

NEOLIBERALISMO Y POLÍTICAS DE LA RESILIENCIA UNA REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LA EXPERIENCIA SANTAFESINA

Estefanía Szupiany

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL – CONICET)

eszupiany@gmail.com

INTRODUCCION

Entre los conceptos que se reiteran con mayor frecuencia en el texto de la Nueva Agenda Urbana, el término “resiliente” es promovido en tanto ideal de desarrollo junto al reconocido, y demasiado frecuentado, concepto de “sostenibilidad”. A corto y largo plazo, parecería que todo debiera devenir resiliente: “asentamientos urbanos resilientes”, “servicios urbanos resilientes”, “viviendas resilientes”, “edificios resilientes”, “infraestructuras resilientes”, “códigos de construcción resilientes”. Además, entre los principios y compromisos se repiten hasta la redundancia los propósitos de fortalecer, fomentar, incrementar y aumentar la resiliencia. Entendida ésta como “la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible”,¹ la categoría, germinada en el ámbito de la psicología, se ha extendido al ámbito político en el marco de programas internacionales de cooperación.

Bajo la insignia 100 *Resilient Cities* (100RC), la Fundación Rockefeller promueve desde el año 2013 la conformación de una red global de ciudades dispuestas a incorporar en sus políticas de desarrollo la perspectiva de la resiliencia. Con el apoyo de expertos radicados en la ciudad de Nueva York, junto a equipos distribuidos en Londres, Singapur y Ciudad de México, la red se propone ayudar a ciudades de todo el mundo a ser más resistentes a los desafíos físicos, sociales y económicos emergentes del siglo XXI. Al mismo tiempo, el programa plantea la construcción de una práctica global de resiliencia entre los gobiernos, las ONG, el sector privado y los ciudadanos individuales. La adopción del enfoque resiliente no sólo supone una actitud frente a las posibles crisis ambientales (terremotos, incendios, inundaciones, etc.) sino que incluye también aquellas tensiones que debilitan los tejidos urbanos diaria o cíclicamente: el desempleo, la violencia, la escasez de alimentos y agua, la deficiencia en el transporte público, etc. Así, con el objetivo general de catalizar un movimiento global de resiliencia urbana, el equipo de 100RC formuló cuatro estrategias claves, a saber: “acción de la ciudad”, es decir, diseño e implementación de acciones e iniciativas para transformar el futuro de las ciudades; “soluciones resilientes”, esto es, conexión de socios globales clave para ofrecer valor e innovar soluciones; “influencia global”, o mediación ante actores globales como la ONU-Hábitat para incentivar el financiamiento de proyectos de resiliencia y promover prácticas de resiliencia; y, por último, la formación de “líderes locales”, de promotores de resiliencia para ofrecer en sus ciudades y defender la práctica.²

En el año 2014, la ciudad de Santa Fe se incorpora a la Red 100RC luego de un proceso de selección de ciudades cuyos criterios responden a la búsqueda de “intendentes innovadores, catalizadores del cambio, antecedentes de construcción de sociedades y capacidad de trabajar con una amplia variedad

¹ (ONU HABITAT, s/f)

² (The Rockefeller Foundation, 2014)

de partes interesadas”.³ La elección de Santa Fe se vincula, además, con el reconocimiento de las políticas implementadas tras las inundaciones de los años 2003 y 2007 en materia de gestión de riesgos de desastres y atención de emergencias. Tras un proceso de creación de la Estrategia de Resiliencia, su publicación se concreta en el año 2017, inaugurando una nueva fase dirigida a su implementación y monitoreo. En las cartas de presentación de este documento, se manifiesta una fuerte seguridad en los logros alcanzados luego de las dos últimas catástrofes hídricas; logros vinculados a la reducción de riesgos de desastres en tanto política sustancial del plan de desarrollo de la ciudad. Las medidas adoptadas cuentan con planes de contingencia y sistemas de alerta temprana, obras de mitigación de inundaciones, valorización del ecosistema y redefinición de normas de crecimiento urbano. Estructurada en cuatro pilares, trece objetivos y cincuenta iniciativas, la Estrategia de Resiliencia de Santa Fe se construye a partir de una visión que “refleja la aspiración de la ciudad y su gente, es decir, hacia dónde queremos avanzar, en qué queremos convertirnos, y de qué manera haremos una Santa Fe más resiliente”.⁴

No obstante, antes de exponer la Estrategia, en el apartado “Contexto y desafíos” se detalla una serie de problemáticas críticas con el objetivo de definir las propuestas tendientes a aumentar la resiliencia urbana: delito y violencia endémica, déficit habitacional, gestión ambiental, gestión de riesgo de desastres, jóvenes y empleo, movilidad e integración física, economía.⁵ En esas páginas, si bien se afirma la necesidad de conocer las causas e interrelaciones existentes entre las problemáticas detectadas, en el documento predomina una voluntad propositiva, manifestada en el énfasis otorgado a la idea de “desafío” por sobre la noción misma de problema. En sintonía con esta voluntad, detrás de la que no anidan, quizás, dificultades de índole teórico-metodológica, sino principios ideológicos, Jordi Borja y Fernando Carrión⁶ acusan a la Nueva Agenda Urbana por haber declarado una extensa lista de falsos compromisos y reconocimientos. En tal sentido, los autores sostienen que los grandes compromisos allí expuestos son expresados mediante un lenguaje retórico y abstracto, sin precisar quién los asume, a través de qué acciones y controles, si existen medidas en caso de su incumplimiento, etc. Al mismo tiempo, señalan la desaparición de los problemas reales, ya que se eluden temas centrales como “el malestar urbano, el coste creciente del suelo y de la vivienda, la desocupación masiva y especialmente de los jóvenes, las grandes desigualdades sociales en aumento, el modelo de urbanización insostenible, el urbanismo excluyente, etc.”⁷ Por su parte, Pedro Pérez⁸ coincide con esta crítica al detectar una descripción casi excesiva de problemas que parecieran ser hechos propios de la naturaleza. En una palabra, sostiene Pérez, los problemas enunciados en la Nueva Agenda Urbana carecen de causas sociales, sujetos, personas, intereses, relaciones, y, por lo tanto, es imposible pensar cómo enfrentarlos. Para evitar esta falta de profundidad en la comprensión de los problemas, este autor sugiere la indagación de las causas a través de dos nociones centrales: la mercantilización y la propiedad, en tanto mecanismos de expulsión en el proceso de construcción del territorio urbano.

Estas reflexiones críticas, vinculadas a la generación de documentos, como el de la Nueva Agenda Urbana y la Estrategia de Resiliencia, en el marco de conferencias y organizaciones internacionales, iluminan el presente ensayo dirigido a la exploración de los procesos inherentes al desenlace de las inundaciones en la ciudad de Santa Fe y su territorio de expansión, pensados en relación al crecimiento urbano y las infraestructuras de seguridad (defensas) y de movilidad (rutas, autopistas, autovías).

El alto grado de complejidad hídrica en el que se halla inmerso el territorio de la ciudad de Santa Fe y sus localidades próximas mantiene una relación recíproca con los procesos de urbanización y las dinámicas territoriales. Se trata de una relación dialéctica cuya interpretación demanda aproximaciones que

³ (Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, s/f a)

⁴ (Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, 2017, p. 41)

⁵ Ibid., p. 36-37

⁶ (Borja y Carrión, 2016)

⁷ Ibid., p. 55

⁸ (Pérez, Octubre de 2016)

superen simples lecturas causales, pues no es atinada la pretensión de demostrar que allí donde la cota de nivel no supera las alturas alcanzadas por los cursos fluviales en momentos de crecida, el asentamiento humano se mantuvo alejado de las tierras y espacios vulnerables. Por el contrario, el curso natural de los ríos Paraná y Salado ha sido sometido a un proceso de antropización a partir del cual el recurso acuífero se transformó en peligro y amenaza. Lejos de planificar el crecimiento urbano en función de las complejas condiciones naturales preexistentes, caracterizadas como tales al menos desde el siglo XVIII,⁹ las políticas urbanas o, más bien, la ausencia de ellas consolidaron un modelo de adaptación del medio a los procesos de ocupación, legitimando su accionar en la construcción de un imaginario colectivo fundado en la sensación de una seguridad relativa.

Ahora bien, ¿acaso el paradigma resiliente planteado en la última década no es sino un estadio más de este modelo de adaptación consolidado a lo largo del siglo XX? Cabe preguntarse si quienes sostienen este modelo de adaptación resiliente han cuestionado el proceso de ocupación de tierras vulnerables o, al menos, han intentado comprender cuáles son las causas que subyacen a este tipo de crecimiento. Las nociones sugeridas por Pedro Pírez para contrarrestar una explicación con ciertas pretensiones de imparcialidad centrada en los aspectos naturales: la mercantilización de la tierra y la propiedad en tanto mecanismos de expulsión en el proceso de construcción del territorio urbano, bien podría servir aquí para alcanzar una mejor comprensión de los problemas que aquejan hoy en día a la ciudad de Santa Fe y su territorio de expansión. Y para los cuales el concepto de resiliencia parece ser prescripto casi como una receta mágica.

LA ANTROPIZACIÓN DEL RÍO Y LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE UNA AMENAZA

Los sistemas hídricos y climáticos de los ríos Paraná y Salado dieron lugar a una serie de eventos de crecidas que se vincularon, de un modo recíproco, con el desarrollo urbano de la ciudad de Santa Fe y su territorio de expansión. Desde su fundación en el antiguo sitio, y luego del traslado, Santa Fe experimentó los diferentes comportamientos de ambos cursos fluviales, implementando medidas generalmente asociadas a la construcción de terraplenes y el relleno de terrenos anegadizos.

Entre las primeras crecidas que acontecieron en el emplazamiento actual, el río Salado registró, en el año 1886, una cota aproximada de 21,90 metros sobre el nivel del mar.¹⁰ Sin embargo, el Salado aún no representaba una amenaza para la expansión del trazado, dado que la mancha urbana se extendía alejada de la planicie de inundación, hasta las actuales calles Saavedra al oeste y Suipacha al norte. Al mismo tiempo, el Salado no representaba una preexistencia a contemplar en el desarrollo de la ciudad; esta concepción quedó registrada en la cartografía de la época donde el río Salado y sus bañados fueron omitidos de la representación planimétrica de la ciudad, en la que, al mismo tiempo, se ofrecía una representación detallada del río Santa Fe y su dinámica portuaria.¹¹ El impacto de esta crecida quedó inscripto en la caída de un puente de madera ubicado en las inmediaciones de Esperanza, el que había sido inaugurado en el año 1866 sobre el denominado paso Mihura y en el camino antiguo que comunicaba esta colonia de reciente fundación con la ciudad de Santa Fe.¹²

La primera gran inundación que impactó sobre la ciudad corresponde a la crecida del río Paraná en el mes de junio de 1905, registrando una altura de 7,72 metros, la cual jamás fue superada. El agua cubrió una parte considerable del sureste santafesino hasta calle San Martín por el oeste, y las zonas de Colastiné y Rincón. Por su conectividad con el río Salado, la creciente del Paraná avanzó también sobre el oeste de la ciudad; sin embargo, el tejido urbano no superaba el bulevar Zavalla y el riesgo hídrico se mantenía imperceptible. Entre las dañosas consecuencias materiales de la inundación, resultaron

⁹ (Jolís, 1972)

¹⁰ (Bacchiega, Bertoni, Maza, 2003)

¹¹ (Bertuzzi y Collado, 1995)

¹² (Roverano, 1961)

significativas la destrucción del Parque Oroño (el cual había sido recientemente inaugurado y se encontraba ubicado en la intersección del Bulevar Gálvez y la avenida Costanera), y la caída del puente ferroviario perteneciente al trazado del Ferrocarril Santa Fe que comunicada, desde 1885, la Estación Central con el Puerto de Colastiné. En ambos casos, la reconstrucción se emprendió de manera casi inmediata a la bajante del río, lo que denota la jerarquía urbana del parque y la necesaria conectividad con el antiguo puerto. Señaladas las crecidas de los años 1886 y 1905, es posible considerar que, hasta la primera década del XX, Santa Fe creció de manera equilibrada con el curso del río Salado, el cual no tenía presencia en el imaginario de vulnerabilidad construido tras las inundaciones que afectaron a la ribera este.

Luego del evento de 1905, y a lo largo de la primera mitad del siglo XX, la ciudad no volvió a experimentar nuevos episodios de semejante magnitud; no obstante, el río Salado registró algunas crecidas considerables. La primera de ellas ocurrió en 1914 y afectó, fundamentalmente, a los cascos urbanos de las localidades de Tostado y Esperanza. En el caso de Santa Fe, el terraplén construido entre 1911 y 1912 para el ramal de enlace al nuevo puerto del Ferrocarril Central Argentino, ofició de defensa para aquellos asentamientos que ocuparon los bañados ubicados entre el bulevar Zavalla y las vías ferroviarias. Esta incipiente urbanización hacia el oeste, impulsada fundamentalmente por la aparente seguridad que proporcionaba el terraplén, fue promovida en el marco de un proceso de instalación de nuevos equipamientos urbanos (la Estación de FCCA en 1892, el Hospital Italiano en 1890/94, el Hospital Iturraspe en 1896/1911, el Hospital de Caridad en 1904) y en la rápida accesibilidad al área central que ofrecía la penetración de calle Mendoza. No obstante, el río Salado mantenía aún una posición marginal en la escena urbana respecto de la atención que recibía el sistema del río Paraná. Además, la construcción del Nuevo Puerto de Ultramar entre 1904 y 1911 representó una gran transformación de la ribera este, sobre todo a partir de la extensión de terrenos sobre el río y la apertura de nuevos canales de navegación.

En el año 1929 se produjo la segunda crecida del río Salado, la cual se vio agravada por un aumento del caudal proveniente del Paraná. En el oeste de la ciudad, este comportamiento fluvial afectó a los asentamientos cercanos al actual Hipódromo y al Cementerio Municipal (instalados en la planicie de inundación natural del río Salado), al trazado de la Avenida Presidente Perón, al barrio Barranquitas y al Parque Garay; hacia el sur de la ciudad, el agua avanzó sobre el barrio Centenario, trazado en tierras bajas adyacentes al río Santa Fe. En el año 1938, se registró una nueva crecida del Salado en varios puntos de la cuenca; sin embargo, a pesar de las alertas manifestadas por vecinos de la zona oeste, los barrios no fueron afectados.¹³ Ante los daños ocasionados y los sucesivos sobresaltos, durante la década de 1930 se advierte definitivamente el alto grado de vulnerabilidad en el que se encontraba la ciudad respecto de las crecidas del Salado. No obstante, la ocupación de tierras anegadizas, o Bañados Comunes como se las denomina en la cartografía de la época,¹⁴ por fuera del terraplén del FCCA y al oeste de la Avenida Perón no cesó, haciendo caso omiso a la constante amenaza. Con el objetivo de asegurar estos asentamientos, las autoridades emprendieron la construcción de un nuevo terraplén, aproximadamente 1 km. al oeste del anterior, justificando y promoviendo la urbanización que ya se había desarrollado sobre la planicie de inundación natural del Salado. Esta defensa, conocida como Terraplén Irigoyen y construida en 1937, fue readecuada en la década de 1990 para la construcción del primer tramo de la Avenida Circunvalación Oeste.

A partir de aquí, puede concluirse que las mayores tendencias de crecimiento sobre los bañados del Salado se registraron a partir de 1912 y 1937, y se hallaron vinculadas a la ejecución de ambos terraplenes, los que pueden ser concebidos como la materialización de una falsa seguridad asumida tanto por quienes tomaban las decisiones políticas como por la población en general.¹⁵ Tras un periodo relativamente seco de 59 años, desde la crecida de 1914, en 1973 algunos barrios del oeste debieron enfrentarse a una nueva crecida del Salado. Un gran número de evacuados se movilizó desde los barrios

¹³ (Bacchiaga, Bertoni, Maza, 2003)

¹⁴ (Bertuzzi y Collado, 1995)

¹⁵ (Bacchiaga, Bertoni, Maza, 2003)

Barranquitas, Villa del Parque y La Florida, como consecuencia del proceso de urbanización que avanzó sobre la planicie de inundación durante esas casi seis décadas. Entre los daños ocasionados, este evento es recordado por el derrumbe del primer puente de la Autopista Rosario-Santa Fe, al producirse una severa erosión que dio lugar al colapso de su tablero central.

Hacia la segunda mitad del siglo XX, el río Paraná registró crecidas comparables con la experimentada en 1905, aunque los impactos serían aún mayores como consecuencia del crecimiento de la mancha urbana, fundamentalmente, sobre el eje de la Ruta Provincial nº1. En el año 1966, con un registro máximo de 6,94 metros, el río atravesó las defensas de San José del Rincón y Alto Verde, dejando bajo agua los asentamientos allí instalados y volviendo intransitable el camino de la costa, tal como se afirma en una crónica de la época: “En adelante se suspendería el tránsito de cualquier tipo de vehículo y volveríamos a la canoa como único medio compatible con las circunstancias, pues había desaparecido la ruta pavimentada y borrábase los pasos de los riachos vecinos”.¹⁶ En este contexto, la Ruta Nacional nº168 debió ser dinamitada en un tramo de 300 metros, aproximadamente, a fin de agilizar el escurrimiento de las aguas en las zonas urbanas afectadas. En la ciudad de Santa Fe, la crecida avanzó sobre el Cementerio Municipal y los barrios Barranquitas, en las inmediaciones del extremo norte del Terraplén Irigoyen; Centenario, en el sur; Costanera y Guadalupe, en el este, al tiempo que se produjeron importantes roturas y socavones en la Costanera Vieja y la destrucción total del Parque Oroño.

Casi dos décadas más tarde, el Paraná vuelve a crecer hasta alcanzar 7,20 metros en el año 1983. En esta ocasión, la estructura del tradicional Puente Colgante cedió en la torre oeste, quedando inhabilitado hasta su reconstrucción entre los años 2000 y 2002. Al igual que en el evento anterior, la crecida provocó importantes daños en la Costanera Vieja, Alto Verde, el camino de la costa y la RN 168. La última crecida del Paraná que irrumpió en el trazado urbano sobrevino en el año 1992, con una altura máxima de 7,43 metros. Además de reiterarse los daños en los distritos costeros y la avenida costanera, la afectación se extendió a los barrios Candioti Sur, El Pozo, Varadero Sarsotti, Fonavi Centenario, San Lorenzo, y parte del área central de la ciudad. Tras esta serie de inundaciones (1966, 1982/83 y 1992), las que impactaron principalmente en el desarrollo urbano del corredor costero, se planteó la construcción de un anillo defensivo en el eje de la RP1 entre los distritos de Colastiné Norte y San José del Rincón. Medida que, al igual que lo ocurrido con los terraplenes del oeste, infundió cierta tranquilidad en políticos y ciudadanos, impulsando un nuevo y extendido proceso de urbanización sobre el valle aluvional del río Paraná, el que no se ha detenido hasta el presente, sino todo lo contrario.

De hecho, la suma de factores tales como la creciente presión demográfica experimentada por el área de Santa Fe, un mercado inmobiliario carente de cualquier tipo de regulación por parte del Estado y planes de crédito hipotecario como el PRO.CRE.AR (puesto en marcha en junio de 2012 por el gobierno nacional) fortalecieron esta dinámica de crecimiento en zonas anegadizas. Entre los años 2010 y 2017, la Comuna de Arroyo Leyes experimentó un crecimiento demográfico sin precedentes, casi triplicando su población residente (pasó de 3.012 habitantes a más de 8.000, según las estimaciones de la propia Comuna), aunque el 25 % de los nuevos vecinos construyeron sus viviendas al Oeste de la RP1, en terrenos que no sólo se encuentran por debajo de la cota recomendada (16 m. IGN), sino que tampoco cuentan con ningún tipo de protección material contra las inundaciones. Lo que quedó evidenciado con toda claridad durante el verano del año 2016, en el que una nueva crecida de río Paraná (con un pico de 6,61 m. en enero de ese año) hizo que los recién llegados tomaran conciencia de la situación de vulnerabilidad hídrica en la que se encontraban, y comenzaran a reclamar medidas urgentes al gobierno provincial: en concreto, la ampliación del terraplén de defensa desde el km. 8 hasta el km. 22 de la RP1. Sin embargo, tal como puede advertirse en algunas crónicas aparecidas en el diario *El Litoral* entre septiembre de 2016 y mayo de 2017, la situación está lejos resolverse: por un lado, los vecinos señalan que fue el propio Estado el que habilitó casi veinte loteos en esas áreas; por otro, los funcionarios del gobierno provincial afirman que no es conveniente continuar construyendo terraplenes de defensa, e insta a las diferentes localidades costeras

¹⁶ (Duffort, 1967, p. 7)

a diseñar Planes de Ordenamiento Hídrico Territorial, sobre todo para evitar que el problema se siga agravando. Sin embargo, la situación de quienes ya se han ubicado en esos terrenos continúa sin resolverse. Aunque, si miramos la historia, no sería descabellado pensar que sólo se resolverá cuando una nueva irrupción de las aguas haga reaccionar a los funcionarios del Estado.

Retomando la descripción cronológica de las inundaciones en Santa Fe, una vez concluido el anillo defensivo en el corredor de la costa, reforzadas las defensas en la costanera santafesina y construidos los dos primeros tramos de la Avenida Circunvalación Oeste, la llegada del nuevo siglo trajo consigo un periodo de confianza y seguridad en las obras ejecutadas. No obstante, una nueva crecida del Salado irrumpió como un torrente en este clima de certidumbre desatando, en el mes de abril del año 2003, la peor catástrofe hídrica que la ciudad de Santa Fe haya experimentado en toda su historia. Tras una serie de anegamientos en localidades ubicadas a la vera del Salado, hacia el norte de dicha ciudad, se registró el avance de un gran volumen de agua que ingresó por la sección abierta del terraplén de defensa en la zona del Hipódromo. En el transcurso de unas horas, el río encauzó aguas abajo por la traza de la avenida Circunvalación, dejando anegada la totalidad del margen oeste y sur de la ciudad. Dado que las defensas existentes actuaron de contención y se registraron desniveles entre el interior del recinto urbano y el curso del propio río Salado, se procedió a dinamitar distintos puntos del terraplén Irigoyen y de la Avenida Mar Argentino a fin de permitir el escurrimiento de las aguas por fuera de las defensas. La magnitud del evento transformó la dinámica urbana en su conjunto, afectando directa o indirectamente a la totalidad de la población. Cuatro años más tarde, entre los meses de febrero y marzo de 2007 la región del Litoral argentino experimentó nuevas inundaciones, esta vez ocasionadas por un fenómeno de precipitaciones extraordinarias que generaron el colapso del sistema de desagües urbanos. Nuevamente, la catástrofe hídrica reveló la debilidad de la ciudad para enfrentar un problema que, como se ha esbozado, convive con los santafesinos desde los tiempos de la colonia.

Tras el impacto de las inundaciones acontecidas en los años 2003 y 2007, el gobierno de la ciudad de Santa Fe asumió la gestión de riesgos de desastres como una política central en la agenda urbana, incorporó la temática en el marco del plan urbano y planteó la instalación de una cultura de la prevención a través de planes de contingencia, prevención de riesgos, sistemas de protección contra inundaciones, comunicación y divulgación, entre otras medidas.¹⁷ En el año 2012, el gobierno provincial concluye la construcción del tercer tramo de la Avenida Circunvalación Oeste, desde la zona del Hipódromo Las Flores hasta los terrenos de cotas elevadas ubicados al norte de la ciudad de Recreo.

IDENTIFICANDO EL ORIGEN DE LAS INUNDACIONES: LA MERCANTILIZACIÓN DEL SUELO URBANO COMO MECANISMO DE EXPULSIÓN

La condición actual de la ciudad de Santa Fe puede ser interpretada a partir de lo que Alejandro Grimson¹⁸ entiende como un binarismo social, histórico y contingente. La territorialización del nivel socioeconómico se manifiesta en un aumento de la marginalidad urbana hacia el oeste y norte de la ciudad, producto de un proceso donde la mercantilización del suelo y el *laissez faire* de las políticas urbanas desencadenaron la conformación de un borde oeste denostado y estigmatizado. Se trata de una construcción social y espacial indisociable del modo en el que, aludiendo a la tríada lefebvriana, fue concebida, percibida y vivida la cuenca del río Salado. Como demuestran las referencias examinadas por Adriana Collado,¹⁹ los viajeros que exploraron el territorio a mediados del siglo XIX no hallaron en los bañados del Salado el mismo atractivo que generaba el sistema del río Paraná. Esta zona de arrabales, como la denominaron algunos de aquellos exploradores, se mantuvo alejada del proceso de urbanización

¹⁷ (Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, s/f b)

¹⁸ (Grimson, 2009)

¹⁹ (Collado, 2007)

hasta la segunda década del siglo XX, quedando exenta del incipiente proyecto modernizador planteado en las últimas décadas del siglo XIX. La construcción de obras significativas se concentró sobre el margen este de la ciudad; entre las que se destacan el bulevar Gálvez y el trazado del barrio Candiotti en 1887, la avenida costanera en 1902, el parque Oroño en 1904, el puerto de Ultramar entre 1904 y 1911. La generación de suelo urbano que desencadenó la ejecución de estas obras derivó en la valorización y en el aumento de la renta urbana, limitando la compra de tierras a sectores de mayores ingresos y la posterior instalación de viviendas señoriales sobre la avenida costanera. En el marco de esta reorganización del espacio urbano, la escasa o nula intervención del Municipio permitió el ascenso de actores privados que, ante la insuficiente normativa para la organización del crecimiento, actuaron sin restricciones de acuerdo a ciertos intereses inmobiliarios. En referencia al proyecto presentado por el Ing. Schnoor para el trazado del bulevar Gálvez, Adriana Collado sostiene:

Evidentemente la inicial voluntad política de subsidiar a los sectores más necesitados, cedió ante la dinámica del mercado de tierras. Se verificaría así, en esta instancia, la idea del rol del Estado al que no le correspondía terciar en la regulación de los procesos urbanos sino circunscribirse a brindar las condiciones para la valorización del capital.²⁰

La escasa intervención del Municipio en la construcción del espacio urbano se vería nuevamente reflejada luego de la habilitación del Puerto de Ultramar en 1911. La creciente dinámica económica y comercial experimentada en la ciudad estuvo acompañada de un incremento poblacional que dio lugar a la ocupación de tierras anegadizas, hacia el oeste y sur del trazado central. Aquellas tierras, desprovistas de servicios y ocupadas por bañados y cavas, no despertaban ningún interés para la actividad inmobiliaria y, por lo tanto, resultaban accesibles para la instalación de los nuevos grupos obreros. Esta ocupación se agravaría en las décadas siguientes, fundamentalmente entre 1930 y 1940, en el marco de un proceso migratorio proveniente de áreas rurales deprimidas tras la crisis económica mundial. De esta época, resulta la primera medida ejecutada para el resguardo de las zonas vulnerables en el suroeste de la ciudad, es decir, la construcción del terraplén Irigoyen en 1937 a cargo del intendente Manuel de Iriondo. Entre las décadas de 1970 y 1980, la conformación del borde oeste se consolidó como la tendencia de crecimiento dominante; con un incremento de 92000 habitantes en dicho período, casi el 85% de ese total se localizó al oeste de calle Urquiza.²¹ Esta nueva masa migratoria, fundamentalmente de bajos recursos económicos, se instaló en suelos fiscales anegadizos de manera espontánea y bajo ningún marco regulatorio de ordenamiento. En la década de 1990, la resolución al problema de las inundaciones vuelve a focalizarse en la ejecución de obras de ingeniería. Entre 1996 y 1998 se construyen los dos primeros tramos de la Avenida Circunvalación Oeste, impulsando un nuevo proceso de ocupación sobre los bañados del río Salado, quedando concluida su traza definitiva en el año 2012.

Hasta aquí, puede concluirse que la dinámica del mercado del suelo determinó un proceso de expulsión hacia la ribera oeste de la ciudad de Santa Fe, expulsión sostenida a lo largo de todo el siglo XX y legitimada por las sucesivas infraestructuras defensivas -1912, 1937, 1996 y 2012- que crearon una falsa sensación de seguridad sobre, lo que naturalmente es, la planicie de inundación del río Salado. Ahora bien, si se analiza la dinámica urbana y territorial de las últimas décadas, se registran otros procesos de expulsión en el área de expansión de la ciudad de Santa Fe. Estas expulsiones, no siempre del todo inconscientes, se concentraron en torno a ejes viales materializando crecimientos lineales en distintas direcciones: hacia el norte, sobre el trazado de la RN11 y RP2 en las localidades de Recreo y Monte Vera, respectivamente; hacia el este, sobre el denominado Corredor de la Costa-RP1, en las localidades de Colastiné, San José del Rincón y Arroyo Leyes; hacia el sur, sobre la RN 11 en las localidades de Santo Tomé y Sauce Viejo; y hacia el oeste, sobre la Autopista Rosario-Santa Fe también en la ciudad de Santo Tomé. Si bien, cada eje presenta sus propias problemáticas y relaciones con el medio circundante, el mecanismo de expulsión no es sino, nuevamente, el mercado de suelo urbano. La especulación

²⁰ Ibid., p. 115.

²¹ (Gioria, 2009)

inmobiliaria, ejercida a través de la subdivisión de tierras y el trazado de nuevo loteos, se convirtió en el *modus operandi* de una ordenación urbana que, de acuerdo a lo hasta aquí esbozado, en nada evolucionó respecto de los primeros trazados del proyecto modernizador de finales del siglo XIX.

NEOLIBERALISMO Y RESILIENCIA

Esbozando algunas conclusiones preliminares, puede afirmarse, por un lado, que la relación que santafesinos han establecido con los ríos ha resultado problemática desde tiempos muy lejanos, tal como lo demuestra la reconstrucción cronológica de las inundaciones en Santa Fe. De hecho, dos de los motivos aducidos para modificar el emplazamiento original, unos 80 km. al norte del actual, y trasladar la ciudad en la década de 1650, refieren al aislamiento que sufría Santa Fe La Vieja durante las crecientes del río Quiloazas, y a la constatación de la erosión de sus barrancas. La situación no experimentó mejoras significativas en la ubicación actual, ya que las reiteradas y alternadas crecientes del río Salado y del río Paraná, en cuya intersección se emplaza la ciudad de Santa Fe y su área de expansión, ha signado la vida de esta urbe del Litoral argentino.

El crecimiento sostenido de la mancha urbana, en efecto, llevó a que esa relación entre los santafesinos y el río se tensara aún más. Como hemos visto, el aumento poblacional y las reiteradas expulsiones a las que los individuos fueron, y son, sometidos, primero hacia el borde oeste de la ciudad y más tarde hacia los ejes de comunicación regional, provocaron serias dificultades, incitando la reiterada y siempre tardía intervención del Estado provincial y municipal. Este Estado, que en una primera instancia había desatendido la política de planificación urbana, siempre en manos del mercado y del libre albedrío de los expulsados, se veía luego en la obligación de enmendar la situación de vulnerabilidad en la que los ciudadanos se encontraban, ofreciendo algunas soluciones sobre todo vinculadas con la infraestructura, como la construcción de terraplenes y relleno de terrenos anegadizos. Estas medidas, a su vez, ofrecían cierta sensación de seguridad, reforzando las dinámicas de crecimiento poblacional en zonas que, desde tiempos muy remotos, habían pertenecido al lecho natural de los ríos.

Esta invariante histórica, la que ocupa más de un siglo en la vida de la ciudad, ha adquirido en los últimos tiempos, sin embargo, un nuevo rostro: el de la resiliencia. Como se ha explicado, tras las catástrofes hídricas de los años 2003 y 2007, y de la indudable difusión de este nuevo paradigma en el ámbito de la política y las ciencias sociales, Santa Fe fue incorporada a la Red de 100RC, cuya matriz teórica se enlaza con el documento de la Nueva Agenda Urbana producido a partir de Hábitat III. Como también se ha indicado, en el apartado “Contexto y desafíos” del documento producido por la propia Municipalidad,²² se detalla una serie de problemáticas con el fin de definir algunas propuestas tendientes a aumentar la resiliencia urbana; sin embargo, en el documento predomina una retórica propositiva que tiende a poner el énfasis en los “desafíos” del porvenir, obliterando las causas y los problemas que han conducido a la situación actual. En otras palabras, una mirada centrada en el futuro y guiada por la imperiosa necesidad de adoptar un paradigma gubernamental centrado en la capacidad de los ciudadanos para adaptarse y convivir con las catástrofes naturales y sociales, postuladas como fenómenos inevitables.

De acuerdo a la perspectiva crítica que aquí se persigue, esta ausencia de diagnóstico respecto de las causas no es producto de una simple desatención, o de una inadecuada perspectiva teórico-metodológica, sino de una opción ideológica y política: la que, según señalan Brad Evans y Julian Reid,²³ marca el paso del paradigma político del liberalismo al del neoliberalismo. En efecto, dejar de lado los problemas y enfocarse en los desafíos, utilizar un lenguaje abstracto e impersonal y ofrecer en una serie de soluciones en las que la retórica del optimismo adquiere una importancia indudable, permite eludir ciertos tópicos que pueden resultar incómodos, sobre todo para quienes adscriben a un proyecto político

²² (Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, 2017)

²³ (Evans y Reid, 2014)

identificado sin tapujos con el neoliberalismo. Evitar hablar del incremento indiscriminado en el precio del suelo urbano, de la completa desregulación del mercado inmobiliario, de la precarización laboral que afecta a los sectores más jóvenes, de las crecientes desigualdades sociales que produce el capitalismo, de modelos de urbanismo excluyente, o de las consecuencias climáticas y ambientales producidas por la explotación indiscriminada de los recursos naturales, parece permitir pensar que los “desafíos” son sólo aquellos que nos impone la naturaleza. En el caso de la ciudad de Santa Fe, un emplazamiento topográfico con dudosas virtudes.

Como se señaló con Pedro Pérez, los problemas enunciados en esta Nueva Agenda Urbana son presentados sin vinculación con actores e intereses, con lo que su tratamiento se torna superficial, inexacto, desprovisto de soluciones reales, pues desatiende las causas últimas del problema, o al menos algunas de no poca importancia. En el caso de Santa Fe, es indudable que el territorio de la ciudad y sus localidades próximas posee un alto grado de complejidad hídrica, el cual no puede ser interpretado de manera desvinculada de los procesos de urbanización y las dinámicas territoriales, en los que la mercantilización del suelo y las reiteradas expulsiones han adquirido un rol fundamental, agravando la vulnerabilidad de la población. En ese marco, lejos de planificar el crecimiento urbano en función de las complejas condiciones naturales preexistentes, la ausencia de políticas urbanas ha consolidado un modelo adaptativo al que el paradigma de la resiliencia le ha venido -si se permite la expresión coloquial- “como anillo al dedo”.

Quienes sostienen este modelo de adaptación resiliente parecen estar bastante alejados de poder poner en cuestión el proceso que, en el caso particular de Santa Fe, ha desembocado en la creciente ocupación de terrenos anegadizos y vulnerables, pues hay motivos teóricos e ideológicos que ni siquiera les permiten comprender y problematizar cuáles son algunas de las causas más importantes que subyacen a este tipo de crecimiento. Por el contrario, si se sigue las afirmaciones de Evans y Reid, su propia concepción de la tarea del Estado refuerza la vulnerabilidad. En efecto, según estos autores, el concepto de “resiliencia” ha marcado el paso de una concepción política en la que el Estado debía garantizar la seguridad de sus ciudadanos, a un paradigma neoliberal en la que las funciones estatales se han visto significativamente menguadas: ya incapaces de proteger a su ciudadanía frente a un mundo natural y social cada vez más volátil, a los estados neoliberales no les cabe otra función que la de constatar que el peligro, la amenaza y la inestabilidad serán la norma, en lugar de algo contra lo que puedan brindarnos cierto reaseguro. En este marco, a los individuos y a las sociedades civiles no les queda otra opción que adaptarse y resistir. En otras palabras, no les queda más remedio que ser resilientes.

BIBLIOGRAFÍA

- Bacchiega, J.D., Bertoni, J.C. y Maza, J.A. (2003). *Pericia Hidráulica correspondiente al Expediente nº 1341/2003*. Santa Fe, Argentina: Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe.
- Bertuzzi, M.L y Collado, A. (1995). Santa Fe 1880-1940. Cartografía y expansión del trazado. *Documento de trabajo N° 4*. Santa Fe, Argentina: PEHIS-CEDEHIS-UNL.
- Borja, J. y Carrión, F. (2016). Introducción. Ciudades resistentes, ciudades posibles. En J. Borja, F. Carrión y M. Corti. (Eds.), *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III* (pp. 17-58). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.
- Collado, A. (2007). *Modernización urbana en ciudades provincianas de Argentina. Teorías, modelos y prácticas, 1887-1944* (Tesis de Doctorado). Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.
- Evans, B. y Reid, J. (2014). *Resilient Life. The Art of Living in Dangerously*, USA, Polity Press.
- Gioria, B. (2009). *La construcción del espacio geográfico de la ciudad de Santa Fe 1573-2007*. Santa Fe, Argentina: Ministerio de Innovación y Cultura, Gobierno de Santa Fe.
- Grimson, A. (2009). Introducción: clasificaciones espaciales y territorialización de la política de Buenos Aires. En A. Grimson, M. Ferraudi Curto y R. Segura. (Comps.), *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires* (pp.11-38). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

- Jolís, J. (1972). *Ensayo sobre la historia natural del Gran Chaco*, trad. María Luisa Acuña. Resistencia, Argentina: Universidad Nacional del Nordeste.
- Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2017). *Santa Fe Resiliente. Estrategia*. Santa Fe, Argentina: Secretaría de Comunicación y Desarrollo Estratégico. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe.
- Roverano, A. (1961). *Santo Tomé. El paso histórico de Santa Fe de la Vera Cruz*. Santa Fe, Argentina: Castellví S.A.

Diarios y revistas

- Duffort, H. (4 de agosto de 1967). El despertar de una zona. La inundación y sus consecuencias. *Tiempo*, pp. 7.
- Diario El Litoral (11 de septiembre de 2016). La provincia analiza la viabilidad de extender la defensa oeste de la Costa: http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/136001-la-provincia-analiza-la-viabilidad-de-extender-la-defensa-oeste-de-la-costa-entre-rincon-y-arroyo-leyes
- Diario El Litoral (16 de noviembre de 2016). Arroyo Leyes: un festival para reclamar que se haga la defensa: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2016/11/16/metropolitanas/AREA-03.html>
- Diario El Litoral (21 de mayo de 2017). Arroyo Leyes: las amenazas detrás del boom demográfico: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2017/05/21/metropolitanas/AREA-01.html>

Fuentes de internet

- Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (s/f a). *Santa Fe Resiliente*. Santa Fe, Argentina. Recuperado de <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/ciudad-resiliente/>
- Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (s/f b). *Santa Fe Gestión de Riesgos*. Santa Fe, Argentina. Recuperado de <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gdr/>
- ONU HABITAT (s/f). *Resiliencia*. Recuperado de <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia>
- The Rockefeller Foundation (2014). *100 Resilient Cities*. Recuperado de <https://www.100resilientcities.org/>

Video

- Pérez, P. (Octubre de 2016). Las ciudades latinoamericanas y la justicia espacial. En F. Carrión (Coordinador General), *Hacia un Hábitat III Alternativo*. Diálogo llevado a cabo en el Foro Alternativo de Hábitat III, FLACSO, Quito, Ecuador. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=X9PbpWtewpU>

ISBN 978-987-4415-46-2

