

---

DOCUMENTO SÍNTESIS

---

**SANTA FE EN LA CAMPAÑA MUNDIAL 2010-2011**  
**“DESARROLLANDO CIUDADES**  
**RESILIENTES”**

**Avances de la ciudad de Santa Fe en los aspectos  
esenciales propuestos por la Campaña.**

---

## **INTRODUCCIÓN**

La ciudad de Santa Fe, capital de la provincia homónima, se ubica en el centro-este de la República Argentina. Pertenece geográficamente a la llanura pampeana, y se inserta en la región del Litoral. Esta región presenta una disponibilidad de recursos naturales que le permite integrarse fuertemente a los procesos económico-productivos del país.

Los límites del municipio son mayoritariamente fluviales: al este, el Río Paraná; al oeste, el Río Salado; al norte, limita con la ciudad de Recreo; y al Sur, comprende el territorio entre el río Santa Fe y su confluencia con el Río Salado y las islas adyacentes hasta el Paraná.

La jurisdicción territorial del Municipio abarca 26.800 hectáreas, de las cuales más de un 70% está conformado por ríos, lagunas y bañados. Su población es de aproximadamente 390.000 habitantes.

## **Principales riesgos de desastre**

Los principales riesgos de desastre se asocian con posibles inundaciones originadas en fenómenos hidrolimáticos, es decir, en crecidas de los ríos que la rodean, en lluvias de mediana o alta intensidad o en la potencial combinación de ambos tipos de eventos). Por su asentamiento entre los valles de inundación de dos importantes ríos -Paraná y Salado- la ciudad ha experimentado situaciones de emergencia y desastre en distintas ocasiones. Las inundaciones ocurridas se han vinculado con mayor frecuencia a las crecidas máximas del Paraná. Sin embargo, los dos eventos más significativos y presentes en la memoria de los santafesinos se relacionan con el río Salado y con lluvias extraordinarias.

En el primero de estos casos, en abril de 2003 el río Salado ingresó a la ciudad a través de una brecha no concluida en la obra de protección. La altura que alcanzó el agua –dos a tres metros en las zonas más bajas–, la falta de previsión, la falta de información a los vecinos, la inexistencia de mecanismos de organización para la respuesta, tuvieron los resultados más lamentables. Según la información oficial hubo 24 víctimas fatales y más de 130.000 personas evacuadas; la capacidad de atención de la población damnificada fue ampliamente superada y el proceso de recuperación aún no culmina.

En el otro caso, las cuantiosas precipitaciones ocurridas en marzo de 2007 pusieron de manifiesto la falta de preparación de la ciudad en general para afrontar este tipo de eventos. Muchos de los sectores afectados (el oeste de la localidad) fueron los mismos que padecieron la inundación anterior y esto generó mayores conflictos sociales y políticos. Unas 28.000 personas debieron dejar por algunos días sus viviendas, la organización para la atención de los damnificados mostró severas deficiencias, se interrumpieron importantes rutas y accesos y la ciudad quedó temporalmente aislada.

En función de lo antes mencionado, las amenazas predominantes se relacionan con los fenómenos hidrometeorológicos que impactan sobre la población, la infraestructura y los servicios más expuestos.

Las condiciones de vulnerabilidad frente a estos fenómenos son diversas en los distintos sectores de la ciudad; no obstante, uno de los factores principales es la exposición física de la población y de los sistemas urbanos al impacto de lluvias y crecidas. En efecto, una gran parte de la población está asentada sobre lo que fueran los valles de inundación -bañados, lagunas y



arenales- de los ríos que rodean a Santa Fe. A esta realidad se suman las diferentes condiciones de vida de los habitantes, que en algunas zonas son muy precarias, en coincidencia con los asentamientos informales y sus dinámicas.

La construcción de obras de protección ante inundaciones por crecidas de los ríos ha otorgado mayores condiciones de seguridad a grandes sectores de la ciudad pero a la vez han establecido una “barrera” que dificulta el curso de agua de lluvias, especialmente en el borde oeste. Esta condición, sumada al lento escurrimiento que es característico en planicies de baja pendiente, ocasiona con frecuencia la afectación de grandes sectores como consecuencia de lluvias intensas o abundantes.

### **Campaña Mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes”**

La Organización de las Naciones Unidas, a través de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD/ONU), ha puesto en marcha esta iniciativa a fin de incentivar a las ciudades para que logren incorporar o consolidar procesos de gestión y reducción de los riesgos urbanos, desarrollando así mejores condiciones para afrontar y superar posibles situaciones de emergencia o desastre. En este marco, la EIRD ha sugerido y publicado algunos aspectos que se consideran esenciales para lograr la reducción de los riesgos y el aumento de la resiliencia en las comunidades locales.

Santa Fe se ha inscrito en esta Campaña y sus avances le han permitido obtener la categoría de “Ciudad Modelo Ejemplar”. Además, los logros alcanzados han sido premiados con el Premio Sasakawa 2011 de Naciones Unidas y han motivado su selección como integrante de la Plataforma Regional Temática de Riesgo Urbano, entre 12 ciudades de América Latina y el Caribe.

### **Santa Fe Ciudad y los aspectos esenciales de la Campaña**

**Aspecto esencial N°1:** Establecer la organización y la coordinación necesarias para comprender y reducir el riesgo de desastre dentro de los gobiernos locales, con base en la participación de los grupos de ciudadanos y de la sociedad civil —establecer alianzas locales. Velar porque todos los departamentos comprendan su papel y la contribución que pueden hacer a la reducción del riesgo de desastres y a la preparación en caso de éstos.

---

Las autoridades de la ciudad que asumieron su mandato en diciembre de 2007 modificaron la estructura orgánica municipal, de modo de priorizar la gestión de riesgos y ampliar las instancias de participación ciudadana en este y otros temas. De este modo, se creó la Dirección de Gestión de Riesgos con dependencia directa del Intendente Municipal - integrando además su gabinete- se implementó un programa de Descentralización y Gestión Territorial para lograr un mayor acercamiento con los vecinos y facilitar su participación y se creó un Sistema Municipal de Gestión de Riesgos (SMGR) como espacio de integración de los actores gubernamentales y no gubernamentales vinculados con la reducción de riesgos y sus diversas instancias. Mediante este último Sistema, se han



establecido diversas alianzas locales a fin de atender a los aspectos que abarcan la prevención y preparación de la comunidad hacia la reducción de riesgos (entre otras, con Cruz Roja Argentina, Caritas, Rotary Internacional, Federación Universitaria del Litoral; clubes, vecinales y asociaciones; Cascos Blancos, especialistas invitados, universidades; Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli - CISP- y Asociación Civil CANOA).

**Aspecto esencial N°2:** Asignar un presupuesto para la reducción del riesgo de desastres y ofrecer incentivos a los propietarios de viviendas, las familias de bajos ingresos, las comunidades, los negocios y el sector público para que inviertan en la reducción de los riesgos que enfrentan.

---

La actuación transversal y conjunta con las diversas áreas gubernamentales permiten agregar recursos al propio presupuesto de la Dirección de Gestión de Riesgos municipal, a fin de lograr la implementación de medidas estructurales y no estructurales en la materia. Por otra parte, y en lo que respecta a familias con condiciones de vulnerabilidad física y social, se han desarrollado incentivos para la conversión de sus medios de vida -mediante la capacitación laboral y promoción de oficios y microemprendimientos- así como para la relocalización en lugares más seguros. En este último aspecto, ya ha comenzado el traslado y la reubicación progresiva de 250 familias residentes en áreas inundables, por estar fuera de las zonas con defensas o por estar en reservorios ante lluvias.

**Aspecto esencial N°3:** Mantener información actualizada sobre las amenazas y las vulnerabilidades, conducir evaluaciones del riesgo y utilizarlas como base para los planes y las decisiones relativas al desarrollo urbano. Velar por que esta información y los planes para la resiliencia de la ciudad estén disponibles a todo el público y que se converse acerca de estos propósitos en su totalidad.

---

La existencia de organismos de ciencia y técnica en la ciudad permite contar con estudios y proyectos que actualizan la información existente sobre los riesgos. Además, los planes de desarrollo urbano y los de contingencia han sido elaborados con participación de los actores involucrados (dichos planes pueden consultarse en [www.santafeciudad.gov.ar](http://www.santafeciudad.gov.ar)).

El gobierno local ha creado además el Programa de Comunicación de Riesgos para contribuir a la concientización y a la incorporación de la prevención a las culturas e identidades locales. Se realizan diversas actividades y materiales para acercar información a la ciudadanía: Gestión de Riesgos tiene una sección especial en el sitio web del Gobierno de la ciudad; se han publicado las características del Plan de Contingencias ante lluvias y crecidas del río en medios masivos; se desarrollaron materiales educativos y de divulgación -disponibles en el sitio para su descarga gratuita. Asimismo, se han llevado a cabo talleres, charlas y reuniones con las comunidades barriales y el sector educativo sobre las características de la ciudad, de las inundaciones y los preparativos para la respuesta, con enfoque de gestión de riesgos.

**Aspecto esencial N° 4:** Invertir y mantener una infraestructura que reduzca el riesgo, tales

---



como desagües para evitar inundaciones y, según sea necesario, ajustarlas de forma tal que pueda hacer frente al cambio climático.

---

La inversión en infraestructura de prevención de riesgos ha requerido la convergencia de actores locales, provinciales; mediante el trabajo conjunto se realiza el mantenimiento y adecuación de las obras de protección ante inundaciones. Así, en los tres últimos años se han invertido en ello más de 170 millones de pesos (casi 40 millones de dólares). Además, para adecuar el sistema de drenaje se ha elaborado el proyecto ejecutivo de un plan de desagües pluviales con intervención del Instituto Nacional del Agua. Esta obra demanda una inversión de 1.200 millones de pesos (unos 270 millones de dólares).

Por su parte, el Gobierno de la ciudad ha realizado obras puntuales de adecuación del sistema de drenaje existente; ha intensificado las tareas de mantenimiento y limpieza para mejorar su funcionamiento en períodos de precipitaciones frecuentes y ha incrementado el control de infracciones a la normativa vigente en lo que respecta al cuidado de los sistemas de drenaje y protección ante inundaciones, promoviendo la concientización comunitaria.

**Aspecto esencial N°5:** Evaluar la seguridad de todas las escuelas y los planteles de salud y, de ser necesario, modernizarlos.

---

Las instituciones vinculadas con la Educación y la Salud pertenecen al nivel provincial. No obstante, en la actual gestión se han creado las Subsecretarías de Educación y de Salud en el ámbito municipal para contribuir al mejoramiento de estos servicios en la ciudad. Además, se ha puesto en marcha un programa conjunto entre la Municipalidad y la Cruz Roja Argentina – Filial Santa Fe, para la realización de planes escolares ante emergencias de diferente origen. La acción se orienta a acompañar y capacitar a los establecimientos educativos en la realización de sus propios planes para afrontar eventos que puedan afectarlos, mejorando su respuesta inmediata.

**Aspecto esencial N°6:** Aplicar y hacer cumplir reglamentos de construcción y principios para la planificación del uso del suelo que sean realistas y que cumplan con los aspectos relativos al riesgo. Identificar terrenos seguros para los ciudadanos de bajos ingresos y, cuando sea factible, modernizar los asentamientos informales.

---

Se ha elaborado y presentado ante el Concejo Municipal un Reglamento de Zonificación de la Ciudad, que incluye la restricción de asentamientos en áreas inundables y sus usos posibles. Además, se ha implementado un amplio Plan de regularización dominial, que en los últimos dos años ha permitido regularizar su situación a unas 3000 familias, mediante la entrega de constancias de ocupación, de cancelación de deuda, escrituras y boletos de compraventa. Mientras, otros 3.500 casos se encuentran en proceso de regularización.



**Aspecto esencial N°7:** Velar por el establecimiento de programas educativos y de capacitación sobre la reducción del riesgo de desastres, tanto en las escuelas como en las comunidades locales.

---

En el ámbito de la educación se han implementado numerosas tareas orientadas a promover la incorporación de la temática de los riesgos y su reducción. De este modo, se organizaron instancias de capacitación para docentes tales como el curso “Las inundaciones en Santa Fe: hacia una gestión de riesgos”, incluyendo la elaboración de un material educativo para contribuir al abordaje de la problemática. Además, se desarrollaron numerosas actividades de concientización con docentes y alumnos en el marco del proyecto municipal “La preparación desde las escuelas: más prevención y menos riesgos”, trabajando con más de 40 escuelas y 1300 alumnos y docentes de la ciudad (quienes, por ejemplo, realizaron visitas guiadas -organizadas por la Municipalidad- a los sistemas de protección y drenaje urbano, y aplicaciones posteriores en sus aulas).

Las instancias de capacitación también se han dirigido a otros actores claves, tales como comunicadores sociales, funcionarios y empleados municipales, estudiantes de distintas carreras y voluntarios en general, contando para ello con la colaboración de la Comisión de Cascos Blancos y de organizaciones abocadas a la contención sicosocial en situaciones críticas. Además, cabe destacar aquí la Conmemoración del Día Internacional para la Reducción de Desastres, que tiene lugar cada año desde 2008 y se va incrementando con la realización de diversas actividades, con alta participación de barrios y escuelas.

**Aspecto esencial N°8:** Proteger los ecosistemas y las zonas naturales de amortiguamiento para mitigar las inundaciones, las marejadas ciclónicas y otras amenazas a las que su ciudad podría ser vulnerable. Adaptarse al cambio climático al recurrir a las buenas prácticas para la reducción del riesgo.

---

Para adecuar las zonas de amortiguamiento ante lluvias se ha iniciado la profundización y adecuación de reservorios, incluyendo la relocalización de familias que se asentaban irregularmente en ellos. También se ha incluido la delimitación de áreas restringidas en zonas inundables dentro de la propuesta de zonificación de la ciudad. Se puso en marcha la recolección diferenciada de residuos (húmedos y secos), acompañándola con campañas de concientización para su implementación y se crearon “puntos limpios” en distintos barrios para que los recolectores informales depositen los residuos en un lugar cercado para evitar su dispersión, brindándoles además capacitaciones en diversos oficios.

Por otra parte, existe la protección por ley de casi 3.000 hectáreas (2010) mediante la creación del Parque Nacional “Islas de Santa Fe”, primer parque nacional de esta provincia. La iniciativa busca la conservación de una vasta área de islas, esteros, bañados y lagunas como parte del más importante humedal del país y una de sus regiones de mayor biodiversidad (el sistema hídrico Paraguay-Paraná y la ecorregión del Delta e Islas del Paraná). Se conserva así un área sumamente significativa en términos paisajísticos, culturales y naturales, que es también un área de amortiguamiento ante crecidas del río.



**Aspecto esencial N° 9:** Instalar sistemas de alerta temprana y desarrollar las capacidades para la gestión de emergencias en su ciudad, y llevar a cabo con regularidad simulacros para la preparación del público en general, en los cuales participen todos los habitantes.

---

Durante estos últimos 4 años se ha potenciado el sistema de alerta temprana ante eventos climáticos con la instalación de un radar meteorológico -gestión conjunta con organismos provinciales y nacionales- y de 10 pluviómetros en diferentes sectores de la ciudad, contando así con información precisa sobre las posibles precipitaciones y sus características. Además, se dispone de la información de los organismos nacionales y provinciales a cargo de los sistemas de alerta hidrológico de los ríos Paraná y Salado.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad ha elaborado protocolos y procedimientos de actuación municipal en el marco del plan de contingencias ante lluvias y crecidas de río, y ha trabajado con la comunidad para la elaboración participativa de indicaciones y recomendaciones ante una evacuación preventiva. Se han realizado periódicamente repastos del plan de contingencias y recorridos por las vías de salida y puntos de encuentro en distintos sectores de la ciudad, con la participación de organizaciones comunitarias y escuelas, a fin de ejercitar la actuación en casos de emergencia.

También la Municipalidad ha implementado un sistema de comunicación VHF que abarca a toda la ciudad y su área metropolitana, con conexión a otros sistemas de su tipo, asegurando la intercomunicación durante emergencias de cualquier origen y magnitud.

**Aspecto esencial N° 10:** Después de un desastre, velar por que las necesidades de los sobrevivientes se sitúen al centro de los esfuerzos de reconstrucción, y que se les apoye y a sus organizaciones comunitarias para el diseño y la aplicación de respuestas, lo que incluye la reconstrucción de sus hogares y sus medios de sustento.

---

- Se han realizado intervenciones orientadas al saneamiento básico y del drenaje urbano en barrios afectados por inundaciones pasadas y se ha firmado un Convenio de Cooperación Internacional y Asistencia Técnica para la implementación del Proyecto Integral para la Rehabilitación y el Desarrollo de Barrios Marginales de la Ciudad de Santa Fe, desde una Perspectiva Participativa Comunitaria, entre la Municipalidad de Santa Fe, el CISP y CANOA. Además, se ha involucrado a las organizaciones comunitarias de los sectores afectados en 2003 y 2007 para la elaboración de los planes de contingencias antes mencionados.

