

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

CATED 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.

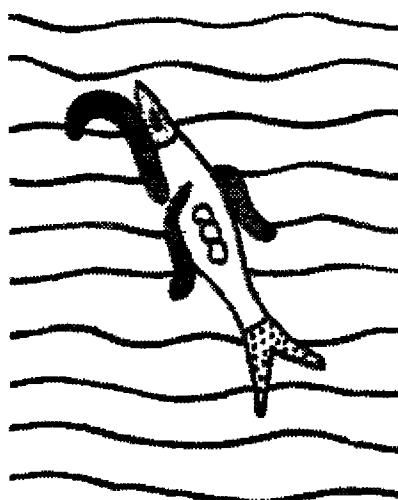
En este trabajo el área de análisis corresponde a los partidos del sudoeste bonaerense, donde se encuentran las siete lagunas que componen el Sistema de las Encadenadas. Se trata de una cuenca cerrada interconectada desde la laguna Alsina, la más alta, hasta la de Epecuén, donde terminan desembocando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



ción 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 desencuen-

tros 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

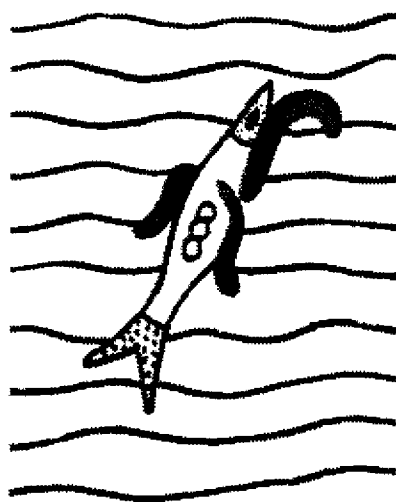
Las Lagunas Encadenadas constituyen una cuenca cerrada ubicada en el oeste de la Provincia de Buenos Aires, en los partidos de Adolfo Alsina, Guaminí, Daireaux y Bolívar. La cuenca es significativa por su extensión (1.400.000 de hectáreas de superficie), pero

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 Encañadas 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 priva-



das 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 inun-

dación” (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 la 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).

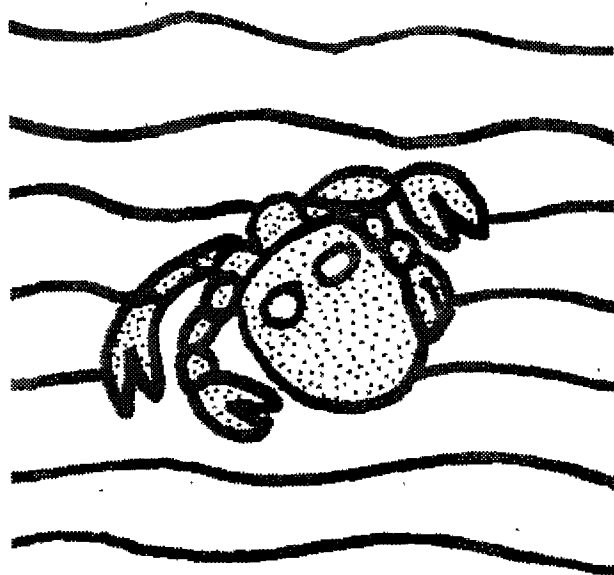
En las Lagunas Encadenadas los casos más comunes se refieren a las demandas judiciales de los hoteleros de Epecuén y de los productores agropecuarios afectados por el mal manejo de las aguas. A marzo de 1995 existían 350 juicios contra la provincia referidos a las inundaciones de 1985 y 1987 por la responsabilidad 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



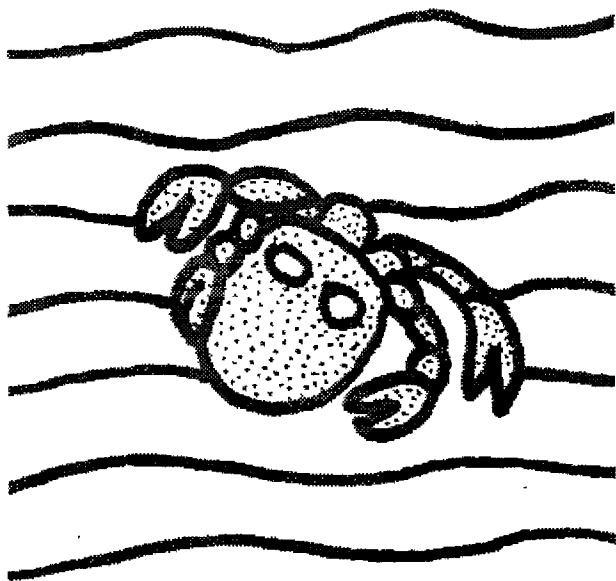
una situación de inequidad social pues los costos de prevención o protección estarían recayendo sobre otros sectores de la sociedad.

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 modificaciones, 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 ac-



tividades 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 ca-

sos 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 pro-

vincia, 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

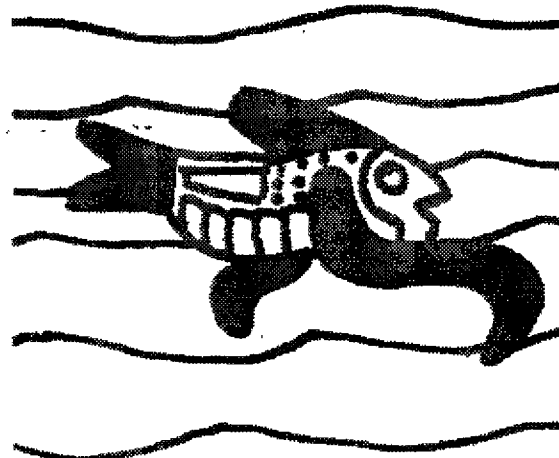
“(…) la falta de una visión integral del problema, de diagnóstico con un pertinente conocimiento de las estructuras hidráulicas de drenaje y una planificación adecuada, puede permitir que en vez de resolverlo, en realidad sólo se consiga transferir el problema hacia otras áreas vecinas” (Cirnigliano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

- En 1994 reaparecen los conflictos entre Saladillo y los partidos del oeste de la provincia.



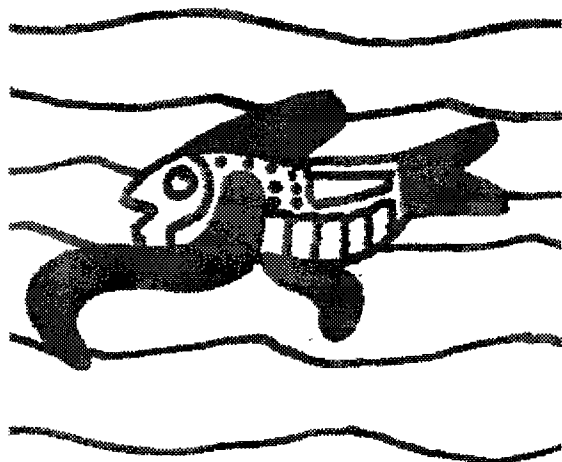
Conflictos municipio-provincia

- 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 car-



tas 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.