

“Construcción social del riesgo y agenda pública: las políticas de gestión del riesgo de inundaciones en la ciudad de Santa Fe (2003-2011)”

Beltramino, Tamara

*Departamento de Sociología
Facultad de Humanidades y Ciencias- Universidad Nacional del Litoral*

Área: Ciencias Sociales

Sub-Área: Sociología

Grupo: Y

1 **Palabras clave:** construcción social del riesgo, conflictividad ambiental, agenda pública

2

3 **INTRODUCCIÓN**

El trabajo analiza las vinculaciones entre la emergencia de la conflictividad ambiental en torno a la problemática de las inundaciones y la transformación en las políticas públicas asociadas a la gestión de riesgo, en la ciudad de Santa Fe (Santa Fe-Argentina). Interesa mostrar como en el transcurso del período analizado (2003-2011) el riesgo de inundaciones y la gestión del mismo adquieren una significación particular atendiendo a la construcción de las inundaciones como problema público a nivel local. Se parte del supuesto teórico de que *“La elección de los riesgos y la elección de cómo vivir se toman al mismo tiempo. Valores comunes conducen a miedos comunes (y como consecuencia a un acuerdo común para no temer otras cosas). Los verdaderos peligros no son conocidos sino hasta después. Mientras tanto, al actuar en el presente para protegerse de daños futuros, cada arreglo social coloca determinados riesgos en un nivel elevado, mientras que a otros los relega al olvido o a la marginación”* (Douglas y Wildavsky, 1983: 8).

Se abordan aquí dos hipótesis. La primera de ellas refiere a los vínculos entre la gestión del riesgo desarrollada en el caso de la inundación de 2003 y la conflictividad ambiental observable en el posdesastre del fenómeno. Al respecto se considera que el entramado de una *arena posdesastre en el espacio público* entre 2003 y 2006 vuelve a las inundaciones como un tema relevante para la *acción pública* (Lascoumes, P. & Le Galés, P.; 2014). La segunda de las hipótesis abordada profundiza en la caracterización de las políticas públicas presentadas durante el período. Plantea que si bien al momento de la inundación existían políticas de gestión de riesgo, el análisis comparativo muestra diferencias sustantivas en las formas de afrontar este tipo de

eventos a lo largo del período analizado.

4 METODOLOGÍA

El diseño de la investigación es de tipo comparativo, realizándose una comparación diacrónica de las políticas de gestión de riesgo de inundación implementadas a nivel municipal en las gestiones de gobierno de la ciudad de Santa Fe en 2003-2007 y 2007-2011. La selección de casos responde al interés por observar si existe una variación en las mismas durante el período de análisis recortado. Para esto se han tomado como fuentes de análisis el organigrama municipal de cada gestión de gobierno analizada y las ordenanzas y decretos sancionados durante el período por el concejo deliberante y el ejecutivo municipal de la ciudad de Santa Fe.

Siguiendo la distinción propuesta por Skocpol y Sommers (1994) es posible sostener que el análisis aquí desarrollado responde al tipo de investigación histórica comparativa como *contraste de contextos*. Esto es así porque se parte del supuesto de que existe una generalización teórica que explica la diferenciación que se observa en los dos casos de análisis referida a la transformación en las formas de percepción y de gestión del riesgo vinculadas por un lado, a la aceptabilidad del riesgo característica de un grupo social (Douglas; 1996) y por otro, a la construcción social que del mismo los agentes sociales producen (Beck; 1998).

RESULTADOS OBTENIDOS

Se ha considerado aquí que el acontecer de la inundación del año 2003 y la ineficiencia para la gestión de la misma por parte de las autoridades públicas han implicado un punto de inflexión en la construcción social del riesgo de inundaciones a nivel local y como consecuencia de esto, en la conflictividad ambiental. Profundizando en este punto se ha observado como la mutación en las políticas públicas observable en el período responde a la construcción de las inundaciones como un problema público a nivel local lo que se vincula con la emergencia de una arena pos desastre tras la inundación del año 2003.

El análisis diacrónico de los instrumentos diseñados e implementados por el Estado permite distinguir dos etapas: una que se despliega entre 2003 y 2007 y otra que se desarrolla, a partir del año 2007. La primera de ellas se caracteriza por el desarrollo de políticas públicas en las que el Estado se ocupa de la atención de la emergencia, y de la reconstrucción de la ciudad, posteriormente ensayando respuestas urgentes a las necesidades primarias de los afectados. Aquí no es el riesgo sino la tragedia, la que ingresa centralmente en la agenda

pública. Durante esta etapa, el Estado llevó a cabo una diversidad de medidas a los fines de responder a las necesidades de la población, pero también para la *prevención* de futuras inundaciones de este tipo, proveyendo de información a la ciudadanía, mejorando las condiciones de vida en las zonas inundadas y asistiendo mediante ayuda social a los afectados. Si bien el acontecer de un nuevo desastre mostró debilidades en las mismas es posible sostener que hay una transformación en las formas de comprender el fenómeno y gestionarlo, respecto del momento inicial que es la inundación de 2003.

La segunda etapa distinguida se inicia a partir del año 2007, al transformarse el riesgo de inundaciones en un eje relevante para la agenda pública y al establecerse medidas para su gestión desde una óptica *precautoria*. Tal como se ha sostenido, advertir que la gestión del riesgo hídrico se constituyó en un tema de la agenda del Estado, no implica que no existan cuestionamientos sobre la gestión de riesgo desarrollada.

Una mirada de contexto permite preguntarse si esta jerarquización del riesgo de inundaciones, frente a otros *peligros* refiere a un ingreso auténtico del mismo como política de Estado, o antes bien, responde a una estrategia de la gestión del gobierno de turno. Esta reflexión se plantea porque se observa que si bien la magnitud del fenómeno de 2003, y la necesidad de reconstruir la ciudad llevaron a que el Estado gestione las consecuencias del “posdesastre”, no fue sino hasta que aconteció una nueva catástrofe hídrica en 2007, que el tema ingresó efectivamente en la agenda de Estado con una lógica *preventiva*.

CONCLUSIONES

Se han analizado en esta investigación las relaciones entre la conflictividad ambiental, la construcción social del riesgo y las políticas públicas aprobadas en la ciudad de Santa Fe entre 2003 y 2011 para la gestión del riesgo de inundaciones en un contexto en que la ciudad fue afectada por dos desastres socioambientales (2003 y 2007). Se ha logrado distinguir, desde una lógica comparativa dos etapas: una en la cual, el Estado gestiona el riesgo desde la perspectiva de la emergencia (2003- 2007) y otra, a partir de la cual la gestión del riesgo se vuelve un eje central en la agenda pública, no significando necesariamente esto que hayan desaparecido las amenazas, ni que el riesgo haya sido gestionado sin atender a una jerarquización social del mismo.

El análisis histórico permite observar que al privilegiarse la gestión del riesgo de inundaciones se invisibilizaron otros problemas presentes en la ciudad tal vez más acuciantes e incluso más recurrentes que las inundaciones como la carencia de vivienda, la precariedad habitacional y laboral, la pobreza y vulnerabilidad social de las poblaciones, la segregación urbana, etc.. A las incertidumbres ligadas a la vulnerabilidad y la pobreza se

suman las incertidumbres “manufacturadas” (Beck, 1998). A los riesgos *desbordados*, se le suman los riesgos invisibilizados. A la par de todo esto se observa una jerarquización que implica el privilegio de actuar por sobre unos riesgos evitando otros. Esta jerarquización es a la vez conflictiva porque al tomar el riesgo un rol central, y al ser este objeto de controversias, se abre un nuevo frente de disputas entre ciudadanos y estado.

Mary Douglas (op. Cit.) señala 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, así sostiene que *“El reconocimiento de lo riesgoso o lo peligroso, es modelado por la cultura, por la representación que los miembros del grupo se hacen acerca de las vinculaciones entre el hombre y la naturaleza”* (Douglas 1996:66).

El advenimiento de un estado que se responsabiliza de la gestión de los riesgos y de una ciudadanía que le exige seguridad, es producto de la imposibilidad de responsabilizar a actores externos como la naturaleza, o los dioses, por las acciones imprevistas y las consecuencias no deseadas de los procesos de intervención humana sobre la naturaleza. Así, es posible sostener que el análisis de las políticas de gestión de riesgo implementadas a nivel local muestra como la inundación en Santa Fe se ha convertido en uno de los riesgos reconocidos y seleccionados por la población y por las autoridades locales, lo que no necesariamente implica que esta gestión esté exenta de conflictos y controversias.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Beck, U. (1998) *“La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad”*. Barcelona. Paidós.

Douglas, M. & Wildavsky, A. (1983) *“Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers”*, University of California Press.

Douglas, M. (1996). *“La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales”*, Paidós Ibérica, España

Lascoumes, P. y Le Galés, P. (2014) *“Sociología de la acción pública”*, Traducción de Vicente Ugalde, El colegio de México, Centro de estudios demográficos, urbanos y ambientales.

Skocpol, T. y Sommers, M. (1994) *“The uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry”*, En *Social Revolutions in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.