

## **9. ESTRATEGIA PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y LA RECUPERACIÓN DESPUÉS DEL DESASTRE**

En los capítulos precedentes de este informe se ha presentado un diagnóstico con la identificación sistemática y la cuantificación de los daños y efectos que han causado las inundaciones de 2003 sobre la sociedad, la economía y el medio ambiente de la Provincia de Santa Fe. Dicho análisis permite disponer de una idea clara acerca de cuáles han sido los sectores y las áreas geográficas más afectados por el desastre y que, por ende, deberían recibir atención prioritaria en las etapas post catástrofe. Este diagnóstico provee también elementos para definir una estrategia y un plan para abordar la reconstrucción.

### **a) Lineamientos de la estrategia**

Dicha estrategia deberá ser elaborada por el gobierno, teniendo en cuenta sus expresiones al nivel local, provincial y municipal. Con base en el análisis presentado en los capítulos precedentes, para superar la situación impuesta por el desastre y para evitar o atenuar el impacto de eventos similares que puedan presentarse en el futuro, existen cuatro elementos esenciales que deben ser incluidos con prioridad dentro de la estrategia: la reconstrucción de la infraestructura afectada, la reactivación de las actividades productivas, la atención de las necesidades sociales emergentes, y la disminución de la vulnerabilidad y el manejo del riesgo ante desastres<sup>68</sup>.

Bajo el tema de reconstrucción deberá abordarse la reposición de la infraestructura y otros acervos que fueron destruidos en los asentamientos humanos así como la rehabilitación de los que resultaron solamente dañados. Dentro de la reactivación de las actividades productivas deberá incluirse la reposición de los acervos y la recuperación de los sectores agropecuario, industrial y comercial. Bajo las necesidades sociales emergentes del desastre, cabe abordar la generación de nuevos empleos e ingresos para los más afectados a través de micro y pequeñas empresas, tratándose este tema como parte integrante del plan actual de desarrollo social que está llevando a cabo el estado argentino. No por ello menos importante, resulta el indispensable emprendimiento de acciones que tengan por objeto, por un lado, evitar la reconstrucción de la vulnerabilidad preexistente y, por otro, mitigar los posibles daños de futuros eventos naturales extremos mediante la gestión o manejo del riesgo.

Los proyectos que se diseñen para apoyar la ejecución de la estrategia deberá no sólo atender la reconstrucción y recuperación desde la óptica de los sectores afectados sino responder a necesidades de orden intersectorial o transversal.

En torno a lineamientos sobre rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura podrán diseñarse y ejecutarse proyectos de reposición y reparación de viviendas y obras

---

<sup>68</sup> Para elaborar esta sección se tuvo como antecedente el documento Chelmicki, José Pablo, *Plan operativo de reconstrucción, lineamientos plan operativo*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, junio de 2003.

urbanas, centros educacionales, hospitales y centros de salud, obras y sistemas de agua potable y disposición sanitaria de aguas servidas y de desechos sólidos, así como de suministro de electricidad, transporte y telecomunicaciones.

En relación con el tema de recuperación de actividades productivas podrán diseñarse y llevarse a la práctica proyectos o esquemas de reconstitución del hato ganadero y de los pastizales, de apoyo financiero a las empresas agropecuarias, industriales y comerciales para reforzar sus actividades productivas y reponer los activos que resultaron afectados.

Por otro lado, en relación con el tema de atender necesidades sociales emergentes cabrá identificar y ejecutar acciones y proyectos de generación de empleo, de establecimiento de micro y pequeñas empresas familiares, y de articulación de las mismas con las grandes empresas industriales y comerciales.

En cuanto al tema de mitigación y manejo del riesgo se requerirá de proyectos de ampliación del conocimiento sobre las condiciones hidrometeorológicas e hidráulicas de la cuenca, la construcción y ampliación de obras de drenajes y de protección contra inundaciones, y el establecimiento de sistemas de monitoreo de fenómenos naturales y emisión de alertas tempranas, entre otros temas.

#### **b) Algunas consideraciones especiales**

En la formulación de la estrategia, deberán tenerse en cuenta algunas consideraciones de carácter especial que surgen del diagnóstico y análisis realizado.

En primer lugar cabe señalar que si bien en la ciudad de Santa Fe (Distrito La Capital) es donde se identificó al mayor número de afectados y se produjo el impacto más notable, existen además numerosas localidades pequeñas en otros distritos de la provincia que también sufrieron daños de importancia en relación con las viviendas, los servicios básicos y la producción, a cuya reconstrucción y recuperación será preciso asignar también atención y prioridad. A este respecto cabe recordar el hecho que en realidad se produjo la superposición de dos desastres: uno asociado a precipitaciones fuera de lo normal por un período que se extendía al menos desde el inicio del año, inserto en un ciclo de lluvias por encima de lo normal desde al menos un año atrás, con graves consecuencias sobre la producción agropecuaria, y el otro ocasionado por lluvias nuevamente por encima de lo normal que generaron el desborde del río Salado y que inundó parte importante del núcleo urbano de Santa Fe.

En segundo lugar, en relación con la reconstrucción y rehabilitación del sector de la vivienda, es preciso apuntar que los distintos niveles del Estado en la Provincia de Santa Fe se encuentran actualmente en la necesidad de dar una respuesta a las demandas directas de las familias que han perdido su vivienda, así como de atender la demanda indirecta que surge de la necesidad de remover la población que vive en áreas de riesgo y que tiene que ser reubicada, para evitar que ocurran en el futuro nuevos grandes impactos sociales sobre la población y la vivienda. El papel del Estado es el de velar por la seguridad de sus ciudadanos, y aún si la reubicación de la población en nuevas áreas presenta problemas de acceso a las

fuentes de trabajo (sobre todo para actividades informales dependientes de su cercanía al centro urbano, como en el caso de los cartoneros), ruptura de relaciones vecinales y fenómenos de segregación urbana, es necesario – además de proceder a la identificación de terrenos baldíos que sean aptos para albergar asentamientos humanos – preparar proyectos de reubicación que tengan en cuenta la minimización de los efectos negativos ya mencionados. Los programas de reconstrucción de asentamientos humanos son una oportunidad importante para la reactivación económica y la generación de empleo en el nivel local. Por ello, la incorporación de los trabajadores locales en la reconstrucción permitirá dinamizar los procesos socioeconómicos y la reactivación de la economía, generando empleo.

Los programas integrales que se requieren para el procesos de reconstrucción de vivienda tendrían que tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- En la definición de los criterios para el acceso prioritario a la reubicación, será prioritario definir y alcanzar consenso en cuanto a criterios técnicos claros que ayuden a la transparencia y eficacia en la gestión de los programas. Se recomienda adoptar una perspectiva de género a la hora de la preparación de los programas (como por ejemplo el reconocimiento de las mujeres solteras como jefas de hogar y, en el caso de la titulación de los predios, la copropiedad de la mujer y el hombre como un factor de estabilización social y promotor de desarrollo).<sup>69</sup>
- Debido al tiempo que tomará reubicar las nuevas viviendas y restablecer con ello la capacidad de alojamiento formal de las familias, será necesario seguir operando por algún tiempo los alojamientos temporales y brindando en ellos condiciones mínimas de atención a las familias que allí viven. Se hace necesario también que en las viviendas temporales y albergues se disponga de espacios para el trabajo doméstico, la preparación de alimentos y otras actividades, con un adecuado manejo de residuos líquidos y sólidos para facilitar los trabajos realizados principalmente por las mujeres. Así mismo, será necesario mantener la atención en salud para prevenir la aparición y propagación de enfermedades, epidemias y comportamientos que afecten la convivencia en las precarias condiciones de alojamiento de esta población.
- Para las viviendas nuevas será preciso iniciar proyectos de ejecución inmediata en terrenos disponibles y con servicios públicos. El desafío está en crear mecanismos que permitan compensar a los afectados logrando resultados urbanísticos innovadores que promuevan la integración urbana de los distintos estratos sociales.

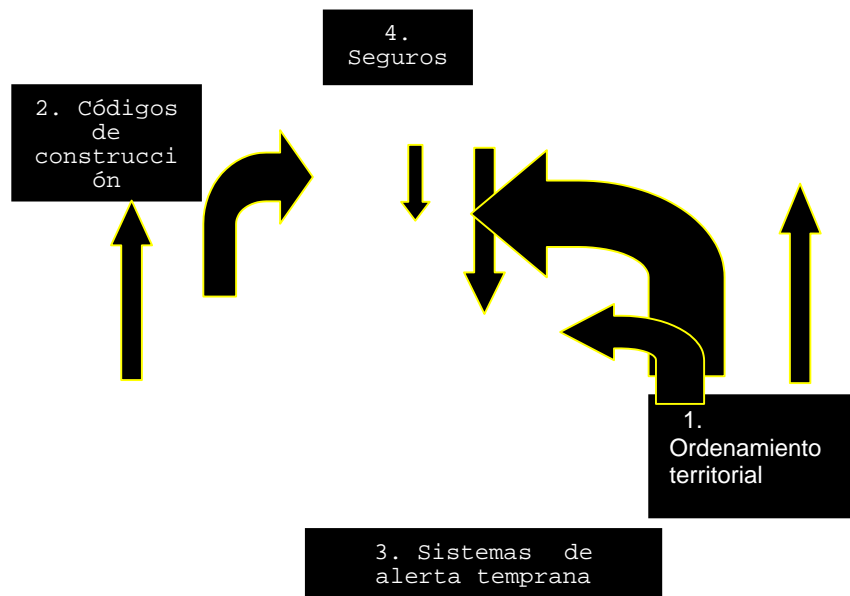
En tercer lugar, en relación con el medio ambiente cabe señalar que las medidas que se diseñen para enfrentar las amenazas naturales deberán incluir tanto medidas estructurales como no estructurales. De acuerdo con el concepto de riesgo, los desastres se producen cuando un sistema humano con determinadas características (vulnerabilidad, sensibilidad, capacidad de respuesta) está expuesto a la ocurrencia de eventos externos (a su vez caracterizado por una probabilidad de ocurrencia, magnitud, intensidad, velocidad). Las

---

<sup>69</sup> Cabe recordar que en la Conferencia del Milenio de las Naciones Unidas, realizada en Septiembre del 2000 en Nueva York, los países acordaron la reducción de la mitad de la pobreza y la regularización de los títulos de propiedad de la vivienda como una de las metas para el 2010 y 2015.

diferentes políticas que se pueden adoptar para reducir los riesgos se deben analizar a través de esa óptica. Así, los códigos de construcción sirven para disminuir la sensibilidad del sistema frente a un evento externo, los sistemas de alerta temprana para evitar la exposición, principalmente de las personas. Entre las políticas con mayor potencial y cuyo uso no se ha extendido lo suficiente, se encuentra el ordenamiento del territorio (ver gráfico abajo).

El ordenamiento del territorio permite reducir el grado de exposición, normalmente con base en esquemas de zonificación elaborados a partir de mapas de riesgo. También sirve de base para la elaboración de códigos de construcción y para permitir la conservación del medio ambiente y reforzar su capacidad mitigadora. Así, en las zonas que se determinen como de alto riesgo no mitigable, la medida principal deberá ser la protección de la zona con actividades muy restringidas. En otras se podrá determinar la posibilidad de mitigar el riesgo a través de medidas estructurales. En otras zonas más se podrá determinar la prohibición o inconveniencia de llevar a cabo actividades agrícolas o la posibilidad de hacerlas solo siguiendo determinadas prácticas.



También se podrán identificar zonas en las que el Estado restringirá su ayuda en caso de catástrofe. En el caso de las cuencas de llanura, las políticas de ordenamiento del territorio deben partir de un conocimiento profundo de la dinámica hídrica de la zona, para lo cual se requieren, además de estudios, de sistemas de monitoreo de las principales variables. En el caso de la cuenca del río Salado es urgente contar con una red de estaciones hídricas y pluviométricas y actualizar los estudios sobre los recursos hídricos e hidrogeológicos.

Una gestión adecuada de la cuenca requiere de estrategias y ámbitos de decisión en esta escala territorial. Ello representa un enorme desafío, puesto que involucra ámbitos de competencia de distintos niveles administrativos, de instituciones de diferentes sectores e intereses de múltiples actores. Son procesos que requieren de la participación de los actores relevantes y pueden ser largos y costosos, pero contribuyen a obtener soluciones de largo plazo y a que las decisiones que se tomen (urbanizaciones, obras de infraestructura, actividades económicas, etc.) se hagan teniendo en cuenta cómo afectan a la cuenca.

La estrategia que se adopte debe reconocer el papel de las áreas naturales, no solo por su rol en la conservación de la biodiversidad sino también por sus funciones reguladoras de la dinámica hídrica y de mitigación frente a desastres. Muchos de los territorios naturales se subvaloran porque el papel que cumplen no tiene expresión en el mercado. En el caso de la Provincia de Santa Fe, se ha avanzado con la declaración de un sitio Ramsar<sup>70</sup> de 492,000 hectáreas (*Jaaukanigás*<sup>71</sup>); sin embargo, las áreas protegidas de la provincia no cuentan con planes de manejo y los recursos para conservación son bajos.

En cuarto lugar, es indispensable tomar en cuenta la necesidad de propiciar la apropiación del riesgo por parte de la sociedad entera, reconociendo que las medidas estructurales de protección no bastan para eliminar o atenuar el riesgo en forma significativa. Al presente, importantes núcleos sociales no tienen conciencia plena acerca de los riesgos ante desastres naturales y, por ende, traspasan al Estado la responsabilidad ante los mismos. Con ello, están de hecho trasladando el riesgo al resto de la sociedad ya que el Estado se ve forzado a financiar la reconstrucción y recuperación utilizando recursos que corresponden a toda la población. En la estrategia que se diseñe será preciso por lo tanto incluir acciones orientadas a concientizar y educar a la población para que asuma sus riesgos y que busque la forma de reducirlos. Ello incluiría la ampliación del contenido del *pensum* escolar para que abarque toda la temática, el emprendimiento de campañas de concientización entre la población vulnerable y el diseño de planes de mitigación con plena participación de la sociedad civil.

En quinto lugar, la situación derivada de este desastre ha puesto en evidencia la insuficiencia de los esquemas de protección financiera ante las catástrofes, debido a lo cual no se dispone de medios suficientes para financiar la reconstrucción y recuperación. En efecto, los esquemas nacionales y provinciales de protección contra eventos desastrosos no cuentan al presente con los recursos necesarios, ni de la cobertura suficiente, para atender todas las necesidades derivadas de este desastre. Será preciso realizar un análisis para definir la forma adecuada de asumir los riesgos ante desastres de diferente magnitud, características y alcance geográfico, tomando en cuenta todo el abanico de opciones disponibles para ello, entre las que se incluyen *inter alia* el establecimiento o reforzamiento de los fondos de catástrofes (para financiar actividades de prevención y mitigación), de los fondos especiales de reserva (para financiar la reconstrucción luego de desastres), de los seguros de cosechas y

---

<sup>70</sup> Conforme a la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, 1971.

<sup>71</sup> Nombre que significa “gente que vive en el agua” en la lengua de los indígenas abipones.

otra producción, de la política y esquemas de seguros y reaseguros ante desastres, la posible emisión de bonos de catástrofes, etcétera<sup>7273</sup>.

En quinto lugar, será preciso abordar la temática de organización institucional para la reconstrucción y recuperación. El actual esquema organizacional en Santa Fe no dispone de la suficiente capacidad de planificación y ejecución para llevar a cabo las tareas de reconstrucción y recuperación que surgen de un desastre como el sujeto de este análisis. Será preciso articular las acciones de los gobiernos nacional, provincial y municipal para poder abordar de forma eficaz tales tareas, por cuanto que ninguno de los tres niveles puede – por si solo – encargarse de ellas.

Ello es válido también para la consecución de los recursos que se requieren para llevar a cabo esas tareas. Coordinar las fuentes de financiamiento al nivel nacional, provincial y municipal, e incluso internacional, para enfrentar este desafío es una limitante importante para la provincia y la municipalidad de Santa Fe. Para ello, será necesario apoyar sus esfuerzos, creando en forma urgente la estructura operativa que active y ejecute los fondos antes mencionados junto a un apoyo continuo en cooperación técnica que permitan dar una respuesta inmediata y a mediano plazo, trascendiendo la actual administración, generando un proceso ordenado de rehabilitación, reconstrucción y activación de las economías locales afectadas al nivel provincial y municipal.

#### **d) Algunos proyectos de reconstrucción y recuperación**

Durante el trabajo de diagnóstico realizado se identificaron, en estrecha cooperación con las autoridades municipales y provinciales, distintos proyectos de reconstrucción y recuperación que habrían de ejecutarse a la mayor brevedad para solventar las necesidades post desastre y para aprovechar la estación de menores precipitaciones que se avecina. Tales proyectos se presentan en el anexo al nivel de perfil, y se resumen en el cuadro 37 a continuación.

---

<sup>72</sup> Véase al respecto Keipi, Kari y Tyson, Justin, *Planificación y protección financiera para sobrevivir a los desastres*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C., 2000.

<sup>73</sup> En tal sentido, podría ser provechoso que la Provincia de Santa Fe participase del proyecto regional de cooperación técnica sobre Manejo del riesgo que está llevando a cabo la CEPAL con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para obtener insumos en este sentido.

**Cuadro 37.**  
**Listado de proyectos propuestos de reconstrucción y recuperación**

Sector	Nombre del proyecto	Monto requerido, millones \$	Objetivos <sup>74</sup>			
			RRI	RPr	SyE	MMR
Social	Rehabilitación de viviendas afectadas por las inundaciones	10.75	X		X	
Social	Construcción viviendas en zonas seguras	22.50	X		X	X
Social	Reposición equipamiento en tres centros salud	0.60	X		X	
Social	Rehabilitación viviendas en localidades fuera de la capital de Santa Fe	1.25	X		X	X
Social	Equipo médico alta resolución Hospital Niños	2.00	X			
Social	Mobiliario y equipos Hospital de Niños	1.60	X			
Social	Mobiliario y materiales Hospital Rehabilitación	0.15	X			
Social	Vigilancia y atención epidemiológica	0.65				X
Social	Capacitación en atención salud ante desastres	0.02				X
Social	Rehabilitación centros escolares afectados	0.72	X			
Social	Mobiliario y equipo para centros escolares afectados	0.72	X			
Social	Educación y capacitación ante desastres	0.29				X
Social	Generación de producción y empleo para familias	2.15		X	X	
Transporte	Reconstrucción vías provinciales no pavimentadas	30.00	X	X		X
Transporte	Transitabilidad rutas provinciales no pavimentadas	14.00	X	X		X
Transporte	Transitabilidad rutas municipales no pavimentadas	36.00	X	X		X
Transporte	Reconstrucción de puentes	4.05	X	X		
Transporte	Reposición/prolongación puentes río Salado	43.40	X	X		X
Transporte	Adquisición puentes metálicos de emergencia	0.80				X
Ambiente	Protección zonas urbanas contra inundaciones	7.15				X
Ambiente	Obras de arte en red hidrovial río Salado	9.00	X			X
Ambiente	Reconstrucción/ampliación drenajes	3.60	X			X
Ambiente	Información básica recursos hídricos	2.00				X
Ambiente	Delimitación áreas riesgo hídrico	0.40				X
Ambiente	Plan ordenamiento ambiental	2.00				X
Ambiente	Previsión crecidas y alerta temprana río Salado	1.60				X
Ambiente	Extensión autopista circunvalación Oeste	--- <sup>75</sup>	X			X
Productivo	Fondo para recuperación de la producción	Por definir		X		
Productivo	Fondo de apoyo a la recuperación del pequeño y microcomercio	Por definir		X	X	
Productivo	Plan de recuperación de la producción hortícola	Por definir		X	X	
Productivo	Fondo para reposición hato ganadero	Por definir		X		
Financiero	Esquema de protección financiera ante desastres	0.15				X

<sup>74</sup> RRI: reconstrucción y rehabilitación de infraestructura; RPr: recuperación de la producción; SyE: social y empleo; MMR: mitigación y manejo del riesgo.

<sup>75</sup> Aquellos proyectos en los que aparece el símbolo (---) en la columna de costo ya han sido iniciados y se dispone de financiamiento.