

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

Sujetos, espacio y estado. Las políticas urbanas emergentes de la catástrofe hídrica. Santa Fe 2003-2007.

Juan Salvador Bordas.

Cita:

Juan Salvador Bordas (2011). *Sujetos, espacio y estado. Las políticas urbanas emergentes de la catástrofe hídrica. Santa Fe 2003-2007. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/112>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

SUJETOS, ESPACIO Y ESTADO. LAS POLÍTICAS URBANAS EMERGENTES DE LA CATÁSTROFE HÍDRICA. SANTA FE 2003-2007.

Juan Salvador Bordas

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

bordasjs@gmail.com

Las inundaciones de la ciudad de Santa Fe del año 2003, que afectaron a más de un cuarto del tejido urbano de la ciudad, implicaron la destrucción material y simbólica masiva de la vida de gran parte 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, necesaria a partir de la crisis.

Los estudios técnicos y académicos desarrollados se enmarcaron, predominantemente, en dos enfoques del fenómeno. Por un lado, los análisis urbanísticos de la problemática física y la matriz territorial, y por otro, los análisis interpretativos de los actores sociales y los modos de subjetivación.

Nuestro propósito es avanzar en el conocimiento del proceso constitutivo de las identidades sociales, como distintas formas socioterritoriales de apropiación del hábitat, imbricadas en el proceso general de producción original normativa y su reproducción social ampliada.

Postulamos que la política urbana, enraizada en el proceso social desencadenado a partir de las inundaciones –emergencia de las nuevas instituciones técnicas, planes estratégicos y los presupuestos estatales movilizados para infraestructura y vivienda-, constituye una espacialidad social de gran complejidad, abriendo el Estado como relación de fuerzas.

Nos preguntamos ¿Qué sujetos y relaciones sociales se construyeron/destruyeron 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?.

CRISIS - CIUDAD – ESPACIO – ESTADO - SOCIOTERRITORIALIDAD

La catástrofe y sus interpretaciones.

Las inundaciones de abril de 2003, que afectaron al “28.6% de la población total de Santa Fe” (CEPAL, 2003, p. 13), implicaron la destrucción material y simbólica de la vida de gran parte de los santafesinos. El desastre significó que las precarias condiciones del hábitat existentes adquirieran visibilidad, y se profundizaran a la vez.

Tras el fenómeno, la “reconstrucción de la ciudad” fue el proyecto social, político y económico que atravesaría la transformación de la estructura socio-espacial, necesaria a partir de la crisis. Así, el debate público -político y social- giró en torno a la cuestión urbana, pero virando ceñidamente a la cuestión habitacional¹.

Los estudios técnicos y los trabajos académicos desarrollados a partir de los debates en torno a la catástrofe hídrica fueron muy diversos; desde la literatura, pasando por el derecho, hasta la recolección y tratamiento de residuos urbanos. La producción académica se volcó directa e indirectamente sobre el tema.

En lo concerniente a los enfoques sociológicos y espaciales, interesa detenerse en dos enfoques, que fueron los predominantes, para pensar el fenómeno y los daños materiales y simbólicos provocados: 1) los 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 la inexistencia de estudios sistemáticos sobre la ciudad que garantizaran modos de planificación equilibrada (Rausch, 2008; Soijet, 2008, 2009, 2010; PROCIFE, 2007); y 2) aquellos que, centrándose en las interpretaciones de los distintos 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 analíticas, aunque han propugnando la necesidad de trascender los estudios fragmentarios disciplinares no logran integrar la complejidad de la producción social del espacio, toda vez que, al escindir la relación espacio-sociedad, mantienen como inobservables diversos procesos sociales, y su comprensión.

Alcances y perspectivas.

Este trabajo está enmarcado en el desarrollo del plan de trabajo para la tesis de grado “Socioterritorialidades emergentes de la catástrofe. Las políticas urbanas en Santa Fe, 2003-2010”². El alcance exploratorio y el estado de avance de esta investigación imponen límites precisos a las reflexiones que presentamos a continuación.

Los objetivos generales de la misma son: a) avanzar en el conocimiento sobre los efectos de las políticas urbanas en los procesos de construcción/destrucción de territorialidades sociales; b) Explorar la interrelación entre las determinaciones espaciales y los procesos constitutivos de las territorialidades e identidades sociales.

Encaballado en la catástrofe, el desarrollo del debate político, social y académico sobre la cuestión urbana movilizó la introducción de la categoría analítica y operativa de riesgo urbano como nueva base de sustentación de las políticas

públicas. La consolidación definitiva de dichas políticas, integradas por un conjunto articulado de acciones estatales, sucedería a partir de las inundaciones pluviales de 2007.

La imbricación de las políticas estatales, y de las políticas urbanas, en el denso proceso político-social desarrollado a partir del 2003 en Santa Fe, constituye marco de enorme complejidad para pensar el proceso constitutivo de identidades sociales en tanto socioterritorialidades. El trabajo intenta articular y conceptualizar estas territorialidades sociales para *abrir el Estado* como relación de fuerzas.

Entonces, el objetivo del presente trabajo es explorar la producción de relaciones sociales que se desarrollan a partir de los conflictos urbanos y las políticas basadas en la gestión del riesgo y la vulnerabilidad, por su contenido biopolítico. Así, se plantean realizar dos aproximaciones analíticas; en primera instancia, se abordará el núcleo epistemológico de la gestión del riesgo; se propone un análisis de las propuestas fundamentales articuladas por Naciones Unidas (ONU), dado que constituyen el marco teórico que delinea las políticas urbanas en la actualidad. En segundo término, se plantea la elaboración de un mapa socio-genético de las políticas públicas de gestión del riesgo en Santa Fe; se partirá del análisis del surgimiento y desarrollo institucional del Programa de Cooperación Interinstitucional Frente a la Emergencia (ProCiFe). Conformado por la iniciativa de las Universidades, este programa sería el espacio social que se erigirá legitimado como saber experto y establecerá los nuevos marcos para entender el fenómeno de las inundaciones a partir de la vulnerabilidad urbana.

En este trabajo, y de acuerdo a los objetivos planteados, el abordaje metodológico será de carácter cualitativo, y supone una estrategia metodológica integrada por diversas técnicas. Dado que se sostiene la necesidad del desarrollo de investigación de base, se priorizará el trabajo de tipo documental en los archivos disponibles, combinado con trabajo de campo de tipo etnográfico. Se propone articular, en un análisis relacional, los planos analíticos que refieren a las acciones e interacciones de los sujetos inmersos en esta política pública. El alcance del proyecto es exploratorio, con el objetivo de elaborar nuevos interrogantes e hipótesis de trabajo para investigaciones posteriores.

Se construirá una base de información con el proceso histórico que involucra la génesis y desenvolvimiento de la política urbana, en el recorte geográfico de la ciudad de Santa Fe a partir de las inundaciones de 2003 hasta la actualidad.

La relevancia instrumental de las entrevistas semi-estructuradas y las entrevistas en profundidad que se implementarán³ es vertebral en el registro y análisis de los procesos colectivos de construcción/destrucción de relaciones sociales.

Sobre como miramos.

Se parte de la siguiente observación; la precarización de las condiciones objetivas de vida (alimentación, suelo-vivienda, servicios básicos) está circularmente relacionada con la pauperización de otras condiciones de reproducción social (educación, cultura, salud, trabajo); esta relación constituye una imbricación que encierra diversos desafíos investigativos, académicos y políticos en el campo de la sociología urbana.

Tras categorías como pobreza, marginalidad, informalidad o precariedad, existen grandes intentos de nombrar, comprender y explicar fenómenos relacionados a la existencia de “un mundo informal muy amplio de desempleados [y] subocupados” (PROTIS, 2006, p. 5). La importancia del tema para los científicos sociales se asienta en dos aspectos significativos: a) El estatus prioritario, que le otorga el Programa Transversal Integrador del Sistema Nacional de Innovación (PROTIS, 2006), al conocimiento de esta “nueva cuestión social” –vulnerabilidad, marginación y exclusión; b) a pesar de la intensidad con que se ha trabajado la problemática, las ciencias sociales no sólo no han agotado su tratamiento, sino que la permanencia y amplitud creciente de sus efectos no parecen haber sido siquiera disminuidos.

Ambas cuestiones reafirman la importancia sustantiva de continuar avanzando en un conocimiento profundo de la problemática.

Por otro lado, las políticas y programas de viviendas que se comienzan a materializar durante los primeros años del siglo XXI, en distintas ciudades argentinas, enmarcados en la expresa erradicación/relocalización de población vulnerable en los denominados asentamientos y villas, constituyen un espacio propicio para indagar no sólo la cuestión urbana, a partir de las determinaciones espaciales, sino también para explorar las formas de sociabilidad a que dan lugar; es decir, la construcción/destrucción de identidades y relaciones sociales a partir de programas de vivienda que legitiman desplazamientos forzosos o, en otros términos, nuevos procesos expropriatorios de territorialidades sociales.

El propósito es avanzar en el conocimiento del proceso constitutivo de las identidades sociales⁴, como distintas formas socioterritoriales de apropiación del hábitat, analizando las contradicciones y tensiones entre apropiación social y dominación por el capital, imbricadas en el proceso general de producción original normativa y su reproducción social ampliada.

Así, se intenta trascender la imagen dicotómica *legal/formal* <> *ilegal/informal* que, centrado en la forma estática de justicia/delito, hegemoniza los trabajos sobre la cuestión urbana, y se patentiza en la extensión del modelo ciudad formal <> ciudad informal. Concomitante con este, en los estudios urbanos puede observarse oblicuamente la persistencia del esquema: *pobre-localización informal-suelo sin servicios, barato-ausencia del Estado*. Siguiendo a Nuñez, la urbanización de la pobreza se nos presenta como una construcción social; una ficción homogeneizante de sujetos desposeídos que compartirían una proximidad identificada e identitaria (2006; 2007). Entonces, la construcción de esta *ficción homogeneizante* es la que habilita y justifica la acción racionalizadora de los aparatos del Estado.

Tras la imagen de la villa y el villero, lo que se construye es todo un cuerpo de estigmatizaciones con un “aura demoníaca” (Wacquant, 2007), a donde van a dirigirse los discursos sobre el enemigo social. Roze conceptualiza que estas estigmatizaciones constituyen los parámetros basados en las dicotomías normal/anormal, sano/enfermo desde las cuales “la comunidad pura excluye al individuo extraño” (Roze, 1993), construyendo así, mediante un complejo juego de representaciones al enemigo social, a partir del cual se pondrán en funcionamiento estrategias de exclusión, encierro y/o secuestro. Esta perspectiva nos permite visualizar la centralidad que adquiere la construcción teórica-discursiva de ficciones homogeneizantes de sujetos desposeídos en la construcción de un orden social.

El interés central de dicho estudio, es visibilizar un conjunto de acciones con fuerte contenido biopolítico, que se nos presentan como verdaderos dispositivos que naturalizan y legitiman no sólo formas diferenciales de apropiación de la ciudad, sino distintas formas de violencia, implícitas y explícitas. De manera provisoria, se visualiza la existencia de distintas formas y escalas de conflicto que implican: 1. violencia explícita o material, 2. violencia invisible o simbólica. En este sentido, Izaguirre propone conceptualizar la “violencia invisible” como aquellas relaciones cotidianas que “han sido naturalizadas, normalizadas porque en ellas uno de los términos está situado en el lugar del poder y la autoridad a quien el ‘otro’ le debe respeto y obediencia” (1998, p. 1). Así para Izaguirre, “el orden jurídico expresa una correlación de fuerzas y por lo tanto un ‘estado del poder’ [, es decir] “el resultado del triunfo y la consolidación del dominio” y “de las alianzas cambiantes” de las fracciones sociales (Izaguirre, 1998, p. 5). Pensar el orden jurídico, entonces, implica pensar los “sistemas normativos”⁵, como sistemas que implican un campo tecnológico de diferentes y complejos niveles de realidad social. A partir del análisis de estos sistemas normativos, se pretende problematizar la estatalidad⁶ como proceso territorialización.

Siguiendo a Nievas, llamaremos territorio a un “conjunto de relaciones sociales homogéneas internamente y heterogéneas respecto de otras [situado] en un geoterritorio determinado” (1994, p. 12). Es decir que, nos referimos a “fuerzas sociales en distinto grado de desarrollo” (Nievas, 1994, p. 12) donde la concepción del espacio es superado en tanto mero continente. En tanto geoterritorio, el espacio es conceptualizado como componente activo y co-constitutivo de las relaciones sociales “que allí se asientan y lo articulan, lo integran como paisaje en la necesaria relación hombre-naturaleza” (Nievas, 1994, p. 8). En esta, nuestra concepción, territorio refiere “a un concreto desplegado [que] articula distintos órdenes de la realidad [, territorio refiere entonces] a distintos procesos metabólicos localizados” (Nievas, 1994, p. 11).

Para Nievas, como para Marín (2009), el espacio es inherente a las relaciones, procesos, cosas y seres, es decir un territorio “está compuesto por un geoterritorio, formas de vinculación, sujeto y tiempo” (Nievas, 1994, p. 15).

Recapitulando, la propuesta teórica de Nievas, al hablar de territorios hacemos referencia a “fuerzas sociales en distinto grado de desarrollo”, es decir que una fuerza social expresa una territorialidad” (1994, p. 13) móvil e inestable determinada por “la extensión y profundidad de la lucha social, en sus distintas formas: económica, político-militar y teórica” (1994, p. 13).

La perspectiva epistemológica está centrada en el análisis de la contradicción del espacio, siendo el operador metodológico que proponemos instrumentar la “confrontación” o “encuentro” entre fuerzas sociales. Atendiendo a la sugerencia teórica que realiza Marín, diremos que “un encuentro es la forma que históricamente, (con que social y) objetivamente, se mide la fuerza (en el proceso total del ordenamiento social) [...] no hay relación social sin encuentro” (Marín, 2009, p. 46).

Si plantea conjugar comprensivamente sujeto, espacio y estado, ¿Cómo aparece la estatalidad, en tanto campo tecnológico y en tanto proceso?.

¿Abrir el Estado?

A propósito de la relación “imperialismo” y “nacionalismo”, Marín plantea que “la relación entre ‘Estados’ es en definitiva la relación entre los ‘estados’ del poder” (Marín, 2007, p. 70).

A partir de las sugerencias de Lourau (1980)⁷, *abrir el Estado* significa “transformarlo en un dispositivo de conocimiento de las fuerzas reales que operan no sólo en el control, sino en el proceso de construcción del orden social” (Nuñez, 2009, p. 300) y, por tanto, de identidades sociales planteando nuevos observables

Entonces, ¿Que significa abrir el Estado?; ¿A que proceso o conjunto de procesos refiere dicha propuesta?; ¿Qué significado tiene esto para nosotros?

En “La Conquista del Estado” Antonio Gramsci afirma que “El Estado ha sido siempre el protagonista de la historia, porque en sus organismos se centra la potencialidad de las clases poseyentes, que en el Estado se organizan y se ajustan a unidad” (1919). Retomando esta sugerencia, aparece la necesidad de superar la comprensión del Estado en su funcionalidad, es decir como articulador y garante de un orden social dado, centrándonos en su carácter de fuerza social y relación de fuerzas. Es decir, como génesis y desarrollo.

Se postula que el estudio de la política urbana, nos permitiría abordar el análisis del proceso constitutivo de las identidades sociales incorporando al Estado en tanto fuerza social.

Como propone Gramsci, “todo elemento social homogéneo es ‘estado’ , representa al estado, en la medida en que concuerda con su programa [...] todo ciudadano es ‘funcionario’ si es activo en la vida social según la orientación trazada por el estado-gobierno, y es más ‘funcionario’ cuanto más coincide con el programa estatal y lo elabora inteligentemente” (2009, p. 314).

Entonces, retomando a Marín nuestro problema es ¿Cómo hacer observable estos “estados del poder” en territorio social que es el Estado?; ¿Cómo generar un modelo explicativo que nos permita profundizar en la contradicción del espacio en tanto relación de poder?.

La biopolítica: de la reducción de los desastres a la gestión del riesgo.

...“En ausencia de planes preventivos que organicen a la población, se vuelve a requerir la presencia militar. Son sus cuerpos organizados jerárquicamente los que pueden llevar acciones ordenadas a terreno”...

Claudia Natenzon, 2003

Partimos de una situación: en la actualidad, la gestión del *riesgo*⁸ constituye el núcleo de las políticas urbanas públicas en Santa Fe, es decir, es su programa. Superficialmente, propone la edificación institucional de un saber experto, es decir una serie de mecanismos probabilísticos, y la interiorización social de un “saber como” hacer (*know how*) ante la recurrencia de determinados fenómenos llamados amenazas⁹. Los dispositivos propuestos van desde los planes estratégicos a los planes de contingencia, la participación ciudadana y la articulación público-privada.

Entonces, ¿Cómo comprender su contenido biopolítico?.

La cuestión del riesgo es un campo epistemológico novedoso. Aunque su desarrollo teórico es aún incipiente, no por esto es menos potente y prolífico. Nos interesa el análisis del “paradigma del riesgo” debido a que dicha perspectiva teórica instala la categoría de vulnerabilidad como cuestión socio-urbana, especificándose en la cuestión del habitat y la vivienda. Siguiendo a Herzer, “el concepto de desastre es una categoría social” (2002, p. 3).

Hacia fines de la década del 80, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró a los 90 como “el Decenio Internacional para la reducción de los Desastres Naturales” (Construyendo una ..., 2000). Las funciones atribuidas al DIRDN fueron promover: “la cooperación horizontal, multisectorial e interdisciplinaria entre organizaciones locales, nacionales e internacionales en el tema de la prevención, así como una amplia conciencia pública y política; para reducir la pérdida de vidas, los daños a propiedades y la conmoción social y económica causados por desastres disparados por fenómenos naturales”.

Para su creación, la ONU establecía que la tendencia creciente de pérdidas económicas por desastres causados 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” (Construyendo una ..., 2000), confirmaban la necesidad de una cooperación estratégica coordinada.

En el Foro Programático del DIRDN¹⁰, y basados en la experiencia de la década, se decide “*continuar fomentando enlaces entre las comunidades políticas, científicas y tecnológicas*”. El dispositivo institucional sucesor de la DIRDN, creado en el ámbito de ONU, fue la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD); puede decirse que los objetivos principales de esta Unidad Regional son: a) aumentar el nivel de conciencia; b) propiciar el acceso a información y colaboración mutua; c) promover el debate entre profesionales, técnicos e instituciones¹¹; d) Promover un incremento en la capacidad nacional y local en el campo de la reducción de desastres; e) Apoyo a iniciativas políticas en el desarrollo de marcos legales para el manejo integral del riesgo.

En este marco, ¿Cómo aparece la cuestión urbana?, ¿y la vivienda?.

El accionar educativo –preformativo y normativo- desarrollado por la EIRD, UNISDR en su acepción inglesa, tiene un fuerte énfasis en la relación de las políticas urbanas con la gestión riesgo, dado que en sus definiciones reconoce que un terremoto en el medio del desierto no constituye un desastre. Siguiendo este pensamiento establece que “las ciudades son zonas de alto riesgo” debido que el rápido crecimiento demográfico y espacial sobre áreas geográficas peligrosas¹² se conjuga con la incapacidad gubernamental local para “seguirle el ritmo” (Mensaje EIRD, 2010).

En referencia a la situación en 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, sobre todo en los Estados insulares, y de reducir el número de habitantes que vive en tugurios y asentamientos precarios” (ONU, 2005, p. 304). Desde los documentos de Hábitat II¹³, se observa la relación inmediata, directa y geométrica entre vulnerabilidad y

pobreza, en la medida en que se plantea que el crecimiento acelerado de las ciudades aumentaría la degradación urbana por la presión sobre terrenos escasos, combinada con la reaparición de las personas sin hogar, las situaciones de crisis urbana, las tensiones interétnicas, el crecimiento del desempleo de larga duración, la persistencia de situaciones duraderas de desamparo, los empleos precarios y atípicos. Todo este marco sería definido a partir de la categoría de exclusión.

El llamado a una planificación “estratégica” descentralizada es insoslayable. En la editorial inaugural de la revista *EIRD Informa*, el organismo expresaba que para crear una conciencia social sobre la cuestión del riesgo había que “convencer a los que toman decisiones, tanto en los sectores públicos como privados” (Construyendo una... , 2000).

En este sentido, podemos interpretar la centralidad que otorgada en múltiples documentos a la participación de grupos de expertos en las áreas de planificación y gestión urbana y municipal, con el fin de elaborar “las bases conceptuales, objetivos específicos, líneas estratégicas, actores claves, alianzas estratégicas y mecanismos de implementación” (EIRD Documento Técnico, 2008, p. 3) de las políticas de gestión del riesgo urbano.

Cuando Natenzon postula la necesidad “de planes preventivos que organicen a la población” (2003, p. 15), presenta el núcleo fundamental de la política urbana. Si la falta de un plan ordenador obliga el requerimiento de “cuerpos ordenados jerárquicamente [y militarmente]”, el plan puede ser pensado como un cierto campo tecnológico que denominamos biopolítica. Así, la crisis hace aparecer explícitamente el registro fundamental de la política: su violencia invisible y su carácter estratégico.

Es decir que: a) las decisiones y modos de intervención definidos en la política pública constituyen operaciones específicas que nominan, identifican, caracterizan y clasifican sujetos; y, por ende, también, un determinado orden normativo de relaciones y prácticas; b) la *vulnerabilidad social*, recortada sobre la dimensión del riesgo hídrico y corporizada en un conjunto de acciones con fuerte contenido *biopolítico*, implicaría la construcción de un cierto orden normativo –de relaciones sociales- que garantizaría una obediencia anticipada, por un lado; y constituiría el marco justificatorio de las políticas de erradicación/relocalización habitacional, por otro.

Con estas hipótesis, proponemos analizar el movimiento de la sociedad, expresado en la contradicción del espacio, para tornar observables aquellos procesos previos de expropiación, transformando la política urbana de producto a proceso e instrumento de lucha social, que tiene su expresión en las dimensiones económicas, teóricas y políticas. Por ende, se debe situar el análisis en estrecha relación con la historicidad, las relaciones de poder y la confrontación entre grupos y fracciones sociales.

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.

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.

Rápidamente desde la Universidad Nacional del Litoral se tomó la iniciativa institucional: adelantó 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 funciones¹⁴.

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

a) El control de la información. Estableciendo la sede del “Centro de Información de Evacuados” en el Rectorado de la UNL y articulando su trabajo con las radios de la universidad.

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 donaciones¹⁵. Sobre la identificación de solidaridad-servicio social-estudiante-universidad se recortaba la corrupción-beneficio individual-partido-estado¹⁶.

c) La gestión eficiente. 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 público¹⁷ 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 burocrática¹⁸. 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. Se mantuvo 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, crisis mediante, durante el mes de 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 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 conflictivo¹⁹ 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 CeRiDe²⁰ 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 ineficacia 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 científico-tecnológicas²¹ 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 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 Litoral²², 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 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.

Abrir las problemáticas.

En este trabajo, se esbozan algunas ideas fundamentales. Las mismas van enriqueciendo, densificando y consolidando los ejes del trabajo investigativo futuro.

En primera instancia, aparece la idea de territorio como dimensión social, espacial, temporal y corporal; es decir, territorio es un concreto histórico determinado por la profundidad y extensión de la lucha social. Se incorpora la idea de violencia invisible, para pensar los sistemas jurídicos como formas de lucha (en general, interpretada como dominación).

En segundo término, aparece una comprensión del Estado como fuerza social y como relación de fuerzas; es decir, Estado constituye un territorio, una legalidad, una espacialidad socialmente determinada.

En tercer lugar, las políticas estatales aparecen como formas de lucha social, y en tanto socialmente construidas, como formas de acción estratégica. En este sentido, la construcción de *ficciones homogeneizantes*, adquiere centralidad toda vez que articula y justifica la acción racionalizadora del Estado. De aquí, es que interpretamos las políticas como un cierto campo tecnológico -saber-poder- de lucha social, de construcción/destrucción de relaciones sociales.

Finalmente, se realiza una aproximación crítica a las políticas de gestión de riesgo como formas biopolíticas. Paradigmáticamente, relacionan la complejidad de las dimensiones socio-espaciales de la ciudad contemporánea con mecanismos de reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. Riesgo aparece como una categoría ambigua e indefinida; su utilización permite diversos usos, pero todos están referidos a un objeto central: la población, los sujetos y sus conductas.

Frente a todo esto, emergen nuevos interrogantes; ¿Como se traducen las políticas de gestión de riesgo en procesos desalojadores?; ¿Qué procesos sociales opaca/oculta la categoría de vulnerabilidad?; ¿Qué está en disputa?.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

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 UTOPIAS, N° 17, Año XI, FTS-UNER, Paraná Entre Ríos.

Gramsci, A. (1919) "La Conquista del Estado", L´Ordine Nuovo, 12 de Julio de 1919. Reproducido en "Antonio Gramsci: Escritos Políticos". Editorial Siglo XXI. Buenos Aires.

_____ (2009) "Lucha de Generaciones", reproducido en Antología Antonio Gramsci. Selección, traducción y notas de Manuel Sacristán. 1ª ed. 2ª reimp. Editorial Siglo XXI. Buenos Aires.

Hechim, M.A., Falchini, A. Coord. (2005) Contar la inundación, 1ª 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 excluidos". Ed. Nueva Sociedad. Caracas.

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

_____ (2008): Programa de Investigaciones en Cambio Social – UBACyT 2008-2010.

_____ (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, N° 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 sociologia e direito, N° 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, N° 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 n°2. 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, n° 10, ISSN 0138-6239, Instituto de Planificación Física.

Wacquant, L. (2007). Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado. 1ª 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 N° 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>

Núñez, 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 UNL. Portal de Noticias de UNL. www.unl.edu.ar/noticias

NOTAS

¹ No es interés de este trabajo analizar las causas y consecuencias físicas del fenómeno de las inundaciones. Para esto puede consultarse el trabajo de Fernán Crovella “¿Lugares en emergencia o espacios emergentes?. Contra-dicciones del territorio. La Tablada de la ciudad de Santa Fe luego de las inundaciones del año 2003”, en Nuñez A., Ciuffolini M.A. comp. “Política y territorialidad en tres ciudades argentinas.” Buenos Aires: El Colectivo. 2011.

² Título provisional de la tesis en curso.

³ El avance de la presente investigación implica que la realización y el procesamiento de las entrevistas esta iniciándose. En este trabajo, no se presentan resultados en este sentido.

⁴ Usare identidades sociales, en el sentido que le otorga Rebón, como concepto que “enfatisa el carácter social de una personificación, el haz de relaciones que expresa y su relación en términos de funcionalidad con el orden social en el que está inmerso.”

⁵ Para Marín el estudio de los sistemas normativos permitiría “determinar la correlación existente entre la acción orientada por el operador de la obediencia anticipada” (UBACyT, 2008-2010).

⁶ Siguiendo a Núñez (2007, 2009), la estatalidad: 1) como proceso y 2) en su doble dimensión en profundidad y extensión. Estatalidad profunda serán las estrategias de reproducción adaptativas; trayectorias, vínculos y relaciones sociales en el entramado de instituciones políticas; mientras estatalidad extensa refiere a la permeabilidad hacia y con el exterior (burocracia, empresas, vecinos), a la construcción y reproducción de estrategias y categorías que reproducen el orden dominante en las instituciones sociales.

⁷ Citado en Nuñez, 2009.

⁸ La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR en su sigla en Inglés) define la Gestión del riesgo como “el enfoque y la práctica sistemática de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y las pérdidas potenciales. [...] abarca la evaluación y el análisis del riesgo, al igual que la ejecución de estrategias y de acciones específicas para controlar, reducir y transferir el riesgo. Esta es una práctica generalizada de diversas organizaciones para minimizar el riesgo en las decisiones de inversión y para abordar riesgos operativos, tales como la interrupción de los negocios, las fallas en la producción, el daño ambiental, los impactos sociales y los daños como consecuencia de los incendios y de las amenazas naturales. La gestión del riesgo es un tema fundamental para sectores tales como el suministro de agua y de energía, al igual que para la agricultura, cuya producción resulta afectada directa o indirectamente por episodios meteorológicos y climáticos extremos.” Documento “2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres”.

⁹ “Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales”.

¹⁰ Realizado en Junio de 1999, tenía como objetivo la revisión de logros y desafíos regionales y mundiales emergentes de por temas en cada región y mundialmente emergentes de la DIRDN.

¹¹ En este campo, se establece también el apoyo al Centro Regional de Información sobre Desastres (CRID). El CRID “es una iniciativa patrocinada por seis organizaciones que decidieron mancomunar esfuerzos para asegurar la recopilación y diseminación de información disponible sobre el tema de desastres en América Latina y el Caribe”. Las organizaciones miembro del CRID son la Organización Panamericana de la Salud - Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud ([OPS/OMS](#)), las Naciones Unidas, secretaria de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. ([ONU/EIRD](#)), la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica ([CNE](#)), la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja ([FICR](#)), el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central ([CEPRENAC](#)), la Oficina Regional de Emergencias de Médicos sin Fronteras ([MSF](#)).

¹² El documento establece que “las ciudades también están asentadas en zonas de riesgo -se construyen en fallas sísmicas o en zonas costeras, están expuestas a ciclones, huracanes e inundaciones, y experimentan intensas tormentas y aludes”. Mensaje del 13 de octubre de 2010, en ocasión del Día Internacional para la Reducción de Desastres.

¹³ Me refiero a la II Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, realizada en Estambul en el año 1996. Los temas tratados fueron el de "Vivienda adecuada para todos" (que incluía cuestiones como el acceso a la tierra, el derecho a la vivienda o los sistemas de producción y financiación) y el de "Asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización" (que incluía cuestiones como el uso sostenible de los recursos, la erradicación de la pobreza, la mejora de las economías urbanas o la gestión de las ciudades).

¹⁴ 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”.

¹⁵ 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, Lujan , 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”.

¹⁶ En la prensa local, hubo una recurrente apelación positiva a la expresión espontánea de la solidaridad como símbolo de una ciudadanía comprometida y responsable.

¹⁷ 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”.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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”.

²⁰ La sigla CeRiDe refiere al Centro Regional de Investigaciones y Desarrollo de Santa Fe, perteneciente al CONICET.

²¹ 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.

²² 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 como medio de comunicación gráfico hegemónico en Santa Fe” desde el retorno a la democracia. Pisarello, 2004.