



---

REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN  
PREVENCIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

---

# **DESASTRES** **Y** **SOCIEDAD**

*Julio-Diciembre 1995 / No.5 / Año 3*

*Especial: La Sequía en el Nordeste del Brasil*

REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE  
DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

**LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención de  
Desastres en América Latina

**1995**

## Indice

<b>INUNDACIONES EN EL SISTEMA DE LAS LAGUNAS ENCADENADAS.....</b>	<b>1</b>
RAQUEL GUREVICH.....	1
<i>CENTRO</i> .....	1
INTRODUCCIÓN.....	1
PRESENTACIÓN EN SOCIEDAD.....	2
LOS CONFLICTOS EMERGENTES.....	3
<i>De orden legal</i> .....	3
<i>De orden impositivo</i> .....	4
<i>De orden territorial-jurisdiccional</i> .....	5
<i>Conflictos entre partidos</i> .....	6
<i>Conflictos entre actores estatales provinciales y la sociedad local</i> .....	7
<i>Movimientos sociales</i> .....	7
LOS ACTORES EN ESCENA.....	9
PARA SEGUIR PENSANDO.....	12
BIBLIOGRAFÍA.....	15

---

## INUNDACIONES EN EL SISTEMA DE LAS LAGUNAS ENCADENADAS NOTAS ACERCA DE CÓMO SE GESTIONA LA COMPLEJIDAD

**Raquel Gurevich**

### **CENTRO**

*Dentro del proceso de formulación y ejecución de políticas públicas en materia de inundaciones la autora nos muestra la necesidad de enfatizar la dimensión político-institucional, pues de no considerarse en el análisis por las características, límites y alcances de las competencias y facultades de los distintos actores sociales que intervienen en el fenómeno, tanto de los diferentes niveles del Estado como de los agentes privados, no sería posible el planteo de soluciones acordes a la gravedad del problema.*

### **INTRODUCCIÓN**

Uno de los problemas ambientales más críticos de la República Argentina de las últimas décadas es, precisamente, el referido al fenómeno de las inundaciones. La provincia de Buenos Aires es una de las áreas del país donde se expresan con mayor magnitud los efectos económicos, políticos y sociales de este tipo particular de desastre natural.

En este trabajo el área de análisis corresponde a los partidos del sudoeste bonaerense, donde se encuentran las siete lagunas que componen el Sistema de las Encadenadas. Se trata de una cuenca cerrada interconectada desde la laguna Alsina, la más alta, hasta la de Epecuén, donde terminan desembocando todos los excedentes de agua del oeste de la provincia.

De las áreas sujetas al riesgo de inundación de alto impacto socioeconómico, la correspondiente al Sistema de las Encadenadas es la que cuenta con menor trabajo y experiencias acumuladas. Por lo tanto, es fundamental obtener la mejor tipificación posible del fenómeno en cuestión y su forma de interacción particular con la sociedad.

Pensamos que resulta necesario enfatizar la dimensión político-institucional, pues de no considerarse en el análisis por las características, límites y alcances de las competencias y facultades de los distintos actores sociales que intervienen en el fenómeno, tanto de los diferentes niveles del Estado como de los agentes privados, no será posible el planteo de soluciones acordes a la gravedad del problema.

En estos momentos se están finalizando las obras hidráulicas del Plan Director para la Cuenca de las Lagunas Encadenadas del Oeste y Cuenca Superior del Arroyo Vallimanca, que constituyen la primera etapa de un plan de sistematización de la Cuenca del río Salado de la Provincia de Buenos Aires. El objetivo es sanear, en primer lugar, la situación en las Lagunas Encadenadas (1994-1996) y poner fin a las inundaciones en el área circundante.

Por lo tanto, entendemos que es oportuna la presentación de estas ideas, que nutren y son parte de un proyecto de investigación que tiene como objetivo principal analizar y evaluar el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas en materias de inundaciones. El trabajo pretende constituirse en un aporte a la comprensión del proceso que estamos señalando y en una referencia acerca de los encuentros y desencuentros entre actores, racionalidades, tiempos, recursos naturales y territorios diversos, muchas veces no compatibles entre sí, que han participado y participan en dicho proceso.

Los principales insumos de esta contribución están representados por la información secundaria, recogida de informes técnicos, material documental y noticias periodísticas y por la información brindada por funcionarios, vecinos y representantes de asociaciones de la comunidad afectada.

Intentaremos primero dar una panorámica de la situación de la zona en estudio para luego mostrar los conflictos territoriales, legales e impositivos originados en los diferentes niveles jurisdiccionales del fenómeno. A continuación, presentaremos los actores públicos de distintos organismos nacionales, provinciales y municipales intervinientes en el fenómeno y su relación con las organizaciones no gubernamentales y con las asociaciones vecinales y empresariales. Finalmente, se incluyen algunas ideas en relación al valor de las indagaciones académicas en el proceso de formación de ideas políticas y su posterior puesta en práctica.

## **PRESENTACIÓN EN SOCIEDAD**

Las Lagunas Encadenadas constituyen una cuenca cerrada ubicada en el oeste de la Provincia de Buenos Aires, en los partidos de Adolfo Alsina, Guaminí, Daireaux y Bolívar. La cuenca es significativa por su extensión (1.400.000 de hectáreas de superficie), pero lo es más por su importancia económica. La actividad básica de la región es la ganadería y, en segundo lugar, la agricultura. Por lo tanto, al contabilizar las pérdidas por inundaciones cuentan la destrucción de las cosechas, las pérdidas de ganado (principalmente por falta de alimentación), los daños por el anegamiento presente y futuro de las tierras y el aislamiento derivado de la intransitabilidad de las rutas y caminos.

En las poblaciones urbanas de la cuenca –Carhué, Guaminí, Rivera, Villa Maza, Puan, Tres Lagunas, Thames– la actividad económica está ligada básicamente a la actividad rural zonal. Las únicas agroindustrias que operan son plantas aceiteras (girasol), frigoríficos, además de plantas acopiadoras de cereales y oleaginosas y procesadores de cebada cervecera. En consecuencia, las ciudades han sufrido la falta de demanda de sus productos, maquinarias y servicios asociados, falta de adecuados caminos para trasladar la producción y para obtener insumos básicos. Los problemas más graves se registraron en el sector residencial: pérdida de viviendas y bienes, miles de evacuados, relocalizaciones, residencia en albergues, modificación de sus esquemas de vida e incertidumbre generalizada. Aun los que no perdieron sus viviendas sufren problemas con los servicios de agua potable, servicios sanitarios, energía eléctrica, gas, teléfono y la semiparalización de sus actividades cotidianas.

Desde mediados de este siglo en el Sistema de la Encadenadas se están realizando diferentes obras de ingeniería que han modificado el equilibrio hidráulico de la región. El Canal Ameghino, obra hidráulica principal del sudoeste bonaerense, es un ejemplo de ello (Caputo y Herzer

1987). Dichas obras han sido realizadas anárquicamente y la presencia de un ciclo húmedo – que provoca la saturación del suelo por las sucesivas lluvias– potenció la inadecuación de las medidas tomadas. Por su parte, siguieron inversiones públicas y privadas en infraestructura y viviendas sin atender los niveles de riesgo y vulnerabilidad del área. En Villa Lago Epecuén, hoy desaparecida bajo las aguas, se realizaron construcciones sin tener en cuenta las cotas de inundación y actualmente la orientación del crecimiento urbano de Carhué, es en dirección al lago. Cabe decir que, a partir de la inundación de 1985, Carhué se encuentra ubicada a orillas del lago, mientras que antes del desastre se encontraba a 8 kilómetros de distancia de él.

Las propuestas que se manejaron después de "la gran inundación" (como es llamada por los pobladores locales) han sido varias. En el orden infraestructural estuvieron: mudar la ciudad de Carhué a una cota más alta, desviar el agua excedente desde Epecuén a otras lagunas, hacer un canal aliviador que saque el agua hacia Bahía Blanca; también, forestar la laguna de Epecuén con especies arbóreas con alta capacidad evapotranspirante. La última gran obra pública puesta en acción (1994) es el trabajo de bombas holandesas y norteamericanas en el área.

En el orden del apoyo presupuestario, las respuestas más frecuentes fueron exenciones o moratorias impositivas, líneas de crédito y refinanciación de las deudas contraídas.

Sin embargo, hasta la fecha no se han encontrado soluciones sostenibles en el largo plazo para el manejo integral de la relación naturaleza-sociedad de la región. Puede afirmarse que las respuestas han sido históricamente reducidas a las coordenadas espacio-temporales del presente, esto es, en el lugar del desastre y durante la inundación. Como vemos, es poco lo que se ha logrado en términos de una mejor comprensión de los problemas relativos al patrimonio público, natural y construido, de la sociedad. El "stock" paisajístico de recursos naturales, arquitectónico y arqueológico no es considerado adecuadamente a la hora de la búsqueda de soluciones y de la elaboración de políticas públicas en materia del medio ambiente. Esta afirmación vale tanto para el manejo de las emergencias, en el corto plazo, como para la búsqueda de respuestas de tipo estratégico, tendientes a la planificación territorial global, en el largo plazo.

## **LOS CONFLICTOS EMERGENTES**

Hemos agrupado, por razones de orden analítico, los problemas en tres tipos, sin desconocer la articulación que ellos tienen entre sí.

### **De orden legal**

En cuestiones de derecho ambiental son tres los principales problemas: la cuestión de la competencia, del control de aplicación y del derecho de propiedad (Barbero 1993).

En las Lagunas Encadenadas los casos más comunes se refieren a las demandas judiciales de los hoteleros de Epecuén y de los productores agropecuarios afectados por el mal manejo de las aguas. A marzo de 1995 existían 350 juicios contra la provincia referidos a las inundaciones de 1985 y 1987 por la responsabilidad política en el desborde de las aguas. A propósito, es importante señalar que dichos juicios se deben en gran parte a la realización del Canal

Ameghino y que fueron ganados por los propietarios rurales y urbanos en la mayor parte de los casos. Uno de los primeros juicios favorables data de 1986, se refieren a un propietario de campos en Guaminí, al que la provincia deberá pagar indemnizaciones por las 300 hectáreas que quedaron cubiertas de agua, por las inundaciones producidas como consecuencia de trabajos de canalización emprendidos en la Laguna Alsina en 1978.

Según testimonios recabados, la Provincia no cumplió con la totalidad de sus obligaciones y se encuentran pendientes de pago hasta la fecha numerosos juicios. Noticias periodísticas anunciaban que en setiembre de 1992 el gobernador de la Provincia de Buenos Aires recibió personalmente a los vecinos de Epecuén que aún no habían cobrado sus indemnizaciones, con el fin de agilizar los trámites.

Sin embargo, en marzo de 1995, funcionarios de la municipalidad de Carhué no confirmaron que las indemnizaciones efectivamente se pagaron y el propio intendente reconocía que aún faltaba solucionar el pago de alrededor de 100 indemnizaciones luego de transcurridos ya 10 años del desastre.

El periódico local *Nueva Era* declaraba que "no se ha cumplido con la gente de Epecuén" (13/1/95). Se formó una Comisión de damnificados de Carhué, que reclamaba el pago por expropiaciones a las familias de la desaparecida villa turística y sobre todo, el de contratos firmados y vencidos. Los juicios se refieren principalmente al caso urbano de Villa Lago Epecuén, que quedaba bajo la modalidad de expropiación según un Decreto expedido en 1986. Los pagos pendientes son de propiedades de periferia de la villa y linderos a los campos.

En el caso de los hoteleros de Lago Epecuén, más allá de las deficiencias técnicas, políticas y de prevención demostradas por el Estado en sus tres niveles, hay que tener en cuenta que en muchos casos estos actores productivos ocuparon áreas inundables. Por lo tanto, de hacerse efectivos los pagos, puede generarse una situación de inequidad social pues los costos de prevención o protección estarían recayendo sobre otros sectores de la sociedad.

En este sentido, es importante la delimitación de línea de ribera para deslindar el dominio público del privado de los particulares demarcando territorialmente los derechos y deberes del Estado y de los particulares. En el caso de las inundaciones la determinación de áreas inundables y de la línea de ribera es una decisión política expandir o achicar el área territorial del dominio público (Cano 1988).

### **De orden impositivo**

Las leyes nacionales de emergencia agropecuaria son la 21.130/75 y la 22.918/83. Las leyes provinciales de emergencia agropecuaria son la 8.394/75 y la 10.390/86 y sus modificatorias, que extienden los beneficios que la ley otorga a sectores productivos como comercios o industrias o a la totalidad de las personas físicas o jurídicas que desarrollen el centro de sus actividades en los partidos declarados en emergencia o desastre agropecuario.

Se entiende por emergencia agropecuaria a aquellos "factores de origen climático, telúrico o físico que no fueren previsibles, o siéndolo, eran inevitables, y por su intensidad o carácter extraordinario, modificaren la producción o capacidad de producción de una región, dificultando

gravemente la evolución de las actividades agrícolas y el cumplimiento de las obligaciones fiscales y crediticias."

Los beneficios que la ley de emergencia agropecuaria otorga son para el predio. Por lo tanto, cuando el predio no es explotado por el propietario los beneficios impositivos dependen de los arreglos privados realizados entre el arrendatario y el propietario en base a lo cual se pagan los impuestos.

Vemos así cómo se manifiesta otro ejemplo de intereses diferenciales entre los agentes de la producción agropecuaria. No detectamos casos conflictivos que llegaran a la escena pública por este tema, pero sí quejas de los productores ante las demoras de los trámites para entrar en el sistema de moratorias impositivas.

### **De orden territorial-jurisdiccional**

Las relaciones en sentido vertical son las que existen entre el gobierno nacional, el provincial y el municipal. Como las funciones ambientales se encuentran concentradas en la administración pública nacional, interesa ver cómo está organizada la distribución de competencias en esta materia. Se trata de una complicada trama de organismos de gestión, otros de apoyo técnico, otros de asistencia social, etc. sin contar los relacionados con la gestión privada.

Por el interjuego de escalas territoriales diferentes, por la multiplicidad de actores intervinientes y sus respectivas racionalidades e intereses, por la competencia de los tres niveles organizativos del Estado y por la convergencia de sectores económicos involucrados en nuestra área de estudio, se pone de manifiesto un conjunto de conflictos territoriales, interjurisdiccionales, sociales y sectoriales.

"La política hídrica {trata} de un grupo de un principio claro, aceptado y razonablemente estable que puede usarse para la conducción del (...) desarrollo de recursos hídricos en el interés público. Naturalmente, la variedad de intereses públicos implica que las políticas difieran considerablemente según el contexto social, cultural y político de que se trate." (Ackerman 1965, citado en Ministerio de Obras y Servicios Públicos 1971)

La no compatibilidad de las soluciones con la gravedad del problema puede explicarse, en parte, porque el impacto socioeconómico y ambiental de las inundaciones supera los límites municipales. En efecto, en algunos casos el desastre sobrepasa las jurisdicciones municipales y provinciales y –no en este caso, pero sí en otros– las regionales e incluso las nacionales, lo cual pone de manifiesto que se trata de un problema que supera los límites políticos y organizativos del Estado.

Hemos clasificado los principales conflictos ocurridos en la zona según las partes intervinientes (entre partidos, entre partidos y provincia, entre sociedad local y provincia). Aclaramos que la relación municipio-nación aparece mediatizada por la intervención provincial, pues del material analizado no surge en forma directa el reconocimiento –por parte de los municipios o de sus vecinos– de la autoridad nacional como parte obligada y competente en la cuestión.

## Conflictos entre partidos

"(...) la falta de una visión integral del problema, de diagnóstico con un pertinente conocimiento de las estructuras hidráulicas de drenaje y una planificación adecuada, puede permitir que en vez de resolverlo, en realidad sólo se consiga transferir el problema hacia otras áreas vecinas" (Cirnigliano 1993).

- En noviembre de 1985 tuvieron lugar acusaciones mutuas entre funcionarios de Guaminí y Carhué, por la decisión de dejar las compuertas abiertas del sistema. Además, se jugó la rivalidad política de ambos intendentes (el de Carhué, radical y el Guaminí, justicialista).
- A fines de ese mismo año se detecta un conflicto entre el partido de Lamadrid -por la decisión de poner un tapón en el cruce del Canal Ameghino con el Canal de Huáscar y practicar voladuras en taludes del Canal Ameghino- y Guaminí, que señalaba que las inundaciones en su partido eran el resultado del agua que venía de Lamadrid.
- En 1992 el intendente de Coronel Suárez manifiesta no estar de acuerdo con las propuestas callejeras alentadas por el propio intendente de Carhué.
- En 1992 se sucedieron discusiones entre los intendentes de Adolfo Alsina, Guaminí, Daireaux, Coronel Suárez, Lamadrid y Bolívar, ante la decisión provincial de abrir las compuertas para trasvasar aguas al lago Epecuén. El gobernador afirmaba que la ciudad de Carhué no corría riesgo y que el objetivo era salvar Guaminí. El mismo declaraba que no había que provocar enfrentamientos entre las poblaciones y acusó a la prensa de sensacionalista y de crear animosidad entre los vecinos.
- En 1993 el intendente de Bolívar estaba dispuesto a volar la Ruta Nacional No. 226 para permitir el escurrimiento de las aguas, que irían a los partidos de Saladillo y 25 de Mayo.
- En 1993 los partidos de la cuenca media del Salado (Saladillo tenía el 80% de su superficie anegada) denuncian que la inundación se originó a partir del bombeo de las Encadenadas. El intendente de Saladillo pidió al gobierno de la Provincia suspender las bombas que llevan agua al Vallimanca, pues ellas aportan aguas al arroyo Saladillo y otros canales de su partido.
- En 1993 se originan disputas entre Guaminí y Carhué por la apertura de la represa de Rollito.
- En 1994 reaparecen los conflictos entre Saladillo y los partidos del oeste de la provincia.

## Conflictos municipio-provincia

- En 1985 el intendente de Bolívar asumió la responsabilidad de la apertura de brechas de la Ruta Nacional 226, mediante la colocación de explosivos a fin de impedir el ingreso de las aguas al casco urbano. La Vicegobernadora de la provincia y el Ministro de Obras y Servicios Públicos bonaerense criticaron el dinamitado y expresaron que se habían contrariado disposiciones en el sentido de no efectuar la voladura. "No he asumido una actitud inconsulta ni arbitraria. (...) La cuestión era salvar Bolívar y así procedimos", declaraba el intendente de Bolívar a los medios periodísticos (*Clarín*, 22/11/85).



Esta medida desata también un conflicto a nivel intermunicipal, pero la incluimos aquí pues el intendente de Bolívar se manifestaba -en forma directa- contra las políticas provinciales del manejo de aguas.

- En 1986 los intendentes de la cuenca de encadenadas acusan de burócrata al gobierno provincial. "La burocracia y los funcionarios burócratas" son las expresiones con las que se refieren a la gestión de la provincia.

- En 1992 el intendente de Carhué firmó un acta en la que deslindó responsabilidades por eventuales inundaciones a partir de la apertura de las compuertas Rolito, decisión tomada por la Dirección Provincial de Hidráulica. En setiembre de ese año el intendente de Carhué envió una sucesión de cartas a La Plata (capital de la gobernación de la Provincia de Buenos Aires) en tono de queja y un pedido de reivindicaciones, ante las crecientes presiones de la población en su partido.

### **Conflictos entre actores estatales provinciales y la sociedad local**

- En 1986 se detectaron agresiones al gobernador de la provincia cuando fue a la zona. Una comisión de vecinos que desde un principio tuvo un papel protagonista en la defensa de la ciudad -la Comisión de Recuperación de Guaminí- no fue reconocida por la provincia y se desconocieron sus aportes. Un asesor provincial declaraba que "los vecinos no tienen capacidad para deliberar sobre el tema. El manejo del agua es de competencia provincial".

- En 1986 la Dirección de Hidráulica protagonizó procedimientos drásticos en el partido de Rivadavia para entrar a campos particulares para realizar tareas, a pesar de la oposición de los dueños. Desde ese mismo año la policía custodia los terraplenes del sistema para que no se hagan compuertas particulares.

- En 1993 se enfrentan el gobernador de la provincia y el intendente de Carhué. El gobernador afirmaba "el dinero está disponible y los trabajos de bombeo ya han comenzado", mientras el intendente sostenía "el gobernador dispuso la contratación directa de las empresas para hacer las obras necesarias. Pero todavía no se firmaron los pliegos y esas empresas no cobraron ni un peso".

### **Movimientos sociales**

Durante 1986 la sociedad civil de los partidos de Carhué y Guaminí presentó a las autoridades locales, provinciales y nacionales una serie de petitorios y comunicados reclamando con urgencia soluciones definitivas al problema.

- En 1986 la Comisión Multisectorial integrada por representantes de los diferentes partidos políticos (UCR, PJ, UCD, PS), la Sociedad Rural y el Centro Comercial de Carhué elevó un petitorio al intendente para pedir soluciones urgentes. Se oponen a la política de la Dirección de Hidráulica y por ello organizaron una protesta popular y cortes de rutas, movilizaciones a la Capital Federal y a La Plata, el no pago de impuestos y el pedido de renuncia del Intendente y del Consejo Deliberante.

- En ese mismo año, tiene lugar una muestra de repudio a las acciones del gobierno que incluyó el cese total de actividades industriales y comerciales, apagones de vidrieras y cierre de tranqueras en campos. También se desarrolla una "marcha del silencio", propiciada por la Multisectorial.

Como respuesta a estos movimientos, se elabora una propuesta de proyecto de ley que contempla la creación de una autoridad específica -un comité de cuenca- con representantes de la Nación, de la Provincia y del sector privado. El comité sería presidido por un secretariado de alta ejecutividad.

También se propone la creación de subcomités, en los que participarían los municipios y pobladores, destinados a atender las particularidades de las ocho cuencas que existen en la provincia. Se trataba "de no crear una estructura burocrática nueva, con gastos innecesarios y funciones superpuestas".

- En 1992 nuevamente las fuerzas comunitarias fueron protagonistas de la escena de formación de políticas públicas. Vecinos de los partidos de Carhué y Guaminí organizaron movilizaciones, cortes de rutas, asuetos municipales y marchas de antorchas. Grupos de jóvenes, representantes de la Iglesia, mujeres y vecinos se movilizaron ante las autoridades para peticionar. Es interesante resaltar que uno de los vecinos movilizados luego sería intendente de Carhué y una concejal que participó de estas demandas también llegaría a ser intendenta.

Aquí se nota cómo la trama de participación popular converge, en este caso, en la formación de líderes políticos democráticos que la comunidad reconoció como representantes legítimos de sus intereses. Se abre con esto una línea de análisis que pone en relación la formulación de las políticas públicas con la estructura social y los mecanismos de legitimación política.

Dentro de las organizaciones se presentaron fracturas que mostraron diferentes correlaciones de fuerzas según la coyuntura. Las diferentes maneras de definir el problema y, por ende, las alternativas de solución llevaron a un enfrentamiento generacional entre el "grupo de los jóvenes" y "un grupo de ancianos y viejos", que trataron de desmoralizar los cortes de rutas y las medidas de protesta.

- En 1993 en los partidos de la cuenca media del Salado se originaron movimientos locales de protesta. Entidades de bien público, fuerzas políticas y del sector rural se oponían a la instrumentación del proyecto de las bombas holandesas, defendido por las autoridades provinciales.

El pueblo de Bolívar respaldó a su intendente, a través de un documento: "El pueblo de Bolívar asumiendo la responsabilidad histórica que le compete en esta emergencia y fiel a su espíritu de participación, resuelve en el día de la fecha, ante la inacción e incompetencia de las autoridades provinciales, que no han tenido la conciencia social suficiente para entender que condenan a un pueblo por no permitir el corte de una ruta, que es la salvaguarda de su seguridad, autocoinvocarse en defensa de lo actuado por las autoridades comunales". Una asesora del Poder Ejecutivo de Bolívar calificó de "absolutamente ético" el acto de los vecinos frente a la actitud del gobierno provincial.

Pensamos que estos conflictos interjurisdiccionales, territoriales, sectoriales y sociales ocurridos en la cuenca de las Encadenadas obedecen, en buena parte, a la no consideración o consideración parcial e incompleta de los siguientes puntos:

- convergencia de los espacios involucrados. Es necesario repensar cómo definir espacialmente el problema, pues la división político-administrativa, especialmente en la escala local, se ve seriamente cuestionada. Sin duda, "hay que superar la racionalidad de las decisiones locales" (Jacobi, en Tommasi 1993). Se deben lograr acuerdos tanto entre municipios vecinos, entre organismos técnicos así como organismos administrativos, en la prestación de servicios, financiamiento de estudios, etc. en consonancia y complementariedad con las acciones provinciales.

- discontinuidades en el tiempo y en el espacio. Los efectos ambientales, políticos, económicos y sociales de las inundaciones repercuten en tiempos y espacios no linealmente contiguos o cronológicos. En este sentido, la incorporación del largo plazo en los modelos de control de inundaciones es condición necesaria tanto como en la evaluación de impactos.

La variable temporal de los fenómenos ambientales lleva al concepto de equidad intergeneracional, que en nuestro caso se vio expresado, más allá de las diferencias políticas y sectoriales que ambos grupos portaban, en las diferencias de posición entre los grupos de diferente edad (enfrentamiento generacional ocurrido en Carhué).

Por su parte, cabe considerarse otro aspecto de la temporalidad: la relación entre los tiempos de las instituciones de apoyo profesional (científicas, técnicas) y los de las decisiones políticas. Ellos son claramente distintos y, a su vez, pueden diferir de los de la comunidad.

- Multiplicidad de individuos, de demandas. Esta condición lleva a la difícil pregunta de ¿cómo gerenciar la complejidad? Un aspecto que permite avanzar en esta cuestión es tener en cuenta que la participación popular es el medio más idóneo para reflejar y tramitar el interés de la comunidad. Hemos visto, en nuestro caso de estudio, la generación de diferentes formas de violencia cuando se minimiza o niega directamente a la población ser pieza clave en el diseño y la construcción del ambiente en que vive.

- Multiplicidad de técnicas. Las preguntas "dónde, cómo y para qué y para quiénes" orientan las decisiones en esta materia. De las respuestas a estos interrogantes se desprende que las opciones técnicas son altamente dependientes de la voluntad política primero y de las posibilidades financieras y de la aceptación de la sociedad luego.

## LOS ACTORES EN ESCENA

Hemos visto que los actores que intervienen en las inundaciones de las Encadenadas portan racionalidades, legalidades e intereses distintos, así como también son diferentes los tiempos sociales y políticos de los ecológicos, tecnológicos y económicos implicados en el proceso. Esta convergencia de actores singulares y tiempos específicos, a veces no compatibles entre sí, según hemos visto en el apartado anterior, lleva a conflictos y contramarchas que inciden en la planificación y ejecución de las políticas públicas.

Organismos de planificación, ministerios ejecutivos, centros de preparación de emergencias, la comunidad científica, la comunidad local, la prensa, organismos de cooperación técnica y entidades de financiamiento se encuentran a la hora de diseñar y ejecutar políticas. En este marco, sería deseable optimar los sistemas de comunicación entre instituciones, investigadores, administradores y políticos.

Los actores considerados están presentes en todo el proceso del desastre y no sólo en el momento de la emergencia. Tuvimos en cuenta las referencias elaboradas por OEA (1991) en materia de políticas sobre desastres a la hora de identificar a los actores intervinientes en el fenómeno de inundaciones. Cada uno de ellos canaliza puntos de vista que pueden diferir de los oficiales (inclusive dentro del mismo Estado). Algunas veces representan compromisos individuales acentuados y otras veces, compromisos más orgánicos e institucionalizados. Por ello, al analizar los actores intervinientes en las inundaciones del Sistema de Encadenadas hemos dividido a los actores, con fines analíticos, en actores institucionales y en actores comunitarios.

Del análisis de la lista de los principales actores involucrados en las inundaciones de 1985/86 y de 1992/93 se observa que en la primera dominan los actores institucionales, mientras que los comunitarios fueron cobrando importancia desde 1986 hasta llegar en 1992 a organizaciones locales que catalizaron las acciones gubernamentales e intervinieron directamente en la toma de decisiones acerca de la instalación de las bombas holandesas y la implementación del Plan Director (1994).

Además de la presencia de las mismas agencias gubernamentales que en 1985, aparecen en los años siguientes asociaciones comunitarias actuando en defensa de los cascos urbanos y el patrimonio público amenazado por las inundaciones (Comisión de Defensa de Carhué, Comisión de Recuperación de la ciudad de Guaminí, Grupo de Jóvenes de Carhué, entre otros). Enumeraremos en forma separada los principales actores de tipo institucional que aparecieron a lo largo de todo el proceso. Los citamos aparte por la trascendencia de sus decisiones, por la frecuencia de su aparición en la prensa y en los testimonios recogidos.

- Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires. Entre sus dependencias, la Dirección de Hidráulica de la Provincia de Buenos Aires es de presencia obligatoria en este proceso.
- Dirección de Hidráulica de la Provincia de Buenos Aires. Se encarga de los estudios, anteproyectos, proyectos, ejecución y financiamiento de obras de drenaje rurales, desagües pluviales urbanos, dragado y mantenimiento de cauces en vías navegables, dragado de lagunas y su sistematización.
- Defensa Civil. La Dirección Nacional de Defensa Civil es un organismo dependiente del Ministerio de Defensa y tal como se le conoce actualmente fue creado en 1978. Este organismo opera en los tres niveles jurisdiccionales (Dirección Nacional, Dirección Provincial (que depende del Ministro de Gobierno provincial) y coordinadores municipales de Defensa Civil (delegados municipales y dirigentes de entidades de bien público).

- Entre los organismos dedicados a la ciencia y la técnica, los principales han sido: Universidad Nacional del Sur, Universidad Nacional de La Plata, CIC (Consejo de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires) y el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria).

No queremos dejar de mencionar una iniciativa propuesta por los mismos organismos públicos (1985) que intentó "la integración y la coordinación de políticas" en el Sistema de Encadenadas. Se trató de la figura del Delegado Personal del Presidente de la Nación, nombrado para coordinar las acciones relativas a las inundaciones así como para proponer soluciones, vía consulta con los sectores afectados, las universidades y especialistas. En el momento de su nombramiento se esclarecieron las funciones a desempeñar por los organismos involucrados en el tema, con el fin de evitar superposiciones o vacíos. Su accionar fue efímero y no se recuerdan significativos resultados de aquella gestión.

En este sentido, cabe señalar que si bien se acuerda unánimemente que en la formulación y ejecución de políticas públicas ambientales la intersectorialidad es una característica distintiva e ineludible, son escasas las experiencias en la administración pública argentina que denoten su hacer efectivo y la concreción de prácticas eficientes. De hecho, analizando las acciones de los actores implicados, según relatos periodísticos y de acuerdo al material obtenido en las entrevistas, podemos decir que desde el punto de vista institucional dominó -según vimos en los conflictos descritos en el apartado anterior- la sectorización de las acciones y las contradicciones en las tomas de decisión, especialmente evidenciadas durante las emergencias.

Desde el punto de vista comunitario, detectamos que la concienciación, el liderazgo y la maduración comunitaria han sido crecientes. Es notorio el proceso de crecimiento de la participación y concienciación de las fuerzas locales en el proceso.

A modo de ejemplo, traemos algunas opiniones de los vecinos que denotan un grado de compromiso y participación en el problema creciente. En 1985 en una carta los vecinos de Carhué decían: "las autoridades provinciales carecen del nivel de ejecución y no aceptan asumir ningún tipo de responsabilidad, por lo que estamos a merced de las fuerzas naturales y vivimos rogando a Dios por nuestra salvación". Y en 1992, un vecino expresaba: "(...) cuando investigué no encontré ningún proyecto previo ni sobre el impacto ambiental ni sobre la capacidad de la obra, el sistema entró en colapso en 1985, y ya estaba saturado en 1978. La provincia tiene una serie de juicios que los pierde todos".

Los actores comunitarios desarrollaron un verdadero sistema de producción de ideas que influyó en la toma de decisión estatal, especialmente a nivel de la administración municipal. Se destacan los movimientos de 1986, 1992 y 1993. Este último también tuvo influencia en las decisiones gubernamentales del ámbito provincial y, según los testimonios recabados en Carhué, la movilización y corte de rutas ocurridos en aquella oportunidad fue determinante para que el gobernador de la provincia acelerara la ejecución de las obras.

En la Comisión Multisectorial de 1986 se hicieron presentes los partidos locales con figuras representativas, los poderes corporativos y las organizaciones vecinales, y lograron compatibilizar las propuestas. En cambio, las propuestas vecinalistas de 1993 no coincidían entre sí en la percepción del riesgo de inundaciones. Básicamente, la división era generacional:

"los jóvenes y los viejos de Carhué" opinaban distinto. Sin embargo, durante las reuniones con el gobernador provincial se hizo un frente común, opacando las diferencias internas en pos de la búsqueda de solución al problema.

El intendente de Carhué (1995) señalaba que "lo que despertó a los funcionarios provinciales fue la acción de un grupo de jóvenes. Llamaron la atención, el gobernador contrató y las obras se hicieron". (...) "La sociedad se había dividido en optimistas y pesimistas, yo me defino como optimista informado y por eso tengo total confianza en que esta vez estamos frente a una verdadera solución al problema."

La participación ciudadana y los movimientos sociales desencadenados nos muestran la fragilidad del "mito de la impotencia" de las poblaciones afectadas, dados los esfuerzos desarrollados en ambas oportunidades por influir o modificar los contenidos de las tomas de decisión en materia de política hídrica.

### **PARA SEGUIR PENSANDO**

El proceso de inundaciones en el Sistema de Encadenadas muestra, entre otras cosas, la relevancia social y política que tiene la discusión acerca de los analizadores teóricos y empíricos a la hora de encarar acciones que involucran el patrimonio natural y construido de una sociedad.

Será preciso, entonces, trabajar en dirección a hacer convergentes los principios de racionalidad organizacional, de equidad social y de validez técnica. Otro punto que será objeto de atención se refiere a la discusión sobre la escala óptima para definir políticas ambientales, pues casos como el que nos ocupa, implican la necesaria articulación y compatibilización -no homologación- entre intereses nacionales, regionales, provinciales y locales, muchas veces en franca contradicción entre sí.

Para tal fin nos proponemos: 1) situar el fenómeno de las inundaciones en el marco teórico-metodológico de las denominadas cuestiones socialmente problematizadas, siguiendo una estrategia de investigación en temas relacionados con el Estado y las políticas públicas; 2) reforzar la dimensión política en el análisis integrado de los desastres naturales, a fin de poner el mayor énfasis en el papel indelegable de regulación y control que tiene el Estado en materia de proteger y enriquecer el patrimonio territorial de la sociedad; y; 3) comprender las múltiples racionalidades que priman en la producción y apropiación del espacio en zonas inundables.

Las preguntas centrales que orientan nuestro trabajo son las siguientes:

¿Puede hablarse verdaderamente de políticas públicas en materia de protección del patrimonio natural y construido de la sociedad en su conjunto?

¿Cómo operan los criterios de equidad y racionalidad de las políticas públicas en materia de inundaciones?

¿Cómo se vislumbra en el marco del achicamiento del Estado, la descentralización y desregulación, la situación de los grupos sociales más vulnerables a sufrir los riesgos naturales?

¿Qué concepción de lo colectivo, de lo público se tiene frente a un fenómeno que ataca principalmente a los sectores más pobres de la sociedad?

¿Por qué no hay respuestas para la sociedad local y regional frente a estos recurrentes problemas?

A fin de explicar la particular manera de accionar de los organismos competentes cuando se enmarcan las inundaciones en ciertas coordenadas espacio-temporales, seguimos las ideas originales de Oszlak y O'Donnell (1981), en relación a las llamadas cuestiones socialmente problematizadas. Así, de las múltiples necesidades y demandas de una sociedad, sólo algunas de ellas son problematizadas, en el sentido de que se incorporan a la agenda de problemas socialmente vigentes.

De las preguntas que los autores sugieren para orientar el tratamiento metodológico de las cuestiones, en el caso de las inundaciones es particularmente relevante el tema referido a la "aparición de la cuestión". Históricamente, los inundados entraban en la agenda en forma intermitente, pero a partir de la década del ochenta el inundado es un actor social permanente, y ya no una presencia esporádica e intermitente. En la prensa escrita y en los medios audiovisuales de comunicación los inundados aparecen cuando ocurre la inundación, pero no se puede desconocer que cuando el agua se retira, los inundados y los efectos de la inundación permanecen, y en algunos casos por largos períodos de tiempo, pues el desastre se prolonga en el tiempo más allá del momento en que se supera el fenómeno natural.

Para dar una idea de cómo algunos funcionarios entienden la temporalidad del fenómeno, traemos la opinión del presidente del IPS (Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires): "[la gente] está definitivamente convencida de que el problema del agua en Carhué ya pasó. No se habla más de eso. [De ahora en más] se hablará de los problemas emergentes, como calles deterioradas (...)". (Declaraciones al periódico local *Nueva Era*, 13/1/95).

Cuando la urgencia pasa se desvía la atención a otros problemas de la coyuntura, más acuciantes o no, según las necesidades e intereses implicados en cada momento. Es oportuno decir que en ninguna de las plataformas electorales para la intendencia de Carhué y de Guaminí, a propósito de las elecciones nacionales del 14/5/95, aparece referencia alguna acerca de las inundaciones. En una entrevista a los precandidatos a intendente de Carhué, frente a la pregunta "¿cuál es su idea general de desarrollo del distrito y a qué aspectos dará prioridad si gana?" (*Nueva Era*, 3/3/95), ninguno de los precandidatos hizo mención al fantasma del agua. Hablan de integración geopolítica, saneamiento de la economía y de la situación financiera del municipio, del asfalto, de viviendas y del turismo termal como los puntos en que concentrarán su accionar.

No hay alusiones al pasado reciente ni apelaciones a hechos o sentimientos que reactualicen el tema de las inundaciones, cuando muchos de los proyectos por ellos señalados tienen que ver directamente con los efectos negativos del agua en la zona (pérdida de empleos, migraciones, infraestructura deteriorada, pérdida de una fuente de ingresos concentrada en el turismo local de la desaparecida Villa Lago Epecuén).

Parece claro que los intereses sectoriales y los oportunismos clientelistas van definiendo el sentido y los tiempos de la entrada a la agenda de cuestiones socialmente problematizadas. Por su parte, se hace evidente que entre las fuentes de información que modelan la temperatura de la agenda de cuestiones públicas la información periodística ocupa un lugar clave. La formación de la opinión pública sobre desastres, y muchas veces la de los responsables políticos también, se halla fuertemente influida por la prensa. Sin negar la importancia que tiene la voz del periodismo y la necesidad de la pluralidad de perspectivas en la formación de la opinión de la sociedad contemporánea, son elocuentes las palabras del intendente de Carhué (1995): "En 1992 el periodismo tomó imágenes de la inundación de 1986, esas aguas no han bajado y continúan hasta el presente anegando superficies que antes eran tierra firme. Esto hizo que se pensara que estábamos otra vez inundados, cuando en realidad eran imágenes de la inundación anterior. "

Pensamos que las representaciones del fenómeno y sus interpretaciones como insumos para la toma de decisiones en materia de control de inundaciones deben sostenerse, aunque no exclusivamente, en los desarrollos científicos más actualizados sobre el tema. En este sentido, siguiendo los lineamientos de Bender (1993), queremos enfatizar el valor de las contribuciones académico-científicas y tecnológicas -desde el campo de las ciencias físico-naturales y desde las sociales- en el proceso de formación de las ideas políticas y el papel de la información científica como materia prima para la toma de decisiones políticas.

Diremos que en el caso de las inundaciones, no es el Estado quién inició la cuestión, sino que ha tomado posición a partir de la ocurrencia del fenómeno. Las políticas estatales en relación al manejo de inundaciones, en este caso, no son más que esa toma de posición (por acción u omisión) que ha intentado alguna forma de resolución de dicha cuestión. Hemos visto que se incluyeron decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, las que se constituyeron en el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. De hecho, la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. Además, la política estatal involucra el interés y/o la movilización de distintos actores de la sociedad civil. Los actores sociales pueden no percibir debidamente su condición actual, o considerarla natural, o no pueden movilizarse por falta de recursos o amenaza de ser reprimidos. Es por ello que a menudo son otros actores (unidades estatales, partidos políticos, asociaciones sectoriales), no directamente afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla.

En fin, consideramos útil entender las políticas estatales en el marco de las cuestiones socialmente problematizadas, y a su vez están en otros niveles de contexto: la agenda y los procesos sociales globales; y tener en cuenta que las cuestiones tienen una historia, que comienza en un período que no era tal, sigue en los procesos que llevan a su nacimiento, continúa durante su vigencia y eventualmente termina con su resolución (Oszlak y O'Donnell 1981).

Cuando analizamos las políticas estatales en materia de desastres se constata que se produce un fuerte desbalance entre la demanda de acción y la capacidad de dar respuesta. Por eso insistimos en el valor estratégico del conocimiento compartido: entre los científicos, los políticos, las instituciones públicas y privadas y las comunidades implicadas. Esto es, entender al conocimiento como una trama comunicacional entre los múltiples actores que lo construyen y sus respectivos discursos. Su atención, análisis y transformación en un objeto de reflexión conjunta darán mayor chance de acercarse a la comprensión de procesos de este tipo,



generando competencias conceptuales, procedimentales y actitudinales que lleven a construir modelos efectivos de prevención y mitigación en materia de inundaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

Barbero, Ariel (1993) "Derecho ambiental". En: Francisco Goin y Ricardo Goñi comp., *Elementos de política ambiental*. La Plata, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Bender, Stephen (1993) "Preparación en caso de desastres y desarrollo sostenible". *Desastres y Sociedad*, Revista semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Año 1, No. 1, julio-diciembre. Lima.

Cano, Guillermo (1988) *Estudio sobre línea de ribera*. Informe Final. Buenos Aires, CFI.

Caputo, María Graciela e Hilda Herzer (1987) "Reflexiones sobre el manejo de inundaciones y su incorporación a las políticas de desarrollo regional". En: *Desarrollo Económico*, No. 106. Buenos Aires, EUDEBA.

Cattáneo, Osvaldo (1965) *Adolfo Alsina (Carhué) y su zona de influencia*. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de la Producción. Serie Informes No. 43.

Cirnigliano, Osvaldo (1993) *Guía para evaluación de daños de inundaciones*. Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.

González, Miguel Ángel (1993) "Las encadenadas del oeste: las raíces del problema". *Agromercado*, No. 80, Año 7, junio. Buenos Aires.

Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Subsecretaría de Recursos Hídricos (1971) *Política Hídrica 2*. Buenos Aires, diciembre.

OEA (1991) *Desastres, planificación y desarrollo: Manejo de amenazas naturales para reducir los daños*. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y sociales. Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1981) *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Documento CLACSO No. 4. Buenos Aires.

Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Dirección de Hidráulica. (1994) *Estudio de sistematización de la Cuenca del Río Salado. Primera. etapa: Plan director para la Cuenca de las Lagunas Encadenadas del Oeste y Cuenca Superior del Arroyo Vallimanca*. IATASA, abril.

Quiroga, Pablo (1991) "La dimensión política de la problemática ambiental". En: *Crisis ambiental y desarrollo económico*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert/CELA.

Tomassi, César (1993) "La administración local del ambiente". En: Francisco Goin y Ricardo Goñi comp., *Elementos de política ambiental*. La Plata, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

*Clarín*, Diario de la mañana, 22 de noviembre de 1985,

Buenos Aires. *Nueva Era*, Semanario regional, 13 de enero de 1995, Carhué, provincia de Buenos Aires.