

Jaime F. Erazo Espinosa, coordinador

# Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina



# Índice

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 3238 888  
Fax: (593-2) 3237 960  
www.flacso.org.ec

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-202-0  
Cuidado de la edición: María M. Pessina  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Crearimagen  
Quito, Ecuador, 2009  
1ª. edición: abril de 2009

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b>	
<b>Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina</b> .....	11
<i>Jaime F. Erazo Espinosa</i>	
<b>I. VIDA Y GESTIÓN EN LOS CENTROS HISTÓRICOS</b>	
<b>El centro histórico, del concepto a la acción integral</b> .....	31
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
<b>Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro en la periferia de México</b> .....	51
<i>Anne Collin Delavaud</i>	
<b>Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires</b> .....	73
<i>Silvia M. Fajre</i>	

II. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:  
POLÍTICAS Y DERECHOS

**Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión  
histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula** ..... 95  
*Nabil Bonduki*

**Reflexiones sobre el derecho a la vivienda  
en el Ecuador. Una revisión desde la realidad  
urbana y el derecho a la ciudad** ..... 137  
*Pablo Gago Lorenzo*

**Direito à moradia e questão habitacional no Brasil:  
o caso da cidade Estrutural** ..... 155  
*Brasilmar Ferreira Nunes e Inaë Magno da Silva*

**Construcción de la vida asociativa: estudio de caso de las  
políticas de vivienda social en la comuna de La Pintana** ..... 175  
*María José Pérez Bravo*

III. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:  
OTRAS LECTURAS

**Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador** ..... 195  
*Diego E. Aulestia Valencia*

**El hábitat residencial sustentable como punto de  
partida para la construcción de la ciudad** ..... 217  
*Norma Carnevalli Lobo*

**Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales  
entre familias de sectores populares y medios residentes  
en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina** ..... 233  
*Ma. Mercedes Di Virgilio*

**Integración social en programas habitacionales y  
urbanos chilenos como aporte a la integración  
social nacional (1996-2006)** ..... 259  
*Paola Siclari Bravo*

IV. TRANSPORTE MASIVO Y MOVILIDAD URBANA

**El derecho a la vida en la movilidad urbana y  
el espacio público en América Latina** ..... 293  
*Ricardo Montezuma*

**Metodología para estimar y monitorear reducciones  
de gases efecto invernadero en sistemas de transporte  
masivo urbano en el marco del Mecanismo de Desarrollo  
Limpio del Protocolo de Kyoto** ..... 301  
*Camilo Rojas García*

**Diseño urbano para reducir el uso del automóvil** ..... 317  
*Diego Hurtado Vásquez*

V. GESTIÓN Y PREVENCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES

**Los riesgos tecnológicos en el DMQ:  
la paradoja del desarrollo urbano y el síndrome  
de nuevos escenarios de riesgos y desastres** ..... 345  
*Jairo Estacio*

**Discrepancias institucionales y vulnerabilidad  
asociada en el valle de Los Chillos frente al  
peligro de lahares del volcán Cotopaxi** ..... 365  
*Tania Serrano y Florent Demoraes*

<b>Degradación, vulnerabilidad y riesgo hidrogeomorfoclimático en áreas urbanas de laderas . . . . .</b>	<b>381</b>
<i>Othón Zevallos Moreno</i>	
<b>Construcción política de un desastre natural. La inundación de la ciudad de Santa Fe en 2003 . . . . .</b>	<b>407</b>
<i>Silvia Esther Fontana</i>	

# Construcción política de un desastre natural. La inundación de la ciudad de Santa Fe en 2003

Silvia Esther Fontana\*

## Resumen

En muy pocas horas el agua se adueña de una población. Son momentos en los que se pierde la cotidianeidad habitual de cada habitante, viéndose la vida de todos (o casi todos) paralizada ya que, directa o indirectamente, todos son afectados por la inundación.

Este tipo de sucesos provocados por la naturaleza pueden mostrar la capacidad del gobierno para dar respuesta a los problemas que emergen o, por el contrario, pueden poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones que resultan entonces incapaces de dar una respuesta. Vemos así que el impacto que genera un hecho de estas características en la sociedad, es una combinación de las amenazas de la naturaleza, de la vulnerabilidad de la población y de los daños potenciales, generando diversos tipos de respuestas por parte de los gobernantes de turno y de la población damnificada.

En el presente trabajo persigo identificar las acciones del gobierno durante la inundación haciendo referencia a “lo que se podría haber realizado para evitar la catástrofe” y cómo actuaron los diversos niveles de la administración estatal en el otorgamiento de ayuda humanitaria. También pretendo describir cómo se fue construyendo la identidad del Gobierno alrededor de la inundación.

Palabras clave: inundación, catástrofe, desastre Santa Fe, gestión del riesgo

---

\* Lic. en Ciencia Política, Espec. en Docencia Universitaria y Mag. en Antropología. Becaria Doctoral de la Universidad Católica de Córdoba (UCC).

## Introducción

La ciudad no es sólo un perímetro dentro del cual las personas viven, trabajan, se pasean, se enamoran o mueren. No es sólo un espacio donde lo privado y lo público marcan su diferencia y entrecruzamiento.

La ciudad es el contorno diseñado por las representaciones que los hombres hacen de ella, la ciudad es más que la gente.

(Wolf citado por Falchini, 2005)

En abril del 2003 se produjo una inundación en la Ciudad de Santa Fe (Argentina) que fue considerada como una catástrofe por la cantidad de evacuados, víctimas y grandes pérdidas económicas. Santa Fe ciudad está ubicada en un área donde confluyen el Río Paraná y el Río Salado por lo que a lo largo de la historia ha sobrellevado una serie de crecidas de estos ríos, pero ninguna de la magnitud alcanzada por este desastre desatado a fines de abril del año 2003.

Este tipo de suceso catastrófico provocado por la naturaleza puede mostrar la capacidad del gobierno para dar respuesta a los problemas que emergen o, por el contrario, pueden poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones que resultan entonces incapaces de dar una respuesta.

Una catástrofe como ésta es el resultado de la recurrencia de un sinnúmero de agentes, no debiendo solo en la naturaleza encontrar la causa, sino también en la implementación o no de políticas públicas a tal fin. Políticas que no solo deben implementarse sobre la cuenca del río en sí, sino también sobre gran cantidad de factores como son la deforestación, el modelo agrario y de cultivos, la planificación territorial, entre otros.

Una de las creencias populares que se tejieron alrededor de esta inundación, es que fue provocada por la falta de inversión del gobierno provincial para evitar que el Río Salado se desbordara ante la incesante lluvia.

El impacto que genera una catástrofe en la sociedad es una combinación de las amenazas de la naturaleza, de la vulnerabilidad de la población y de los daños potenciales. Por lo tanto, no podemos dejar de considerar, en el

caso bajo estudio, las decisiones políticas que se tomaron antes y durante la inundación como también los programas de prevención posteriores.

El objetivo que persigo es identificar las acciones del gobierno durante la inundación y cómo actuaron los diversos niveles de la administración estatal en el otorgamiento de ayuda humanitaria. También pretendo describir cómo se fue construyendo la identidad del Gobierno alrededor de la inundación a través de los puntos de vista de diversos agentes estatales que participaron durante y después del desastre y, también, a través de los puntos de vista de muchos otros agentes involucrados en el mismo.

Quiero destacar que cuando hago referencia al nivel político hablaré de gobierno y no de Estado, porque pretendo referirme a quienes ejercieron el poder durante la inundación del 2003. Esto se debe a que el Estado está conformado no solo por quienes ejercen el gobierno (nacional, provincial o municipal), sino también por el territorio nacional y por sus habitantes, quienes fueron los afectados frente a esta catástrofe.

La investigación, de la que forma parte esta ponencia, se realizó de acuerdo a los lineamientos del método cualitativo a través del enfoque etnográfico tomando en consideración la perspectiva del actor.

## 29 de abril del 2003: los hechos y las causas

Ese día la ciudad de Santa Fe quedó bajo las aguas del Río Salado. Durante el mes de abril del 2003 la Ciudad fue azotada por una serie de intensas lluvias que trajeron como consecuencia que fuera afectada por inundaciones producidas por el desborde del Salado.

El mismo, llegó a tener caudales cercanos a los 3.000 metros cúbicos por segundo, sumiendo a un tercio de la ciudad a quedarse bajo las aguas. Como resultado del avance de las aguas aproximadamente 150.000 habitantes debieron abandonar sus hogares porque se encontraban en situación de riesgo y unas 30.000 viviendas quedaron bajo las aguas, de las cuales 4.000 se destruyeron totalmente y encontrándose la mayoría de ellas en situación de precariedad. A su paso también se perdió un sinnúmero de ganado y se arruinaron una gran cantidad de huertas debido a que las aguas del Río Salado son salitrosas y deteriora las

tierras, haciendo inutilizables especialmente aquellas que son aptas para los cultivos.

Esta inundación se convirtió en una catástrofe que sumó una serie de víctimas, daños y significativas pérdidas económicas para los habitantes santafesinos:

el hecho de considerar las implicancias socioeconómicas de un fenómeno natural va más allá de contabilizar las pérdidas económicas y humanas. Se trata de examinar el porqué de la vulnerabilidad de ciertas sociedades o sectores sociales ante un evento de orden natural. Dicha vulnerabilidad está determinada por factores de índole social, político y económico que hacen que un fenómeno físico se convierta en un proceso catastrófico para la sociedad (Desastre y Sociedad, 1994).

Las aguas penetraron a la ciudad por el lado noroeste de la vía de circunvalación, donde hay una discontinuidad debido a no haberse construido un terraplén de defensa, y luego siguió hacia el sur, lo que hizo que se anegasen las zonas bajas de la ciudad.

El Río Salado tuvo su pico de crecimiento hasta los ocho metros produciendo su desborde la rotura de las defensas de la ciudad, lo que originó una corriente que sumergió a la ciudad bajo las aguas afectando a las poblaciones que se encuentran en la zona central y norte de la Provincia.

Miles de familias obligadas a vivir con el agua perdieron las pertenencias de toda una vida y muchas de ellas debieron resignarse a convivir en centros de evacuados organizados muchas veces precariamente.

A la par de la desesperación y buscando alguna explicación al desastre ocasionado, se podía escuchar y leer que el agua había entrado a la Ciudad debido a que “la obra no se terminó” (Moro et al., 2005: 17). Esta pudo haber sido una de las causas de lo sucedido, pero debemos tener en cuenta que una catástrofe no solo tiene causas antrópicas sino también naturales.

Entre las causas naturales que llevaron a la extraordinaria crecida del Río Salado encontramos a las intensas lluvias provocadas en la cuenca baja del río que provocaron la saturación de las napas. Otro factor natural importante que es tenido en cuenta es el “cambio climático” presente en la zona del desastre que ocasionan las incesantes lluvias.

Las causas antrópicas pueden encontrar su respuesta en el uso indebido y no regulado de los suelos. Esto es debido a los cambios en las prácticas agronómicas, especialmente por la saturación de los suelos, el uso de agroquímicos sin límites, el cambio en las técnicas de cultivo. Estas acciones llevan a modificar y limitar la capacidad de permeabilidad de los suelos.

La construcción de obras civiles con el fin de contener el cauce del río como para defender a la Ciudad de las crecidas del mismo, también son causas no naturales que llevan a encontrar otra explicación del porqué sucedió esta catástrofe. Entre estas obras se encuentran el Puente de la Autopista Santa Fe-Rosario y la famosa obra sin concluir, a la cual los santafesinos consideran una de las principales culpables y encuentran en el gobierno al culpable de no haberla ejecutado.

### **El Gobierno y la inundación: la trama institucional**

El Gobierno de la Provincia de Santa Fe definió a la situación vivida en el año 2003 de la siguiente manera: “La Provincia de Santa Fe fue azotada por inundaciones que se fueron produciendo en el corriente año, verificándose los extremos del drama a partir del ingreso masivo de las aguas el 29 de abril último haciendo epicentro en la ciudad capital” (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003: 4).

Ante esta realidad el Gobierno Provincial decretó el mismo 29, el estado de emergencia debido a la crisis hídrica de magnitudes extraordinarias que afectó especialmente a la Ciudad de Santa Fe, acción fundamentada en la Ley 8094 que faculta al Poder Ejecutivo para ello.

Debido a esa gran masa de agua que se instaló en la ciudad, “el Gobernador decidió que se realicen ocho voladuras en sectores de la circunvalación Mar Argentino y en el terraplén Irigoyen, ubicado en el extremo oeste y sur de la ciudad” (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003: 8).

Con esta decisión tomada desde el Ejecutivo Provincial comenzó a aliviarse, en un primer momento, la situación de la ciudad.

El Gobierno y sus diferentes estamentos crearon diversos Comités ad hoc para organizarse frente a la catástrofe. La idea de la creación de los

distintos comités era hacer frente mancomunadamente a la emergencia social santafesina. Algunos de ellos cumplieron con su objetivo mientras que otros se mostraron inoperantes, ineficientes y caóticos. Alrededor de la inundación nacieron el Comité de Crisis, el Comité de Emergencia, el Comité Hídrico, el Comité Estratégico, los que estuvieron conformados por miembros de los diversos ministerios del Gobierno Santafesino.

Este dispositivo gubernamental fue una respuesta ante la emergencia que se hacía presente, pero la improvisación debido a la falta de previsión de una catástrofe llevó a un mal manejo del riesgo y a que las acciones se convirtieran en débiles, confusas y muchas veces contradictorias.

Otra de las estrategias adoptadas fue contar con la colaboración de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. El objetivo del apoyo de estas Fuerzas era la de brindar su colaboración y ponerse a disposición de las autoridades gubernamentales.

La participación de las Fuerzas Armadas y de Seguridad fue cuestionada por muchos ya que no se estaba de acuerdo con que la asistencia se militarizara aunque sin dar justificación al respecto. A diferencia de esta posición, especialmente manejada por los medios de comunicación social (Mecos), en una de las entrevistas realizada a voluntarios de una organización no gubernamental (ONG) se señala que la militarización fue una ayuda importante en cuanto a lo logístico, pero sí se argumenta que esta forma de asistencia fue negativa debido a los recuerdos que a muchos les trajo el sentir los helicópteros sobrevolando la ciudad y ver uniformados por todas partes.

En cuanto a los antecedentes de lo sucedido, el informe realizado por la Comisión Económica para América Latina (Comisión Económica para América Latina, 2003), al analizar las causas de la inundación plantea que el período de retorno de este fenómeno se sitúa en poco más de 200 años (Cepal, 2003:10). Con respecto a este mismo tema un ex funcionario<sup>1</sup> del Gobierno Provincial relataba durante la entrevista que le realicé, lo siguiente:

1 El funcionario al que entrevisté, durante la inundación ocupaba un cargo dentro del Poder Ejecutivo Provincial. El período de gobierno de la Gestión Reutemann fue entre 1999 y 2003. He reconstruido las entrevistas realizadas ya que no fueron grabadas.

Funcionario: - (...) la recurrencia con la que se produce este tipo de inundaciones es de aproximadamente entre 400 y 500 años, imagínate que la que se tiene como referencia data de la época de la fundación de Santa Fe<sup>2</sup> por lo cual no era previsible. Existe un informe técnico que el INTA<sup>2</sup> envía al gobierno en el que manifiesta que no era predecible lo ocurrido (Fragmento de entrevista realizada el 13/07/2006).

Al respecto de la previsibilidad o no de la inundación no existe una uniformidad de criterio. En disonancia con lo planteado por la CEPAL y el INTA, existe un trabajo realizado por Gerardo Rico y Fernando Portillo, en el que exponen que:

(...) hubo posibilidades de previsibilidad del fenómeno.

Si bien no se contó con un pronóstico a tiempo real (...), en marzo del 2003, el Sistema de Alerta Hidrológico de la Cuenca del Plata, dependiente del Instituto Nacional del Agua, formulaba una alerta temprana mediante monitoreo y evaluación satelital que advertía sobre posibles situaciones de riesgo hídrico sobre la cuenca del Salado (Rico y Portillo, 2004: 87-88).

Aunque en el mismo informe se transcribe una entrevista hecha a quien se desempeñaba como Coordinador Logístico del Sistema Federal de Emergencia (SIFEM) en la que recalca que “la problemática planteada por el desbordamiento del Río Salado, en el mes de abril fue imprevista” (Rico y Portillo 2004: 49).

Son numerosos los testimonios que ponen en tela de juicio la eficiencia en la actuación del gobierno como otros muchos también dejan ver que el fenómeno de esta inundación fue algo eventual. En este sentido, las narraciones que hacen los actores involucrados en esta catástrofe nos muestran cómo cada uno de ellos construyó su identidad alrededor de lo acontecido. Aquí muchos se adscribieron a los argumentos referidos por el Gobierno mientras otros tantos se diferenciaron de lo dicho y lo cuestionaron.

2 INTA son las siglas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, es un organismo perteneciente a la órbita del gobierno nacional, creado en 1956 (INTA, 2006).



Esto se vincula con distintos factores. Por un lado la inundación fue una ocasión en la que se dirimieron réditos de índole político partidario y, por el otro, también se pusieron de manifiesto las distintas trayectorias de los actores y el grado de involucramiento en la inundación. Sin embargo, quisiera señalar que la heterogeneidad de las distintas opiniones pone en evidencia los grises y matices con que las relaciones sociales son percibidas y orientadas por los diferentes agentes sociales. Esto conlleva a la imposibilidad de argumentar la existencia de una creencia homogénea que atraviese uniformemente a un conjunto de agentes. Sin embargo, resulta interesante indagar sobre aquellas creencias que se convierten en hegemónicas en determinados momentos, y cómo esto contribuye a que se (auto)marquen ciertos rasgos como característicos de ciertos contingentes sociales y así construir una identidad determinada.

Veamos. El estudio que más polémicas causó fue el elaborado por la Universidad Nacional del Litoral (UNL) titulado “La crecida extraordinaria del Salado: causas naturales y antrópicas que provocaron la inundación de la ciudad de Santa Fe”, y que fuera aprobado por el Consejo Directivo de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas (FICH) de la UNL. Este documento pone de manifiesto que la “Falta de datos, inexistencia de programas de monitoreo, obras inconclusas, carencias de regulaciones, falta de control y de planes de contingencia<sup>3</sup>, no son más que el crudo reflejo de políticas del Estado que no priorizan adecuadamente los recursos o lo hacen desde una mirada alejada de las necesidades de la gente”.

El funcionario entrevistado al consultarle sobre este estudio manifestó desconocerlo. Es de destacar que los signos políticos que gobernaban la Provincia, la Ciudad y la Universidad no pertenecían al mismo partido político, mientras el Gobernador y el Intendente pertenecían al Partido Justicialista, el Rector de la Universidad pertenecía a Franja Morada que responde a la Unión Cívica Radical.

Por otro lado, vemos que el Gobernador de la Provincia estuvo presente durante la inundación, tanto en el campo en el que sucedían los hechos como en los medios de comunicación desde donde se le solicitaban sus declaraciones. Mientras que en una revista haciendo referencia a la pre-

3 Negrita en el original.

sencia física del Gobernador santafesino durante la inundación, decía: “Cuando los medios se fueron y ya no había cámaras de tévé ni fotógrafos cerca, el ex piloto de Fórmula 1 tomó su propio bote y, a las 3 y media de la madrugada fue a bajar gente de los techos” (Semana, 2004).

Resulta interesante cómo se construye la identidad del gobernador. Lo que se señala es la importancia de su presencia durante el desarrollo de la catástrofe. Pero a pesar de reconocer la importancia de la presencia del gobernador, los entrevistados retoman la duda de la responsabilidad del gobierno por la omisión de acciones preventivas que pudieran haber evitado la inundación.

Lo que queda en claro es que la obra que debería haberse hecho para la contención del río no fue llevada a cabo. Ahora queda en duda que si la construcción se hubiera hecho ¿podría haber parado la furia del Salado?

En un artículo divulgado en una Publicación de Amnistía Internacional, la autora plantea que las aguas dejaron al descubierto “la real dimensión de retirada del Estado: eliminación de partidas para obras hidráulicas, obras inconclusas, carencia de regulaciones” (Falchini, 2005: 32).

Sin embargo, desde la perspectiva de los agentes gubernamentales, las condiciones estructurales en las que se desarrollaba la gestión eran sumamente críticas en un país que hacía sólo un año había tenido una crisis de una magnitud considerable lo que había minado no solamente las arcas estatales sino también la credibilidad y legitimidad de “los políticos”. Al respecto de la posibilidad de haber decidido el gobierno a terminar la obra inconclusa sobre el Río Salado el Funcionario entrevistado me decía:

Funcionario: - Te podés imaginar si hubiéramos decidido hacer la obra en un momento en el que la situación del país era crítica, donde cada vez había más pobres y donde Santa Fe tomó la decisión de no emitir bonos. Es una obra multimillonaria. Nosotros como gobierno podemos explicar lo que hicimos y las razones por la que lo hicimos. (Fragmento de entrevista realizada el 13/07/2006).

En este fragmento, el funcionario no sólo se refiere a la crisis social, económica e institucional que afectó al país a fines de 2001, sino que también pone de relieve la situación de exclusión por la que estaba atravesando.

do la Argentina en el 2003. Ulrich Beck (citado por Arito y Jacquet, 2006: 11) plantea que la modernización puso en riesgo todas las formas de vida incluyendo aquí a las grandes catástrofes.

En este contexto de exclusión, es donde el gobierno debió optar entre tener en cuenta la situación económica que generaba cada vez más pobreza o construir una obra.

Es interesante analizar también las consecuencias que esta falta de prevención tuvo para el gobierno provincial. Es dable suponer que, ante la magnitud de la catástrofe y las culpas que se le atribuyeron al gobierno, este disminuyera su legitimidad considerablemente. En este sentido, una nota firmada por Miguel Bonasso concluye diciendo “Nadie puede asegurar, ante una tragedia de esta magnitud, que las aguas no acaben llevándose al gobernador” (*Diario Página/12* - 18/05/2003). Realidad que no fue tal ya que Carlos Reutemann dejó su gobierno según los plazos establecidos constitucionalmente pasando a ocupar el cargo de Senador Nacional por Santa Fe, cuya elección fue posterior a la inundación y la cual, según me comentó el Funcionario entrevistado, ganó por más del 50% de los votos; “en los mismos barrios donde hubo gente que perdió la vida (en referencia a la inundación que azotó esta ciudad y alrededores en el año 2003). Reutemann sacó el 67% de los votos en las últimas elecciones” (SantaFeOnline, 2006)

Este comportamiento electoral de los votantes santafesinos debe ser entendida “desde donde ellos residen, en las circunstancias que los rodean” (Goodin y Klingemann, 1996: 337) por ello debemos recordar que el pueblo santafesino se encontraba en un estado de necesidad. Este estado no era solo a causa de la crecida del Salado sino también la pobreza que se había instalado en la Ciudad como consecuencia de las políticas neoliberales de los noventa y de la crisis desatada en el 2001.

Volviendo al tema de la relación del gobierno con la inundación, hubo responsabilidades no solo a nivel provincial sino también a nivel de gobierno municipal. Entonces podemos preguntarnos, y la Municipalidad ¿qué hizo? Marcelo Álvarez, Intendente de la Ciudad de Santa Fe el mismo 29 de abril de 2003 a la mañana, cuando ya algunos barrios habían comenzado a inundarse, a través de un programa radial de LT10 pidió a los habitantes santafesinos que se quedaran en sus casas porque no iba a pasar nada grave.

A poco de haber realizado esta afirmación, la Municipalidad debió declarar a la ciudad en emergencia hídrica, calificando a la situación que se estaba comenzando a vivir como altamente crítica, situación que llevó al Intendente a tener que reconocer lo que estaba sucediendo.

Algunos medios manifestaron que el mismo Intendente fuera del aire confesaba que contaba con información cierta sobre la gravedad de lo que ocurría en la ciudad pero se negaba a mostrar esta realidad (Moro et al., 2005: 58).

Los Mecos, los diversos informes a los que tuve acceso y la misma población a través de las entrevistas realizadas mostraron a un Intendente desaparecido durante la inundación, incapaz de asumir sus responsabilidades a diferencia del Gobernador que adecuadamente o no se mostró actuando durante el desenlace de los hechos.

Si volvemos a las declaraciones del Intendente, y nos paramos frente a la política desde su acción argumentativa de llegar a un público con el fin de convencerlo, “la política se convierte en el elemento que produce sentido como discurso; a partir de la palabra dada, se puede convencer a un auditorio o grupo social” (Pérez-Taylor, 2006: 163). Así vemos que el mismo Intendente se ahogó en sus propias palabras al pedirles tranquilidad a los habitantes santafesinos y al minimizar las consecuencias que traerían las intensas lluvias que se estaban produciendo por esos días. Discurso y política, a decir de Pérez-Taylor, son una “dualidad insuperable” (Ibíd.: 164) ya que la política existe porque existe una sociedad receptora del discurso y acepta lo que es dicho.

La sociedad santafesina aceptó el discurso del Intendente el cual estaba disociado de la realidad que la ciudad estaba viviendo. “Discurso y realidad se convierten en la esencia de la memoria para dejar evidencia de su existencia” (Ibíd.: 121).

Con el tiempo y cumpliéndose casi tres años de la inundación, en el año 2006, Marcelo Álvarez fue procesado bajo la figura de estrago culposo por el juez santafesino Jorge Patrizi junto a otros dos funcionarios quienes durante la catástrofe desempeñaban las funciones de Ministro de Obras Públicas de la Provincia y Director de Hidráulica Provincial. Los tres funcionarios han sido procesados como promotores del delito de estrago culposo agravado por la muerte de 18 personas (Diario La Opinión

–Rafaela– 29/04/2006). Sin embargo, el Juez de la causa los eximió de culpa.

### El Ministerio de Salud y Medio Ambiente: su participación

Ante la situación que se vivía, el sector salud ocupó un lugar estratégico durante la inundación. El Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Provincia estableció un Plan de Contingencia “ante un escenario de pérdida total” (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003: 13). Puede observarse que las conjeturas que se pudo hacer en el área de salud en las primeras horas de la catástrofe no eran nada alentadoras, a diferencia de lo manifestado por el Intendente Álvarez quien prefería ocultar lo que estaba desatándose en Santa Fe.

El Ministerio estableció un objetivo claro de trabajo “debían garantizarse los niveles de salubridad de la población afectada que había sido desplazada de su vivienda habitual y evitar la propagación de enfermedades prevenibles en la población en general” (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003: 19).

Inmediatamente el mismo 28 de abril se declaró la emergencia sanitaria provincial. El área de salud provincial enseguida puso en marcha el cumplimiento de la Ley de Defensa Civil a partir de que consideró responsabilidad indelegable del Estado la salud y el bienestar de la población.

Luego de anunciar la emergencia sanitaria y ante la necesidad de cuantificar la cantidad de damnificados y la singularidad de cada caso, se elaboraron padrones a partir de diversas bases de datos que se disponían (Rentas, SIEMPRO, Registro Civil, Catastro, entre otras) (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003).

Eran muchas las tareas que competían a este sector. Así, la cartera de salud provincial contó desde el comienzo con la ayuda de su par nacional, contando con la presencia permanente en la Ciudad de Santa Fe del Ministro de Salud de la Nación, Dr. Ginés González García, y su equipo de sanitaristas junto con ayuda en medicamentos e insumos. De manera

conjunta, Nación y Provincia, conformaron el Centro de Operaciones de Salud (COS) cuyo objetivo fue “minimizar los riesgos epidemiológicos y maximizar los servicios brindados a los damnificados” (Rico y Portillo, 2004: 95), encargándose de centralizar toda la información y acciones relativas a salud durante la catástrofe.

¿Cómo hacía el Ministerio de Salud de Santa Fe para informar y difundir sus acciones entre los afectados? Entre las acciones que se dispusieron estuvo la habilitación de una línea telefónica 0800 (línea gratuita) a fin de que los afectados por la inundación durante las 24 horas hicieran consultas sanitarias. A esto se le sumó una serie de publicaciones y comunicados de prensa a fin de que la población tomara conciencia de los riesgos sanitarios y pudiera prevenirlos.

No sólo la capacitación llegaba a quienes fueron damnificados, también las actividades estuvieron dirigidas a voluntarios, profesionales, responsables de centros de evacuados como también se capacitó a quienes debían retornar a sus hogares luego de haberse evacuado.

Las ONGs Médicos sin Fronteras y Médicos del Mundo cuestionaron la falta de organización e impericia del Gobierno Provincial valorando en consonancia a los voluntarios que acudieron a la zona.

Se detectó la necesidad de brindar contención psicológica a la población afectada directa e indirectamente. Se incorporó para la asistencia durante la inundación a psicólogos, psicopedagogos y psiquiatras que fueron coordinados desde el Colegio de Psicólogos de Santa Fe. Entre las entrevistas realizadas durante mi trabajo de campo, dos psicólogas<sup>4</sup> me decían:

Alicia: - Nosotras en realidad en el momento de la inundación trabajábamos en el ámbito público ad honorem como psicólogas en el Hospital Iturraspe (...)

(...) a los dos días<sup>5</sup> por radio empiezan a convocar psicólogos, psicopedagogos, que se acerquen al colegio que iba a ser la base para el auxilio y es como que eso me acuerdo que nosotras hablábamos ... che pero y ¿vamos? Porque nosotras estábamos recién recibidas, y ¿vamos? y ¿dará?

4 Alicia y Mercedes (no son sus nombres reales) son Licenciadas en Psicología que durante la inundación recién estaban recibidas y habían comenzado con sus primeras inserciones laborales. Ya pasada la inundación quedaron contratadas por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe para la atención de quienes habían resultado afectados durante la catástrofe del 2003.

Bueno vamos qué podemos hacer...

Mercedes: - (...) en el colegio se concentran todos los psicólogos que llegaban del país no sólo los de acá digamos (...) entonces desde el centro del colegio de psicólogos se delega tantos profesionales como la cantidad de gente y eso empieza eso era una de las funciones, y otra era rotar en forma pasiva y activa en situaciones de crisis con gente que llamaba por teléfono desesperada (...) (Fragmentos de entrevista realizada el 10/07/2006).

Esta contención y ayuda no solo fue desarrollada en el momento del impacto de la inundación sino que continuó con posterioridad a la misma, ya que la mayoría de quienes habían colaborado voluntariamente fueron contratados por el Gobierno a fin de continuar con la asistencia a los afectados a través del Programa Acompañando a la Gente:

El objetivo del proyecto fue conocer la situación de salud física y psíquica de la población afectada por las inundaciones, para desarrollar acciones de prevención de enfermedades, atención primaria de la salud y estrategias de derivación en problemas de mayor magnitud (Ministerio de Salud y Medio Ambiente, 2003: 28).

El tema de la salud mental, según el Ministro de Salud de la Provincia en referencia a las consecuencias que tendría la inundación sobre la población, fue advertido por el Gobernador quien promovió esta serie de medidas con el fin de mitigar las secuelas.

Los Mecos y la mayoría de los informes analizados muestran la organización y la efectividad de respuesta que tuvo el Ministerio de Salud y Medio Ambiente Provincial ante la inundación. Esta misma posición fue adoptada por el Ministro de Salud de la Nación a través de un Resumen Ejecutivo publicado el 30 de junio del 2003 en el que pone de relieve las acciones y medidas llevadas adelante en las zonas afectadas y el que concluye afirmando que ésta fue “La Catástrofe Sanitaria Que No Fue”.

## A modo de conclusión

Vemos que los diversos niveles de Gobierno (nacional, provincial y municipal), ante la situación de catástrofe vivida en abril del 2003 debieron gestionar acciones, estrategias, recursos para poder hacer frente a los momentos que por esos días se vivían. Se debieron atender las necesidades que comenzaron a incrementarse y que en este contexto se mostraban como de magnitud.

Las distintas áreas del Gobierno buscaron dar respuestas a las necesidades, las que no fueron uniformes ya que en algunos casos fueron eficientes pero en otros fueron desordenadas e imprecisas.

Para el gobierno, a diferencia del resto de la sociedad, las causas de la inundación se debieron a las lluvias incesantes que se produjeron durante los primeros meses del 2003 en la Ciudad de Santa Fe, esto los llevó a ser considerados por parte de la sociedad como los “otros” en esta catástrofe. El gobierno en general especificó lo que había sucedido como una catástrofe natural, lo cual no les habría permitido realizar acciones tendientes a evitarla. Lo que se buscaba de alguna manera era deslindar sus responsabilidades trasladando la culpa a la naturaleza.

Debemos considerar que, dentro de un gobierno existen distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal), distintas reparticiones (ministerios, secretarías, direcciones, etc.), distintas instituciones (universidad, INTA, INA, etc.), distintas visibilidades (presidente, gobernador, intendente, ministros, secretarios, etc.), distintos contextos, distintos partidos políticos, distintas líneas al interior de los partidos, lo que hace que las acciones u omisiones, las culpas y las responsabilidades no sean monolíticas ni homogéneas frente a una emergencia, más allá de la letra de la ley.

Cuando Godelier (1998) plantea la retracción que ha sufrido el Estado, en la mayoría de los casos se ha debido al avance del mercado, poniendo en evidencia que las políticas implementadas por los gobiernos ponen al descubierto la vulnerabilidad de la sociedad ante la mínima irrupción de agentes externos. Esta vulnerabilidad de la sociedad no solo queda en evidencia en lo material sino en las condiciones socio-urbanas de la ciudad afectada.

5 Se refiere a dos días de la inundación, es decir al 01/05/2003

En el caso santafesino se puso de manifiesto que un agente externo, como fueron las incesantes lluvias que se habían desatado desde fines del 2002, mostraron una sociedad vulnerable en la que la política de construcción de un terraplén en el Río Salado no finalizado desenmascará que las condiciones de esta obra pública no eran las óptimas.

También es de destacar que los Mecos fueron construyendo la imagen del “gobierno” y de “los políticos” como homogénea, situación que se vio replicada también desde el sentido común de los ciudadanos. Los Mecos mostraron a un Gobernador (Reutemann) y a un Intendente (Álvarez) como a imagen y semejanza uno del otro. Pero la realidad mostró a dos personalidades que asumieron su rol de gobernante de diversa manera. Uno, el Gobernador, se “metió en la inundación”; mientras que el otro, el Intendente, se “escondió en la inundación”. Los Mecos construyeron la imagen de ambos y de sus respectivos gabinetes como “los irresponsables”, siendo que uno de ellos y su equipo, bien o mal, salieron a hacerse cargo de la situación.

Otra razón de la importancia del cumplimiento de los deberes gubernamentales es que cuando se produce un desastre, como en el caso de Santa Fe lo fue la inundación, se ve afectado todo el patrimonio público de la sociedad. Y es ante esto que la gestión pública es significativa e indelegable para la prevención y mitigación de las catástrofes (Gurevich citado por Arito y Jacquet: 2006: 27). Es importante a su vez que luego de una catástrofe y ya superada la situación de emergencia se evite el olvido ya que es el recuerdo y la memoria los que “se convierten (...) en la capacidad que tiene una sociedad para denotar sentido en el presente” (Pérez-Taylor, 2006: 120).

En las voces de quienes gobernaban la ciudad, la provincia y el país existe coincidencia en destacar la solidaridad que se despertó en Santa Fe. Esta solidaridad ayudó a que la desorganización del Gobierno no generara otra catástrofe: la catástrofe de la falta de un plan de emergencia hídrica en una ciudad rodeada por dos ríos, el Paraná y el Salado.

## Bibliografía

- Arito, Sandra y Mónica Jacquet (2006). *El trabajo social en situaciones de emergencia o desastre*. Buenos Aires: Espacio.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2003). *Evaluación del impacto de las inundaciones y del desbordamiento del Río Salado en la provincia de Santa Fe, República Argentina*. Santiago: CEPAL.
- Desastre y sociedad (1994). “Especial: desbordes, inundaciones, diluvios”. *Desastre y Sociedad*. n° 3, año 2. Disponible [07.03.2006] en <http://desenredando.org>
- Falchini, Adriana (2005). *El nombre de las cosas. Publicación de Amnistía Internacional Argentina*. Documento en línea disponible [07.03.2006] en [www.amnesty.org.ar/educacion](http://www.amnesty.org.ar/educacion)
- Godelier, Maurice (1998). *El enigma del don*. Buenos Aires: Paidós.
- Goodin, Robert y Hans Dieter Klingemann (eds.) (2001). *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Itsmo.
- Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe (2003). *La catástrofe sanitaria que no fue. Inundaciones en la provincia de Santa Fe – año 2003*. Santa Fe: Ministerio de Salud y Medio Ambiente.
- Moro, Luis et al. (2005). *Inundación en Santa Fe*. Santa Fe: Roll Press servicios gráficos.
- Pérez-Taylor, Rafael (2006). *Anthropologías: avances en la complejidad humana*. Buenos Aires: SB.
- Rico, Gerardo y Fernando Portillo (2004). “Desbordamiento del Río Salado e inundación de la ciudad de Santa Fe y alrededores, abril de 2003. La articulación de la ayuda humanitaria” En *Informe final del proyecto arg/98//01799 en convenio con el programa de Naciones Unidas para el desarrollo*. Buenos Aires: ONU.
- Ullberg, Susann (2005). “Cuando el río crece. Mitigación de desastres y memoria social en Santa Fe, Argentina”. Trabajo presentado en el Primer Congreso Latinoamericano de Antropología. Rosario, Argentina, 11 al 15 julio.

### **Páginas Web Consultadas**

INTA (2006).

Disponible [04.09.2006] en <http://www.inta.gov.ar/ins/presenta.htm>

Semanario (2004).

Disponible [16.06.2004] en [www.semanario.uolsinectis.com.ar/edici3n\\_1245/nota\\_01.htm](http://www.semanario.uolsinectis.com.ar/edici3n_1245/nota_01.htm)

Santa Fe Online (2006).

Disponible [14.05.2006] en <http://www.santafeonline.com.ar/>

Este libro se terminó de  
imprimir en abril de 2009  
en la imprenta Crearimagen.  
Quito, Ecuador