, desde la Presidencia de la nación se puso a disposición la apoyatura logística y organizativa de la totalidad del Gabinete de Ministros. Inclusive así como las fuerzas conjuntas de las tres armas y de los servicios seguridad se instalaron en la provincia.

La Universidad Nacional del Litoral tomó la iniciativa institucional con una serie de decisiones para “coordinar esfuerzos y ordenar la tarea de ayuda a los inundados y al personal damnificado”. Según la propia información de la Universidad el mismo martes 29 de Abril, estaba conformado un “espacio centralizado de toma de decisiones” integrado por el Rector, los Decanos de todas las facultades el **“Comité de Crisis”** y el **“Comité de Emergencia Social”**. Mientras el primero estaba integrado por “autoridades y representantes de los

gremios ADUL, APUL y FUL y de la Obra Social”, el segundo constituía un espacio de coordinación muy difuso en su composición y funciones¹.

Por otro lado, distintas organizaciones sociales -vecinales, ONG’s, agrupaciones estudiantiles y políticas- conformaron el “**Comité de solidaridad**”, en la Escuela de Servicio Social el mismo 29 de Abril como espacio de apoyo a los aparatos del Estado; “el origen del comité de solidaridad era articular y colaborar con el Comité de Emergencia de la Provincia y el Municipio[,] eso ya a los dos o tres días ya no funcionaba [...] se llevaba información pero no había retroalimentación de eso, se llevaban propuestas y ni cinco de bolilla” (Entrevista 04/08/2011).

Asimismo la percepción de las propias organizaciones participantes le otorgaban al espacio “un tono más político y colectivo [ya que nucleaba a] los propios actores del territorio e instituciones del barrio” (Entrevista 04/08/2011). Esta imagen viene reforzada porque este Comité “fue el actor colectivo que inicia la primer denuncia penal por la falta de responsabilidad del gobierno municipal y provincial ante la inundación” (Entrevista 04/08/2011). Desde en la Casa de Derechos Humanos², se elaboraron 2 informes con las personas secueladas y los sucesivos informes de personas muertas a consecuencia de las inundaciones, que fueron aportando el material de denuncia a la Causa Inundaciones. En los informes se registraban más de 100 personas muertas, número que contrasta con los 23 muertos por inmersión aceptados oficialmente.

Finalmente, ONU conformó un “**Comité de emergencia para Santa Fe**” que fue integrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (Infobae, 02/05/2003). Sus objetivos eran “intentar paliar la situación de las inundaciones” y “actuar en la resolución tanto de los problemas actuales como de las tareas de reconstrucción y asistencia que se presenten cuando bajen las aguas”.

¹ Este Comité de Emergencia Social “concentra las actividades de apoyo a los inundados y afectados por esta catástrofe (infraestructura, edificios, personal y logística)” desarrollando funciones de “coordinación de centros de evacuados, salud, almacenamiento y provisiones, suministro de energía, coordinación del voluntariado, donaciones, centro de información, prensa, seguridad y sanidad animal”.

² La Casa de Derechos Humanos de Santa Fe se conforma por Madres de Plaza de Mayo, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas y Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos. Al mismo tiempo es una referencia a nivel regional para distintas organizaciones políticas, territoriales, barriales, vecinales y sociales en lo que respecta al tema de Derechos Humanos.

La génesis del ProCiFe. La política como acción estratégica.

... “se considera que es éste el momento de comenzar una verdadera transformación que involucre a todos los actores sociales. Esta transformación deberá ser el resultado de las lecciones que la realidad impone, de las que se debe aprender para no volver a cometer en el futuro los errores repetidos hasta el presente.”

La crecida extraordinaria del Río Salado, FICH-UNL, 2003.

En su desarrollo, la política organizacional de la UNL definió tres aspectos centrales en el manejo de la crisis:

a) El control de la información Pública. En las primeras horas posteriores al proceso de evacuación de los barrios santafesinos, la Universidad estableció la sede del “Centro de Información de Evacuados” en el Rectorado de la UNL y articulando su trabajo con las radios de la universidad. Aunque, con el pasar de los días el Comité de Emergencia Hídrica estableció el registro único de evacuados y autoevacuados en la Escuela de Trabajo Social³, la iniciativa

b) La administración de la asistencia. Focalizó en las tareas fundamentales de ayuda y atención a los afectados la acción solidaria ciudadana, a partir de la coordinación de voluntarios jóvenes que realizó la Federación Universitaria. Al tiempo, que se constituyó en ámbito de llegada de grandes volúmenes de donaciones⁴. Sobre la identificación de solidaridad-servicio social-estudiante-universidad se recortaba la corrupción-beneficio individual-partido-estado⁵. De hecho el flujo de llegada de las donaciones de la sociedad civil siguió un circuito que evadía a los aparatos del estado. El destino buscado por las organizaciones receptoras de donaciones –principalmente ONG’s- en distintos puntos del país eran organizaciones sociales porque “desconfiaban de la recepción y la distribución de donaciones del Estado” (Entrevista 04/08/2011). Inclusive Médicos del Mundo informaba que “La distribución de las donaciones se realizó bajo una óptica clientelar. Las primeras dos

³ La Escuela de Trabajo Social es una escuela terciaria dependiente del Ministerio de Educación de la Provincia.

⁴ Probablemente el sentimiento de gran desconfianza hacia el “Estado” y el manejo de la crisis que pudieran hacer los “políticos”, favoreció que la recolección, circulación y distribución de las donaciones se realizase a través de las universidades nacionales de San Juan, La Plata, Río Cuarto, Buenos Aires, Catamarca, Quilmes, La Pampa, Comahue, Cuyo, Luján, Patagonia, Córdoba y Entre Ríos, según la lista sumaria de agradecimientos publicados por la UNL. Este proceso debe ser puesto en consideración del proceso desarrollado a partir de estallido social del año 2001, caracterizado por la impugnación política de los partidos representado en la consigna “que se vayan todos”.

⁵ En la prensa local, hubo una recurrente apelación positiva a la expresión espontánea de la solidaridad como símbolo de una ciudadanía comprometida y responsable.

semanas post inundación coincidieron con los preparativos del ballotage que luego fue suspendido. La busca de rédito político en base al manejo de las donaciones privadas fue un común denominador de la región. Hay donaciones manejadas por el Gobierno provincial que hoy se encuentran en mal estado (comida, pañales) o que están inutilizables (ropa podrida)" (Rosario /12, 04/08/2003).

c) Los centros de evacuados. En el edificio de la Escuela Industrial Superior se constituyó uno de los primeros centros de evacuados la tarde misma del 29 de abril. Muchas escuelas, clubes y centros sociales se establecieron como centros de evacuación en los días siguientes.

A partir de centralizar la coordinación de la información y la administración de la ayuda, este Comité de Crisis coadyuvo a vertebrar la primer identificación de la relación entre el Estado –municipal y provincial- y la Universidad a partir estructurar la dicotomía ineficiencia/eficiencia. La legitimidad adquirida por la institución, en los términos de capacidad-saber, estuvo reforzada por el entredicho que giró en torno al descargo público⁶ del gobernador, Carlos Reutemann, y a la respuesta, también pública, del Rector de la Universidad, Mario Barletta. Mientras tanto las autoridades municipales continuaban sin aparecer, ningún comunicado, plan o respuesta política, ni burocrática⁷. El gobernador de la provincia estuvo obligado pedir una suspensión de 60 días para determinar las responsabilidades.

En este sentido, las estrategias desarrolladas en el seno de la institución universitaria adquirieron gran capacidad operativa. Debido a su independencia respecto a las responsabilidades directas otorgadas en la asistencia de los afectados, logró la iniciativa política con la aparición del documento "Informe técnico sobre la inundación de Santa Fe" (FICH-UNL, 2003) elaborado por la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas durante mayo.

En el mismo, se enumeraba que muchas de razones fundamentales de lo ocurrido eran la "falta de datos, inexistencia de programas de monitoreo, obras inconclusas, carencias de regulaciones, falta de control y de planes de contingencia". Dichas causas son "el crudo

⁶ En su primera aparición el Gobernador Carlos Alberto Reutemann interpelaría a los ingenieros y a la Facultad de Ciencias Hídricas, exculpándose con un "a mí nadie me avisó".

⁷ Es necesario puntualizar que la desaparición del Intendente Alvarez, generó una *virtual acefalía*, desde el momento de la inundación propiamente dicho hasta las elecciones celebradas durante el mes de septiembre de 2003. El estado de avance del trabajo no permite plantear hipótesis más elaboradas del significado de esta cuestión.

reflejo de políticas del Estado que no priorizan adecuadamente los recursos o lo hacen desde una mirada alejada de las necesidades de la gente” (FICH-UNL, 2003).

Asimismo expresaba que “la Universidad, como ámbito del conocimiento, pone a disposición de las estructuras del Estado, prioritariamente de los gobiernos provinciales y locales, su capacidad científico - técnica para contribuir al proceso de reconstrucción a iniciarse, en un esquema de plena interacción con los organismos con responsabilidad operativa en el tema”. La conclusión era categórica había un problema de conocimiento, un patrimonio específico de las instituciones científico-tecnológicas.

Lo empezaba a delinearse lentamente era la prevalencia del discurso científico, hegemonizado en el campo académico por los llamados expertos, sobre los discursos sociales. Mientras se normalizaban las actividades, estaban siendo desmantelados el Comité de Crisis y el Comité de Emergencia Social. El primero con la normalización de las actividades universitarias y la finalización de excepción que imponía la crisis. El segundo con prescindibilidad de la asistencia. Todo este proceso fue muy conflictivo⁸ y resistido institucional y socialmente debido a las condiciones de destrucción material realmente existentes, por un lado, y los efectos sociales devastadores de la catástrofe.

Avanzado el mes de julio, comienza a consolidarse la estrategia emprendida desde la Universidad. En su portal de noticias, la Universidad sugería el nuevo escenario: “La ciencia al servicio de la comunidad” (Web UNL, 21/07/2003). El título refería al avance en una serie de reuniones, articulaciones y gestiones que impulsaban las autoridades de la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Católica de Santa Fe, la Universidad Tecnológica y del CeRIDE⁹ con autoridades municipales, provinciales y nacionales. Con el Ministro de Obras Públicas de la provincia el 21 de julio se establecieron acuerdos de cooperación conjunta para avanzar en la reconstrucción de la ciudad. Una semana después se mantenían reuniones con distintos candidatos a las elecciones de autoridades municipales y provinciales. Con estas acciones se extendía y profundizaba la conciencia sobre “la importancia del conocimiento científico y tecnológico para la sociedad” (Web UNL, 28/07/2003).

Así, frente a las acusaciones de ineeficacia y la desidia del Estado, el **Programa de Cooperación InterInstitucional Frente a la Emergencia (ProCIFE)** construía su sentido y su pertinencia. Su consolidación definitiva articulará a las instituciones académicas y

⁸ Carlos Reutemann, Gobernador de la provincia, expresaba en medios radiales que “se va a producir un conflicto monumental de tipo social, porque hay una gran parte de la ciudad que no está inundada y que quiere que la vida normal continúe”.

⁹ La sigla CeRIDE refiere al Centro Regional de Investigaciones y Desarrollo de Santa Fe, perteneciente al CONICET.

científico-tecnológicas¹⁰ más importantes de la región a partir de la gestión del programa de Reconstrucción para la ciudad de Santa Fe financiado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD/ONU).

La agenda de trabajo del mismo comprendía tres proyectos de asistencia técnica para:

- a) la cooperación en el lanzamiento de un Plan Estratégico para la ciudad;
- b) el lanzamiento de un nuevo ordenamiento territorial;
- c) la implementación de un Sistema de Información Georreferencial.

Entre las tareas específicas se detallaba “la creación del programa de reconstrucción de viviendas afectadas, [del] programa de rehabilitación de barrios y el proyecto de gestión de residuos” (Web UNL, 22/09/2003).

Esta primera etapa, es etapa de la génesis de la política urbana como momento estratégico, culmina con dos cuestiones:

a) la edición y publicación de un documento que recopilaba, por iniciativa del Diario El Litoral¹¹, avances de la situación territorial de Santa Fe frente a la cuestión hídrica, llamado **“Transformar Santa Fe”**; esta publicación recopilaba los avances sobre la cuestión territorial santafesina. Su elaboración surge de la colaboración de “más de 30 docentes de las instituciones miembro del ProCIFE, de la Fundación Hábitat y Desarrollo y del Centro de Estudios de la Bolsa de Comercio”. (Web UNL, 22/09/2003).

b) la realización del Primer **“Foro Público Transformar Santa Fe”** titulado “La Dimensión Socio-Política del Territorio”. El encuentro se realizó durante el mes de noviembre de 2003 y su sede fue la Universidad Católica de Santa Fe. La importancia de esta actividad reconoce una doble dimensión. Por un lado, reconoce un antecedente en el realizado en la Bolsa de comercio de Santa Fe el mes anterior, que constituiría la emergencia de la reformulada alianza social: la Bolsa de Comercio y el sector científico-tecnológico. Por otro, otorgó un carácter gravitante a la institución: el nuevo intendente. Ing. Martín Balbarrey asistió como invitado.

La legitimidad social adquirida por el ProCIFE en este primer momento, inaugura una nueva etapa en las políticas urbanas en la ciudad. Su desarrollo posterior estará signado por

¹⁰ En Septiembre de 2003, el ProCIFE estaba integrado por: la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Universidad Nacional de Rosario (UNR), la Universidad Católica de Santa Fe (UCSF), la Facultad Regional Santa Fe de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), el Instituto Nacional del Agua (INA-UNL), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA-UNL) y el CERIDE-CONICET.

¹¹ Diario El Litoral S.R.L., fundado por Salvador Caputto el 7 de agosto de 1918, registro de propiedad intelectual N° 181.483. Ha sido caracterizado como medio de comunicación gráfico hegémónico en Santa Fe” desde el retorno a la democracia. Pisarello, 2004.

los ingentes presupuestos estatales para infraestructura y vivienda, y el surgimiento de planes estratégicos variopintos, por un lado, y la emergencia movimientos sociales de inundados y afectados por la catástrofe, por el otro.

El sentido de la reconstrucción. La búsqueda de una nueva normalidad.

“Estamos atentos al saber científico y técnico, pero también, a la experiencia del inundado, el indigente, el marginado. Uniendo todas las puntas, pretendemos retejer la trama social y urbana de una Santa Fe desflecada por el aluvión.”

Introducción de “Transformar Santa Fe”, Diario El Litoral

Frente a la masividad de destrucción física y simbólica provocada por la inundación de ciudad de Santa Fe se impuso en el imaginario social la necesidad de una transformación de la estructura socio-espacial. La “reconstrucción urbana” fue el proyecto social, político y económico en disputa.

En primera instancia, habían sido visibilizadas las responsabilidades políticas frente al hecho. Las obras de defensa inconclusas, la inexistencia de planes de contingencia y la inexplicable ausencia de una alerta temprana frente a las inundaciones del territorio santafesino¹² eran motivo de denuncia y descontento de la población.

En segundo término, desde los primeros días el Gobernador mantuvo un entredicho público con el Rector de la Universidad Nacional del Litoral, por el reparto de responsabilidades técnicas sobre las previsiones necesarias. La directa responsabilización que hiciera el primero a los ingenieros de la Universidad fue respondida públicamente por el Rector – e Ingeniero Hídrico - Mario Barletta¹³. El mismo daba cuenta había variados estudios e informes científicos encargados por el Gobierno provincial que prevenían el evento.

Como se planteó anteriormente, la UNL se abocó a la tarea de explicar científicamente lo ocurrido a través de documentos institucionales como el Informe técnico sobre la inundación de Santa Fe, con actividades y encuentros científicos como las jornadas "La

¹² La gran cantidad de lluvias ocurridas durante marzo y abril habían provocado anegamientos de rutas y caminos en todo centro y norte de la provincia durante las semanas anteriores. Al mismo tiempo, el 28 abril habían sido evacuadas las ciudades de Recreo y Montehermoso, ubicadas en el área metropolitana del Gran Santa Fe, producto de la combinación del desborde del Río Salado y las lluvias.

¹³ Es necesario aclarar que la Universidad está gobernada hegemónicamente por fracciones de la Unión Cívica Radical desde el año 1984. Este hecho, le otorga otro de los sentidos al enfrentamiento que mantenían las autoridades provinciales y municipales con las universitarias.

ciudad después de la catástrofe"¹⁴ realizadas en mayo en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) y el Seminario Internacional “Convivir con el Riesgo”¹⁵ de la Facultad de Ciencias Hídricas (FICH) de la UNL. Es con motivo de las jornadas de la FADU que el diario El Litoral titulará “Pensando la Reconstrucción” (24/05/2003), e instalará este proceso en el debate público.

Al mismo tiempo, la conducción de la UNL se propuso el desarrollo de un espacio institucional desde donde posicionarse para insertarse el proceso que se inauguraba; Barletta enfatizaría en la importancia de agrupar a entidades académicas y científicas en relación al desarrollo de un planeamiento estratégico para la ciudad como instrumento motorizador (El Litoral, 10/10/2003). A partir de estos primeros avances va consolidándose el ProCIFE como marco de la alianza que insertaría las nociones de vulnerabilidad y riesgo asociadas a la idea de una nueva planificación urbana. El decano de la Facultad de Arquitectura, Julio Talín declaraba que “la verificación de tantos años de expansión urbana no planificada, la evidencia de una ciudad desprotegida y la elocuencia de una naturaleza por muchos desdeñada nos obliga a repensar, desde nuestros diversos roles, nuevos mecanismos de participación y vinculación entre las esferas de decisión públicas y las organizaciones sociales” (El Litoral, 24/05/2003).

Entonces, ¿A quienes obedeció la idea de reconstrucción?, ¿Qué intereses sociales representó y articuló?

Para dilucidar algunas claves de este proceso, vamos a remitirnos al análisis de la publicación “**Transformar Santa Fe**” impresa y distribuída por el diario El Litoral. En su elaboración participaron el ProCIFE, la Fundación Hábitat y Desarrollo y el Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe.

Su presentación se realizó en la Bolsa de Comercio, el 10 de octubre de 2003. En la misma, el Dr. Gustavo Vittori¹⁶, presidente de la Bolsa de Comercio declaraba que la idea es

¹⁴ Las mismas se tenían como objetivo principal plantear el debate acerca de la planificación urbanística y arquitectónica a realizar en Santa Fe luego de la inundación.

¹⁵ El Seminario “Convivir con el Riesgo. Estrategias para la Reducción de Desastres” fue organizado por la FICH en el mes de agosto este Seminario contaba con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS). Participaron del mismo, expertos en todos los aspectos involucrados en la problemática de los desastres, provenientes de Perú, Colombia, Ecuador, España y Argentina. Se contó con la asistencia de aproximadamente 50 integrantes de diversas instituciones gubernamentales y sociales de Santa Fe y otras provincias, y 120 estudiantes de las 3 universidades de la ciudad. Esta actividad se complementó con la entrega de material bibliográfico donado por OPS/OMS a todas las instituciones que asistieron al Seminario y otras involucradas en las situaciones de desastres (Ministerios, Universidades, ONG’s, etc.) de Santa Fe y provincias vecinas.

¹⁶ Gustavo Vittori es asimismo dueño del Diario El Litoral. En la actualidad es Vicepresidente segundo de la Bolsa de Comercio. <http://www.bcsf.com.ar/instbot02.php>

“tratar de que esta caída termine, que lleguemos al piso y tomemos el envión para salir hacia arriba con nuevas ideas” (Web Fundación Hábitat y Desarrollo). Participaron también como expositores las autoridades de la UNL, Mario Barletta, y de la UCSF, Gerardo Galetto. Este último trazaría el eje fundamental que unificaba una concepción de lo social y de la ciudad; “transformar la ciudad es apostar a la transformación del ciudadano, lo que significa apostar a la educación como herramienta de cambio y de progreso [...] y fomentar una auténtica cultura empresaria” (Web Fundación Hábitat y Desarrollo).

El texto referido tiene una estructura dividida en 2 grandes apartados; la primera parte, titulada “Santa Fe y su vulnerabilidad frente las inundaciones”; la segunda, “La reconstrucción, una cuestión de desarrollo”. La primera refería la problemática general y particular de las inundaciones, he introducido la noción de vulnerabilidad. Es notable que en su primer artículo planteaba que habría una relación directa entre el nivel de los desastres con el desarrollo<>subdesarrollo de un territorio. La segunda hacía énfasis en la cuestión del planeamiento y ordenamiento territorial –desagregando las temáticas en sus dimensiones socio-política, urbana, económica y preventiva- finalizando con el subtítulo de “Desafío al desarrollo”. Así planteo el tema, aparecían temas como “La cultura como vector de competitividad”, “Seguridad urbana”, “El turismo, instrumento para el desarrollo”, “Volver a producir”, “Hacia un puerto del siglo XXI”.

Finalmente, en este sintético análisis, nos detendremos en la introducción de la publicación. Su autoría corresponde a la Redacción del Diario¹⁷. El texto comenzaba planteando, con pretensiones históricas, la problemática de la relación del territorio natural y la ciudad. Son notables los saltos y desfasajes retóricos con que se construye la argumentación del texto. Puede leerse:

“Bajo el signo del agua y el sacrificio, Santa fe se reacomoda lenta y penosamente en el espacio de América. Empero, los capitanes de la mudanza¹⁸ no sabían a ciencia cierta es introducían en una zona de riesgos potenciales que la impericia o la simple ignorancia de sus sucesores habrían de convertir en gravosos daños reales” (Transformar Santa Fe, 2003:4).

Este párrafo articula los dos grandes núcleos del texto. Una primera parte con tono de efemérides que se transforma abruptamente en un discurso en tono paternalista plantea que

¹⁷ Es notable el hecho que existiendo una comisión redactora y una comisión de colaboradores conformada por 42 profesionales y especialistas en los distintos temas, ninguno de los artículos cuentan con la autoría establecida.

¹⁸ La primera fundación de la ciudad está ubicada hacia el norte de la actual ubicación en la localidad de Cayastá. Hacia 1650, un siglo después de fundada, se produce el traslado de la ciudad hacia el sitio actual. De aquí la metáfora de los capitanes de la mudanza. Lo que resulta complejo articular es este hecho y la atribución de los de daños que, inmediatamente, propone a la impericia o ignorancia .

“los santafesinos nos hemos quedado cortos en la ejecución de los proyectos”. En esta clave, en los párrafos siguientes se va construyendo esta idea un desarrollo urbano históricamente incompleto. El horizonte del mismo sería “un puerto competitivo” de explotación multimodal “en la trama regional del Mercosur”. Según este documento, el desafío sería “*agregarle sentido común, decisión política y propuesta urbanas para impulsar la demorada transformación de la ciudad de Santa Fe*” (Transformar Santa Fe, 2003:4).

¿Hacia donde avanzamos?

En este trabajo, se esbozan algunas ideas fundamentales, que irán enriqueciendo, densificando y consolidando los ejes del trabajo investigativo futuro.

En primera instancia, planteamos como encaballado en la catástrofe y su desarrollo son introducidas las nociones de “vulnerabilidad” y “riesgo”. Lo que se ha mantenido inobservable es cómo estas concepciones serán, en el desarrollo posterior, base de sustentación de las políticas públicas.

En segundo término, se realiza una aproximación al desarrollo institucional de las políticas de gestión de riesgo como formas integrales de abordar lo social. Paradigmáticamente, relacionan diversas intervenciones espaciales sobre la ciudad con mecanismos de reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. Riesgo aparece como una categoría ambigua e indefinida; su utilización permite diversos usos referidos a un objeto central: la población, los sujetos y sus conductas.

En tercer lugar, se plantea la construcción de un mapa de las nuevas instituciones constituidas tras las inundaciones, y su desarrollo en torno a los enfrentamientos entre los grupos sociales que integran, dados que las instituciones son productos y procesos de la lucha social.

Finalmente, se plantea el desarrollo de las políticas como formas de lucha social y como formas de acción estratégica de fracciones sociales en pugna. Para esto, se analizó la emergencia del ProCIFE y el instrumento que cohesionaría una nueva alianza social: el documento “Transformar Santa Fe”.

Nos preguntamos, ¿Qué intereses sociales representa esta idea de transformación?; ¿Qué otros proyectos participaron en la disputa?.

Referencias bibliográficas.

Barrera, M., et.al. (2007): “Reconfiguración urbana y nuevos procesos de politización de los sectores subalternos”, Ponencia presentada en las Jornadas Pre-ALAS, Buenos Aires, Eje Conflicto social

Caballero, A.; Bielsa, M.E.; Soijet, M. (1998) Informe: Crecimiento y estructura. Aspectos significativos de la conformación y evolución urbana y sus derivaciones operativas

D'amico, M. (2008) Lo que el agua nos dejó: de inundadores e inundados, la trama de la acción colectiva en las inundaciones de Santa Fe. Revista UTOPÍAS, Nº 17, Año XI, FTS-UNER, Paraná Entre Ríos.

Hechim, M.A., Falchini, A. Coord. (2005) Contar la inundación, 1^a ed. - Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL

Izaguirre, I. (1998). “El poder en proceso: la violencia que no se ve”. En Sader, Emir (comp.). “Democracia sin exclusiones ni excluídos”. Ed. Nueva Sociedad. Caracas.

Marín, J. C. (2007). “Los Hechos Armados” (3a ed.), Buenos Aires.

_____ (2009). Cuaderno 8. Buenos Aires: Ediciones PICASO/Colectivo Ediciones.

Natenzon, C. (2003). “Inundaciones catastróficas, vulnerabilidad social y adaptaciones en un caso argentino actual. Cambio climático, elevación del nivel medio del mar y sus implicancias”. En:Climate Change Impacts and Integrated Assessment EMF (Energy Modeling Forum) Workshop IX.Stanford University. Snowmass, Colorado.July 28 - August 7; 16 p.

Núñez, A. (2002). "Apropiación y división social del espacio", en Scripta Nova, vol. VI, Nº 116, Revista de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Barcelona.

_____ (2007). “Los linderos perdidos de la política urbana: estado del poder, violencia e identidades sociales”, en Ortecho, E.; Peyloubet, P., de Salvo, L. (comp), “Ciencia y tecnología para el hábitat popular. Construcción y participación del conocimiento”. Nobuko. Buenos Aires.

_____ (2007). “Política urbana y proceso de estatalidad”, en Confluências. Revista interdisciplinar de sociología e direito, Nº 9, Universidade Federal Fluminense, Brasil,

_____ (2009). “Abrir la política...urbana. Ni empresarios, ni burócratas, ni vecinos: estatalidad profunda y estatalidad extensa”, en Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. X, Nº 30, mayo-agosto. México: El Colegio Mexiquense, pp. 297-347

_____ (2010). “De la génesis urbana, a formas socioterritoriales de apropiación del habitar”. Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Procesos Urbanos: Ciudades en transformación: modos de vida y territorialidades. CIDES/UMSA: La Paz, Bolivia

PROCIFE (2007). Informe del Programa Interinstitucional ante la Emergencia (PROCIFE). Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe, Julio 2007.

Rebón, J. (2005). “El conocimiento en los procesos sociales. Una aproximación a la conciencia de clase operante entre los trabajadores de empresas recuperadas”, en coautoría con Gustavo Antón. Amsterdam: International Institute of Social History

Roze, J. (1993). Introducción en Cuadernos de Sociología Urbana nº2. Resistencia.

_____ (2003). Inundaciones recurrentes. Ríos que crecen, identidades que emergen. Argentina: Ed. Al Margen

Silva J., Gramaglia V., Bagnera P (2006). “La recuperación de lo patrimonial en la construcción de la ciudad. El caso de Santa Fe, Argentina” en Planificación Física – Cuba, Revista de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, nº 10, ISSN 0138-6239, Instituto de Planificación Física.

Documento “Transformar Santa Fe”. (2003). ProCIFE, Fundación Hábitat y Desarrollo y Centro de Estudios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe. Diario El Litoral: Santa Fe.

Wacquant, L. (2007). Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado. 1^a ed. Buenos Aires: Siglo XXI Ed. Argentina.

Artículos de consulta Online.

CEPAL (2003) “Evaluación del impacto de las inundaciones y el desbordamiento del río Salado en la provincia de Santa Fe, República de Argentina en 2003”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Naciones Unidas. Disponible en www.eclac.org.

Documento “2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres”. Disponible en <http://www.unisdr.org/>. Consulta realizada el 23/03/2011.

Documento “Construyendo una cultura de prevención. La nueva Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres”, EIRD Informa, 2000. Disponible en http://www.eird.org/esp/revista/No1_2001/pagina1.htm

Documento “Mensaje EIRD, 2010. Mensaje de la Representante Especial del Secretario General en ocasión del Día Internacional para la Reducción de Desastres. 13 de octubre del 2010”. Disponible en <http://www.unisdr.org/2010/campaign/docs/>

FICH-UNL (2003). “La crecida extraordinaria del Río Salado. Causas Naturales y antrópicas que provocaron la inundación de la ciudad de Santa Fe”. Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. 2003. www.unl.edu.ar.

Nievas, Flabián (1994); “Hacia una aproximación crítica de la noción de «territorialidad»”, en Nuevo Espacio. Revista de sociología Nº 1, Buenos Aires, 1994. Disponible en <http://d.yimg.com/kq/groups/23191026/1403405291/name/Nievas+-+aproximaci%C3%B3n+cr%C3%ADtica+a+la+noci%C3%B3n+de+territorios.pdf>

Nuñez, Ana (2006). “Lo que el agua (no) se llevó...Política urbana, Estado del poder, violencia e identidades sociales. Mar del Plata, entre siglos”, en <http://www.flacso.org.ar/publicaciones.php>.

ONU (2005) Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe, ONU, 2005.

PROTIS (2006). Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” 2006-2010, Anexo Área 1. Noviembre de 2006. Disponible en <http://www.mincyt.gov.ar/>

Fuentes de consulta Online.

Web Bolsa de Comercio de Santa Fe. <http://www.bcsf.com.ar/instbot02.php>

Web El Litoral. Portal de Noticias. <http://www.ellitoral.com/>

Web UNL. Portal de Noticias de UNL. www.unl.edu.ar/noticias