



**Polis**

Revista Latinoamericana

48 | 2017

**El Estado en América Latina: un análisis desde las políticas públicas**

---

## Los riesgos en el tamiz de la agenda pública: la productividad política de los desastres

*The risks in the sieve of the public agenda: the political productivity of disasters*

*Os riscos na peneira da agenda pública: a produtividade política dos desastres*

**Tamara Lucía Beltramino y Carolina Filippón**

---



### Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/polis/12601>

ISSN: 0718-6568

### Editor

Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)

### Referencia electrónica

Tamara Lucía Beltramino y Carolina Filippón, « Los riesgos en el tamiz de la agenda pública: la productividad política de los desastres », *Polis* [En línea], 48 | 2017, Publicado el 31 enero 2018, consultado el 03 mayo 2019. URL : <http://journals.openedition.org/polis/12601>

---

Este documento fue generado automáticamente el 3 mayo 2019.

© Polis

---

# Los riesgos en el tamiz de la agenda pública: la productividad política de los desastres

*The risks in the sieve of the public agenda: the political productivity of disasters*  
*Os riscos na peneira da agenda pública: a produtividade política dos desastres*

Tamara Lucía Beltramino y Carolina Filippón

---

## NOTA DEL EDITOR

Recibido: 05.09.17 Aceptado: 03.11.17

## Introducción

- 1 El trabajo analiza los vínculos entre la problematización pública (Gusfield, 2014) de las inundaciones y la transformación en las políticas públicas de gestión de riesgo de alcance local en la ciudad de Santa Fe (Santa Fe, Argentina). Explica cómo en el transcurso del período analizado (2003-2011) tanto las inundaciones como su gestión desde el Estado adquirieron relevancia en la agenda pública<sup>1</sup>.
- 2 Las inundaciones han sido un problema recurrente para la ciudad de Santa Fe. Contrastando el evento analizado (2003) con otros previos, ésta emerge como un parteaguas en la historia de afectación por inundaciones, por su magnitud y relevancia pública, lo que es comprensible no sólo por sus características como evento catastrófico sino por la construcción social del riesgo que en torno a esta se produjo. Se observa así que *a posteriori* del episodio de 2003 —momento que denominaremos como el posdesastre— tanto las inundaciones como el riesgo se convierten en tema de discusión y acción públicas, produciéndose conflictividad durante la emergencia, en el posdesastre y

posteriormente en torno a la gestión del riesgo de inundaciones<sup>2</sup> (D'Amico, 2013; Ullberg, 2013).

- 3 Para el desarrollo de esta investigación se presentan dos hipótesis. La primera refiere a los vínculos entre la gestión de la emergencia de 2003 y la conflictividad social emergente en el posdesastre del fenómeno. Al respecto, se considera que el entramado de una arena posdesastre a nivel local coadyuva en la jerarquización de las inundaciones como un tema relevante para la acción pública (Lascoumes y Le Galés, 2014).
- 4 La segunda hipótesis plantea que esta particular problematización pública de las inundaciones favoreció la proliferación de una multiplicidad de políticas públicas entre 2003 y 2011, en las cuales las inundaciones y el riesgo han sido comprendidos y gestionados desde diversas ópticas. Recuperando el planteo de Ewald y Kessler de que “la proliferación de la noción de riesgo invita a imaginar una nueva relación entre riesgo y política” (2000, p. 56) interesa comprender cómo estas políticas desplegadas desde el plano local son indiciarias de una transformación en la racionalidad estatal para el gobierno de los riesgos.
- 5 La inseguridad ha sido una problemática relevante para el Estado desde su nacimiento. En diversos contextos históricos éste ha desplegado mecanismos para la protección de los individuos (Castel, 2004; Donzelot, 2007). Actualmente, se observan dos transformaciones relevantes en este proceso: la emergencia de un nuevo tipo de riesgos (Beck, 1998) y una transformación en las respuestas institucionales que se producen desde el Estado para gestionarlos, al plantearse a éste una demanda de seguridad respecto de amenazas que son construidas, social como colectivamente (Lemieux y Barthe, 1998).
- 6 A los fines de desarrollar estos objetivos el artículo presenta en primer lugar, el caso de estudio y una cronología para ordenar temporalmente los argumentos. Seguidamente, describe el entramado de una arena pública (Cefaï, 1996) en el posdesastre, para evidenciar cómo esta configuración contenciosa (Alonso y Costa, 2002), en la que se despliegan controversias y explicaciones en torno al fenómeno, traza los límites a partir de los cuales se problematizan socialmente las inundaciones a nivel local. Posteriormente, se analizan las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos ulteriores al desastre para la gestión de los riesgos. Se concluye destacando, por un lado, los obstáculos que el gobierno de los riesgos a nivel local transluce en el marco de un diseño institucional federal y mostrando, por el otro, la selección social de los riesgos que el Estado produce para atender a la problematización pública de las inundaciones.

## Metodología

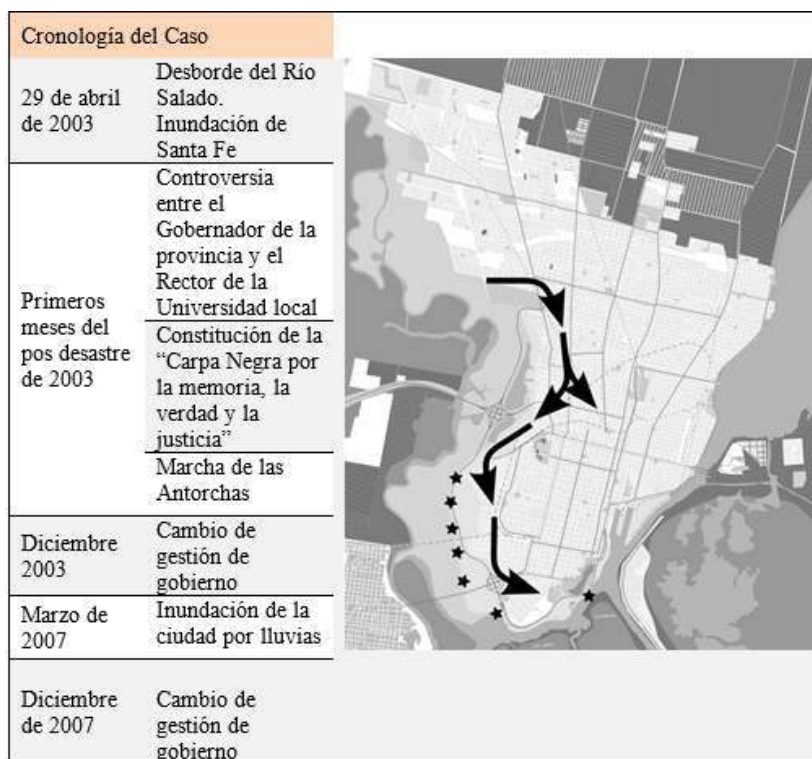
- 7 El diseño de investigación es diacrónico y se enmarca en un enfoque metodológico de corte cualitativo que procura atender especialmente a los cambios en las orientaciones del Estado municipal, producidos entre 2003 y 2011, para la gestión de los riesgos socioambientales.
- 8 Para ello, se ha trabajado con dos tipos de fuentes empíricas. En primer lugar, y para abordar la problematización pública del fenómeno a nivel local, se desplegó una estrategia cualitativa conjugando diversas técnicas: entrevistas en profundidad, observaciones y análisis de documentos.
- 9 Posteriormente y con el objetivo de atender al momento instituyente del problema público, se han relevado las ordenanzas municipales sancionadas a *posteriori* de la

inundación de Santa Fe (2003). Partiendo de estos datos, se reflexiona sobre cómo la problematización pública de un fenómeno influye en el desarrollo de políticas públicas de alcance local, atendiendo a las innovaciones y cuestionamientos que el tipo de problemática –socioambiental– plantea al Estado federal, con atribuciones específicas para cada nivel jurisdiccional.

### La inundación de la ciudad de Santa Fe del año 2003 y el entramado de una arena posdesastre

- 10 La ciudad de Santa Fe se distingue geográfica e históricamente por su relación con los ríos que la circundan, tal como puede apreciarse en la Figura 1. Su emplazamiento en la confluencia del río Salado (al oeste de la ciudad) con el Paraná y las recurrentes crecidas de los mismos han marcado el desarrollo histórico de la ciudad, siendo las inundaciones una situación con la que la que ésta convive, con mayor o menor problematización pública.
- 11 En este artículo se entiende a los desastres como eventos condensadores de sentido, ya que producen una ruptura inesperada en las formas habituales y cotidianas de relación entre naturaleza y sociedad en un contexto social, geográfico e histórico determinado (Oliver Smith, 1996). Siguiendo esta línea, se atenderá centralmente a la problematización pública de un fenómeno particular: la inundación que afectó a la ciudad de Santa Fe en abril de 2003.

**FIGURA 1**  
**MAPA DE ZONAS AFECTADAS POR LA INUNDACIÓN DEL AÑO 2003 (SANTA FE)**



Fuente: Elaboración propia

- 12 Este desastre, se produjo en un escenario signado por terrenos con escasa capacidad de absorción de aguas a partir del desborde del río Salado. La Figura 1 muestra la cronología de los hechos (datos a la izquierda), y permite ilustrar el ingreso de las aguas del Río Salado por el sector norte y oeste de la ciudad, cuyo avance está representado por flechas. Entre la multiplicidad de causas que se atribuyen al fenómeno se destacan: a) la crecida del río Salado por encima de los niveles de evacuación, b) las precipitaciones extraordinarias en los meses previos, c) la existencia de una defensa inconclusa en la zona del Hipódromo de la ciudad, d) la incapacidad del sistema de drenajes y bombeo para expulsar el agua acumulada en el interior de la ciudad, e) el asentamiento de cientos de miles de santafesinos en zonas consideradas de riesgo, f) la ausencia de planes de contingencia para gestionar el desastre al momento de su acontecimiento, etc.
- 13 Interesa poner en evidencia aquí que la jerarquización de la problemática de las inundaciones dentro de la agenda del Estado —especialmente a partir de 2005 y con mayor visibilidad tras la ocurrencia de un nuevo desastre en el año 2007— no responde solamente a la magnitud del desastre del año 2003 sino que es un sedimento de la productividad institucional (Melé, 2013) del entramado de una arena posdesastre. Este último término refiere a la configuración contenciosa de actores, controversias e intereses que emerge en el posdesastre, en la cual expertos, políticos y movimientos de afectados delimitan los elementos a partir de los cuales se produce la problematización pública de las inundaciones.
- 14 Dos dimensiones analíticas permiten comprender este concepto. La primera es temporal, entendiendo al posdesastre como un “espacio social donde se construyen las experiencias del desastre, o sea que es al mismo tiempo un proceso social en un sentido temporal, pero también un contexto o ambiente donde las construcciones (de las experiencias) se realizan”. (Ullberg, 2009, p. 5). La segunda dimensión atiende a la publicidad y al carácter político de esta arena pública, donde los actores movilizados por la causa confrontan por la definición del problema y por las respuestas institucionales que se proponen para su resolución (Borraz, 2008; Gilbert y Henry; 2012).
- 15 La movilización social desarrollada en el posdesastre se caracteriza por dos tipos de acciones: a) las de protesta, desarrolladas durante el contexto de emergencia y a *posteriori* analizadas atendiendo a la estructura de oportunidades políticas (Tarrow, 1997), y b) la disputa pública de argumentos, visible a partir del escándalo político, en el cual expertos, políticos (oficialistas y opositores) y organizaciones de afectados adoptan roles protagónicos para visibilizar la causa pública, propiciando la emergencia de una espiral conflictiva (Merlinsky, 2013).
- 16 Respecto de la estructura de oportunidades políticas, se considera que tanto la relevancia como la persistencia de la protesta se explican por las posibilidades con las que contaron los manifestantes para organizarse y acceder a las elites políticas. Éstas, que fueron menores durante la emergencia, se incrementaron durante el posdesastre, al circular mediáticamente mayor información sobre las causalidades del hecho y desarrollar los manifestantes acciones para sostener sus propias versiones del fenómeno. En cuanto a lo político-partidario, cabe mencionar que durante el posdesastre se produjo una fragmentación del campo político ocasionada por la pérdida progresiva de apoyos al Intendente y por el crecimiento de un sector de la dirigencia política que cuestionó la gestión municipal de los fenómenos hídricos implementada entre 1999 y 2003.

- 17 En relación a la caracterización de los actores movilizados, se destaca la conformación de la Asamblea Permanente de Afectados por la Inundación, espacio del cual participaron afectados y no afectados, organizaciones sociales y sindicales de nivel local, provincial y nacional. Este movimiento se conformó en las primeras semanas del posdesastre desde la articulación entre afectados de diferentes zonas de la ciudad, que cuestionaron la explicación por causas naturales del fenómeno, responsabilizando por el desastre a los funcionarios del ejecutivo municipal y provincial de ese momento.
- 18 El despliegue de la protesta y de controversias sobre el desastre favoreció la emergencia de nuevas identidades políticas con gran visibilidad, especialmente entre 2003 y 2005, encarnadas en dos colectivos específicos, que además de exigir la reparación por los daños ocasionados plantearon reivindicaciones ligadas a la construcción de una memoria del desastre y a la conformación de una identidad como inundados: la “Carpa Negra por la memoria, la verdad y la justicia” y la “Marcha de las Antorchas”. Los diferentes grupos de afectados desplegaron una variedad de acciones contenciosas, destacándose: a) actos públicos, concentraciones, asambleas y escraches, b) piquetes (Svampa y Pereyra, 2003)<sup>3</sup> en los accesos a la ciudad y frente a edificios del gobierno provincial y municipal, c) acciones de reivindicación identitaria, tales como la instalación de la Carpa Negra y la realización en principio semanal, y luego mensual, de la Marcha de las Antorchas.
- 19 La dificultad para el esclarecimiento de las causas y para saldar el asunto público sin controversia generó a su paso, una demanda de justicia y la atribución de responsabilidad a los actores políticos, que operó como elemento movilizador de los actores sociales. Así, en el contexto posterior al evento de 2003 se produjeron cuantiosas movilizaciones, investigaciones y denuncias, en las cuales las inundaciones fueron objeto de debate. Las grandes controversias (Lemieux, 2007) expresadas en el posdesastre giraron en torno a si su causalidad fue producto de causales naturales o antrópicas, y de la atribución de responsabilidades de los actores acusados.
- 20 Como se observará en el apartado siguiente relativo al escándalo político, es posible señalar que las controversias y acusaciones se desplegaron en una diversidad de arenas (Hilgarstner y Bosk, 1988) vinculadas entre sí: la del espacio público, la judicial y la político-partidaria. Cada una colaboró a estabilizar el problema público en un sentido particular, delimitando los *frames* (Cefaï, 1999) a partir de los cuales el desastre fue problematizado.

## El escándalo político: controversias intercampos e interjurisdiccionales

- 21 Frente a la ocurrencia de un desastre, políticos y funcionarios públicos afrontan simultáneamente, tanto la situación de emergencia como las vulnerabilidades reveladas y el cuestionamiento público que la crisis genera. Los gobernantes definen la situación para los ciudadanos pero también para quienes forman parte del sistema político, ya que las acusaciones provienen de ambos frentes (Boin, 2000).
- 22 En los primeros días del posdesastre se suscitaban controversias y acusaciones cruzadas. Por un lado, entre responsables de niveles de gobierno local, provincial e incluso nacional, que disputaban la responsabilidad por las funciones de monitoreo y gestión de los niveles de crecida del río. Por el otro, entre expertos (especialmente los Ingenieros

Hídricos de la Universidad Nacional del Litoral) y políticos, en cuanto a las posibilidades de previsión y prevención de la inundación a partir del conocimiento científico.

- 23 A la situación de crisis social se le sumó entonces el escándalo político. De Blic y Lemieux (2005) sostienen que los escándalos son útiles para comprender los marcos a partir de los cuales un problema público es modelado. Para estos autores, su emergencia es resultante de la visibilización de una controversia en el espacio público, al expresar ésta la divergencia de puntos de vistas y valoraciones morales sobre un mismo fenómeno. El escándalo, a la vez, habilita a reflexionar sobre lo que estas disputas movilizan: impactos en las preferencias electorales, transformaciones en las formas de vinculación entre actores sociales, consecuencias sobre la institucionalidad del Estado, etc.
- 24 El escándalo se produce a partir de una controversia entre dos figuras protagónicas de la arena posdesastre: el entonces Gobernador de la provincia y el Rector de la Universidad Nacional del Litoral. El eje de la controversia giró en torno a las posibilidades de previsión desde el conocimiento poseído sobre los niveles de crecida del río Salado y las variables meteorológicas y, por tanto, respecto de las decisiones tomadas por el gobierno local y provincial para gestionar los riesgos. En definitiva, se disputaba sobre la responsabilidad sobre lo acontecido. El acto más relevante en el despliegue de esta controversia se produjo el 03 de mayo de 2003 (dos días después del desastre) cuando el entonces gobernador afirmaba:
- “En lo personal no he tenido ninguna información de este tipo como usted menciona. Nadie me ha avisado nada. (...) tenemos una universidad de recursos hídricos que, evidentemente, en algún momento, algún ingeniero hídrico, debió haber visto la cantidad de lluvia que se estaba produciendo. La cantidad de ingenieros hídricos que pudieron haber estado viendo esta situación y no lo alertaron”. (Gobernador, 01/05/2003)
- 25 Con esta frase refería a la ausencia de conocimientos sobre la magnitud del fenómeno y a las dificultades de articulación entre políticos y expertos —tanto los pertenecientes al ámbito gubernamental como los externos a éste. A esta acusación, el rector de la Universidad, quien además es ingeniero en recursos hídricos, respondió exhibiendo informes expertos realizados por esta institución educativa a pedido del gobierno provincial, donde se señalaba el riesgo asociado a posibles crecidas del río Salado y la recomendación de cerrar el anillo defensivo de la ciudad.
- 26 Además, sostuvo que la ciudad no se hubiera inundado si la última etapa de esta obra pública se hubiera culminado. Simultáneamente, y en un contexto cargado de incertidumbre por las dificultades para la puesta en marcha de un protocolo de actuación claro, orientado a los diferentes organismos y jurisdicciones se produce otra controversia, esta vez entre los responsables del ejecutivo municipal y provincial. El debate se genera a partir de que el Intendente de la ciudad anunciara que no era necesario evacuar la zona suroeste de la ciudad dado que ésta no se inundaría. Cuando finalmente la situación se tornó desastrosa, éste desapareció de la escena pública y el Gobernador tomó un rol protagónico, coordinando el Comité de Emergencia de la ciudad. Mientras tanto cruzaron acusaciones que permiten observar cómo ambos actores buscaban deslindarse de las responsabilidades que socialmente se les estaban endilgando.
- “Ninguna autoridad provincial o nacional comunicó oficial o extraoficialmente sobre la magnitud de la crecida del río o sobre el caudal y niveles que sus aguas alcanzarían” (2003. Intendente. Declaraciones radiales).
- “Estoy haciendo de Intendente, no me corresponde, pero bueno, la situación es así, ése no es el tema” (Gobernador. 03/05/2003. Conferencia de prensa).

- 27 El despliegue de este escándalo es relevante para la problematización pública de las inundaciones al poner en escena dos elementos nodales en la disputa pública de argumentos (Chateaufreynaud, 2011). En primer lugar, el señalamiento de que la inundación podría haberse evitado, si se hubiese atendido al conocimiento experto disponible y se hubiese culminado la obra de defensa; y en segundo lugar, la atribución de responsabilidad política por las dificultades gubernamentales de alcance local y provincial, para actuar durante la emergencia evidenciada en el despliegue de disputas interjurisdiccionales.

## Las particularidades el campo político local en el posdesastre

- 28 Lo antes mencionado evidencia la cuestión relativa a la imbricación o articulación escalar, que deviene problemática cuando se trata de dar respuesta a conflictos socioambientales en el orden local. Advertida esta circunstancia, comprender a través de este análisis de casos las características de la dinámica federalista, propia del Estado argentino, resulta central en lo que respecta a la coordinación de políticas sectoriales para la gestión de riesgos, entre el gobierno provincial y municipal. Por tanto, el abordaje de la multiescalaridad y de la articulación interjurisdiccional presentado en es esta apartado se orienta a contextualizar el caso, para explorar luego el diseño de políticas públicas que el mismo suscitó.

## Federalismo: el corset del marco legal e institucional

- 29 Se ha dicho que el federalismo, entendido en clave de diseño institucional, define competencias jurisdiccionales, es decir: qué es lo que cada jurisdicción debe o puede hacer en el diseño e implementación de una política. Empero, esto no se traduce en la definición de políticas públicas, como tampoco en el modo en que las escalas optarán —o no— por articularse entre ellas. Esto es: las formas de articulación interjurisdiccional no están determinadas solamente por normas formales, sino también por intereses y objetivos que escapan al diseño institucional federal.
- 30 La atención respecto de este punto es central para comprender el caso analizado, ya que el río Salado (cuyo desborde inundó a la ciudad) es un recurso hídrico interjurisdiccional cuyo cauce atraviesa —en lo que al análisis propuesto respecta— el margen oeste de la ciudad de Santa Fe, delimitando el borde geográfico y jurisdiccional de esta localidad. Esta circunstancia hace comprensible la tensión latente respecto de las competencias y responsabilidades de las escalas provincial y local evidenciada en las controversias desplegadas en la arena posdesastre.
- 31 El episodio de la inundación de la ciudad en 2003 respondió a una innegable falla de coordinación entre las políticas públicas de gestión de riesgo hídrico entre otras causalidades. La coordinación de políticas públicas se caracteriza por dimensiones o planos que comprenden (a) la integración dentro del proceso de diseño y formulación de políticas —generales y particulares— de gobierno y (b) la coherencia en la interacción y compatibilización de los acuerdos políticos necesarios para la perdurabilidad temporal, todo lo cual implica “la existencia de mecanismos operativos aptos para el acceso a la



información, la sincronización de acciones, la armonización de expectativas y el manejo de los costos”. (Rezk, 2005, p. 11).

- 32 En relación a las competencias municipales, la Constitución de la provincia de Santa Fe no hace referencia alguna a la política ambiental como así tampoco a la coordinación de políticas públicas entre municipio y provincias; lo cual no indica que los municipios carezcan de estas competencias. En la provincia estas competencias están previstas en la Ley Orgánica de Municipios n° 2756, en la cual el artículo 39 dispone entre sus competencias varias de orden ambiental. Entre ellas: “Dictar medidas de prevención que eviten las inundaciones, incendios o derrumbes” (art. 39, inc. 33); “Sancionar ordenanzas que prohíben los ruidos molestos al vecindario” (art. 39, inc. 37); “La adopción en general, de todas las medidas que tiendan a asegurar la salud y el bienestar de la población (...)” (Art. 39, inc. 62), entre otras.
- 33 Por su parte, la Ley provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable n° 11717 prevé en diversas disposiciones la coordinación entre la provincia y los municipios (Véanse: arts. 4º, incisos b, i, t; art. 8, 15 y 27 *in fine*). Se destaca, por su claridad y tono categórico, lo dispuesto en el art. 2º, inciso s, que establece “La cooperación, coordinación, compatibilización y homogeneización de las políticas ambientales a nivel interjurisdiccional, y la gestión conjunta de ecosistemas compartidos orientada al mejoramiento del uso de los recursos naturales, el control de la calidad ambiental, la defensa frente a emergencias y catástrofes y, en general, al desarrollo sustentable”.
- 34 Con todo, cabe advertir que los sujetos de la relación federal en Argentina sólo son la Nación, las Provincias y desde 1994, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los municipios argentinos no se integran como sujeto de la relación federal, aun cuando sean un eslabón muy importante de la misma. El vínculo provincia-municipios es harto paradójico si se considera que éstos últimos aisladamente no pueden gestionar los problemas ambientales, pero a su vez éstos no pueden ser resueltos sin su participación. Éste ha sido el caso de la inundación de la Ciudad en 2003, al evidenciarse los límites de las capacidades del Estado local en materia de gestión.
- 35 Asimismo, se advierte que la ejecución de políticas públicas ligadas a la gestión de riesgos en términos ambientales era fragmentaria y deficiente, lo cual es reparado al atender que los sectores de mayor vulnerabilidad por exposición al riesgo hídrico fueron afectados directamente por el ingreso del río en la ciudad. Entre los factores que explican la falta de capacidad del Estado de gestionar conflictos socioambientales se halla, centralmente, la ausencia de instancias de coordinación interjurisdiccional de políticas públicas ambientales entre municipios y gobierno provincial. Esto es: las fallas en el diseño federal argentino. Asimismo, se identifican otros factores trascendentes: la baja prioridad de los problemas de riesgo ambiental en la agenda política, limitaciones presupuestarias y técnicas y, para algunos casos puntuales, una lógica electoralista (político-partidaria) (Gutiérrez, 2009).
- 36 Todos estos factores obstan y desincentivan a los municipios al diseño, a la ejecución de políticas públicas de gestión de riesgo y a la búsqueda de apertura de instancias de coordinación interjurisdiccional, lo cual se ha agravado en función de la falta de adecuada provisión de servicios públicos con alto impacto ambiental —tales como obras públicas de protección y defensa de la crecida del río, desagües pluviales, entre otros. Esta circunstancia hace comprensible que los *stakeholders* desconozcan qué responsabilidad compete a cuál jurisdicción, diluyendo eventualmente la eficacia de los reclamos.

- 37 La ausencia de tradiciones de coordinación interjurisdiccional, puntualmente en materia de políticas públicas sobre gestión de riesgos ambientales entre provincia y municipios, deja un amplio margen para la innovación institucional (Mangabeira Unger, 1996). En este sentido, es dable observar cómo el episodio de la inundación de la Ciudad de Santa Fe (2003) condujo a darle sentido y a recategorizar a la política de gestión de riesgos en la órbita local.
- 38 La dinámica interjurisdiccional del gobierno municipal de Santa Fe con la provincia durante el período previo inmediato al desborde del río se definía como un modo de articulación rutinaria<sup>4</sup>, deficitaria, obstando de este modo al despliegue de la capacidad de gestión municipal. Esta situación se explica si se atiende a la falta de incentivos del municipio para incrementar su capacidad de gestión.
- 39 La coordinación o articulación interjurisdiccional tiene lugar en función de: incentivos o restricciones financieras, y previsiones normativas, que: “inducen a los municipios a: 1) obtener recursos adicionales destinados a políticas y programas que les permitan ‘reclamar el crédito’ político por su implementación o 2) a aplicar normativas y programas supranacionales para ‘evitar la culpa’ ante los ciudadanos por una eventual política fallida”. (Alonso, Gutiérrez y Merlinsky, 2016, p. 488). Con todo, hasta la fecha de la que data el episodio de inundación (29 de abril de 2003), no habían sido asignados recursos adicionales para políticas de gestión de riesgos, ni se había previsto un marco normativo al efecto.
- 40 Similares dificultades se observaron en el posdesastre de la inundación de 2003, especialmente en el transcurso de las gestiones desplegadas entre 2003 y 2007 en el plano local y provincial. En enero de 2004 y en un contexto marcado por la creciente conflictividad social – en el marco de la arena posdesastre descrita en el apartado previo– se crea la Unidad Ejecutora de Recuperación de la Emergencia Hídrica y Pluvial. Esta institucionalidad coordinada por la órbita provincial centró sus acciones en la ciudad de Santa Fe y tuvo por funciones: agilizar el pago de indemnizaciones, generar instancias de diálogo con los afectados y desarrollar las obras públicas requeridas para reconstruir la ciudad.
- 41 Entre 2004 y 2006, el gobierno provincial protagonizó acciones en la ciudad con escasa vinculación con el municipio. Por la carencia de recursos propios y por las dificultades de articulación con la provincia y la Nación –de índole normativa pero también políticas– la acción del municipio se centró en el despliegue de medidas no estructurales tales como la elaboración del plan de contingencia y la discusión sobre políticas de relocalizaciones y de ordenamiento urbano.
- 42 Mientras tanto, desde la institución creada especialmente con el fin de la reconstrucción, el gobierno provincial articuló con los diversos actores –nacionales e internacionales– que facilitaron fondos para la recuperación de la ciudad con la finalidad de disminuir el clima de conflictividad social y desalentar el despliegue de acciones judiciales contra el Estado provincial.

## **El momento instituyente problematización pública de las inundaciones**

- 43 Se han caracterizado en el apartado previo las particularidades del sistema institucional federal argentino mostrando cómo en la gestión de problemáticas socioambientales –que

involucran al Estado en sus diversas jurisdicciones— existen condicionantes estructurales que limitan el diseño e implementación de políticas de gestión de riesgos. Se presenta en adelante el proceso de jerarquización de la gestión de riesgo de inundaciones en la agenda pública (Cobb, Ross y Ross, 1976) atendiendo a que el ingreso del problema de las inundaciones a la agenda pública es un sedimento de la problematización pública del posdesastre.

- 44 Gilbert y Borraz (2008) establecen una vinculación entre riesgos y problemas públicos al plantear que la construcción de riesgos es un problema netamente político. Este último sostiene que “para que una actividad califique como un riesgo, debe ser vista como plagada por múltiples y heterogéneas incertidumbres. Para que un riesgo sea gestionado esas incertidumbres deben ser reducidas y puestas bajo control” (Borraz, 2007, p. 1)
- 45 Diversos autores han trabajado los vínculos entre los problemas públicos y las políticas públicas en respuesta a ellas. Ozlack y O’Donnel (1976) observan cómo el Estado selecciona ciertas cuestiones como relevantes, y las convierte en objeto de intervención estatal. Mientras que unos temas son jerarquizados por los actores gubernamentales, otros son minimizados o incluso invisibilizados. Para que los temas entren en agenda se requiere que clases, grupos o individuos estratégicamente situados consideren necesaria la intervención y que cuenten con recursos (de diverso tipo) para incorporarlos a la agenda como objeto de interés público.
- 46 A continuación se presenta una comparación de las políticas públicas de gestión de riesgo desarrolladas en dos gestiones de gobierno local: las que denominamos como políticas de la gestión del riesgo entre desastres (implementadas entre 2003 y 2007) y las políticas de gestión del riesgo desplegadas a partir de que la inundación se convierte en un tema nodal de la agenda pública (2007-2011)<sup>5</sup>.
- 47 El primero de los casos analizados es la gestión municipal iniciada en diciembre de 2003, que es denominada como la gestión de riesgo entre desastres, ya que inicia enmarcada en la situación social, política y urbana del posdesastre de 2003 y culmina en diciembre de 2007, meses después de la ocurrencia de una nueva inundación, esta vez de origen pluvial, que afecta a la ciudad. Este evento, si bien de menor magnitud que el antes tratado, tuvo un impacto simbólico y político importante en la ciudad por producirse en un contexto marcado por la sensibilidad social sobre las inundaciones. Entre 2003 y 2007 se observa el momento instituyente de la problematización pública de las inundaciones, visible en las políticas de gestión de riesgo desplegadas -que esquematizamos en la tabla expuesta a continuación—y en las transformaciones del organigrama del gobierno local.

**CUADRO ESQUEMA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DE RIESGOS DE ESCALA MUNICIPAL (2003-2011)**

PERIODO TEMPORAL Y TIPO DE GESTIÓN	POLÍTICAS DE ACTUACIÓN EN LA EMERGENCIA	POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO URBANO	POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN SOBRE RIESGOS
Gestión entre desastres (2003-2007)	Modificación de la Junta Municipal de Defensa Civil (Ord. 11178), incluye Plan de Emergencia para inundaciones	Construcción de viviendas y relocalización de personas afectadas por la inundación (Ord. 11020)	Plan de Contingencia (2005)
	Decreto de nivel de Alerta Azul ante la situación de emergencia pluvial (Decr. 234/07)	Creación de la Unidad Municipal de Planificación Urbana y Territorial (Decr. 194)	Programa Cuidemos nuestras defensas, concientización sobre la obra pública (Ord. 11162)
	Creación de la Subsecretaría de Gestión de riesgo (Ord. 11262)	Construcción de viviendas para afectados por la inundación en el marco de la "Propuesta de vivienda y urbanización para la relocalización de familias afectadas por las inundaciones" (Ord. n° 11020)	
	Creación de una comisión investigadora para determinar responsabilidad del Ejecutivo Municipal en la inundación 2007 (Decr. 441)		
Gestión de riesgos desplegada a partir de que las inundaciones se vuelven un tema nodal de la agenda pública (2007-2011)	Sistema municipal de Gestión de Riesgo (Ord. 11512)	Desarrollo de un nuevo Plan Urbano. Reglamento de Ordenamiento Urbano (2010)	Plan de Contingencia (2008)
	Creación de la Comisión de seguimiento de la Emergencia Hídrica (Ord. 11446)	Plan de Regularización Dominiol (Ord. 11631)	Creación de la Dirección de Gestión de Riesgo (2008) Creación de la Dirección de Comunicación de Riesgos (2008)
	Solicita la creación de un mapa de zonas afectadas por la inundación de 2007 (Res. 12232)	Traslado y reubicación de vecinos asentados en la zona de Playa Norte (2010)	Acciones de concientización acerca del riesgo de obstruir desagües con basura- Secretaría de Cultura

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

- 48 Para comenzar con la descripción de las políticas públicas desplegadas en esta gestión cabe destacar que la misma estuvo marcada por la necesidad de reconstrucción de la ciudad. De esta forma, el énfasis de las políticas públicas fue puesto en el reordenamiento urbano y la recuperación de la ciudad. Se destacan como acciones públicas relevantes: la creación de la Unidad de planificación urbana y territorial (Decr. 194/04) y de la Subsecretaría de gestión de riesgo. Ambos órganos nacen con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la ciudad frente a posibles emergencias, y con el objeto de colaborar en la recuperación y preparación de Santa Fe frente al riesgo de desastres.
- 49 Los fundamentos de su creación se basaron en el entendimiento de que los niveles de afectación por el desastre 2003 respondieron a las dificultades para el control del desarrollo urbano de la ciudad (indicado en el asentamiento de población en zonas definidas como de riesgo) y a la ausencia de un plan de contingencia frente a inundaciones. La respuesta institucional para actuar frente a esta vulnerabilidad fue encargada a la nueva subsecretaría, que además preparó el plan de contingencias y desarrolló acciones de concientización de la ciudadanía<sup>6</sup>.
- 50 Por otra parte y atendiendo a las obras públicas desplegadas entre 2003-2007 la situación de emergencia evidenció que la ciudad aún se encontraba bajo peligro dada la ineficacia del sistema de bombeo y desagües existentes para el tratamiento de situaciones de lluvias extraordinarias. Si bien la culminación de las defensas de la obra de circunvalación oeste desarrollada por el gobierno provincial había reducido el riesgo fluvial para la ciudad, en esta ocasión, la amenaza fue pluvial.
- 51 El informe de la Comisión Investigadora del Concejo Municipal de la ciudad —sobre la responsabilidad del poder ejecutivo respecto de las inundaciones de 2007— destaca que el

comité creado con la finalidad de producir el plan se reunió sólo una vez, que los técnicos elaboraron un único documento diagnóstico y que de esta reunión no participaron actores de la sociedad civil. Pese a estas dificultades, cabe mencionar que el nuevo plan de contingencia de la ciudad fue presentado a través de la prensa a mediados de 2005 y se mantuvieron reuniones de divulgación del mismo con representantes vecinales de la ciudad a los fines de sumar capacidades al borrador de trabajo de acuerdo a las problemáticas de cada barrio. Sin embargo, estas reuniones fueron dispares y conflictivas, dada la persistencia de cuestionamientos por parte de la ciudadanía local a los gobiernos municipal y provincial por las responsabilidades del desastre de 2003.

- 52 Las lluvias persistentes y la incapacidad del sistema de obra pública evidenciaron otras vulnerabilidades a las que los habitantes de la ciudad se encontraban expuestos y que las autoridades públicas habían descuidado al centrar el tratamiento del riesgo en unas amenazas y no en otras. Así, la ocurrencia de una nueva catástrofe mostró que la ciudad no contaba con un sistema desagües adecuado y preparado para una situación de amenaza, que los reservorios no se encontraban en un buen estado de mantenimiento y que el sistema de bombeo no estaba preparado para afrontar una emergencia de tal magnitud, ya que cerca de la mitad de las bombas estaban fuera de funcionamiento al momento de la catástrofe.
- 53 Al mismo tiempo, se hizo evidente la incapacidad del Estado para generar normas de ordenamiento territorial y para vigilar el cumplimiento de la normativa ligada al asentamiento de población en estos espacios de riesgo. El proceso de relocalización se focalizó sobre aquellos vecinos que no contaban con una vivienda a la cual retornar o en zonas específicas de la ciudad, para las cuales el Estado tenía previsto otros usos (Núñez, Crovella y Bordas, 2014).
- 54 Se observa entonces que en las respuestas institucionales producidas para la gestión de los riesgos tiene lugar un proceso de selección social. Al centrarse las acciones del Municipio en las amenazas provenientes de la crecida de los ríos, se invisibilizó la vulnerabilidad producto de las mismas obras públicas (Colette, 2015) desarrolladas para atender a este riesgo. Una consecuencia imprevista de estas obras a la vez se observa en el incremento del número de viviendas y de población asentada en zonas de vulnerabilidad hídrica, especialmente en el cordón oeste de la ciudad de Santa Fe (Arrillaga, Grand y Busso, 2009, p.228).
- 55 Si bien se advierten falencias en la implementación de las políticas de gestión del riesgo creadas durante este gobierno, cabe destacar que a diferencia del año 2003 se observa una racionalidad que entiende a las inundaciones como un riesgo, lo que es visible a partir de la creación de políticas públicas como el programa “Aprendamos a cuidar nuestras defensas” con componentes educativos y comunicacionales, en las acciones (sesgadas) de relocalización con el objeto de prevenir riesgos futuros y en el interés por generar un plan de contingencia con apoyo y participación de la sociedad, aun cuando éste no llegó a ser sancionado.
- 56 Otro elemento relevante para caracterizar el cambio de perspectiva en el tratamiento de la problemática de las inundaciones fue la creación al interior del Concejo Municipal de una Comisión Investigadora sobre las responsabilidades del poder ejecutivo en la catástrofe del año 2007 (Decr. 447/07). En el evento de 2003 las acusaciones sobre la responsabilidad se habían desplegado desde afuera del campo político en una variedad de arenas. En 2007, en cambio, desde el interior del campo político local se crea una Comisión para pesquisar sobre las responsabilidades del ejecutivo municipal en la

ocurrencia del evento, solicitándose además la construcción de un mapa de áreas afectadas por el fenómeno, a los fines de gestionar los riesgos a futuro. Ambos elementos indican la existencia de un aprendizaje político y de una productividad institucional de la conflictividad socioambiental.

- 57 Se observa que si bien se desplegaron políticas atendiendo a la problemática del riesgo, su formulación e implementación se vio marcada por la problematización pública del desastre de 2003, condicionando los esquemas de intervención (presupuestaria y políticamente) pero también en un sentido simbólico, dado que el cuestionamiento por las fallas políticas de la gestión del 2003, propició el centramiento en unas amenazas invisibilizando otras.

## **Cuando la inundación se vuelve un eje relevante para la agenda pública**

- 58 En este apartado se presenta el análisis de las políticas de gestión de riesgo desarrolladas durante la gestión municipal desplegada entre 2003 y 2007, quien en su carácter de ingeniero hídrico y Rector de la Universidad había desplegado una controversia en el posdesastre de 2003 con el entonces Gobernador de la provincia.
- 59 Desde la campaña política impulsada para llegar a la intendencia y del inicio del mandato se enfatiza en el carácter recurrente de las inundaciones que afectan a la ciudad y en la necesidad de adecuarla y ordenarla, atendiendo a las amenazas que posee por su vulnerabilidad ambiental. Son tres las transformaciones organizacionales que permiten observar la jerarquización de las inundaciones en la agenda de gobierno: la creación de la Dirección de Comunicación de Riesgos (2008) y de Gestión de riesgos (2008) y la sanción de la ordenanza n° 11512, que crea el Sistema de Gestión de Riesgo municipal.
- 60 Desde el ejecutivo se solicita además a cada una de los secretarios de gobierno de la ciudad que en los diferentes programas propuestos se aborde el problema de las inundaciones recurrentes, propiciando una gestión de riesgo desde una perspectiva integral. Algunas de las acciones en este sentido fueron la creación de fascículos educativos del programa Aula Ciudad, donde se abordan temáticas como “La ciudad y el río” o “Barrios de Santa Fe”, la divulgación, a través de una multiplicidad de instancias y vías del plan de contingencias en cada uno de los distritos y las campañas públicas que hacen eje en la recolección de residuos y en la limpieza de desagües como instrumentos de gestión del riesgo posibles de realizar en cada hogar.
- 61 La comparación respecto de los períodos anteriores muestra que entre 2007 y 2011 se produce un incremento del número de políticas públicas ligadas a la gestión de riesgo, al mismo tiempo que la problemática adquiere centralidad en la agenda de gobierno. Esto se advierte en el abordaje transversal del problema de las inundaciones en las diferentes políticas públicas analizadas y en el viraje observado en cuanto a la forma de gestionar el riesgo, dando mayor importancia a los aspectos comunicacionales y educativos y a la prevención en contextos en que la amenaza de inundaciones se encuentra en estado latente.
- 62 Para profundizar lo antes mencionado cabe destacar algunas de las políticas exploradas. En primer lugar y en cuanto al tratamiento de las situaciones de emergencia, ya no se denomina al organismo encargado como Defensa Civil sino que éste pasó a denominarse Sistema de Gestión de Riesgos. Con este cambio de denominación, se deja de poner el eje

en la necesidad de defenderse frente a “un ataque de la naturaleza”, planteándose en cambio la necesidad de prevenir y gestionar los riesgos de forma permanente a partir de la concientización sobre los mismos.

- 63 Una de las medidas relevantes para implementar esta política es la creación de la Dirección de Gestión de Riesgos, que cuenta con influencia sobre el Concejo Municipal para intervenir en la sanción de ordenanzas ligadas a esta problemática. Se crea, además, el sistema municipal de Gestión de Riesgos (ordenanza n° 11512), que detalla el Protocolo de actuación frente a una situación de desastre, con un sesgo claro para el tratamiento de problemáticas ligadas a las inundaciones.
- 64 En cuanto a las medidas ligadas al ordenamiento urbano desarrolladas en este período cabe destacar fundamentalmente dos: el nuevo Plan de Ordenamiento Urbano de 2010 y la ordenanza de Regularización Dominial del año 2009. Respecto del Plan Urbano del año 2010, que luego se aprobara como Reglamento de Ordenamiento Urbano en el año 2011 se observa que el argumento ambiental es transversal a todo su tratamiento. La necesidad de crear un recurso para la gestión del territorio es justificada por el intendente atendiendo al rol del ordenamiento urbano para la reducción de riesgo de desastres. Es más, este interés por gestionar el potencial riesgo de inundación en la ciudad ha llevado a que en el Plan se creen, a partir del artículo 53, áreas especiales y entre ellas se encuentran las denominadas “áreas ribereñas”, sobre las cuales existe diferentes consideraciones sobre la riesgosisidad de la habitación de poblaciones.
- 65 Esta definición de la zona como riesgosa produjo el despliegue de un proceso de relocalización de los vecinos allí asentados que fue resistida por los habitantes, quienes consideran que su habitación allí no es más peligrosa que la de otros vecinos de Santa Fe, como los de las zonas oeste y costera. Así, se observa a partir de la implementación de esta política que la toma de decisiones se produce seleccionando y jerarquizando ciertos riesgos por sobre otros (por ejemplo el potencial riesgo de inundación frente al riesgo económico, social y habitacional que el traslado para los vecinos supone) en base a criterios técnicos y políticos.
- 66 Un análisis similar puede hacerse del Programa de Regularización Dominial (Ord. n°11631/09). Se trata de un instrumento legal dirigido a formalizar la situación dominial de los poseedores de viviendas en asentamientos urbanos informales cuya propiedad es del Municipio local. En esta política no se observa que la gestión del riesgo tenga una centralidad manifiesta como si lo habían tenido otras políticas desarrolladas en esta gestión. Sin embargo, evidencia nuevamente la jerarquización los riesgos de ciertas zonas sobre otras. Esto se vuelve visible desde los primeros meses de su implementación en 2010, cuando se otorgan títulos de escrituras de viviendas en zonas consideradas de riesgo o que se encuentran en una situación de vulnerabilidad hídrica, como por ejemplo de la zona suroeste de la ciudad (Villa del Parque o Los Hornos). La selección de estas zonas, pese a su carácter controvertido, es justificada por el Municipio local atendiendo a que fueron las más afectadas por la ausencia del Estado municipal en los años anteriores sosteniendo además que el desarrollo de obras públicas como cordón cuneta o reservorios próximos, dará seguridad a la población allí asentada.
- 67 Douglas y Wildavsky (1983) señalan que la forma en que los actores sociales interpretan los peligros a los que se enfrentan no responde a las amenazas objetivas sino que se encuentra determinada por las características institucionales de la sociedad que debe codificar el peligro. Se observa así como las inundaciones en Santa Fe, *a posteriori* de 2003,



son riesgos reconocidos y seleccionados por la población y por las autoridades locales y, por tanto, su gestión deviene un eje nodal de las políticas públicas.

## Conclusiones

- 68 El artículo señaló las vinculaciones entre la problematización pública de las inundaciones y el diseño y la mise en œuvre de políticas públicas de gestión de riesgo en la escala local, entre 2003 y 2011. Atendiendo a que en el transcurso del período se ha producido una transformación en las formas de gestionar este tipo de fenómenos, se destaca el impacto de la sedimentación de la arena posdesastre en las racionalidades, políticas y organigrama del Estado local.
- 69 El análisis de las políticas públicas implementadas en las dos gestiones de gobierno locales evidenció cómo el Estado crea instrumentos para responder a la emergencia de un problema que a pesar de su carácter recurrente, permanecía invisibilizado. Se observa de esta forma que el tamiz de la agenda pública opera en la definición del objeto y en los modos a partir de los cuales se gobiernan los riesgos, diferenciándose dos etapas en la jerarquización de las inundaciones como tema relevante para la agenda pública.
- 70 La primera de ellas estuvo marcada por la necesidad de reconstruir la ciudad tras el desastre de 2003 y de avanzar en la comprensión de las inundaciones no como un peligro imposible de prever sino como un riesgo; y la segunda, iniciada tras una nueva inundación producida en 2007, que pese a su menor afectación tornó evidente el carácter recurrente de la afectación por este tipo de fenómenos, impulsando el despliegue de políticas de gestión de riesgo desde una óptica precautoria.
- 71 Si bien el análisis se ha centrado en analizar las políticas públicas implementadas en la escala local, se ha observado que la gestión de riesgos tales como los desencadenados a partir de las inundaciones de 2003 y 2007 excede ampliamente las competencias de los municipios y fuerzan a la coordinación interjurisdiccional. Así, se mostró cómo el Estado —en sus diferentes escalas— para responder a la problematización pública de un fenómeno no sólo debe reorientarse hacia su interior, sino que se ve compelido también a repensar sus vínculos y competencias con otras escalas, atendiendo a la delimitación de competencias y funciones atribuidas por el marco legal a cada nivel de gobierno. Esto es: el sistema institucional federal representa y opera como un condicionante institucional estructural, que estrecha los márgenes dentro de los que son diseñadas las políticas públicas.
- 72 Por último, se ha señalado cómo para el gobierno de los riesgos el Estado define lineamientos de actuación basado en recursos presupuestarios, oportunidades políticas y posibilidades de intervención sobre un tema. Así, realiza una selección social de los riesgos sobre los cuales intervenir. Estas intervenciones, lejos están de ser neutras, producen consecuencias para el arco de actores que se movilizan y disputan en torno a los riesgos, no sólo por las amenazas sino también por las oportunidades que éstos generan.
- 73 A partir de este último elemento se concluye que la reflexión sobre los riesgos y su gestión desde el Estado no se circunscriben a una preocupación por problemáticas medioambientales o por el manejo de situaciones excepcionales. Muy por el contrario, pueden ser entendidas como una línea de entrada nodal para comprender las formas en las que el Estado se posiciona e interviene vis-à-vis una pluralidad de temas, y a través de las cuales se incide, a la vez, en la reducción o ampliación de éstos y otros riesgos.



---

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, A. y Costa, V. (2002). Por uma Sociología dos conflitos ambientais no Brasil. En: Alimonda, H. (compilador), *Ecología Política, Naturaleza, sociedad y utopía*. (pp. 115-135). Buenos Aires, Argentina: CLACSO-ASDI-FAPERJ.
- Alonso, G. V., Gutiérrez, R.A., Merlinsky, M. G. (2016). Federalismo y políticas municipales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los desafíos de articulación interjurisdiccional en dos casos de estudio (Avellaneda y San Martín). *Gestión y Política Pública*, XXV (2), 483-523. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13346618004>
- Arrillaga, H., Grand, M. L., y Busso, G. (2009). Vulnerabilidad, riesgo y desastres. Sus relaciones de causalidad con la exclusión social en el territorio urbano santafesino. En Herzer, H. y Arriaga H. (Comps.), *La construcción social del riesgo y el desastre en el aglomerado Santa Fe*. (pp. 59-104). Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona. España: Paidós.
- Boin, A. (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge, U.K : University Press.
- Borraz, O. (2008). *Les politiques du risque*. Paris, Francia : Presses de Sciences Po.
- Borraz, O., y Gilbert, C. (2008). Quand l'Etat prend des risques. En *Politiques publiques* 1, 337-357. Paris, Francia : Presses de Sciences Po
- Callon, M., Lascoumes, P. y Barthe, Y. (2014). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Francia : Le Seuil.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial.
- Cefaï, D. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques, *Réseaux*, 14 (75), 43-66. Recuperado de: [http://www.persee.fr/doc/reso\\_0751-7971\\_1996\\_num\\_14\\_75\\_3684](http://www.persee.fr/doc/reso_0751-7971_1996_num_14_75_3684)
- Cefaï, D. (1999). Making sense of politics in public spaces: the phenomenology of political experiences and activities. *Schutzian Social Science*, 135-157.
- Chateauraynaud, F. (2011). *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*. Paris, Francia : Petra.
- Cobb, R., Ross, J. K., y Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*, 70(1), 126-138. Recuperado de: [http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Cobb\\_Ross\\_and\\_Ross\\_1976.pdf](http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Cobb_Ross_and_Ross_1976.pdf)
- Colette, A. (2015). *Floods, favors and fixes: the reproduction of vulnerability in Santa Fe, Argentina*. (Tesis doctoral). Inédita. University of Illinois at Urbana-Champaign. Recuperado de: <https://www.ideals.illinois.edu/handle/2142/89214>.
- D'Amico, M. (2013). *La acción colectiva en las inundaciones de 2003 de Santa Fe*. (Tesis de Doctorado) inédita. Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

De Blic, D. y Lemieux, C. (2005). Le scandale comme épreuve. *Éléments de sociologie pragmatique, Politix*, 3 (71), 9-38. doi 10.3917/pox.071.0009

Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social: Ensayos sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión.

Douglas, M. y Wildavsky, A. (1983), *Risk and culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*. California, Estados Unidos: Los Angeles Press.

Gutiérrez, R.A. (11-14 de junio de 2009). El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales en los municipios bonaerenses del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Congress of the Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro, Brasil.

Hilgartner, S., y Bosk, C. (1988), The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94, (1) 53-78. Recuperado de: <http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/228951> doi: <https://doi.org/10.1086/228951>

Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México D.F., México: El Colegio de México,

Lemieux, C. (2007). À quoi sert l'analyse des controverses? *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, (1), 191-212.

Lemieux, C., y Barthe, Y. (1998). Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. *Nouveaux chantiers, vieilles questions. Politix*, (4), 7-28.

Mangabeira Unger, R. (1996). *What should legal analysis become*. Londres, UK : Verso.

Melé, P. (2013). *Conflicts de proximité et dynamiques urbaine*. Rennes, Francia: Presses universitaires de Rennes.

Merlinsky, M. G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Ciccus. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>

Núñez, A., Crovella, F., y Bordas, J. S. (2014). Relocalizando el riesgo y la segregación: análisis sobre apariencias e inobservables en las políticas públicas vinculadas al habitar. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (11), 25-41. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/85162>

Oszlak, O., y O' Donnell, G. A. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, 555-583. Recuperado de <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>

Rezk, E. (2005). Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino. CEPAL. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos - Serie Medio Ambiente y Desarrollo, (115), (LC/L.2428-P). Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5657/1/S05936\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5657/1/S05936_es.pdf)

Svampa, M., y Pereyra, S. (2009). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.

Ullberg, S. (2009). De inundados a Inundados: Posdesastre y Movilización Social en Santa Fe, Argentina. En Visacovsky, S. (Ed.) *Estados Críticos. Estudios sobre la experiencia social de la calamidad*. Buenos Aires: Argentina: Editorial Antropofagia.

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

Fuentes documentales consultadas:

Constitución de la Provincia de Santa Fe.

Ley Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable n° 11717 (1998). Recuperado en: <https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=223245&yitem=108183&cod=ef2fa7b0632a0a24c9c6d077905c5e90>

Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe n° 2756.

Ordenanzas municipales n° 11020, n° 11162, n° 11178, n° 11446, n° 11512, n° 11631, n° 11748.

Decretos provinciales n° 194/04, y n° 447/07.

Plan Urbano de la ciudad de Santa Fe. Recuperado en: [http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/Plan\\_Urbano\\_-\\_Lineamientos-2012.pdf](http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/Plan_Urbano_-_Lineamientos-2012.pdf)

Reglamento de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Santa Fe. Recuperado en: [http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/ordenanza\\_11748.pdf](http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/ordenanza_11748.pdf)

Informe de la Comisión Investigadora del Consejo Municipal de la ciudad. Decreto n° 447/07. Recuperado en: [www.ellitoral.com/um/archivos/7\\_INFORME.doc](http://www.ellitoral.com/um/archivos/7_INFORME.doc)

Documento preparatorio del Plan de Contingencia (2005).

Plan de contingencias (2009). Recuperado en: <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gestionderiesgos/plan-de-contingencia-3/mas-organizados-mejor-preparados/>

## NOTAS

1. Esta publicación se enmarca en la investigación de tesis de doctorado de la primera autora (financiada por CONICET) y del intercambio a partir de ella, con la segunda. Avances parciales de esta investigación han sido presentados en diferentes congresos, por lo que se agradece a quienes organizaron y fueron parte de estos espacios de discusión.
2. Esta conflictividad resultó 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).
3. Con el término piquete se refiere al repertorio de acción colectiva consistente en el corte de una vía de circulación relevante, obstaculizando el tránsito con el objetivo de obtener visibilidad y respuesta a una demanda. Se trata de un repertorio relativamente novedoso para el contexto santafesino de 2003 pero que es característico para el contexto nacional durante la época.
4. La articulación rutinaria es entendida como aquella “consistente en la aplicación, por parte de agentes municipales y provinciales, de rutinas formales preestablecidas que están encuadradas por normas provinciales”. (Alonso, Gutiérrez y Merlinsky, 2016, p. 487).
5. La selección de políticas responde al interés teórico de la investigación y pone la mirada en tres líneas que se consideran significativas para comprender la cosmovisión del fenómeno presente en cada una de las gestiones de gobierno.
6. La inundación de 2007 evidenció las dificultades para la implementación de estas políticas, ya que pese a la promulgación de la ordenanza al momento de realizarse la evacuación se observó que tanto la población como las autoridades desconocían las pautas a seguir.

---

## RESÚMENES

El trabajo analiza las vinculaciones entre la problematización pública de las inundaciones y la transformación en las políticas públicas de gestión de riesgo de alcance local, en la ciudad de Santa Fe (Santa Fe, Argentina), a partir de un enfoque metodológico cualitativo. Explica cómo en el transcurso del período analizado (2003-2011) tanto la inundación como los mecanismos de gestión de riesgo desplegados por el Estado han adquirido relevancia en la agenda pública local. Analiza las políticas públicas de gestión de riesgo implementadas en dos gestiones municipales mostrando cómo las controversias y cuestionamientos esbozados en el posdesastre sedimentan en las estructuras institucionales del Estado. Concluye mostrando como la politización del riesgo influye en las racionalidades desplegadas por los gobiernos para su gestión.

This piece of work analyzes the links between the public issue of floods and the transformation of local range risk management public policies, in Santa Fe (Santa Fe, Argentina), from a methodological qualitative approach. It explains how in the course of the analyzed period (2003-2011) both the flood and the risk management mechanisms implemented by the State have gained relevance in the public local agenda. It analyzes the risk management public policies deployed in two municipal governments showing how the controversies and questions raised during post-disaster, set up in the institutional structures of the State. It ends up by showing how the politicization of risk influences the rationalities deployed by Governments for their management.

O artigo centra-se em analisar os vínculos entre a problematização pública das inundações e a transformação nas políticas públicas de gestão de riscos de abrangência local, na cidade de Santa Fé (Santa Fé, Argentina), a partir de uma perspectiva metodológica qualitativa. Explica como, no curso do período analisado (2003-2011), tanto a inundação como os mecanismos de gestão de riscos desenvolvidos pelo Estado adquiriram relevância na agenda pública local. Em seguida, examinam-se as políticas públicas de gestão de riscos, implementadas por duas administrações municipais, exibindo como as controvérsias e questões presentes no pós-desastre sedimentaram nas estruturas institucionais do Estado. Conclui-se que a política de gestão dos riscos tem incidido nas racionalidades desdobradas pelos governos para a sua gestão.

## ÍNDICE

**Keywords:** Public issues, public action, risks, post disaster

**Palavras-chave:** Problemas públicos, ação pública, riscos, pós-desastre

**Palabras claves:** Problemas públicos, acción pública, riesgos, posdesastre

## AUTORES

### **TAMARA LUCÍA BELTRAMINO**

CONICET, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Email:  
tamarabeltramino@yahoo.com.ar

### **CAROLINA FILIPPON**

CONICET, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Email:  
carolina.filippon@gmail.com