# Construcción social del riesgo y conflictividad ambiental. La emergencia de una arena posdesastre tras la inundación de Santa Fe del año 2003

*Tamara Lucia Beltramino*

Becaria doctoral de Conicet- Departamento de Sociología- Universidad Nacional del Litoral

E-mail: tamarabeltramino@yahoo.com.ar

RESUMEN:

El trabajo indaga en torno a las relaciones entre la construcción social del riesgo y la conflictividad ambiental en el caso de la inundación de Santa Fe en el año 2003, entendiendo que este evento hídrico ha sido un punto de inflexión para la comprensión y gestión del riesgo de inundaciones locales.

Partiendo del análisis del desastre socioambiental acontecido en 2003 y de la arena posdesastre del fenómeno que se produce entre 2003 y 2007 -año en que la ciudad vuelve a verse afectada por un evento hídrico- el artículo se desarrolla a partir de dos ejes centrales. En primer lugar, profundiza en torno a la desigual afectación urbana y social que este evento ha producido, y en segundo lugar, sobre el análisis de las dinámicas sociales que emergen tras el acontecer del fenómeno (protesta, segregación residencial, potenciación de las desigualdades).

La hipótesis central que guía el análisis es que frente a la inundación los diferentes sectores sociales se encuentran desigualmente expuestos, y cuentan con recursos diferentes para actuar e intervenir en el posdesastre. Simplificando este punto, es posible considerar que mientras que los sectores medios, se movilizan e intervienen en el espacio público denunciando la responsabilidad política, los sectores populares, no solo se encuentran desigualmente expuestos sino que también se encuentran potenciadamente amenazados, siendo su vulnerabilidad mucho mayor que la del resto de los actores sociales.

Se concluye sosteniendo que la significación pública del evento de 2003 no responde únicamente a la excepcionalidad o magnitud del fenómeno sino que es producto de la particular construcción social del riesgo que emerge en el posdesastre del evento en el cual se conjugan las críticas a las falencias en la gestión del desastre y las disputas sobre las causas y responsabilidades en torno al fenómeno de técnicos, afectados y funcionarios públicos.

## INTRODUCCIÓN

En este artículo se presentan los principales resultados de una primera etapa de investigación de mi tesis de doctorado en ciencias sociales, que se encuentra en desarrollo. La misma tiene por objeto, el análisis de la construcción social del riesgo y de las políticas de gestión de riesgo de inundaciones desarrolladas en la ciudad de Santa Fe (Argentina) entre 2003 y 2011. Interesa justificar aquí la relevancia de la temática, tanto a nivel regional como dentro del ámbito disciplinario.

Si bien las inundaciones, y otros desastres socioambientales han sido estudiados por las ciencias naturales desde hace tiempo atrás, no ha sido sino hasta fecha reciente que estos se han vuelto un tema de interés para las ciencias sociales, especialmente en Latinoamérica (Maskrey; 1993). Es posible asociar este interés a una transformación en las formas de aproximarse a estos fenómenos, tanto desde el sentido común y desde las ciencias, ya que desde hace unos treinta años atrás se observa que las problemáticas socioambientales han dejado de ser entendidas en términos meramente naturales, y han comenzado a construirse socialmente como riesgos, es decir como fenómenos plausibles de ser comprendidos y gestionados a partir del conocimiento y la acción pública, poniéndose el énfasis no solo en sus

causas naturales, sino también en torno a la responsabilidad antrópica sobre el acontecer de los mismos (Douglas & Wildavsky; 1983; Beck; 1998).

A la par del cambio de perspectiva de estudio desde el ámbito académico, y para adentrarnos ya en la especificidad local, es posible observar que se ha incrementado la visibilidad y recurrencia que el fenómeno de las inundaciones ha tomado a nivel local en las últimas dos décadas. Siguiendo los datos relevados en la base DESINVENTAR, es posible señalar que la provincia de Santa Fe, es la segunda más afectada por los desastres socioambientales a nivel nacional (después de la provincia de Buenos Aires), sin distinguir entre tipos de desastres; y que, entre ellos, los más recurrentes son los de tipo hidrometeorológicos (inundaciones, lluvias, sudestadas, etc.) que conforman el 75% de los registros. La inundación ocupa, a su vez, el lugar predominante dentro de esta clasificación, siendo la causante además de los efectos más graves en cuanto a su impacto económico y social (DESINVENTAR; 2015).

En Santa Fe, la inundación es también el desastre de mayor recurrencia y sus principales disparadores han sido las precipitaciones (40% de los registros), y los desbordes (57% de los registros) del río Paraná y sus afluentes: los ríos Salado, Carcarañá, Calchaquí, Coronda, San Javier y los arroyos Las Conchas, San Antonio, Cululú, Saladillo Dulce, Saladillo Amargo, San Lorenzo Cañada de Gómez, entre otros y de lagunas, tales como La Picasa (Herzer y Celis; 2003).

La investigación realizada permite aportar un tercer elemento anclado al espacio e historia locales y que refiere a que no es sino hasta el contexto posterior al evento hídrico del año 2003, que 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, en el momento de la emergencia y posteriormente, en torno a la gestión del riesgo de inundaciones[1](D´amico; 2013; Ullberg; 2013) .

En este campo ambiental (Azuela: 2006), marcados por la incertidumbre, la afección y los cuestionamientos a la gestión política del fenómeno, se desarrollan y cristalizan una diversidad de "puntos de vista" que permiten analizar y, por tanto, entender la forma en que el desastre es comprendido por los actores sociales y que, a su vez funcionan como marcadores sociales brindando indicios para comprender las diferentes etapas en la problematización pública de la inundación en la ciudad de Santa Fe[2], que aquí denomino como el entramado de una arena posdesastre.

El concepto de arena posdesastre, central para el desarrollo del argumento aquí propuesto, se compone de dos elementos: en 1er lugar, el posdesastre, definido como un *"espacio social donde se construyen las experiencias del desastre, o sea (…) un proceso social en un sentido temporal, pero también un contexto o ambiente donde las construcciones (de las experiencias) se realizan tanto a través de narrativas como mediante prácticas sociales. El posdesastre como contexto, entonces, incluye a varias esferas, desde lo micro e intersubjetivo hasta lo macro y masivo, entrelazando y trasponiendo así las esferas públicas y privadas"*. (Ullberg, 2009:5). Por otro lado, se referencia en la noción de "arena pública" (Cefaï, 2012), que permite indagar en torno a los procesos que moldean y dan forma a las causas públicas, movilizando colectivos de actores y de poderes públicos, que crean la cosa pública.

A la par de las transformaciones en la forma de percibir el fenómeno se analiza en este trabajo como otros dos aspectos colaboran para la construcción y consolidación de esta arena: por un lado, la caracterización de los sectores sociales afectados por la ocurrencia de los eventos analizados, y por otro, la politización y protesta en la etapa del posdesastre.

[1] 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).
[2] A la par de la emergencia de la arena posdesastre – entre los años 2003 y 2007 - se generan dispositivos de gestión del riesgo, en los cuales se encuentra presente una definición y una selección social de los mismos,. Este punto no será desarrollado en este trabajo, pero es otro de los elementos que impacta en el delineamiento de la arena posdesastre si bien en un contexto temporal posterior al aquí recortado y analizado.

## JUSTIFICACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

La inundación acontecida a fines de abril de 2003 afectó principalmente a los sectores populares que habitaban en la zona norte y oeste de la ciudad de Santa Fe. Atendiendo a la distribución urbana de la afectación, es posible observar que en las zonas en donde estos actores habitan, los vínculos entre desigualdad y riesgo, son paradójicamente a la vez más visibles (ya que son los más afectados) e inciertos (por la acumulación de causalidades y de situaciones de vulnerabilidad que a estos grupos afectan). Este fenómeno no es novedoso, sino recurrente, tal como muestran otras investigaciones, que toman como referente empírico al Gran Buenos Aires (Auyero & Swistun; 2008, Carman; 2011, Merlinsky; 2013).

En la recurrente historia de inundaciones de la ciudad de Santa Fe (1901, 1966, 1982-83, 1992, 1998, 2003, 2007 por mencionar solo algunas, estos eventos han sido entendidos habitualmente como una catástrofe (Beltramino; 2011). Como se ha explicado en otro artículo (Beltramino y Filippon; 2015), este fenómeno responde a tres elementos: por un lado, a una particular construcción social de la relación entre sociedad y cultura, por otro, al hecho de que la visibilización de este tipo de problemáticas como un riesgo, requiere de la intervención y comunicación por parte de actores expertos, y por último, a que el reclamo y defensa de derechos vulnerados, es plausible de ser construido solo si los actores se saben poseedores de derechos y cuentan con recursos que les permitan actuar contrarrestando las vulnerabilidades que los amenazan.

Ha sido justamente a partir de la retroalimentación de los elementos que aquí se analizan, y por la intervención de los técnicos que se involucran en la discusión pública (especialmente los pertenecientes a las universidades nacionales presentes en la ciudad) y de los aportes de las organizaciones de la sociedad civil (Canoa, Acción Educativa, Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos, etc.) que el riesgo de inundaciones se convirtió y continua siendo objeto de controversias en la ciudad de Santa Fe.

Uno de los principales indicadores de la politización del fenómeno es su compresión en términos de "riesgo", observable en la emergencia de un debate acerca de la posibilidad de preverlos y gestionarlos. Ambos elementos se encuentran presentes en la definición del riesgo planteada por Beck (1998) quien sostiene que este concepto permite abordar las problematicas socioambientales, en tanto que: a) se encuentran mediados argumentativamente y b) se sustraen de la percepción humana inmediata, por lo que para el reconocimiento de los mismos la ciencia adquiere un rol central dado que es lo que habilita a las interpretaciones causales que establecen conexiones entre los daños, las amenazas y las situaciones sociales de peligro.

Castel (2013), otorga otros elementos en su definición de riesgo, que permiten analizar las relaciones entre la politización del fenómeno y la desigualdad, especialmente atendiendo a que los desastres naturales afectan recurrentemente a los mismos actores y barrios. Así sostiene, *"un riesgo es la posibilidad de que sobrevenga una circunstancia mas o menos probable susceptible de irrumpir en nuestra vida personal o social y transformar su curso. El riesgo mantiene así una relación fuerte con la incertidumbre" (Castel; op. Cit; 34).* Esto permite sostener que la desposesión de los soportes económicos, sociales, políticos, institucionales, etc. que caracteriza a los sectores mayoritarios afectados por la inundación potencia la sensación de riesgo e inseguridad, que cotidianamente afecta a los actores pertenecientes a los sectores populares.

Por último, para poder atender a las diferentes dimensiones del riesgo, consideramos que "*los agentes sociales se constituyen como tales en y por la relación con un espacio social (o, mejor, con determinados campos) y también las cosas en tanto los agentes se apropian de ellas, y por ende, las constituyen como propiedades, están situados en un lugar del espacio social que puede caracterizarse por su posición relativa con respecto a los otros lugares (encima, debajo, entre, etc.) y por la distancia que los separa de ellos"* (Bourdieu, 2007; 119). La relación con el río, con las vías férreas y también con el centro de la ciudad (como zona libre de riesgos), permitirá observar como frente al acontecer de los desastres socioambientales, los actores sociales se encuentran también desigualmente posicionados, en relación al espacio de la ciudad que ocupan.

Políticos, científicos, periodistas, actores de la sociedad civil y aún el Estado mismo, elaboran configuraciones conflictivas en los que "lo natural", "lo imprevisible", "lo imposible de gestionar" se debate, construyendo a las inundaciones de la ciudad como un problema público, colaborando también en la conformación de las principales directrices de la política de gestión del riesgo implementada en el período.

## LOS INUNDADOS DE 2003

### *Caracterización de los sectores sociales afectados*

Como ya se ha mencionado, el evento de 2003 afectó de forma acentuada a los sectores populares de la ciudad de Santa Fe. Tal como es posible ver en la tabla 1, los principales barrios afectados durante este evento, se ubican geográficamente en la zona noroeste, oeste y suroeste de la ciudad. Estos territorios, ubicados al este del cauce del Río Salado, considerados como bañados municipales a principios del siglo XX, se fueron poblando con la llegada de migrantes (internos y externos) a la ciudad (Ullberg; op. Cit.; 59). La expansión de la ciudad ante el crecimiento urbano y demográfico durante el siglo XX, fomentó la urbanización (con diferentes grados de precariedad) de estas zonas, lo que a su vez potenció nuevamente el asentamiento de población, en zonas cada vez más cercanas al río[3].

En el caso de Santa Fe, los sectores populares se han visto afectados por las inundaciones recurrentemente a lo largo de toda la historia de la ciudad. Usualmente, los inundados habían sido los isleños, los costeros y los habitantes de los asentamientos ubicados en zonas de cota baja (en el oeste y noroeste de la ciudad). En estos barrios, cuando los habitantes no se encontraban afectados por las contingencias socioambientales, se veían expuestos a otras problemáticas igualmente acuciantes: la pobreza, el desempleo, la precariedad laboral y habitacional, el hacinamiento, entre otros.

En este sentido, el fenómeno de 2003, acontecido dos años después de la crisis social, económica, política e institucional del año 2001, no hizo más que "poner a flote" fenómenos ya preexistentes en la ciudad, y que se

[3] La persistencia de estos asentamientos poblacionales en zonas consideradas de riesgo (definidas como reservorios naturales en la nueva ordenanza de usos de suelo de la ciudad de Santa Fe del año 2011) han fomentado el desarrollo de diversas políticas municipales de regularización dominial, y en los casos considerados de alto riesgo, a la relocalización de vecinos. Estos procesos no han estado exentos de conflictos, dada la emergencia de disputas en torno a los dictámenes técnicos de riesgosidad, y al reclamo de los vecinos para permanecer en lo que consideran como su lugar en la ciudad.

presentaban de manera acentuada en las zonas mas afectadas, vinculados a la problemática de la desigualdad, especialmente la marginalidad y la vulnerabilidad[4].

Al respecto, cabe señalar que tanto las políticas de asistencia al momento del desastre como en el posdesastre siguieron las líneas demarcadas por *"el modelo neoliberal de intervención social"* (Soldano; 2009). Este modelo de políticas sociales, se caracterizó por tres procesos: privatización, descentralización y focalización. La privatización fue la consecuencia del proceso de desestatalización, que implicó la transferencia de funciones ligadas a la reproducción social de los sectores populares tradicionalmente ejercida por el Estado a actores privados. La descentralización, que implicó la desresponsabilización por parte del estado nacional de esos asuntos, el traslado de estas funciones a los municipios y comunas, y el crecimiento del rol de los beneficiarios y de organizaciones sociales en la gestión de las necesidades de la vida cotidiana y la focalización de las políticas con la constitución de poblaciones objetivo, y el crecimiento de las prestaciones monetarias (planes sociales).

**Tabla 1. Caracterización de los barrios afectados por la inundación de 2003 según niveles de NBI promedio de la vecinal**

| Nivel de NBI de los hogares de la vecinal | Vecinales afectadas por inundación 2003 | Distrito de la ciudad en la que se encuentra | Cantidad de población afectada estimada* | Número de viviendas afectadas* | Tipo de afectación histórica por inundaciones | Afectación del territorio en la inundación 2003 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Mayores al 40 % de la población | Noroeste | Noroeste | 3837 | 827 | Recurrente | Total |
| | San Agustín | Noroeste | 4849 | 1007 | Recurrente | Parcial |
| | Loyola | Noroeste | 2209 | 474 | Recurrente | Parcial |
| | San Pantaleón | Oeste | 1104 | 273 | Recurrente | Total |
| | Promejoras Barranquitas | Oeste | 1208 | 249 | Recurrente | Total |
| | Barranquitas Sur | Oeste | 3063 | 679 | Recurrente | Total |
| De entre el 30 y 40% de la población | 20 de junio | Noroeste | 3737 | 825 | Recurrente | Parcial |
| | Sarmiento | Noroeste | 5360 | 1230 | Recurrente | Parcial |
| | 12 de octubre | Suroeste | 3542 | 804 | Recurrente | Total |
| De entre el 20% y 30% de la población | Ciudadela | Oeste | 1256 | 339 | Recurrente | Total |
| | Barranquitas oeste | Oeste | 2250 | 518 | Recurrente | Total |
| | Estrada | Suroeste | 1255 | 292 | Recurrente | Total |
| | Santa Rosa de Lima | Suroeste | 7031 | 1719 | Recurrente | Total |
| | San Lorenzo | Suroeste | 6058 | 1591 | Recurrente | Total |

[4]Lo novedoso de los casos aquí analizados, ha sido la afectación de sectores tanto geográficos (sur) como sociales de la ciudad (clases medias) diferentes a los tradicionalmente inundados, y la construcción de la inundación como problema público que emerge en torno a las disputas en cuanto a la "responsabilidad" por el acontecer del desastre.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Chalet | Suroeste | 4032 | 976 | Recurrente | Total |
| | General Mosconi | Suroeste | 1456 | 359 | Recurrente | Total |
| | Centenario | Suroeste | 8815 | 2241 | Excepcional | Total |
| **De entre el 10% y 20% de la población** | Villa del parque | Oeste | 3783 | 934 | Excepcional | Total |
| | Barrio Roma | Suroeste | 2719 | 861 | Excepcional | Total |
| **De entre el 5% y 10% de la población** | U.P.L de Barranquitas | Oeste | 3982 | 1208 | Excepcional | Total |
| | Roque Sáenz Peña | Suroeste | 5582 | 1584 | Excepcional | Total |
| **Inferiores al 5%** | Pro adelanto Barranquitas | Oeste | 4234 | 1362 | Excepcional | Parcial |
| | Schneider | Suroeste | 1113 | 360 | Excepcional | Parcial |
| | Mariano Comas | Suroeste | 1592 | 562 | Excepcional | Parcial |
| | Juan de Garay | Suroeste | 4445 | 1352 | Excepcional | Total |
| | República del Oeste | Centro | 5867 | 2081 | Excepcional | Parcial |
| | Barrio sur | Centro | 6579 | 2369 | Excepcional | Parcial |
| | San Jerónimo | Suroeste | 3112 | 852 | Excepcional | Total |

Producción propia a partir de datos estadísticos estimados por Cepal (2003)

*Estimados por Cepal en base a Censo Nacional del año 2001

Un estudio de la CEPAL (2003) desarrollado en el contexto inmediato posterior al desastre de 2003, muestra como la tasa de desocupación en los sectores afectados, alcanzaba la cifra del 26.5% y que de los jefes de hogar encuestados el 16.8% contaban con ayuda social, previamente al desastre. Esta información puede complementarse atendiendo a algunos datos provistos por el censo 2001. A partir de sus resultados, es posible señalar que las diferentes vecinales afectadas, en el caso de la inundación de 2003, se caracterizan por un porcentaje alto de hogares con NBI, muy superiores al porcentaje promedio de la ciudad de Santa Fe para ese censo (13.9%), superando casi al tercio de los hogares de la vecinal en la mayoría de los casos (por mencionar algunos casos de diferentes vecinales del oeste de la ciudad: San Lorenzo -23.4%-, San Pantaleón -44%-, 12 de octubre -36%) y a la mitad de la población en uno de ellos (San Agustín, 54%).

Otro de los elementos que da especificidad a la inundación de 2003 frente a otras previas, es que los afectados no fueren solo los sectores populares, sino que también se vieron afectados vecinos pertenecientes a zonas de la ciudad con indicadores de NBI superiores a los del promedio de la ciudad (como Barrio Roma o Barrio Sur)[5]. Si bien se trata de grupos numéricamente minoritarios respecto del total de afectados, y que se caracterizan por haberse autoevacuado, se vuelven relevantes cuando se analizan las formas de protesta y para el análisis de los reclamos esbozados a los gobiernos municipales y provinciales de Santa Fe.

[5] Fuente: Censo 2001

Se considera en este artículo, que las formas de comprender el desastre de estos actores marcarán de forma específica el desarrollo de la arena posdesastre, movilizándose a partir de actos públicos, manifestaciones y escraches. Atendiendo a lo expuesto en la tabla expuesta a continuación, y a lo que se ha mencionado anteriormente, es posible señalar que son los afectados de los barrios que no se habían inundado de forma recurrente por inundaciones durante el siglo XX, es decir, "los inundados no tìpicos" quienes favorecerán el desarrollo de una juridificación del conflicto planteando un importante número de demandas de tipo civil pero también penal, exigiendo el juicio y cárcel de aquellos que consideran como responsables políticos del acontecer del desastre socioambiental de 2003, elemento que dará especificidad al conflicto ambiental en el posdesastre respecto de inundaciones anteriores.

Las fuertes diferencias entre los afectados nos muestran una sociedad desigual, que permanece espacialmente polarizada, en la que la mayoría de los hogares pobres asiente sus viviendas en la zona oeste, pese a las amenazas hídricas que la habitación en estas zonas implica. Si se analiza el período 2004-2007, se observa que pese a que estas zonas se consideran de alto riesgo hídrico, en el período denominado como de "reconstrucción" de la ciudad, los afectados vuelven a habitar las zonas impactadas por el desastre. Incluso observando la ciudad desde imágenes satelitales se observa que durante el período se produce una densificación del número de viviendas asentadas en los principales barrios (por tamaño y cantidad de población) de la zonas oeste y norte de la ciudad (Grand y Arrillaga; 2009).

*Dimensiones urbanas de la afectación*

Otro elemento que permite caracterizar a los sectores sociales afectados, es el referido a la distribución de la población en la trama de conectividad urbana. Si se observa atentamente el mapa de la ciudad de Santa Fe, es posible ver que la mayoría de las vecinales inundadas, se encuentran hacia el oeste de las vías del ferrocarril. A su vez, en los barrios afectados, las vías han funcionado como espacio para la evacuación y el encuentro de las personas afectadas, siendo las estaciones centrales (como la Belgrano, o la Mitre) los primeros sitios demarcados por el gobierno municipal para la relocalización de los vecinos afectados.

Esta situación, del vivir "detrás de la vía" tiene un peso simbólico, al menos en las ciudades y pueblos del interior del país, siendo estos espacios, los que por sus características (grandes extensiones de tierra deshabitadas de propiedad pública) han servido para el asentamiento de los sectores populares. A la desventaja social, se le agrega, la vulnerabilidad hídrica, y la ausencia de defensas o de mecanismos de gestión del riesgo, que puedan equilibrar estas desigualdades respecto de otros territorios.

El análisis de la población afectada por las inundaciones de Santa Fe, en 2003 nos lleva a concluir que la ciudad se encontraba espacialmente estratificada con anterioridad al desastre socioambiental. Observamos así, a nivel de la ciudad un proceso de segregación residencial, que potencia la vulnerabilidad de los actores sociales pertenecientes a los sectores populares. Katzman (2001) define a la segregación residencial como el *"proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea. Entre los factores más importantes que se invocan como antecedentes de estos procesos están el grado de urbanización y la urbanización de la pobreza, el grado de concentración de la distribución del*

*ingreso, las características de la estructura de distancias sociales propias de cada sociedad y la homogeneidad o heterogeneidad de la composición étnica, religiosa o por origen nacional de la población de las ciudades".* En el caso de Santa Fe, estos espacios han sido los barrios del oeste, y norte de la ciudad, en los terrenos más cercanos a las zonas de reservorio de los ríos.

El tipo de segregación que se produce aquí, es la que Carman et altri (2013) denominan como "*segregación por default"*, ya que refiere a un territorio de relegación, que dada la ausencia e ineficacia de las acciones del Estado para la regularización dominial y la relocalización en condiciones dignas de quienes habitan estas zonas expuestas al riesgo de inundación, profundiza la brecha para la integración con otros espacios y grupos sociales de la ciudad.

## LA PROTESTA EN LA ARENA 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)

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* y que he conceptualizado al inicio del capítulo.

Las grandes controversias, expresadas en el espacio público giraron en torno a si su causalidad, fue 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, será 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.

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 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".

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 afectados[6] (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 monetario[7].

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.

Atendiendo a los barrios a los que pertenecen los *piqueteros* inundados, es posible inferir que quienes llevaron a cabo los reclamos a partir de piquetes, fueron los sectores peor posicionados en términos económicos pero también sociales cuya vulnerabilidad se vió acentuada, a partir de la afectación por la inundación. Merklen (2006) señala tres factores que empujan a los sectores populares a la arena pública. En primer lugar, (a) la insuficiencia de ingresos, que los vuelve dependientes de los recursos cuyo acceso requiere un paso previo por el sistema político, luego (b) una distribución de los recursos efectuada siempre por debajo de las necesidades, y por último, (c) la imposibilidad de inscribir las formas de acceso al derecho,

[6] 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.

[7] 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 consolido, 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.

obligándolos a una negociación constante con las autoridades políticas. Para el caso de los afectados por la inundación, es posible señalar, que fueron los mas vulnerables, los primeros en acceder a los ofrecimientos de subsidio del Estado, lo que implicaba la firma de un acuerdo, donde se perdía el derecho a iniciar acciones legales por daños contra el Estado.

En los meses posteriores al fenómeno de 2003, comenzaron a producirse actos públicos cada martes, en reclamo de memoria verdad y justicia. Participaron de estos actos numerosos damnificados, acompañados por organizaciones de la sociedad civil de la ciudad tales como CANOA, Acción Educativa, la Casa de los Derechos Humanos, Caritas, así como diversas asociaciones gremiales y estudiantiles. Posteriormente se conforma la Asamblea Permanente de Inundados, que se sitúa en la plaza ubicada enfrente de la casa de gobierno provincial, presentando un reclamo de justicia, y con la finalidad de esclarecer las causas y responsabilidades por el acontecer del fenómeno.

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. Como señalan Soldano y Da Representacao, *"en la compulsa por apropiarse de estos, los actores producen y esgrimen estrategias identitarias, al tiempo que los requerimientos de gestión los espacios impulsan todo tipo de articulación de intereses" (2010; 83 ).*

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. La vía más importante, para la prosecución de reclamos, fue a partir de ese momento, la judicial ya que un gran número de damnificados presentó 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 masivos.

No solo la judicialización del conflicto favoreció la disminución de la movilización social, sino que también fue un elemento relevante el cambio de gestión de gobierno provincial, a fines del año 2003. De acuerdo a los testimonios relevados, es posible señalar que el acontecimiento histórico que señala el desprendimiento de una parte del colectivo, se produce tras la protesta social del 10/12/2003, momento en que dejó la gobernación Reutemann (Gobernador saliente) y ocupó su lugar Obeid (Gobernador entrante). A partir de

este momento, los grupos se dividen según las estrategias que desarrollan para relacionarse con la nueva gestión de gobierno y es posible distinguir a: (i) quienes protestan bajo el símbolo de la Carpa Negra (instalada en ocasión del segundo aniversario de la inundación en el año 2005) y (ii) aquellos que llevan adelante las movilizaciones conocidas como la "marcha de las antorchas". D´Amico (2013) señala que los miembros de ambos grupos sustentan distintas concepciones acerca de cómo deben relacionarse con la política. Mientras que desde la "marcha de las antorchas" sostienen una impugnación en términos globales del sistema político y judicial, renuncian a los subsidios otorgados por el gobierno y creen que el procesamiento de los culpables resolverá otras demandas que esbozan (justicia, cárcel a los culpables e indemnización), los "carperos" presentan una postura más flexible, en la que contemplan la posibilidad de diálogo y negociación con los nuevos funcionarios del gobierno.

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 sugieren. 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 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.

## CONCLUSIONES

En el trabajo se abordaron dos dimensiones a partir de las cuales es posible reflexionar sobre la emergencia de la arena posdesastre, tras el acontecer de la inundación de Santa Fe en el año 2003 y en la construcción de un campo ambiental en torno a la problemática de las inundaciones.

En relación a las poblaciones y sectores sociales afectados, se observa que son los que tienen posiciones desaventajadas en el espacio social, los mayoritariamente afectados por este tipo de fenómenos, a nivel local. Sin embargo, a diferencia de otras inundaciones previas que habían afectado a la ciudad, en el evento de 2003, se convirtieron en actores sociales que se presentan públicamente como inundados, muchos de ellos

pertenecientes a sectores medios, especialmente aquellos asentados en la zona sur y suroeste de la ciudad. Esta especificidad otorga particularidad, tanto a la caracterización de los sectores afectados, como a la dinámica que caracterizó a la construcción de la arena posdesastre, dado que serán estos sectores minoritarios de afectados, los que han tenido la mayor relevancia en la construcción de la inundación como un problema público en Santa Fe. Fundamentalmente, lo hicieron a partir de los siguientes elementos: a) la movilización social prolongada en el tiempo, b) la construcción de símbolos identitarios que mantuvieran visible la memoria de la afectación y c) el planteo de una variedad de demandas judiciales y recursos legales a los fines de obtener respuestas civiles y penales por lo que comprendían como una responsabilidad política en el acontecer del fenómeno.

En paralelo a este reconocimiento, se ha señalado que los sectores mayoritariamente afectados han sido aquellos que se inundan y se inundaron de forma recurrente en la historia de la ciudad: los sectores populares. Se consideró que estos actores -vulnerables en múltiples sentidos- ya se encontraban "afectados" previamente, especialmente desde el contexto social previo a la crisis de 2001, cuyos efectos en Santa Fe, se potenciaron con la inundación. Se observaba así que a los problemas típicos de los sectores populares, se les suma la exposición potenciada a riesgos de tipo socioambientales. En este sentido, es posible considerar que son doblemente vulnerables frente a las catástrofes. Una dimensión particular de esta vulnerabilidad, que ha sido analizada refiere a la segregación urbana, indicándose como esos sectores se han ubicado tradicionalmente en territorios de relegación, y como se han visto impactados espacialmente por el acontecer de los desastres analizados. Otro de los fenómenos observados, refiere al hecho de que en el posdesastre, los afectados, han vuelto a asentarse en los espacios inseguros, inundables y que incluso el número de viviendas ubicadas en las zonas consideradas de riesgo aumenten en el período posterior.

A diferencia de lo que muchas veces desde el sentido común se intenta imponer, de que los sectores populares "eligen" exponerse a las amenazas ambientales y sociales presentes en los territorios en los que se asientan con la finalidad de obtener beneficios sociales por parte del estado, esta particular evidencia –la de la reubicación, en el posdesastre, de los evacuados en las zonas de cota baja y con alto riesgo de inundación- puede considerarse un elemento que afirma la consolidación y persistencia de las desigualdades (Tilly; 2000), justificada simbólicamente por los afectados a partir de la valoración de la pertenencia social e identitaria a estos barrios y materialmente, en la incapacidad de ubicar sus viviendas en zonas más seguras de la ciudad.

Al mismo tiempo se observa el desarrollo de un círculo vicioso de vulnerabilidades, ya que el asentamiento en estas zonas de riesgo, los vuelve, a su vez, vulnerables a otras problemáticas socioambientales presentes en esos espacios: contaminación del suelo, el aire y el agua, deficiente recolección y tratamiento de los residuos, ausencia de redes cloacales, etc.

Atendiendo a la segunda dimensión analizada, que refiere a la conflictividad emergente durante la crisis y en lo que denomino como la arena posdesastre, se observa como los sectores sociales afectados utilizan formatos de protesta diferentes de acuerdo a las demandas esbozadas, pero también en relación al vínculo

que establecen con el Estado, de mayor o menor dependencia, y marcado por el modelo predominante de políticas sociales. En este sentido, es posible señalar que la posición social impacta en la sociabilidad política, planteando tensiones entre los sectores sociales, que esbozan demandas al estado de distinto tipo y que cuentan con diferentes y mayores activos para sostener el reclamo en el largo plazo.

Es posible señalar que los diferentes sectores sociales, cuentan con ventajas o desventajas al momento de protestar y reclamar por justicia, siendo los sectores más vulnerables los que cuentan con menos activos, o recursos para intervenir en la arena pública. Por ejemplo, por no contar con un acceso similar al de los sectores medios a los conocimientos expertos, ni con asistencia legal para defender sus derechos y por encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad para negociar con el Estado, ante los ofrecimientos de resarcimientos económicos a cambio de la renuncia al derecho de reclamar judicialmente posteriori. A su vez, y atendiendo ahora al plano simbólico, la recurrente exposición a este tipo de fenómenos y la vulnerabilidad que caracteriza a su vida cotidiana, condiciona sus expectativas sobre el riesgo, la incertidumbre y el bienestar, observándose que hay otros riesgos y peligros mas cercanos, que la afectación por un fenómeno de tipo hídrico o hidrometereológico.

Por último cabe mencionar, que los actores sociales que se movilizaron en la arena posdesastre, dirigieron sus cuestionamientos y demandas al Estado y éste desarrollo una serie de políticas públicas de gestión de riesgo y de atención frente al desastre, que privilegió cierto tipo de acciones, dejando pendientes otras. En este sentido, cabe mencionar que mientras que el reclamo de justicia y de verdad aun no ha sido resuelto, las acciones de asistencia directa se llevaron a cabo durante el desastre y el posdesastre. De todas formas, la distribución de la ayuda, y la resolución de las demandas de los actores sociales de diferente índole se llevaron a cabo a partir de un *"emergente sistema de desigualdad categórica: un sistema que distingue entre beneficiarios dignos de ayuda (estatal), y aquellos no merecedores de tal asistencia"* (Auyero, *2004; 16*), el cual no respondió a criterios de necesidad o urgencia, sino a los vínculos personales entre dirigentes barriales, referentes políticos y afectados, y al tipo de reclamo esbozado.

Cada uno de los puntos analizados a lo largo del artículo, nos permite cerrar el capítulo señalando la utilidad social del análisis de las problemáticas ambientales desde las ciencias sociales no solo para el estudio (interesante para el campo académico) de las transformaciones en las formas de comprender las relaciones entre naturaleza y sociedad, sino para explicar el funcionamiento de las sociedades contemporáneas. Ante los ojos del observador interesado y cargado con anteojeras sociológicas, el análisis del evento y sus impactos en la cotidianeidad permite ver, no solo las dinámicas sociales sino las acciones y opciones que, desde el Estado, se desarrollan para intervenir sobre la sociedad privilegiando la gestión pública de ciertos riesgos e invisibilizando otros.

**Fuentes**

CENSO NACIONAL DE HOGARES Y VIVIENDAS- AÑO 2001

CEPAL (2003) Evaluación del impacto de las inundaciones y del desbordamiento del río Salado en la Provincia de Santa Fe, Republica Argentina en 2003, LC/ BUE/L.185, Buenos Aires.

DESINVENTAR ARGENTINA. Informe Proyecto LA RED: Inventarios de Desastres en América Latina usando Desinventar. Acceso web: http://online.desinventar.org/desinventar/#ARG-20100902061544. Fecha de consulta: 12 de agosto 2015

1er DOCUMENTO DE LA CARPA NEGRA POR LA VERDAD Y LA JUSTICIA. Santa Fe. Julio 2003

**Bibliografía**

Auyero, Javier (2004). Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea: un ensayo etnográfico. *Nueva Sociedad*, (193), 133-146.

Auyero, Javier y Swistun, Débora (2008), *"Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental"*, Paidós, Buenos Aires.

Azuela, Antonio (2006), *"Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental"*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones sociales, México DF.

BECK, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós Ibérica.

Beltramino, Tamara (2011), *La construcción social de las catástrofes naturales en Santa Fe*, Tesis de grado inédita, Licenciatura en Sociología, Universidad Nacional del Litoral.

Beltramino, Tamara y Filippon, Carolina (2014) "Los riesgos en el tamiz de la agenda pública. El análisis de dispositivos de gestión de contingencias hídricas en Santa Fe", ponencia en el I congreso Latinoamericano sobre conflictos ambientales, UNGS, Buenos aires

Bourdieu, Pierre (2007): "Efectos de lugar", en *La miseria del mundo*. Argentina, FCE.

Carman, María (2011) "*Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires"*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

Carman, María, Viera, Neiva, Segura, Ramiro (2013) "Antropología, diferencia y segregación urbana" En *Segregación y diferencia en la ciudad*. FLACSO, Sede Ecuador: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Castel, Robert (2013) "Políticas de riesgo y sentimiento de inseguridad" en Castel, R., Kessler, G., Merklen, D y Murard, N. "Individuación, inseguridad, precariedad ¿Desintitucionalización del presente?, Paidós, Buenos Aires.

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

D´amico, Marcelo (2013b) "Las inundaciones en la ciudad de Santa Fe (Argentina). Una mirada desde la sociología del cuerpo y las emociones", RBSE Revista Brasileira de Sociología da Emoção, v. 12, n. 35, pp. 448-478, Agosto de 2013. ISSN 1676-8965.

Da Representacao, Natalia, & Soldano, Daniela (2010). Espacios comunes, sociabilidad y Estado. Aportes para pensar los procesos culturales metropolitanos. Apuntes de investigación del CECYP, (17), 79-96.

Douglas, Mary & Wildavsky, Aaron (1983) "Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers", University of California Press.

Farinetti, Marina (2002). "La conflictividad social despúes del movimiento obrero". *Nueva Sociedad 182*

Grand, Lucia y Arrillaga, Hugo (2009) "La construcción y reconstrucción de un territorio vulnerable ¿Una lección aprendida? 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.

Kaztman, Rubén (2001). *"Seducidos y abandonados: el asilamiento social de los pobres urbanos"*. En *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), Diciembre.

Maskrey, A. (1993). "*Los desastres no son naturales"*, La Red, Lima. Versión online consultada: http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/

Merklen, Denis (2006). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática* (Argentina 1983-2003). Buenos Aires, Editorial Gorla

Merklen, Denis y Munrad, Numa (2013) "Individuación, precariedad, inseguridad", Paidos, Buenos Aires.

Merlinsky, Gabriela (2013), *"Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo",* Fondo de cultura económica, Buenos Aires

Soldano, Daniela (2009). El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía. *Frederic, Sabina; Soprano, Germán (comps.) Política y variaciones de escalas en el análisis de la argentina Buenos Aires Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo*.

Svampa, Maristella & Pereyra, Sebastián, (2003), *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Editorial Biblos, Buenos Aires

Tilly, Charles. (2000). Acción colectiva. *Apuntes de Investigación del CECYP*, *4*(6), 9-32.

Tilly, Charles (2000) "La desigualdad persistente", Editorial Manantial.

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