

Presentación del trabajo de investigación dentro del marco del proyecto general
“Gestión del riesgo y cambio climático”, PICT 2002, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica –ANPCyT–. Directora: Hilda M. Herzer. CENTRO Estudios Sociales y Ambientales.

“Políticas públicas e inundaciones en la cuenca de la laguna La Picasa”

Lic. Lorena P. Schejtman

Politóloga – UBA

Maestría en Administración y Políticas Públicas – UdeSA (cohorte 2006)

Datos de contacto

Dir. Part.: Virrey Loreto 2510, 12 “B” (1426), Ciudad de Buenos Aires.

Tel: 4781 – 2095 y (15) 5475 – 6372

lolaschej@yahoo.com ó proyectolapicasa@yahoo.com

Afiliación institucional: CENTRO Estudios Sociales y Ambientales

Dir: Av. Roque Sáenz Peña 1142, 5º (1035), Ciudad de Buenos Aires.

Tel: 4382 – 7040 y 4382 - 6039

www.cesam.org.ar

Ideas introductorias

Una de las problemáticas ambientales más acuciante¹ en la Argentina son las inundaciones, sobre todo cuando se contemplan las consecuencias que generan este tipo de desastres sobre las poblaciones en las que impactan. Su recurrencia cada vez mayor y sus efectos crecientemente perjudiciales sobre las comunidades más vulnerables nos exigen posar nuestra atención sobre ellas.

Este trabajo presenta parte de los avances de una investigación² cuyo primer objetivo es intentar superar la parcialidad con la que se aborda la cuestión de los desastres, tanto desde los ámbitos estatales como desde la misma sociedad. El desencadenamiento de los hechos en la región objeto de estudio, la cuenca de la laguna La Picasa, resulta paradigmático ya que permite observar la forma en que las condiciones de riesgo se generan a lo largo del tiempo como resultado de la combinación de diversos elementos.

En estas páginas, el análisis se centra sobre el proceso de elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas diseñadas y ejecutadas con el objetivo de controlar las inundaciones en la cuenca mencionada. Particularmente, se presta especial atención a un plan de obras de carácter nacional desarrollado hacia el año 2002.

Con esto se intenta elucubrar el entramado de sucesos que se generaron en torno a ésta y a otras políticas adoptadas por actores públicos y extra estatales, teniendo en cuenta la repercusión de unas sobre las otras, y la forma en que se fueron produciendo cambios sustanciales en la situación del conjunto.

El enfoque que se adopta desde este estudio concibe al desastre como fenómeno social. El supuesto que subyace es que el proceso histórico del manejo del agua en la región pampeana está atravesado por los conflictos que se ocasionan entre distintos actores involucrados de una forma u otra en el uso del recurso. Estos actores poseen concepciones y lógicas diferenciadas y contradictorias, y las acciones que se derivan de ellas generan desajustes en la dinámica del sistema.

La idea que orienta esta investigación es que en la Argentina ni los desastres ni el riesgo se conciben como procesos socialmente contruidos. En términos generales, se los vislumbra como eventos aislados y fortuitos, inmanejables como productos de una naturaleza caprichosa y arbitraria. Esta visión acotada implica la falta de una hipótesis de riesgo en el

¹ El Informe GEO Argentina 2004 da cuenta de esto.

² PICT 2002. Gestión del riesgo y cambio climático

diseño de las políticas públicas e impide una gestión adecuada.

De forma análoga, resulta elemental la introducción de la idea de cuenca como unidad territorial para una pertinente gestión del recurso hídrico. La perspectiva del manejo por cuencas involucra al recurso con su entorno natural, ecosistémico y sobre todo, humano y social.

En la investigación se han tenido en cuenta fuentes bibliográficas, hemerográficas, entrevistas con interlocutores calificados y visitas al campo.

A partir de estas fuentes los elementos tenidos en cuenta en esta investigación fueron: la política del manejo del agua, la interdependencia entre las diversas jurisdicciones involucradas, los escollos entre los distintos niveles de gobierno y la falta de coherencia en la gestión pública, relacionada con la parcialidad en los abordajes de temas complejos.

Inundaciones en La Picasa

El problema de las inundaciones en nuestro país data de tiempos remotos³. En este siglo, el ciclo húmedo que se registra desde la década del '70 en cuanto al aumento de las precipitaciones, crea condiciones que han expuesto a vastas zonas de nuestro país a altos riesgos, y que han generado anegamientos en diferentes regiones rurales y urbanas.

El caso objeto de este análisis se despliega sobre la cuenca de la laguna La Picasa. El área correspondiente a la cuenca presenta un relieve de llanura ondulada, con sectores bajos de anegamientos temporarios y lagunas permanentes, pero carece de una red de drenaje de aguas jerarquizada.

En períodos húmedos se producen desbordes de esas lagunas y se originan líneas de escurrimiento más concentradas hacia la laguna La Picasa, que funciona como cuerpo final receptor de aguas de toda el área. Por este motivo, incluso en épocas de lluvias de baja a mediana intensidad, la laguna recibe el escurrimiento de áreas adyacentes.

Este sistema se fue modificando significativamente como consecuencia de la acción del hombre, que aumentó progresivamente la ocupación del territorio para la producción agrícola-ganadera. Paralelamente se desarrollan pequeños centros urbanos⁴, una red

³ “Las sequías e inundaciones de la Provincia de Buenos Aires” obra escrita por Florentino Ameghino y publicada en 1884, es buen ejemplo de cómo estas cuestiones afectan a la región desde hace más de un siglo.

⁴ Los de mayor magnitud, Rufino y Laboulaye, cuentan con aproximadamente 18 mil habitantes cada uno, según el último censo nacional realizado por el INDEC, del año 2001

ferroviaria, carreteras y caminos rurales. El desarrollo de la actividad agropecuaria estimula la construcción de canalizaciones –oficiales y clandestinas- que aumentan la velocidad del escurrimiento del agua hacia la laguna, y que crean una especie de trama hídrica conformada por pequeñas obras diseñadas en forma individual, sin ningún tipo de coordinación o idea de conjunto.

En las últimas décadas el cambio se ve acentuado por la introducción de tecnologías que estimulan las prácticas intensivas de dobles cultivos anuales, favoreciendo el crecimiento de la superficie agrícola en detrimento de la ganadera.

Hacia fines del verano de 1998 estos elementos concebidos de manera aislada se conjugan y se revelan de manera dramática. Las regiones sur-sureste de la provincia de Santa Fe, sur-sudoeste de la provincia de Córdoba y noroeste de la provincia de Buenos Aires comienzan a sufrir una serie de inundaciones que desde diversos sectores sociales y gubernamentales se interpretan como excepcionales por sus consecuencias particulares⁵.

Las tierras anegadas constituyen un centro de producción agropecuaria fundamental para el país y las provincias que forman parte de la cuenca: Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe. Las tres provincias padecieron los efectos de la inundación durante la crisis, que destruyó cosechas y viviendas rurales, interrumpió el funcionamiento de numerosos caminos rurales, de la ruta nacional N° 7 y la red de ferrocarril Gral. San Martín –que unen Mendoza con Buenos Aires– y amenazó crudamente ciudades y poblaciones.

Pero a la vez, cada una de las jurisdicciones provinciales tiene características particulares. Córdoba se encuentra ubicada aguas arriba en lo que se refiere a la cuenca, por lo que su rol predominante ha sido expeler el agua hacia la provincia de Santa Fe. Santa Fe, por su parte, aparece como la más inmediatamente perjudicada por el incremento de la laguna, que en su mayoría se sitúa sobre su territorio. Buenos Aires debe hacer frente a la saturación del sistema de La Picasa, sobre todo porque los planes para paliar la saturación del sistema Picasa derivan aguas hacia ciudades y cursos de agua que presentaban problemas de inundaciones en la cuenca del Río Salado.

⁵ Esta afirmación se basa en las entrevistas realizadas a los actores involucrados en los organismos públicos a nivel local, provincial y nacional –en su mayoría pertenecientes al área de recursos hídricos y obras públicas– y a miembros de la sociedad civil: productores, representantes de organizaciones agrarias (Federación Agraria, Sociedad Rural y organizaciones de afectados por inundaciones) de las localidades de Vedia y Alberdi en Buenos Aires; Rufino, Aarón Castellanos, Diego de Alvear y Venado Tuerto en Santa Fe; y de Laboulaye y Villa Rossi en Córdoba.

Sin embargo, cabe aclarar que más allá de los conflictos y diferencias que se suscitan entre las instancias provinciales, también se presentan problemas entre los municipios o los centros urbanos localizados en la cuenca, sean éstos de la misma provincia o no. Este trabajo no pretende indagar acerca de este nivel de análisis, pero es menester tenerlo en cuenta porque añade mayor complejidad al problema de las inundaciones de esta región.

Generación del desastre: percepciones acerca de sus causas

Desde sectores gubernamentales, organizaciones rurales de la sociedad civil y varios ámbitos profesionales las causas que se le adjudicaron al problema de las inundaciones en la región de la cuenca de la laguna La Picasa han sido:

- Σ el ciclo húmedo que atraviesa la región desde los años 70s (ver anexo 2), que es en realidad causa de las lluvias, no de las inundaciones;
- Σ la falta de obras de infraestructura capaces de abarcar el problema en su totalidad;
- Σ la construcción de canales clandestinos, u obras puntuales para "sacarse el agua de encima";
- Σ la carencia de medidas no estructurales, sobre todo en lo referente al control y mantenimiento de las obras puntuales;
- Σ los cambios en el uso del suelo.

Todos estos factores han tenido su injerencia en la conformación de la situación de crisis que se produjo desde principios del año 1998 hasta el año 2002, pero prácticamente ningún actor fue capaz de percibir la importancia de la conjunción de todos ellos en la generación del desastre. Aún más, si bien se vislumbran ciertos atisbos de reconocimiento en cuanto a la responsabilidad de la acción humana como causal importante de la situación de emergencia y crisis, el origen primero y de mayor peso siempre recae sobre el aumento de las precipitaciones que se registró desde el año 1997 (ver anexo 2).

Lo notable de esta interpretación que tienen los actores reside en que en última instancia los desembaraza del embrollo que implicaría desentrañar los elementos desencadenantes de la inundación. Las lluvias, el cambio climático, el ciclo húmedo, son todos factores "inmanejables", "externos", derivados de situaciones meteorológicas de una magnitud mucho mayor que la de la reducida región de la cuenca.

Esto cobra una relevancia fundamental cuando se introduce en el análisis un elemento trascendente. Este ciclo de mayor humedad al que se le atribuyen las causas de las inundaciones cuenta al menos con un antecedente registrado en la región: a principios del

siglo XX también existió un notable aumento de las precipitaciones, similar al que se advierte en este trabajo. La diferencia fundamental con la situación que se observó entre 1998 y 2001 fue que ese aumento en la cantidad de lluvias no produjo un desastre que afectara las condiciones de vida y reproducción de la sociedad. Por lo tanto, no se puede continuar señalando la cantidad de lluvia precipitada como único factor explicativo.

En este punto es crucial el aporte de ciertos conceptos que enmarcan este estudio y que pueden echar luz sobre aspectos generalmente dejados de lado como elementos causales en la ocurrencia de una inundación.

Marco teórico

Aunque se observa una creciente toma de conciencia por parte de los gobiernos ante la gravedad de los problemas que produce el mal manejo de los recursos, como es el caso de las inundaciones, "sus propuestas, en cambio, ponen de manifiesto actitudes profundamente conservadoras: las de preservar las estructuras sociales que nos han conducido al desastre" (Deléage, 1993: 336).

Un desastre, explica Lavell (2003),

"es la manifestación del rompimiento de un falso equilibrio entre la sociedad y su entorno. Así; el equilibrio aparente, que se manifiesta en la continuidad de una vida cotidiana "ajustada" a su medio, se descubre en todos sus desequilibrios cuando llega el desastre. No estamos, pues, ante una condición óptima de la sociedad, sino, muy por el contrario, ante una condición de existencia cruzada por múltiples contradicciones sociales y desigualdades que ha sido institucionalizada y percibida como "normal". El desastre representa [...] la forma más radical de expresar un fundamental alejamiento de las leyes de la naturaleza, la expresión más contundente de un proceso de expropiación del medio, que ha conducido a la extralimitación de la capacidad de carga de los recursos naturales, el rompimiento de la convivencia con el medio –sea natural o construido–".

Desde este punto de vista, la degradación, además de ser un concepto eminentemente social e histórico implica, como proceso, el examen del impacto de lo social sobre lo social, del acondicionamiento social del impacto del ser humano sobre lo natural, y del impacto de la naturaleza transformada sobre la sociedad (Lavell, op. cit).

Siguiendo a Herzer (2003: 38), llamamos riesgos ambientales a aquellos productos generados en la interacción entre ciertas amenazas y las vulnerabilidades físicas, sociales, políticas y económicas a las que está sometida una determinada sociedad o grupo social.

"La vulnerabilidad se define socialmente y por consiguiente es una categoría sujeta a cambios; es un proceso históricamente constituido y en permanente transformación. Esta se acrecienta como resultado de la actividad humana, del manejo incorrecto de los recursos que alteran ambientes locales y regionales. Como en un encadenamiento perverso, la vulnerabilidad aumenta la incapacidad de la población para absorber los efectos de un desastre" (Herzer & Gurevich, Op. Cit.).

La inundación no es producto de una lluvia o una crecida sino que se manifiesta a través de ellas como evento "aislado" o "extraordinario", pero poniendo en evidencia un proceso repleto de puntos oscuros.

La gestión del agua por cuencas

En un intento por democratizar la gestión, el manejo del agua por cuencas se introduce con la clara intención de asegurar la participación de actores locales en la toma de decisiones. La importancia de incorporar este concepto reside en que ‘desde que las jurisdicciones político-administrativas (países, estados, provincias, municipios o regiones) no coinciden con los límites territoriales de las cuencas, gran parte de las decisiones que afectan el ciclo hidrológico, el aprovechamiento del agua y a los habitantes de una cuenca, no considera las interrelaciones que ocurren en la totalidad de este sistema integrado, como tampoco el efecto que tiene el drenaje del agua de la cuenca’ (Dourojeanni, Jouravlev & Chávez, 2002: 8).

Existen varios motivos por los cuales se cree pertinente introducir esta visión en el presente análisis. Primero, porque ‘las características físicas del agua generan un grado extremadamente alto, y en muchos casos imprevisible, de interrelación e interdependencia (externalidades o efectos externos) entre los usos y usuarios de agua en una cuenca’, en la que forman un sistema integrado e interconectado (Op. Cit.).

Segundo, porque es en ‘el ámbito de una cuenca donde se puede lograr una mejor integración entre la gestión y el aprovechamiento del agua, por un lado, y [...] de otros recursos naturales que tienen repercusiones en el sistema hídrico, por el otro’.

Por último, y fundamental desde nuestra mirada, porque en el territorio de la cuenca ‘es en donde se produce la interrelación e interdependencia entre los sistemas físicos y bióticos, y el sistema socioeconómico, formado por los usuarios de las cuencas, sean habitantes o interventores externos de la misma’. ‘Su dependencia de un sistema hídrico compartido y de los caminos y vías de acceso, y el hecho de que deben enfrentar a riesgos similares, confieren a los habitantes de una cuenca características socioeconómicas y

culturales comunes” (Ibíd.).

Políticas públicas e inundaciones

Los conflictos que se presentan entre los niveles gubernamentales, entre las miradas profesionales, entre los diversos actores, todas están atravesadas por un elemento central: las inundaciones son una cuestión frente a la cual existe una toma de posición desde los actores estatales y los extra estatales, y esa postura determina en buena medida el tipo de respuesta que se ofrece de ambas partes.

En el apartado siguiente, entonces, pretendemos indagar acerca de las causas, el desarrollo y las consecuencias de las políticas públicas diseñadas con el objetivo de controlar las inundaciones en la cuenca de la laguna La Picasa.

Por lo tanto, en este análisis es importante focalizar sobre los conflictos que se generan al gestionar el recurso hídrico, tanto por las diferencias legislativas, como políticas y sociales, o por el carácter interjurisdiccional mismo de la cuenca, teniendo en cuenta que por su ubicación geográfica, cantidad y tipo de población y participación en la economía provincial, estas regiones se han definido muchas veces como territorios "olvidados" para los gobiernos centrales de cada una de las provincias.

Para ello, prestaremos particular atención al Plan Federal de Control de Inundaciones (PFCI), desarrollado hacia el año 2003 por el gobierno nacional. Previamente presentaremos un breve estudio de características generales sobre la situación institucional del agua para el Estado Nacional y las tres provincias involucradas, a través de las legislaciones y la estructura organizacional que presentan cada una de las jurisdicciones, incluso a nivel municipal.

Las características técnicas del plan serán dejadas de lado con una intención clara. El problema de las inundaciones es frecuentemente abordado desde una mirada ingenieril, que toma al problema como un hecho aislado, causado por un factor externo e incontrolable— las lluvias o las crecidas—. La idea que subyace a este trabajo es que las cuestiones ambientales se encuentran socialmente problematizadas, y que por lo tanto, deben ser encaradas desde una mirada político - social.

Gestión del agua en la Argentina

La gestión del agua en la Argentina no se encuentra libre de inconvenientes. Como recurso natural, padece los mismos problemas de desatención y carencia de visión a largo

plazo que el resto de los recursos, dentro de la lógica periférica de resolución de cuestiones cotidianas de carácter urgente.

Existe una desarticulación entre los intereses y la lógica de las poblaciones y la dinámica propia del entorno agroecosistémico en el que habitan (Dourojeanni & Jouravlev, 2001: 7). Este desarreglo se traduce en la falta de políticas del agua integrales, en el sentido de que sean capaces de desarrollar propuestas que apunten a un uso multisectorial del recurso. Es decir, políticas que contemplen no sólo al agua para consumo humano, o para riego agrícola, sino que ambos usos sean contemplados a la vez, junto con todas aquellas cuestiones que se relacionan con el usufructo del agua, como la navegación, la recreación, la contaminación, el saneamiento, y por supuesto, para evitar desastres como inundaciones o sequías.

Esto en parte deriva del hecho de que desde el Estado Nacional el único organismo responsable del recurso es la Subsecretaría de Recursos Hídricos, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal e Infraestructura de la Nación. Para gestionar un recurso que tiene usos potenciales múltiples sería más adecuado contar con ministerios o secretarías de carácter multisectorial. Este tipo de institución no se contrapone con la gestión sectorial, sino que por el contrario se torna impensable sin una base sólida de administración y manejo de cada uno de los usos sectoriales del agua (Dourojeanni & Jouravlev, Op.Cit.). Además, es esencial que esta coordinación multisectorial no recaiga en organismos usuarios, como podrían ser los de Agricultura –focalizado principalmente en usos para riego– e incluso se ha debatido que reposen solamente en ministerios o secretarías de medio ambiente, ya que las particularidades del agua tienden a quedar desdibujadas desde la óptica, más bien proteccionista, de lo ambiental.

La legislación argentina en materia de aguas tiene un desarrollo dispar. A partir de la reforma de 1994, la Constitución Nacional establece en su artículo 124 que los recursos naturales son del dominio exclusivo de las provincias sobre cuyos territorios se localizan. Por lo tanto, cabe a ellas legislar, disponer y desarrollar políticas sobre los mismos. Esto no está libre de problemas, ya que no se prevé ningún tipo de tratamiento especial para aquellos recursos que traspasan los límites jurídicos provinciales –en todo caso establece en su art. 125 que las provincias conservan su capacidad de establecer acuerdos entre ellas, con conocimiento de la Nación– y que precisan un tratamiento mancomunado, como es el caso del agua. Cualquier acción aguas arriba, tiene consecuencias aguas abajo, sea el caso de la contaminación, el riego, o de las obras de infraestructura para la retención del agua o para

aumentar su escorrentía.

Tal como lo prescribe la Constitución a partir de esta reforma, en el artículo 41, la Nación ha dictado una ley en el año 2002 que establece los Presupuestos Mínimos Ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional⁶. En el mismo cabe destacar la centralidad que se le otorga a las cuencas hídricas como unidad de tratamiento⁷, y las referencias a los casos que comprenden más de una jurisdicción⁸.

Con respecto a la sanción de un Código Nacional de Aguas o una Ley General o Ley Marco se encuentra ya redactado un documento denominado Principios Rectores de Política Hídrica⁹. Sin embargo no deja de llamar la atención el hecho de que más de diez años después de la reforma de la nueva Carta Magna, todavía no se haya logrado sancionar este tipo de norma.

A nivel provincial, el panorama también es dispar. Con respecto a las provincias involucradas en la gestión de la cuenca La Picasa, sobresale la carencia de un código de aguas en Santa Fe, provincia que adquirió triste notoriedad en temas de manejo de aguas gracias a los problemas de inundación que padeció la capital en el año 2003, a partir de los cuales eleva a ministerio¹⁰ la Dirección de Hidráulica. Sin embargo, desde varios sectores persisten las mismas acusaciones de inoperancia y dudosa legalidad que los que existían previamente a que el organismo sea elevado a una categoría ministerial.

Córdoba, por su parte, posee un código de aguas que contempla la creación de comités de cuenca, pero que se focaliza sobre la realización de obras de infraestructura, como represas y embalses. Esto dificulta seriamente la incorporación de una mirada que contemple los usos multisectoriales del agua.

Finalmente, la provincia de Buenos Aires sancionó en el año 1999 un Código de Aguas que además de propiciar la creación de comités, promueve la instauración de una Autoridad del Agua como organismo de gestión específica para el tratamiento del recurso por

⁶ Ley 25.688. Régimen de gestión ambiental de aguas.

⁷ Ley 25.688, artículo 3°.

⁸ Ley 25.688, artículos 4° y 6°.

⁹ "El documento final, producto del consenso –en un marco de federalismo concertado–, brinda los lineamientos que integran los aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua de la gestión de los recursos hídricos en pos de un desarrollo sustentable. El enunciado de estos lineamientos de política o principios rectores de gestión integrada de los recursos hídricos servirá para guiar a los legisladores, en el dictado de una base jurídica que sustente una gestión moderna y eficiente, y orientar a los administradores del sector público, para propiciar la creación de organizaciones y programas de acción adecuados." http://hidricos.obraspublicas.gov.ar/prog_polit.htm

¹⁰ Ministerio de Asuntos Hídricos, creado a fines del año 2003.

cuencas, en el que contempla a usuarios y ONGs, con lo que apunta a un enfoque integral del agua. No obstante, coexiste con la Dirección de Obras Hidráulicas provincial, con la que posee algunas superposiciones funcionales y áreas de difusa competencia, y serios inconvenientes de carácter político¹¹.

Los problemas que existen en cada una de las direcciones de hidráulica u obras públicas provinciales se derivan en parte del hecho de que en cada una existe el mismo sesgo técnico que se observa en la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación. A esta característica deben sumarse las limitadas capacidades efectivas de gestión de cada uno de los organismos provinciales, derivadas de las configuraciones políticas y de las relaciones de poder que se establecen en cada estado provincial. En todos los casos, se observa una orientación asistencialista en la resolución de crisis, percepciones de corrupción por parte de las organizaciones extra estatales y de los profesionales involucrados en la cuestión del agua, y un bajo nivel de apertura a la participación en la gestión del recurso hídrico a los usuarios, comprendiendo entre ellos no sólo a los consumidores finales sino también a los municipios, que carecen de incidencia o decisión en el manejo del agua. Además, para las provincias tampoco existe relación con las áreas de medio ambiente o de agricultura.

Por último, cabe mencionar la creación de un comité de cuenca interjurisdiccional, en el año 1998. Este comité nunca ha tenido un funcionamiento regular ni planificado, sino que intentó simplemente reunir a las partes y sentar las bases para acciones concertadas entre las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Consecuentemente, tal como se ha desarrollado, no puede ser considerado como un organismo para la gestión de una cuenca, sino que ha funcionado únicamente como una mesa de negociación para, en el mejor de los casos, el logro de algún tipo de acuerdo en cuanto a trasvase de caudales entre las jurisdicciones.

La estructura organizacional respecto a los recursos hídricos en el país no favorece el manejo planificado ni coordinado. Sólo cuando la situación se vuelve inmanejable o el desastre hace eclosión, se busca fortalecer una autoridad que regule los comportamientos individuales y actúe con una mirada de conjuntos por sobre los intereses de las partes, sean estas municipios, provincias o actores individuales.

¹¹ Algunos entrevistados señalaron enfrentamientos de carácter político entre los directores de la Autoridad del Agua y la Dirección.

Plan Federal de Control de Inundaciones

El Plan Federal de Control de Inundaciones (PFCI) surge en agosto de 2003 con la finalidad de dar un nuevo impulso a las obras de infraestructura hídrica cuyo propósito fuera la prevención de inundaciones. En particular, los objetivos que declara el plan tienen que ver con permitir la recuperación de zonas productivas que se encontraran anegadas. Para el financiamiento del PFCI se utilizan fondos recaudados a partir de la creación de la Tasa de Infraestructura Hídrica, en noviembre de 2001.

Con los antecedentes de varias obras estudiadas, proyectadas e incluso puestas en marcha en muchas provincias, nace el PFCI, cuya finalidad enunciada es reiniciar y concretar, en un marco de coordinación, las obras previstas para diversas zonas productivas del país. Es decir, más allá del diseño puntual de alguna obra de infraestructura, la idea que subyace al PFCI es funcionar como una inyección dineraria para poner en marcha obras que se encontraban proyectadas –o incluso semi-ejecutadas– pero que no podían finalizarse por problemas presupuestarios.

En un país con una economía erosionada, ciertas respuestas tienden a presentarse como soluciones "salvadoras". Más allá de sus características técnicas, el PFCI se inscribe dentro de una coyuntura que lo dota de un significado particular. Históricamente, la inserción de nuestro país en el comercio internacional se basó fundamentalmente en la exportación de productos agrícola-ganaderos. La producción rural ha representado el motor de la economía nacional, como el sector con mayor capacidad para generar el ingreso de divisas extranjeras.

Asegurar la prosperidad de la producción agrícola, entonces, representa mucho más que la intención de beneficiar a una de las partes del engranaje sobre el que se sustenta el desarrollo del país. En contextos de devaluación como el que se manifiesta desde 2002, el ingreso monetario que se da a través de estos sectores aparece como una condición insoslayable para la supervivencia de la economía toda.

Los cambios en el modelo productivo nacional saltan a la vista. Las consecuencias de la agriculturización – en esta región, particularmente el abandono de las prácticas ganaderas y el viraje hacia el monocultivo de soja– modifica la estructura de producción.

Lo que observamos a primera vista es un mapa de situación algo adverso. El objetivo del Plan merece particular atención: la recuperación de las áreas inundadas para reactivar la producción agropecuaria implicaría propiciar las condiciones para el establecimiento del mismo sistema que favoreció la generación del desastre en primer lugar. Cabe agregar

además, que la mejora a nivel económico productivo que se observa en la región a partir de 2002 no tuvo que ver con el diseño o la ejecución del Plan, sino con la combinación de ciertos factores como la disminución de las precipitaciones –que permitió que el agua escurriera y se evaporara a través del funcionamiento habitual al sistema natural de la cuenca–, las condiciones favorables del suelo por la elevación del nivel de napas freáticas y cuestiones dadas por la coyuntura política y económica que resultó favorable a la actividad agroexportadora.

En este escenario, en un análisis que incorpore algo más que sus aspectos infraestructurales del Plan llama la atención la declaración de sus objetivos: "recuperar áreas para la producción". No podemos evitar un mínimo de desconcierto cuando el control de inundaciones se define en términos productivos únicamente –y con los recaudos que señalamos al respecto–, y no se admiten como otras metas fundamentales –al menos paralelamente– la protección de las comunidades, es decir, de los centros urbanos y de la población rural.

Desde la Subsecretaría de Recursos Hídricos se percibe una preocupación innegable de carácter técnica –y sin dudas, en la mayoría de los casos sincera– por concebir un plan que permita articular las obras de infraestructura con una cierta coherencia. Asimismo, existe una mayor conciencia acerca de la necesidad de incorporar medidas no estructurales, que vayan más allá de la obra en sí, en la gestión.

La necesidad de atender el mantenimiento de las obras, de contar con apoyo de los pobladores de la gestión, de buscar consenso en las obras, de realizar talleres informativos y de debate, de intentar coordinar acciones interprovinciales, de buscar apoyo y refuerzo en legislaciones, en suma, de abrir el proceso a cuestiones que van mucho más allá de la obra en sí, todo esto provoca un giro altamente positivo en el foco desde el cual se encara el manejo del agua. La dificultad a la que nos enfrentamos es que ese giro es más discursivo que efectivo.

El manejo del agua en la región –su escasez y excedencia– es fuente de múltiples conflictos e intereses contrapuestos, entre diferentes actores sociales, entre instituciones que operan en diferentes escalas territoriales o entre representantes de diferentes jurisdicciones. En el diseño de este tipo de planes, esta complejidad aparece disipada.

Las inundaciones son cuestiones socialmente problematizadas, y como tales, atraviesan ciclos vitales en donde las "tomas de posición tienden a modificar el mapa de

relacionales sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado" (Oszlak & O'Donnell, 1976).

Decidir poner en marcha planes de la dimensión y amplitud del PFCI implica (re)posicionamientos de diferentes actores, generando ese doble proceso que hace que "aún en el caso en que el Estado inicie con gran autonomía una cuestión, las decisiones posteriores vinculadas a la misma no dejarán de estar influidas por las posiciones adoptadas por otros actores. La acción e inacción de cada uno es en parte función de la acción e inacción de otros y de la predicción que cada uno realiza acerca las respuestas probables de los actores ante diferentes decisiones" (Op. Cit.).

En este caso: el Estado –nacional o provincial– que incluye el tema en su agenda asignando un presupuesto e instituciones ad hoc; los gobiernos locales, que por un lado son incluidos dentro de lo que se plantea como una solución amplia y coordinada mejorando su situación, y que por otro deben subsumirse a planes de carácter regional y dejar de lado acciones individuales; y las comunidades y actores de la sociedad civil, que en términos generales vislumbran en los planes que incluyen obras de infraestructura la panacea de la solución a los anegamientos, y les facilita deslindarse de sus responsabilidades en el problema.

En este sentido, la sensación de "externalidad" que tienen los desastres, y las inundaciones en particular, se condice perfectamente con la "externalidad" de las expectativas de solución.

Comentarios finales

La interdependencia que existe entre las jurisdicciones que comparten un recurso natural como un río o laguna, no es una cuestión menor. "Las interrelaciones e interdependencias entre los múltiples usos y usuarios de agua, siempre se propagan –a través de los sobrantes, caudales de retorno o pérdidas– desde los usos y usuarios situados aguas arriba hacia los usos y usuarios ubicados aguas abajo" lo que dota al recurso hídrico de la particularidad de relacionar actores y regiones de forma "unidireccional y asimétrica" (Dourojeanni, Jouravlev & Chávez, 2002).

Cuando lo que se analiza es un desastre, los efectos encadenados que producen ciertas acciones sobre el terreno o las aguas reproducen exponencialmente las consecuencias de las decisiones particulares.

El Plan Federal de Control de Inundaciones no contempla ninguna de estas cuestiones. Cabe preguntarse acerca del beneficio real de llevar a cabo un plan que no resuelve ninguna otra cuestión que la construcción de una serie de canales y obras de retención de aguas, que además, alteran la lógica del sistema de la cuenca. Esto se relaciona con los malos abordajes y la parcialidad de las miradas que se adoptan para abordar estas cuestiones.

Como política pública, el Plan intenta coordinar pero no crea instituciones u organizaciones que favorezcan acciones conjuntas. Además, no considera el problema de las sequías, que constituyen la otra cara de moneda de las inundaciones en la región pampeana. Asimismo, tiene serias dificultades de coordinación en el manejo de los caudales con otros planes de control de inundaciones al que deriva aguas –el Plan Maestro Integral de la cuenca del Salado, en la provincia de Buenos Aires–.

Las dificultades que se observan en la región de La Picasa tienen que ver igualmente con los escollos que representa la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Aquí se incluyen cuestiones de carácter presupuestarias, de delegación de responsabilidades en instancias descentralizadas sin delegación de recursos, de enfrentamientos políticos locales y provinciales, y problemas de gestión típicos, como son la existencia de criterios dispares, legislaciones superpuestas, corrupción, falta de organismos o profesionales idóneos, etc.

Por último cabe mencionar que este análisis pone de manifiesto la falta de coordinación de las actividades privadas por parte del Estado. Tal como lo señala Herzer (2002),

“Los planes públicos coordinan acciones públicas pero no coordinan el conjunto de acciones privadas llevadas a cabo dentro de los campos. Más aún nunca se han cuantificado ni registrado cartográficamente el conjunto de canales de menor jerarquía realizadas en predios de propiedad privada...”.

Las inundaciones y el incremento del tamaño y nivel de la laguna La Picasa que se observan desde 1998, ha promovido la búsqueda de alternativas que logren evacuar los excedentes hídricos. En dichas alternativas, los excedentes no desaparecen sino que son conducidos o escurren hacia territorios aledaños generando nuevos problemas.

El manejo del agua en la región es fuente de múltiples conflictos e intereses contrapuestos entre actores que poseen lógicas diferenciadas y contradictorias, cuyas acciones generan desajustes en la dinámica del sistema. Esos conflictos constituyen un obstáculo para una adecuada gestión del riesgo. Las visiones y soluciones fragmentadas disminuyen el riesgo localmente, en una escala temporal acotada, pero incrementan el riesgo

en la totalidad del sistema ambiental.

El objetivo de nuestra investigación es desentrañar los elementos sociales que contribuyeron con la manifestación del desastre. Este objetivo se basa en la comprobada inexistencia de una hipótesis de riesgo que se traduce en deficiencias y fragmentaciones en la gestión del riesgo a nivel municipal, provincial y nacional (CENTRO, 2002).

Este trabajo intenta brindar alguna aproximación a la problemática de las inundaciones a través de la introducción de factores políticos, económicos y legislativos en el análisis, mediante la inclusión de enfoques que permiten una visión menos parcializada de la cuestión.

Bibliografía

Carballo, Stella, Rebella, Cesar & Hartmann, Tomas. (2000) Evolución de los procesos de anegamiento en el área de la laguna La Picasa para el período 1970-2000. Instituto de Clima y Agua, INTA.

CENTRO Estudios Sociales y Ambientales. (2002). Proyecto de investigación PICT "Gestión de Riesgo y cambio climático", ANPCyT. Buenos Aires.

Deléage, Jean Paul. (1993). Historia de la Ecología. ICARIA editorial, Barcelona.

Dourojeanni, A. & Jouravlev, A. (2001). "Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua". Publicaciones de la CEPAL, división de Recursos Naturales e infraestructura, N° 35. Santiago de Chile.

Dourojeanni, A., Jouravlev, A., Chávez, G. (2002) "Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica". Publicaciones de la CEPAL, división de Recursos Naturales e Infraestructura, N° 47. Santiago de Chile.

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

Herzer, Hilda & Gurevich, Raquel. (1996) "Degradación y desastres: parecidos y diferentes. Tres casos argentinos para pensar y algunas dudas para plantear", en Ma. Augusta Fernández (comp.) Ciudades en Riesgo. Degradación ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres. Lima: La Red - USAID.

Herzer, Hilda. (2002) Inundaciones recurrentes en la cuenca del Salado.

Herzer, Hilda. (2003) "Prevención y reducción de los daños causados por desastre". Argentina: Prevención y Reducción De Los Impactos Causados Por Inundaciones. El Caso De Pergamino. PROYECTO CEPAL / GTZ Buenos Aires.

La Tribuna (1999). Periódico. 1° de abril / 8 de mayo. Rufino, Santa Fe.

Laboranti, Claudio. (2001) "Laguna La Picasa" Instituto Argentino de Recursos Hídricos (IARH). Buenos Aires. <http://www.iarh.org.ar/>

Lavell, Allan (2003) "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano", en Ma. Augusta Fernández (comp.) Ciudades en Riesgo. Degradación ambiental. Riesgos Urbanos y Desastres. Lima: La Red - USAID.

Monti, Mario E. & Riccomi, Claudia. (2002) Proyecto "Reconversión Productiva y Desarrollo Sustentable. Cuenca Laguna La Picasa". Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC) de la Provincia de Santa Fe.

Oszlak, Oscar & O'Donnell, Guillermo. (1976) Estado y Políticas Estatales en América Latina, Doc. CEDES/CLACSO N° 4, Buenos Aires.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2004). Informe GEO Argentina. "Perspectivas del medio ambiente en la Argentina". PNUMA, Buenos Aires.

Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación. (2003) Plan Federal de Control de Inundaciones. <http://www.obraspublicas.gov.ar/hidricos/planfederal.htm>

----- "Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina". Dirección Nacional de Políticas, Coordinación y Desarrollo Hídrico. Programa Política y Planificación Hídrica. http://hidricos.obraspublicas.gov.ar/prog_polit.htm

ANEXO 1: Mapa de la región

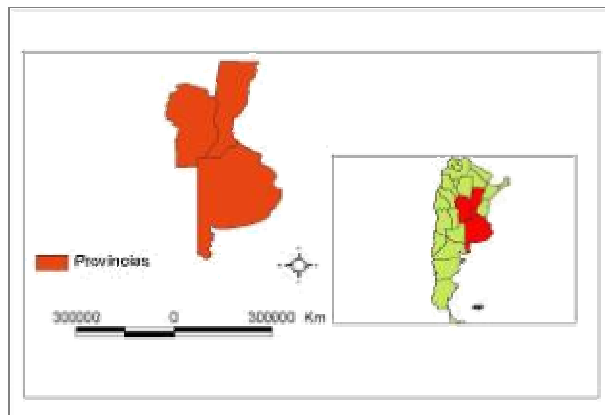


Fig. 1: Ubicación geográfica de la región de estudio dentro de la República Argentina.

Fig. 2: Laguna La Picasa. Provincias Córdoba, Buenos Aires



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



ANEXO 2: Cuadro de precipitaciones

Cuadro con niveles de cota, precipitación y superficie ocupada de la laguna La Picasa (según datos disponibles)

Año	Superficie afectada	Cota IGM	Precipitaciones (mm)
1914	s/d	s/d	1.300 ¹²
1923	9.200 has ¹³ .	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. ¹⁴	104.5	910 *
2001	35.000 has ¹⁵ .	105.4	1040 *
2004	35.000 has.	104.2	s/d

¹² Datos de La Tribuna, 1 de abril de 1999. Pág. 2.

¹³ IARH Laboranti

¹⁴ IARH Laboranti

¹⁵ IARH Laboranti

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