

## **Conocimientos, saberes y políticas públicas el caso de la cuenca de la Laguna La Picasa**

Lic. María José García Montaldo<sup>1</sup>

### **Introducción:**

Este trabajo presenta los avances de un proyecto de investigación<sup>2</sup> desarrollado en CENTRO estudios Sociales y Ambientales, orientado al análisis de las políticas públicas en relación a las inundaciones en la cuenca de la laguna La Picasa. El área abarca territorios del suroeste de la provincia de Córdoba, sur de la provincia de Santa Fe y noroeste de Buenos Aires.

El marco teórico con el que se concibe el problema considera a los desastres como expresiones de procesos históricos en los que los factores sociales, políticos, económicos y culturales contribuyen a la generación de situaciones de riesgo. Es por ello que el abordaje se realiza desde una perspectiva interdisciplinaria con aportes de profesionales del área de biología, geografía, ciencias políticas y sociología.

En esta oportunidad se propone indagar los puntos de contacto y diferenciación que manifiestan los actores gubernamentales y de la sociedad civil respecto a la situación de inundaciones. Se busca desentrañar las disputas por la definición del problema y los mecanismos por los cuales finalmente se impone un diagnóstico y un plan de acción que orienta las políticas a desarrollarse.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Sociología UBA. Maestranda de Maestría de Comunicación y Cultura FCS. UBA Docente de Sociología General cátedra Rubinich, FCS. UBA

<sup>2</sup> Desarrollado en CENTRO estudios sociales y ambientales; se enmarca dentro del proyecto general Gestión de Riesgo y Cambio Climático. PICT 2002, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Directora Hilda Herzer.

El análisis ofrecido es una primera aproximación a partir de la realización de un conjunto de entrevistas<sup>3</sup> y de una pesquisa hemerográfica, que presenta las interpretaciones respecto de las causas de las inundaciones, los alcances y limitaciones de las medidas propuestas y el panorama futuro que se vislumbra a partir de todos estos elementos. El resultado son algunas apreciaciones acerca de lo que se desprende del discurso de estos actores y de las posibles relaciones con sus prácticas.

El supuesto que guía la investigación es que las políticas públicas son el resultado de la relación establecida entre los actores individuales o asociados de la sociedad civil, y las instancias organizativas del Estado. El punto de coincidencia<sup>4</sup> (la base de acuerdo) de estas dos lógicas de acción da como resultado la proyección y la ejecución de políticas públicas.

El modo en que los actores definen las situaciones encuentra su sustento en las posiciones sociales y físicas que ellos ocupan. En el caso analizado, la complejidad institucional y geográfica de la cuenca es un campo propicio para generar argumentaciones diferentes y enfrentadas.

De allí que para conocer el proceso de construcción de las políticas en la cuenca sea necesario observar la manera en que los diferentes actores racionalizan la situación, esto es, definen causas y exigen o proponen medidas para actuar sobre el problema.

### **La zona: sus características**

La complejidad característica de los problemas socioambientales se ve acentuada, en este caso, porque se trata de una cuenca interjurisdiccional conformada por territorios, formas organizacionales y gobiernos de tres provincias. Las tierras de Córdoba ubicadas aguas arriba de la cuenca, suman 250.000 has del territorio de la cuenca. Santa Fe posee 210.000 has y aparece como la más inmediatamente afectada ya que la laguna está en su territorio. Las 90.000 has equivalentes al 16% del territorio de la cuenca de Buenos Aires y es la zona hacia donde se proyecta derivar agua de la laguna. (ver anexo 1)

---

<sup>3</sup> Las entrevistas corresponden a miembros de la sociedad civil de las localidades: productores, representantes de organizaciones agrarias (Federación Agraria, Sociedad Rural y organizaciones de afectados por inundaciones) de Vedia y Alberdi, en Buenos Aires, Rufino, Aarón Castellanos, Diego de Alvear y Venado Tuerto en Santa Fe, Laboulaye y Villa Rossi en Córdoba. Y a actores involucrados en los organismos público a nivel local, y provincial y nacional. Este grupo de entrevistados pertenecen en su mayoría al área de recursos hídricos y obras públicas, porque la participación de otras áreas de gobierno fue poco significativa. Los representantes de medio ambiente y agricultura y producción serán entrevistados posteriormente.

<sup>4</sup> Referimos a un umbral de acuerdos que a pesar de las diferencias se mantiene. Una cierta valoración compartida en relación a ciertos discursos (técnicos/ científico), expectativas respecto a la capacidad/ incapacidad del Estado, etc.

Se trata de una cuenca cerrada, ubicada en la llanura pampeana, cuyo colector final es la laguna La Picasa. Sus características morfológicas la convierten en un sistema con líneas de escurrimiento no jerarquizadas que se activan durante eventos de altas precipitaciones.

Las poblaciones que se ubican dentro de los 100 Km. de largo y 50 de ancho a lo largo de la ruta Nacional N° 7<sup>5</sup>, se distribuyen en localidades pequeñas y medianas, cuyas ciudades mas importantes son las ciudades de Laboulaye (en Córdoba) y Rufino (en Santa Fe). Se trata de espacios urbanos estrechamente relacionados con la producción agropecuaria. (ver anexo 2) para lo que la vías terrestres de comunicación (caminos comunales, ruta nacional N 7 y provincial 33 y las vías del ferrocarril San Martín ) son de vital importancia.

El marco desde donde se aborda el problema obliga a redefinir la zona de análisis incorporando elementos sociales, políticos e históricos además de los físicos.

En regiones donde la intervención humana es significativa, el modo en que circula el agua no obedece únicamente a características geofísicas del terreno. A través de sus intervenciones en el entorno y del uso que hacen del agua y el suelo, las comunidades modifican el direccionamiento de las aguas, a través de la construcción de obras de infraestructura, extensión de áreas urbanas, canales oficiales y clandestinos, almacenamientos para fines de consumo humano, etc.

En situaciones de inundación esto se manifiesta con mayor violencia. Los aspectos políticos y sociales de una comunidad son cruciales a la hora de hacer frente a una amenaza de inundación, y tienen consecuencias claves sobre otras poblaciones, por ejemplo cuando se deriva aguas hacia otras regiones para mitigar el riesgo (local) de una inundación. Mas allá de su ubicación en la cuenca –aguas arriba o aguas abajo–, los enfrentamientos aparecen entre localidades de importancia social y política diferenciada: se generan conflictos a la hora de definir qué localidad merece ser resguardada de forma primordial, o cuál necesita con más celeridad la asistencia o los recursos que se destinan desde el Estado provincial o nacional.

Por otro lado las obras que se diseñaron como consecuencia del problema, y que se encuentran actualmente en ejecución conectarán la cuenca de la laguna La Picasa con la cuenca del Río Salado –en la provincia de Buenos Aires– a través de la Cañada Las Horquetas, transformando el carácter endorreico del sistema.

---

<sup>5</sup> Para los organismos técnicos la cuenca queda definida a partir de los aspectos físicos que delimitan las zonas de aporte hacia la laguna. Informe FICH (1998) y Carballo, Rebella y Hartmann, (2000).

Por ello fue necesario armar un mapa a partir de otros criterios: áreas probablemente relacionadas en los momentos previos, áreas afectadas en el momento de las inundaciones – por impactos directos o indirectos<sup>6</sup> – y potencialmente afectadas por las medidas adoptadas o en ejecución. Esta clasificación fue construida a partir de las percepciones de los pobladores y muchos de los actores involucrados, y resulta importante considerarlas porque son el fundamento que ofrecen los actores para explicar sus acciones.

### **Construcción social del riesgo**

La situación de desastre se cristaliza en el año 1998 en el momento en que el crecimiento drástico de la laguna (iniciado en 1970) interrumpe las condiciones que posibilitan la vida cotidiana de las localidades, el agua avanza sobre la ruta nacional N° 7 y las vías del FFCC San Martín, al tiempo que amenaza inundar zonas urbanas.

Cuando los diferentes actores son interrogados acerca de los motivos de esta situación, existe unanimidad en cuanto se atribuye al ciclo húmedo<sup>7</sup> la mayor responsabilidad. A pesar de que reconocen la acción de otros factores, el aumento de las lluvias es lo que explica en último término la situación crítica.

Lo cierto es el ciclo húmedo se conjugó con una serie de elementos sociales, políticos y económicos que construyeron un mapa de vulnerabilidad y riesgo finalmente cristalizado en las inundaciones de 1998/2001.

Los productores modificaron sus estrategias de producción a partir de las burbujas que el clima, los precios y el paquete tecnológico posibilitaron sin políticas de Estado que consideraran atenuar los impactos negativos que ello podría acarrear<sup>8</sup>. Los cambios en la

---

<sup>6</sup> Las inundaciones desencadenan una serie de efectos que pueden diferir en su manifestación espacio-temporal, y abarcar un área extensa. La forma más evidente es el anegamiento de áreas urbanas o rurales que tienen efectos directos sobre los afectados. Pero a la vez, si eso ocurre en zonas estratégicas o de magnitudes amplias puede repercutir en las actividades de toda una comunidad o interferir en los intercambios comerciales o sociales con otras localidades. Por otro lado, la obstrucción de caminos rurales o arterias de comunicación fundamentales modifican estructuralmente un área mucho más extensa que el agua pudo no haber comprometido directamente.

<sup>7</sup> Que se registra en la región desde la década del '70 -y que acarreó un aumento notorio de las precipitaciones- (Ver anexo 3)

<sup>8</sup> El modelo de agriculturización es parte de un proceso de cambio en la producción de alimentos que empezó hace doscientos años con la revolución agrícola, pero que se ha intensificado en los últimos sesenta años. Desde los años 50 se observa la intensificación tecnológica, razón por la cual mas del 80% de las tierras con aptitud agrícola están bajo uso continuado. Al tiempo que la existencia de ganado bovino en la pampa ha disminuido un 50%.

Anteriormente la producción agropecuaria se regía por las políticas alimentarias de los gobiernos y las demandas de los mercados locales y nacionales. Actualmente las políticas de desregulación (impuestas por los organismos internacionales de créditos) han hecho que los precios se ajusten a los niveles internacionales, y la internalización del capital obliga a que la producción se ajuste a las demandas internacionales. Morello, J y Solbrig O (1997)

forma de producción alteraron el mapa social expulsando población rural hacia las zonas urbanas. Las ciudades de mayor importancia –Laboulaye y Rufino– concentraron la población que se desplazó desde las áreas rurales, y vieron expandidas sus estructuras de servicios e infraestructura la mayoría de las veces sin un planeamiento integral.

Por otro lado, el avance de la agricultura sobre tierras de riesgo hídrico propició la proliferación de canalizaciones –tanto oficiales como clandestinas – que garantizaran la actividad agropecuaria.

La disposición institucional del país tampoco favorece el manejo planificado ni coordinado de los recursos hídricos. Argentina otorga la potestad del agua a cada provincia y son ellas las encargadas de legislar, regular y controlar el recurso en su territorio. En una cuenca con las características de la que estamos analizando cualquier modificación del territorio puede alterar significativamente el sentido del escurrimiento, o la extensión de las áreas de aporte. Más aún la relación entre las causas de un problema ambiental y su manifestación no necesariamente se encuentran contiguas en el espacio y/o el tiempo.

La organización institucional y legislativa de cada provincia reproduce una estructura burocrática que posibilita un espacio regulado a partir de la capacidad de cada actor de acceder a las instancias que le solucionen el problema a nivel individual. Sólo cuando la situación se vuelve inmanejable se busca fortalecer una autoridad que los regule y actúe de manera general por sobre los intereses individuales y/o provinciales.

Por otro lado las disputas políticas y los vaivenes institucionales aportan una cuota de incertidumbre y riesgo mayor en relación a como maneja cada localidad/ provincia el agua que tiene a su alcance<sup>9</sup>.

Por lo tanto lo acaecido en 1998 fue la emergencia de una situación compleja construida a lo largo del tiempo no reducible a la acción de una amenaza externa, como el aumento de las precipitaciones.

## **Representaciones sociales que sostienen estas prácticas**

---

<sup>9</sup> Pensemos en las diferentes coyunturas políticas, económicas e institucionales de los últimos 30 años y los posibles cruces que pueden establecerse entre las lógicas de acción de los gobernantes locales, provinciales y

En el caso de las inundaciones de la cuenca de la laguna La Picasa podemos establecer dos elementos diferentes pero complementarios que contribuyeron a la generación de las situaciones de riesgo finalmente cristalizadas en el desastre: la lógica de acción del gobierno –junto con su organización institucional y legal– y la lógica de los actores locales.

Desde una perspectiva analítica es posible distinguir tres momentos relacionados e interdependientes en la construcción social del riesgo. Se trata de un proceso dinámico en el que cada momento depende del anterior y, paralelamente, condiciona la situación subsiguiente. En cada uno de los momentos es posible observar una situación previa en la que las condiciones de vida y las prácticas cotidianas van construyendo un mapa de riesgo y un aumento de la vulnerabilidad social. Este proceso configura un escenario en el que se hace presente el desastre, que a su vez desestabiliza las condiciones que posibilitan el desarrollo de las actividades regulares. Finalmente, observamos el momento en el que la situación está controlada, etapa en la que se proyectan las medidas necesarias para restituir el equilibrio perdido<sup>10</sup>.

En este apartado nos proponemos presentar las representaciones sociales respecto a las formas de “comportamiento”<sup>11</sup> del agua, su manejo adecuado y la responsabilidad privada y/o Estatal atribuidas, asumida o delegada por los diferentes actores, en los diferentes momentos del proceso. Tales ideas podrían ayudar a explicar algunas de las acciones que contribuyen a construir las situaciones de riesgo de inundaciones.

### **Momento previo (antes de 1998):**

Es posible establecer algunas líneas de continuidad respecto a las concepciones que se manifiestan en relación “la naturaleza” del agua, la responsabilidad de los organismos estatales en el (des) manejo que se hace del recurso, y las características de la idiosincrasia nacional que predispone a comportamientos individuales que no reparan en las consecuencias que pudieran tener sus acciones.

Se descubre una cierta unidad en las argumentaciones y las acción presentadas por los

---

nacionales en relación a alianzas o enfrentamientos en coyunturas de gobiernos militares, democráticos, partidos afines o de la oposición en momentos de hiperinflación, convertibilidad, devaluación, etc.

<sup>10</sup> Un momento de equilibrio se define como una situación social e histórica en la que los actores pueden desplegar sus actividades cotidianas dentro de una cierta regularidad y previsión. No equivale a bienestar, sino a un momento de estabilidad en la que los actores logran desarrollar su vida. Un desastre es una situación de crisis que interrumpe esa dinámica y las condiciones naturalizadas.

<sup>11</sup> Resulta interesante analizar los discursos respecto a los movimientos de masas hídricas ya que en muchos casos, las características atribuidas al recurso son similares a las que se reconocen en los seres vivos.

actores que adquiere formas específicas en cada momento del proceso. Las inundaciones son reconocidas como el producto de la acción de causas externas a la organización social y el comportamiento individual, que pueden verse fortalecidas por otras cuestiones, ubicadas siempre fuera del ámbito de la responsabilidad personal.

Se cree que el (des) manejo privado esta en directa relación con una cierta capacidad económica para hacer canales, que el Estado no puede (y en algunos casos no quiere) controlar.

*si, hay todo el tiempo, siempre hay gente que tiene la posibilidad de contratar una máquina y se hacen todos los canales que se te ocurrén y a veces hacen líos. Lo ideal es que hay un organismo, está hidráulica que tiene el manejo de las aguas pero ya te digo, quizá en estancias grandes que por ahí tienen contratado empresas que le hacen canales y han hecho montones de canales, y vos no podés controlar, salvo que haya una denuncia de algún damnificado, bueno, entonces hidráulica va a tomar fotografías y se hace algo.*

Representante de Obras Públicas de Vedia

*“Acá hay un funcionario muy ejecutivo, les soluciona el problema a los productores y después arregla los temas técnico legales”*

Consultor técnico de Laboulaye

Sólo cuando la situación se vuelve inmanejable se realizan reclamos conjuntos para fortalecer una autoridad que los regule y actúe de manera general por sobre los intereses individuales.

Por otro lado se enuncia un problema en relación a la cultura y el comportamiento de los argentinos. Lo que se expresa como un “problema cultural” remite a una incapacidad para trabajar en conjunto, atenerse a las reglas y tener miradas de largo plazo. Así es que existe una cierta concepción acerca del modo de actuar de los miembros de la sociedad que predispone a adoptar actitudes de desconfianza y escepticismo. No se confía en los pares, no se confía en las autoridades pero tampoco en la propia actitud. El “mal cultural argentino” ataca a todos por igual, la intensidad dependerá del lugar que se ocupe en la estructura social y la capacidad que la posición social otorgue.

*“En general el cuco de toda historia en llanura son los productores. Ojo, los productores, los municipios, las autoridades intermedias, todo tipo que usando la tradicional viveza criolla, que forma parte de la identidad nacional: hacer un gol con la mano y festejar, que se lo premie por eso, por hacer trampa y de pasar el semáforo en*

*rojo, si la policía no te ve. Bueno, todo tipo que puede colgarse, se cuelga, entonces las responsabilidades de las jurisdicciones, y muy en particular las de aguas arriba, son impedir, controlar”*

Representante de la Subsecretaría de Recursos Hídricos.  
Comité de Cuenca Interjurisdiccional

Así es como la vida cotidiana transcurre en un espacio que se cree regulado por las capacidades individuales. Se percibe al Estado como una estructura muy poco eficiente, cooptada por sujetos corruptos, que actúan según los intereses de quienes cuentan con los recursos económicos y políticos para persuadirlos. Para estas personas se trata de una situación en el que las acciones inconsultas y arbitrarias no son necesariamente penalizadas, por lo que desplegar estrategias individualistas aparece como una acción racional y justificada que posibilita la supervivencia.

### **La crisis: 1998/ 2001**

La presencia del agua no era novedad en la zona, pero sí su permanencia. A fines de los años ochenta ya habían surgido reclamos de productores del sur de Santa Fe que señalaban la incidencia de algunas canalizaciones en el incremento del volumen de la laguna, y reclamaban la acción del gobierno provincial santafesino para evitar daños mayores<sup>12</sup>.

Pero en 1998 el crecimiento de la laguna fue drástico y puso en crisis la posibilidad de mantener las condiciones de vida de las localidades de la cuenca. Recordemos que se cortaron las vías de comunicación (la ruta nacional N° 7 y las vías del FFCC San Martín, y que varias ciudades se vieron amenazadas por el agua.

Entre 1997 y 1998 comenzaron a realizarse algunas reuniones entre miembros de las diferentes organizaciones agrarias –Sociedades Rurales y Federaciones Agrarias de las provincias– y representantes gubernamentales de las localidades y las provincias, para debatir y articular las demandas y las propuestas de solución.

Los gobiernos provinciales tuvieron que acudir al gobierno nacional para que interviera y se dispusiera a coordinar y proyectar medidas para paliar la situación de

---

<sup>12</sup> se trata de la Asociación de Productores Rurales del Sur de Santa fe, afiliada a CARCLO, que desde 1998 enviaron cartas a las autoridades provinciales, preocupados por el aumento continuo de la laguna, y las modificaciones que percibían a partir de las canalizaciones realizadas en la zona.

desastre. Con tal objetivo, se organizan reuniones técnicas e informativas sobre estudios y obras a ejecutarse buscando satisfacer las demandas surgidas desde la sociedad civil.

Finalmente se crea un Comité Interjurisdiccional que congrega a autoridades del gobierno y técnicos de las tres provincias. Una vez encaminados los proyectos, el grupo de afectados se encauzó en una Comisión de Seguimiento, que según su secretario, buscaba concretar “la decisión política” de ejecutar los trabajos de infraestructura.

La paradoja reside en que esta articulación entre diferentes actores de gobierno y de la sociedad civil se concreta sólo en los momentos en que el desastre hace eclosión. En este punto los impactos y las medidas necesarias para volver a una situación de equilibrio exigirán una disposición mayor de recursos, al tiempo que la misma situación de crisis predispondrá a la búsqueda de medidas efectistas y cortoplacistas sin que haya posibilidades de plantear otros diagnósticos o propuestas.

*“...faltaba parar la pelota, pongamos los pies en la tierra, bajamos un equipo de gente interdisciplinaria. Pero no, acá estaba la gente muy nerviosa, muy preocupada y la respuesta fue política(..) Políticamente es más correcto, si el problema es el agua, saquemos el agua, la sociedad está más receptiva a ese tipo de mensajes.”*

Representante del Ministerio de Producción de Santa Fe

Las instancias de deliberación y decisión son espacios de disputas en las que se enfrentan fuerzas y saberes diferentes. Cuando la autoridad convocante es un órgano de gobierno las tensiones y las contradicciones en torno al alcance de la participación y el ejercicio de la democracia adquieren suma relevancia en cuanto dejan entrever los supuestos subyacentes y ciertos mecanismos implícitos de algunas estructuras.

*“Incluso se soportó gente que no se tendría que haber soportado, se lo soportaba por que se entendía que era gente que también estaba involucrada en el tema, quiero decir por que eran reuniones que se hacían ya tediosas y tipos que se levantaban y decían lo mismo y traían la historia del abuelo y vos sabés que eso no te conduce absolutamente a nada, así una reunión que duraba dos horas la hacia durar cinco horas, hasta esas situaciones se soportó, se soportaba todo”.*

Representante del ministerio de producción de Santa Fe

*“Soy democrático por naturaleza, soy absolutamente democrático, en mi empresa, en la institución, pero cuando tratás de democratizar la discusión y no hay alguien que le ponga un poquito, una cuotita de sentido común, vas a parar los caños”*

Vuelve a percibirse la imagen de un tablero con un Estado inoperante de cara a las disputas (y malos comportamientos) individuales, frente al que sin embargo siguen formulándose demandas y se esperan acciones contundentes.

*“y se hicieron unas reuniones más, pero lo que pasa es que juntarnos...muchas reuniones, como nadie nos dio bolilla para nada, los gobernadores tendrían que haber tomado medidas, nadie toma nada, se hicieron las obras de 50 millones de pesos, se gastaron 20, los 30 millones de pesos han ido, no sé, al bolsillo de los que hicieron y a los que han hecho hacer la obra...” buscar otra cita mas específica)*

Productor afectado de Diego de Alvear

Frente al desastre se espera que el gobierno actúe inmediatamente y ofrezca medidas que ayuden a paliar la situación de crisis: obras de infraestructura, flexibilidad en los pagos de impuesto, asistencia y créditos. No obstante no aparecen demandas por políticas preventivas o de restitución a largo plazo. Se mantiene el sesgo desde donde se visualiza el problema, y todos los esfuerzos se orientan a la concreción de obras de ingeniería.

Entonces, a pesar de que desde amplios sectores se evidencia la necesidad de involucrar al resto de la sociedad en la problemática, aparecen serias tensiones cuando el diálogo involucra diferentes puntos de vista o saberes socialmente diferenciados. Esto resulta fundamental a la hora de reconocer los elementos que sostienen la hegemonía del discurso ingenieril dentro del ámbito hídrico.

### **¿Por qué sólo obras?**

Al igual que otros desastres, las inundaciones se caracterizan por ser la expresión de una conjunción de factores que confluyen y ponen de manifiesto procesos históricos, cristalizando en un espacio físico y temporal situaciones de riesgo generadas a lo largo del tiempo. Por ello la posibilidad de mitigar sus impactos requiere de políticas a largo plazo que involucren una serie compleja de dimensiones.

En el contexto actual existen varias limitaciones para que los problemas hídricos sean abordados desde esta perspectiva. Una de ellos es la importancia fundamental que se otorga al factor pluvial. Existe un consenso general de parte de todos los actores a la hora de establecer la principal causa de las inundaciones "el ciclo húmedo". Si bien se reconocen otros factores como los cambios en el uso del suelo y las canalizaciones, lo que explica el problema en última instancia es el aumento de las precipitaciones.

*"...La obra hay que hacerla y hay que controlarla. De todas maneras tiene un enfoque muy hidráulico, y en realidad el problema no es solamente hidráulico (...) Se hace con un criterio estrictamente hidráulico, no se toma en cuenta el sistema de producción, que cambió en estos últimos 30 años. Tenemos una zona netamente ganadera que pasa a ser netamente agrícola, (...) aumentan los niveles de escorrentamiento, aumenta el ciclo de lluvia (...) Un modelo de producción homogéneo que no retiene el agua, entonces, disminuyen los períodos de concentración, y aumentan los volúmenes escurridos. Ese es el problema, que todas las obras que se están diseñando no contemplan esa problemática, o sea, es un problema creciente, en la medida que el ciclo húmedo continúe, no lo resuelve..."*

Ing. Agrónomo de Laboulaye

Otro de los factores es la diversidad de elementos que se ponen en juego ante la proyección o ejecución de una obra. Por un lado los miembros de las organizaciones civiles asocian las decisiones políticas a la ejecución de obras.

*"La Sociedad Rural toma un poco el liderazgo de aglutinar sectores afectados e involucrados en términos de buscar la decisión política de que se iniciaran las obras, ese es un poco el nacimiento de la Comisión de Seguimiento".*

Presidente de la comisión de seguimiento

Por otro, las obras se justifican, porque se supone dinamizan y reactivan las economías locales.

*... "y es muy conveniente económicamente por que el diezmo existe y un diezmo sobre 160 millones de pesos es mucho mejor que decir, muchachos pongámonos a pensar en una política de desarrollo, sentemos los actores de la sociedad en los intereses en que estén involucrados, pongamos la plata en la*

*región...la obra se ve, deja recursos para un montón de gente, lo otro es más intangible”.*

Representante del Ministerio de Producción de Santa Fe

Hasta las voces disidentes cuestionan solo los caudales proyectados, no las obras en sí.

*“Inventan la alternativa sur que es la que se está haciendo. Yo justo salí de la comuna y me presenté en la defensoría del pueblo y dije señores, esto es solo una solución para Córdoba, el agua va a La Picasa, excepto que nos estén engañando a todos y en vez de sacar 5 metros cúbicos a su majestad la provincia de Buenos Aires y saquen más pero así y todo las cuentas no dan.”*

Ex Presidente Comunal de Aarón Castellanos

A su vez, las estructuras y funcionamientos a través de los cuales el Estado organiza sus recursos refuerzan esto.

*“Salvo en alguna cuestiones de emergencia la experiencia sigue diciendo que todo el tema de agua lo sigue manejando la parte de hidráulica”*

Representante de la Subsecretaría de Recursos Hídricos.  
Comité de Cuenca Interjurisdiccional

El Plan Federal de Control de Inundaciones lanzado por el gobierno nacional buscaba reactivar zonas productivas afectadas por las inundaciones. Se pone en ejecución durante el primer año de un gobierno que busca diferenciarse de las gestiones anteriores a partir de la construcción de una imagen cuya prioridad está dada por la reactivación del empleo a partir del rol que juega el Estado en materia de inversiones.

Los esfuerzos para organizar estructuras más estables para el manejo del agua se orientan casi exclusivamente a la construcción de obras, porque no existe una demanda social por otras formas (sistemas de alerta, instancias de mantenimiento) y los intentos que se hacen desde el Estado o la sociedad civil, pierden fuerza y recursos frente al rédito político que tienen las obras.

*“Eso no funcionó<sup>13</sup>(Red Solidaria) porque se necesitaba que los productores colgaran todos los días la información en la web y no se pudo lograr”*

---

<sup>13</sup> Este es el caso de un programa que se intentó poner en marcha desde la SSRH en el cual se intentaba crear una comunidad de información voluntaria sobre caudales y regímenes pluviales.

Responsable de la Red Hidrológica SSRH

*“Y lo que pasa es que en la primera etapa de la estación lo que compramos fue un equipo que vos llamás por teléfono a la escuela, tenía un contestador automático y te daba la información automáticamente, te contestaba la estación, lo que pasa es que un rayo lo quemó, mandaron otro módulo y renegábamos para conectarlo, lo conectamos, cambiamos de lugar la estación, la pusimos en un pueblo, armamos eso, vino una máquina cosechadora y enganchó el cable, lo cortó, y después tomábamos los dato, fundamentalmente, más que os datos de cuánto llovió, la información que se generaba eran reuniones con los productores donde se decía, esto, capacitación de productores, reuniones de productores en Laboulaye, pero en realidad no le llegó a los productores como pretendíamos, que hicieran una llamada y tenían los datos, funcionó un tiempo, después no tuvimos financiamiento y ahora la idea es que esté en la página web, pero eso no es para el productor”.*

Responsable de Sistema de Alerta instalado en el IPEM 25de Villa Rossi

Si el problema es el agua la mejor manera de resolverlo es con obras y si la coyuntura política necesita y cuenta con recursos para hacer obras, no existe la posibilidad de pensar en otro tipo de políticas. Los cuestionamientos se dirigen sólo hacia los aspectos técnicos de las obras, y la distribución de los impactos positivos o negativos de su ejecución.

### **Una vez que la tormenta pasó...**

Después de un segundo momento crítico de inundaciones en 2001 el panorama se modificó, al punto que hoy la zona se encuentra atravesando un período de sequía. Cuando las lluvias mermaron y el agua escurrió, las tierras más altas empezaron a ofrecer rindes extraordinarios de producción, revitalizando la economía de la zona.

Por otro lado que la coyuntura política y económica del país permitió que en 2003 el gobierno nacional lanzara un plan de obras de carácter nacional, de modo que actualmente las obras están en construcción.

Estos elementos contribuyen a generar una situación de bienestar en la que el problema hídrico parece superado. Los actores perciben ciertos riesgos latentes que podrían volver a desencadenar un desastre, pero se manifiestan escépticos respecto a la posibilidad de modificar algunos comportamientos o circunstancias que identifican como factores causales.

Los técnicos del nivel nacional declaran que en el futuro deben ser las provincias y los municipios directamente involucrados quienes garanticen el mantenimiento y la

coordinación de las obras proyectadas para la zona. Estos funcionarios manifiestan que fortalecer estas capacidades técnicas es apremiante, pero no se dirigen recursos técnicos ni económicos para que esto efectivamente ocurra, incluso cuando se reconoce que esta carencia en el mantenimiento de los canales fue uno de los factores que contribuyó a la emergencia del desastre.

*“La comunidad se tiene que hacer cargo. La subsecretaría va a construir las obras y ¿quien las va a operar? Va a haber canales, va a haber reservorios, no con compuertas, con orificios de descarga. ¿Quién va a trabajar? ¿Quién va a manejar los canales? ¿quién va a hacer que los canales estén limpios? Que no se junte la basura en los puentes, como están ahora.. Yo desde principio de año vengo informando”.*

*“La nación concilia, hace lo que estoy haciendo yo que es reunir a las partes, estudiar argumentos técnicos que les demuestren a las provincias que es mejor no pelearse que pelearse. Que es mejor consensuar, encontrar afinidad técnica, estudiar estos temas”*

Representante de la Subsecretaría de Recursos Hídricos.  
Comité de Cuenca Interjurisdiccional

Los actores locales –gubernamentales y de la sociedad civil– también expresan son esta necesidad, pero tampoco han logrado presionar o generar mecanismos que favorezcan medidas en esta dirección. La decisión de organizar estructuras estables y confiables que garanticen el normal funcionamiento de las obras y eviten generar nuevas situaciones de riesgo se desplaza hacia un tiempo próximo sin definir.

Las definiciones sobre el significado de *participar* son dispares. En cuanto a las obras, por ejemplo, para un productor afectado puede significar que resuelvan el problema de su predio particular; para un técnico, que su diseño de infraestructura sea aceptado sin cuestionamiento dado su saber profesional; para un funcionario del nivel nacional, que los actores locales se involucren con el mantenimiento de las obras –sobre todo en cuanto al pago de tasas–.

Los cambios institucionales y legales en materia hídrica implementados por las provincias, no se han cristalizado en mecanismos de organización y recursos concretos que pudieran revertir las condiciones que propiciaron la manifestación del desastre. Existe un hiatus entre el derecho formulado (en las nuevas regulaciones del agua) y el manejo del agua efectivo que los actores hacen en su vida cotidiana.

“Ahora que no llueve las obras no les interesan, *las consultas que nos hacen son para ver si se pueden enganchar a las obras*”.

Secretaría de la delegación

Subsecretaría de Recursos Hídrico de la Nación en Rufino

*“La Argentina es un país que se ha caracterizado por construir y nunca mantener y así se nos han destruido las obras. Las obras más pequeñas, como otras importantísimas como los diques. Hay ideas, de cómo hay que hacerlo. Y ahí es muy importante la participación de la gente. Lo que yo estoy trabajando con gente del lugar es en la formación de una identidad de actores de la cuenca.”*<sup>14</sup>

Representante de la Subsecretaría de Recursos Hídricos  
Comité de Cuenca Interjurisdiccional

Sin embargo las demandas que se formulan y las medidas que se proyectan necesitan de formas organizacionales y disposiciones para la coordinación que los diferentes actores reconocen ausentes en el cuerpo social “argentino”.

### **Conclusiones:**

El tipo de políticas públicas promovidas en relación al problema de inundaciones en cuenca de la laguna La Picasa responden a la conjunción de varios elementos.

Los actores con alguna capacidad para intervenir en la esfera pública y presionar o proyectar la ejecución de las políticas coinciden en señalar al cambio climático como la principal causa de las inundaciones. Este diagnóstico compartido tanto por actores de la sociedad civil como por representantes del Estado favorece la evasión y percepción de las responsabilidades que cada actor tiene en la construcción del cuadro de riesgo y obstruye la posibilidad de orientar recursos económicos y organizativos hacia de medidas no necesariamente de infraestructura.

La articulación entre diferentes actores de gobierno y de la sociedad civil, se concreta sólo en los momentos en que el desastre hace eclosión, situación que propicia la adopción de medias efectistas y tranquilizadoras. Los actores que perciben la necesidad de actuar sobre otros factores no logran participar de las instancias de decisión, razón por la cual

---

<sup>14</sup> Es decir cuando las decisiones ya fueron tomadas, y se necesita el aporte de la gente para su mantenimiento.

las políticas se orientan sólo a la asistencia en la emergencia y la construcción de obras hidráulicas.

El modo en que el Estado organiza el manejo de los recursos hídricos fortalece esta dinámica. Las instancias en las que se convoca a deliberar y participar se rigen por el supuesto de la legitimidad del saber técnico, y los cuestionamientos u aportes extra ingenieriles son percibidos (desde los actores gubernamentales) como actos individualistas y poco consistentes, propios de una cierta indiosincracia nacional.

Todo ello contribuye a que se garantizan recursos económicos y técnicos sólo para las políticas de obras, y se dejan libradas al azar las instancias manejo y mantenimiento.

Las escasas medias preventivas, representadas por precarios sistemas de alerta son la materialización de esfuerzos esporádicos que no cuentan con un sostén técnico ni económico del Estado y tampoco la sociedad civil las reconoce como políticas a ser apoyadas o eventualmente demandadas.

Las políticas actualmente en ejecución producto de las demandas locales y de las propuestas estatales, no contemplan el conjunto de elementos que generaron las condiciones de riesgo y por ello no actúan sobre las condiciones que generaron el desastre.

### **Bibliografía:**

- Aguilar Villanueva, L (1992 a). *La hechura de las Políticas. (Estudio preliminar)*, Porrua, México.
- (1992b). “Problemas públicos y agenda de gobierno, estudio introductorio”, en *Aguilar Villanueva comp*, Miguel Angel Porrua, México.
- Bourdieu, P (1999) “Efectos de lugar” en *Bourdieu,P comp. La miseria del mundo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Cardona; O (2003). *La noción de riesgo desde la perspectiva de los desastres. Marco conceptual para su gestión integral*, [http//](http://) Banco Interamericano de desarrollo/ Programa de información e Indicadores de Gestión de Riesgo/ Manizales.
- Caputo,G y Herzer, H (1987) “*Reflexiones sobre el manejo de las inundaciones y su incorporación a las políticas de desarrollo regional*” en Desarrollo Económico N° 106, Vol 27.
- Fernández, M comp. (1996) *Ciudades en riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*, La Red, Lima.
- Lemieux, C (2000) *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Métailié, Paris.

Morello, J y Solbrig, O (1997) Argentina Granero del mundo hasta cuando?

Orientación Grafica Editorial B. As.

O'Donnell, G y Oszlak, O (1976). *Estado y políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires , Documento del Cedex.

Quarantelli, E. (1978) *Theory and Research*. SAGE Publications Studies in International Sociology, International Sociological Association/ISA.

Stallings, R (1995) "Construyendo el riesgo: Teoría sociológica sobre la amenaza sísmica"en *Desastres y sociedad*, revista semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. N° 4, año.

Thwaites Rey, M ( 1999). *El Estado: Notas sobre su(s) significado(s)*. Publicación de la FAUD. Universidad Nacional de Mar del Plata.

-----( 2002) "La calidad de la gestión pública". Ponencia presentada en Jornadas "Hacia el Plan fénix, de la crisis actual, al crecimiento con equidad" Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas UBA.

### Fuentes:

Carballo, S., Rebella C, Hartmann T. (2002) .*Evolución de la superficie anegada de la laguna La Picasa*. Instituto de Clima y Agua, INTA. Diciembre, 2002.

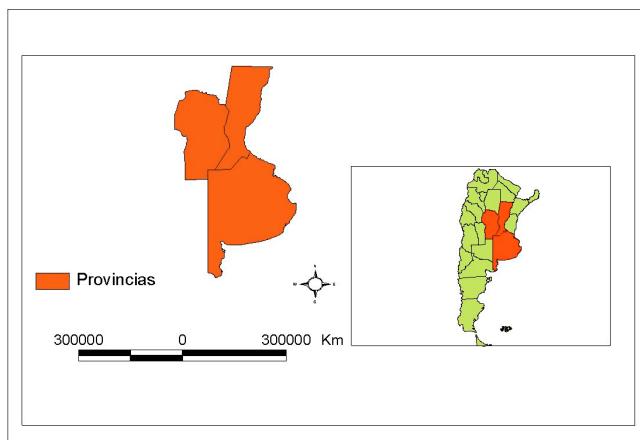
FICH. (1998). Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas. *Estudio de diagnóstico área de aportes a la laguna La Picasa*. Universidad del Litoral, Santa Fe.

Laboranti, Claudio (2001) "Laguna La Picasa" Instituto Argentino de Recursos Hídricos (IARH). Buenos Aires.IARH

Diarios locales: La tribuna de Rufino (1998,1999), Noticias de Rufino (1998, 1999)

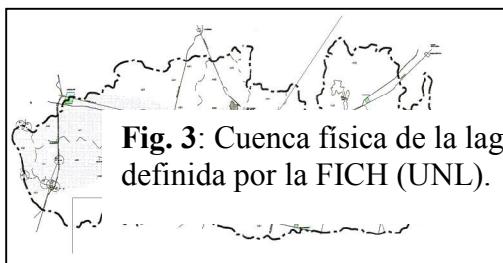
Noticias de Vedia (1998,1999), Minuto Cero de Laboulaye(1999).

## ANEXO 1: Mapa de la región



**Fig. 1:** Ubicación geográfica de la región de estudio dentro de la República Argentina.

**Fig. 2:** Área de análisis, Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe.



**Fig. 3:** Cuenca física de la laguna, definida por la FICH (UNL).

## ANEXO 2: Datos poblacionales

## Anexo 2: datos poblacionales

Datos poblacionales del área de estudio					
Censo 2001 <sup>15</sup>					
Provincia de Buenos Aires		Provincia de Córdoba		Provincia de Santa Fe	
Localidad	Población	Localidad	Población		
Alberdi	3,430	Laboulaye	19,908	Aarón Castellanos (Est.Castellanos)	313
Cañada Seca	743	Leguizamón	57	Amenabar	1,694
Colonia San Ricardo (Est Iriarte)	809	Melo	970	Diego de Alvear	1898
El Dorado	316	Rosales	511	Lazzarino	472
Germania	1,433	Villa Rossi	500	Rutino	18,063
Junín	82 427			San Gregorio	4441
Vedia	8089			Teodelina	5,479
Villa Saboya	327				

## Anexo 3: Cuadro de precipitaciones

Año	Superficie afectada	Cota IGM	Precipitaciones
1914	s/d	s/d	1.300 <sup>16</sup>
1923	9.200 has <sup>17</sup> .	100.6	1010 *
1972	2.800 has.	<98.7	830 *
1979	5.500 has.	s/d	900
1986	9.000 has.	98.7	850 *
1991	>10.000 has.	100.0	890 *
1998	>14.000 has.	101.8	1.400
1999	s/d	104.3	1.200
2000	24.000 has. <sup>18</sup>	104.5	910 *
2001	35.000 has <sup>19</sup> .	105.4	1040 *
2004	35.000 has.	104.2	s/d

<sup>15</sup> Cuadro construido en base a datos del INDEC

<sup>16</sup> Datos de periódico La Tribuna, 1 de abril de 1999.

<sup>17</sup> Laboranti, Claudio (2001) “Laguna La Picasa” Instituto Argentino de Recursos Hídricos (IARH). Buenos Aires.IARH Laboranti

<sup>18</sup> Laboranti, Op. Cit

<sup>19</sup> Laboranti, Idem

\* Datos de la Estación Meteorológica de Laboulaye. Servicio Meteorológico Nacional.