

#### IV Jornadas Interdisciplinarias de Investigaciones Regionales

Enfoques para la historia

Mendoza, 7, 8 y 9 de octubre

Conferencia inaugural: “Convivir con el agua”. Las políticas de gestión del recurso hídrico ayer y hoy

Guillermo Banzato  
Centro de Historia Argentina y Americana  
Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales  
Universidad Nacional de La Plata - CONICET

Muchas gracias a los organizadores por haberme invitado, y agradezco también a Patricia Pintos, Germán Soprano, Guillermo Quinteros y Horacio Bozzano por sus lecturas de esta conferencia.

Corría el año 1985, en medio de la inundación que asoló los partidos del noroeste de la provincia de Buenos Aires y cuando las aguas de la laguna La Salada amenazaban con arrasar la ciudad de Pehuajó, el gobernador Alejandro Armendáriz pronunció la poco feliz sugerencia “los pehuajenses van a tener que aprender a convivir con el agua”, una propuesta formulada en el peor lugar, en el peor momento. Un planteo intolerable para los pobladores que tenían como última protección a la amenaza hídrica un terraplén que defendieron con tesón y heroísmo en la “noche de las palas” y que sólo podían salir hacia otras ciudades a través de las vías del ferrocarril.

Pero el historiador no tiene esas urgencias, y puede retomar esa frase maldita para resignificarla y transformarla en pregunta: ¿cómo hemos convivido con el agua?, para luego aportar a un esfuerzo interdisciplinario convirtiéndola en propuesta: tenemos que llegar a acuerdos comunitarios y diseñar políticas públicas para convivir con el agua. Sería, en palabras de Josep Fontana, una de las muchas formas en que el historiador puede aplicar su trabajo a fines socialmente útiles.<sup>1</sup>

Los estudios sobre políticas públicas tienen una larga tradición tanto desde las perspectivas históricas como sociológicas, de la ciencia política y de la administración pública. En los últimos años se ha retomado con mayor énfasis una línea de trabajo en torno a la relación entre los saberes científicos y las políticas públicas; en este sentido, están siendo analizadas las disputas inherentes al proceso de construcción estatal<sup>2</sup> y la formación del funcionariado.<sup>3</sup> Queremos destacar la propuesta

<sup>1</sup> Fontana, Josep (2012). Los usos de la Historia: una reflexión sobre el agua. *Vínculos de Historia*, 1, pp. 115-125.

<sup>2</sup> Bohoslavsky, Ernesto y Godoy Orellana, Milton (Eds.) (2010). *Construcción estatal, orden oligárquico y respuestas sociales. Argentina y Chile, 1840-1930*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento / Universidad Academia de Humanismo Cristiano / Prometeo.

<sup>3</sup> Graciano, Osvaldo Fabián (2003). “Estado, universidad y economía agroexportadora en Argentina: el desarrollo de las Facultades de Agronomía y Veterinaria de Buenos Aires y La Plata, 1904-1930”. *Theomai*, 8.

analítica que Bohoslavsky y Soprano realizaron para un completo estado del arte sobre el tema, desarrollando un esquema en el que las diferentes líneas de investigación fueron situadas “espacialmente” en relación con el Estado como objeto de estudio. Así, pusieron en diálogo estudios que se abocaron a explicarlo desde “afuera”, “arriba” o “adentro”, o que se preocuparon por su “génesis”, su “forma” o cómo reformarlo. Asimismo, estos autores formularon una productiva propuesta que es una interesante guía para la indagación, planteando que se requiere el “concurso de enfoques y métodos”, reconociendo al “Estado como resultado de múltiples presiones” y por lo tanto no está “aislado”. Asimismo, también llaman la atención sobre la existencia de “relaciones y tensiones intra-estatales en la acción estatal” y sobre que es necesario “descentrar al Estado”.<sup>4</sup> Para el tema que nos ocupa, no debemos perder de vista, como enseñan María del Rosario Prieto y sus colegas, que la modernización, en su desigual asignación de recursos para posibilitar el modelo de acumulación, dará menos importancia a los sucesos socio-ambientales que a otras variables económicas.<sup>5</sup>

Pondré el centro de atención en la provincia de Buenos Aires, porque es la provincia que conozco y estoy estudiando, pero trataré de establecer algunos diálogos interprovinciales, en lo que sea posible. En primer lugar, porque la geografía determina las especificidades regionales en cuanto a la abundancia y escasez del recurso, y por lo tanto en las políticas públicas que se han desarrollado. En segundo lugar, porque la bibliografía sobre los casos andinos supera ampliamente a la de las llanuras, todo un indicio sobre cómo ha impactado el tema, no solamente en la comunidad en general, sino en cada colectivo académico de nuestras regiones. Tal como la historia ambiental, que ha generado una serie de trabajos interdisciplinarios de larga duración, también para la historia de la gestión pública es imperioso el diálogo entre disciplinas y la perspectiva de largo plazo.

Perspectiva que utilicé en mis estudios sobre las políticas públicas para la distribución de tierras entre los siglos XVIII y XX. Cuando culminaba consideré fundamental continuar con la gestión de los recursos hídricos, en el contexto historiográfico que he mencionado antes, porque me permitía profundizar en algunas cuestiones que fueron apareciendo de a poco en las fuentes y también en la realidad cotidiana. Es evidente que, aunque son conocidos los recurrentes ciclos de sequías e

---

<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/124/12400807.pdf>; Graciano, Osvaldo Fabián (2004). “Los caminos de la ciencia. El desarrollo inicial de las ciencias agronómicas y veterinarias en Argentina, 1860-1910”, *Signos Históricos*, 12. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=34401201>; Frederic, Sabina; Graciano, Osvaldo y Soprano, Germán (Coords.) (2010). *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria; Plotkin, Mariano Ben y Zimmermann, Eduardo (Comps.) (2012). *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa.

<sup>4</sup> Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (Eds.) (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo.

<sup>5</sup> Prieto, María del Rosario; Rojas, Facundo; Castrillejo, Teresita y Hernández, Fernando (2012). “Procesos ambientales y construcción del territorio a partir de un estudio de caso: la ciénaga del Bermejo, oasis Norte de Mendoza, 1810-1930”. *Revista de historia americana y argentina*, 47(2). [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2314-15492012000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-15492012000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es).

inundaciones, todavía se debaten las mejores soluciones para el problema de la abundancia de agua y periódicamente se renueva la tensión entre los saberes científicos y las gestiones de los gobiernos locales y provincial. Empecé a preguntarme en qué medida logran los científicos que sus estudios se transformen en políticas de gobierno, cómo se generan los proyectos, cómo se realiza su gestión política y económica, por qué no logran plasmarse estudios científicos en planes de gobierno, o una vez iniciados por qué quedan trancos, en el afán de dilucidar las raíces históricas de un presente en el que las inundaciones se relacionan tanto con el cambio climático como con la falta de políticas de estado sobre la gestión de los recursos hídricos.

Voy a comentarles, entonces, algunos resultados preliminares de mis indagaciones sobre un primer período que abarca desde la década de 1870, en que se van gestando algunas políticas aisladas para el sector rural hasta la de 1940 en que el problema hídrico en el campo se combinó con el surgimiento del conurbano que rodea a la actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>6</sup> Pero como espero continuar estos trabajos hasta el presente y la realidad se impone en las situaciones de desastre<sup>7</sup> que hemos sufrido en mi provincia en los últimos años, y continuamos sufriendo con la inundación de los últimos meses, presentaré trabajos de otras disciplinas que me permiten pensar en ciertas tendencias seculares en la gestión del recurso hídrico.

## **La gestión de los recursos hídricos en el territorio rural entre 1870 y 1940**

Entonces, ¿desde cuándo los bonaerenses tenemos problemas en convivir con el agua y cuál ha sido la respuesta desde la gestión pública? Al menos desde que, en la segunda mitad del siglo XIX comenzó a cambiar el régimen de lluvias que, con cierto período seco a mediados del siglo XX, fue aumentando progresivamente hasta nuestros días y a medida que se fue ocupando productivamente el territorio esa convivencia fue haciéndose más compleja.<sup>8</sup> Y las respuestas fueron variadas, veamos algunos ejemplos: el 11 de agosto de 1857 en plena inundación de la cuenca baja del río

---

<sup>6</sup> Pereyra, Elsa (2010). "La política del agua en la Provincia de Buenos Aires. Notas para su reconstrucción histórica", en Isuani, Fernando (editor). *Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, pp. 21-95.

<sup>7</sup> En el sentido que le dan Caputo y Herzer: "aquella situación que supera la capacidad material de la población para absorber, amortiguar o evitar los efectos negativos del acontecimiento". Caputo, María Graciela y Herzer, Hilda (1987). Reflexiones sobre el manejo de las inundaciones y su incorporación a las políticas regionales. *Desarrollo Económico*, 27(106), 245-260.

<sup>8</sup> Deschamps, Jorge; Otero, Osvaldo y Tonni, Eduardo (2003). "Cambio climático en la pampa bonaerense: las precipitaciones desde los siglos XVIII al XX". *Documentos de trabajo*, n° 109, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, Área de Estudios Agrarios; Laprida, Cecilia y Valero-Garcés, Blas (2009). "Cambios ambientales de épocas históricas en la pampa bonaerense en base a ostrácodos: historia hidrológica de la laguna de Chascomús", *Ameghiniana*, 46(1), pp. 95-111. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0002-70142009000100007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0002-70142009000100007&lng=es&nrm=iso) Consultado 05/05/2013.

Salado un vapor salió del puerto de Buenos Aires, bordeó la costa hasta la desembocadura del río Salado, entró por las lagunas encadenadas y atracó en la ciudad de Chascomús. Los emprendedores de la época lo traían cargado de frutas y verduras del Delta, necesarias para las comunidades aisladas por el agua, y se llevaron lanas y cueros locales. Lo asombroso del caso es apreciar la fragilidad de la memoria colectiva: los lugareños levantaron un acta para solicitar la continuidad de la empresa, cuando ocho años antes las lagunas habían estado secas y el Salado era un arroyo vadeable a pie.<sup>9</sup>

Ya entrados los años en que se fueron incrementando las lluvias, en el mismo partido de Chascomús, en febrero del año 1874 Juan Fair solicitó comprar los terrenos de la laguna “Esquivel”, argumentando “que generalmente está seca y reducida a campo de pastoreo”. El Departamento Topográfico manifestó que no veía inconveniente, siempre y cuando se citara a los otros vecinos. Así fueron repartidos los terrenos de esta laguna de común acuerdo con el Estado, entre Juan Fair (a quien le tocaron 495 has) y sus vecinas Josefa Vivot de Arrotea (959 has) y Juana Echeopar (926 has).<sup>10</sup> Ahora bien, los datos que constan –y constaban- en el Departamento Topográfico, nos muestran que la primera mensura de esta porción del territorio data de fines de 1828, en ella los terrenos fueron deslindados por los bordes de la laguna. En las siguientes mediciones, fechadas en 1835 (después de la gran sequía de 1827 al 32), 1837, 1864<sup>11</sup> y también en el registro gráfico de este último año todavía estaba perfectamente delimitada, esto es, era laguna, no campo de pastoreo. Posteriormente a la venta, en el registro gráfico de 1890, siguió siendo dibujada como laguna, no obstante lo cual consta la división interna entre sus nuevos propietarios. Hoy las vacas de don Juan y doñas Josefa y Juana nadarían allí, por supuesto, pueden observarla en una simple búsqueda de Google Map en todo su esplendor.<sup>12</sup> Mal negocio para los propietarios y falta de una mirada de largo plazo en la evolución del territorio por parte de los funcionarios, que aconsejaron favorablemente sin siquiera utilizar los datos que por años venía acumulando la institución.

En un estudio de los presupuestos de sueldos y gastos de las agencias del estado provincial, que completamos con un análisis de una importante cantidad de datos sobre gastos en obras hídricas,<sup>13</sup> encontramos que entre la década de 1870 y 1889 puede reconocerse una primera etapa en la que los

---

<sup>9</sup> Romay, Francisco L. (1967). *Historia de Chascomús*. Chascomús, p. 94; Moncaut, Carlos Antonio (2003). “Inundaciones y sequías tienen raíces añejas en la pampa bonaerense (1576-2001)”, en Maiola, Orlando; Gabellone, Néstor y Hernández, Mario (comp.). *Inundaciones en la región pampeana*, La Plata: Edulp, pp. 28-47, p. 39.

<sup>10</sup> Archivo Histórico de Geodesia, Duplicados de Mensura n° 90 de Chascomús. Fair escrituró el 4/11/1874, Juana Echeopar el 26/4/1877 y Josefa Vivot de Arrotea el 11/11/1878.

<sup>11</sup> Archivo Histórico de Geodesia, Duplicados de Mensura n° 4, 5 y 58 de Chascomús.

<sup>12</sup> <https://www.google.com/maps/place/Laguna+Esquivel,+Buenos+Aires,+Argentina/@-35.6824332,-58.1426525,11z/data=!4m2!3m1!1s0x9598187a10c2a0a5:0x887e7ca4b2049461>

<sup>13</sup> Banzato, Guillermo (2015). “Presupuestos y gastos del Estado en la provincia de Buenos Aires para afrontar las inundaciones de los campos, 1870-1930”, inédito.

gobiernos de la provincia fueron dando respuestas aisladas a las contingencias climáticas, a la vez que auxiliaban a los damnificados invirtiendo sumas muy reducidas. Coincide con el último reparto de tierras en 1878 para financiar la campaña de Roca, que completó los límites de la provincia hasta el meridiano V, ejecutándose las mediciones a inicios de la década siguiente.<sup>14</sup> Entonces, cuando toda la provincia estaba repartida y se había tomado la precaución de conservar espacios para futuras ciudades, no se hizo lo mismo con el excedente de agua, no se previó cómo y dónde contenerla. La idea fuerza de la época consistió en poner los campos a producir, así que el agua sobrante había que sacarla lo antes posible, por eso, tal vez, en 1884 no tuvo impacto la propuesta de Florentino Ameghino de reconocer los ciclos de sequía y de inundación para administrar esos flujos de agua conteniendo en épocas de abundancia para soportar mejor las de escasez construyendo reservorios en los campos bajos.<sup>15</sup>

En una segunda etapa, a partir de los años '90 del siglo XIX hasta 1913, la gestión de los recursos hídricos tuvo en cuenta dos cuestiones, en primer lugar se desarrolló un plan para construir canales de desagote de los campos que, aún con muchas críticas, fue llevado adelante hasta su inauguración e inmediato fracaso; y en segundo lugar, en medio de las discusiones por las tarifas ferrocarrileras, el gobierno de Marcelino Ugarte resolvió construir un canal de navegación, para competir con el ferrocarril, entre la laguna Mar Chiquita y el río Paraná, con el fin de abaratar los fletes, proyecto que tampoco se pudo concretar.

Con respecto a las políticas públicas sobre control del agua, el conjunto de los proyectos presentados en la legislatura da la impresión de que se tendía a solucionar el tema en el corto plazo y con enfoque local, privilegiando los campos más bajos en las cercanías de la Bahía Samborombón, desemboque de los dos ríos mayores que surcan la provincia, el Salado y el Samborombón. En cuanto a la gestión de los proyectos, al inicio del período se consolidó la organización del Departamento de Ingenieros a través de la promulgación de su Carta Orgánica, con una nutrida agenda de trabajo. Hagamos un pequeño paréntesis aquí para dar cuenta de los procesos de formación de agencias estatales específicas y la participación de las diversas especialidades de la ingeniería en estos temas, de suma importancia para, estudiando el estado “desde adentro”, comprender de qué manera determinados proyectos pasaban de los tableros al terreno.<sup>16</sup> Asimismo,

<sup>14</sup> Barba, Enrique M; Nogueira, María Clelia Cano de; Guerci, María Elena Infesta de; Mallo, Silvia Cristina y Orruma, María Concepción (1974). “La Campaña al Desierto y el problema de la tierra: la ley de 1878 y su aplicación en la provincia de Buenos Aires”, en Segundo Congreso de Historia de los Pueblos de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, pp. 225-254; Barba, Enrique M; Guerci, María Elena Infesta de; Mallo, Silvia Cristina y Orruma, María Concepción (1977). “La conquista del desierto y la distribución de la tierra. Las leyes de 5 y 16 de octubre de 1878”, en Tercer Congreso de Historia Argentina y Regional, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, pp. 65-76.

<sup>15</sup> Ameghino, Florentino (1984). *Las secas y las inundaciones en la provincia de Buenos Aires. Obras de retención y no de desagüe*, La Plata, Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires. Edición original en 1884.

<sup>16</sup> Hemos trabajado el tema en D'Agostino, Valeria y Banzato, Guillermo (2015). “Funcionarios y políticas sobre el territorio en la Provincia de Buenos Aires. El Departamento de Ingenieros, 1875-1913”. Decimoquinto Congreso de

si entendemos que el Estado no está “aislado”, comprenderemos cómo para encargarse exclusivamente de la gestión de las obras hídricas se constituyó una agencia que, si bien pertenecía al organigrama del Ministerio de Obras Públicas, estaba conformada por los propietarios afectados por la crecida recurrente de las aguas, quienes deberían solventar económicamente los trabajos de canalización de los que serían los principales beneficiados. De esta manera, las dirigencias políticas lograron cooptar a propietarios de la zona afectada con el fin de gestionar las obras. No se nos escapa que algunos de estos grandes estancieros, como Ezequiel Ramos Mejía, además eran hábiles políticos que participaron en carteras ministeriales del gobierno nacional, tanto como formaban parte de la Sociedad Rural Argentina. Sin embargo, que tuvieran vinculaciones con el poder político y la organización que nucleaba a muchos de ellos, no necesariamente los hacía representativos del conjunto de los propietarios de la región, vistos los intentos de algunos (como José Crotto, también de la Sociedad Rural y fundador de la UCR), por anular la ley de 1895 que les imponía un tributo que consideraban inequitativo y la resistencia a pagarlo una vez que la Corte Suprema determinó que el estado tenía potestad para imponerlo.<sup>17</sup> Este doble comando en la gestión de la obra pública, con el Departamento de Ingenieros encargado de las cuestiones técnicas y la Dirección y Administración de Desagües controlando la relación con las empresas que llevarían a cabo los trabajos y con los particulares afectados, permaneció hasta mediados de los años 1930s.

A las complicaciones en la recaudación del impuesto específico que auxiliara a los fondos públicos, se sumaron las de las empresas constructoras que reclamaban mayores costos ante las dificultades del terreno que, si bien previsible como decían los ingenieros de las agencias estatales, solían retrasar los trabajos o decididamente abandonarlos. Un aprendizaje en el que poco a poco parece que el estado provincial tuvo que ir armándose de herramientas y técnicos para dar continuidad a las obras, aumentando el presupuesto y algunas veces pagando más por metro cúbico que cuando lo hacían los particulares. De todos modos, los más de 1.000 km de canales construidos para desagotar la cuenca del Salado no dieron los resultados esperados, parte de la traza fue inaugurada en junio de 1912 por el presidente Roque Saenz Peña<sup>18</sup> y aunque continuó la construcción, la provincia se inundó en agosto de 1913 marcando el rotundo fracaso de la medida.

En los años siguientes, hasta 1940, los debates entre los ingenieros hidráulicos no llegaron a un consenso suficiente como para reparar las obras llevadas adelante bajo el criterio del desagüe por canalización. Los sucesivos gobiernos decidieron aferrarse a justificar los grandes gastos realizados

---

Historia de los Pueblos de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 23 y 24 de abril. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4113/ev.4113.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4113/ev.4113.pdf).

<sup>17</sup> Palacios, Paula y Piccinini, Daniel (2000). Frontera y conflicto ambiental en el Buenos Aires del proceso agroexportador: Las inundaciones del Salado. *Segundas Jornadas Platenses de Geografía*, La Plata: Universidad Nacional de la Plata.

<sup>18</sup> ROPBA, 1912, Mensaje del Gobernador, pp. 606-609.

y a una obra que no dio los resultados esperados, sin atinar a desarrollar alguna de las alternativas que se proponían desde los saberes especializados. Parece haber una cierta correlación entre este fracaso del área de hidráulica y el lugar cada vez menos destacado en los presupuestos de sueldos y gastos provinciales, en detrimento, entre otras, del área de Puentes y Caminos u Obras Sanitarias que se desprendieron de ella. No obstante, los gastos especiales para obras de canalización se llevaron la mayor parte de los montos asignados y aportaron al endeudamiento interno del tesoro provincial. Téngase en cuenta que sólo en el año 1912-1913 se había erogado el equivalente de un presupuesto de sueldos y gastos de todo el Ministerio de Obras Públicas y para 1915 la suma era equivalente a todo el presupuesto provincial de sueldos y gastos. Una parte sustancial de las obras se pagó con empréstitos, por lo tanto, el aporte de los propietarios a través del impuesto especial fue significativamente menor al que las autoridades provinciales esperaban.

Para un diálogo interprovincial, digamos que en Mendoza, los trabajos para el aprovechamiento de la ciénaga del Bermejo se consolidaron entre finales del siglo XIX y 1930, coincidiendo con el aumento la producción vitivinícola, la mayor inversión estatal, la aparición de agencias del estado especializadas y la inmigración, en tanto, la construcción de la red de desagües de General Alvear requirió del esfuerzo de los empresarios y políticos locales con el fin de convencer a las autoridades provinciales de la necesidad y beneficios de la obra pública, consiguiendo algunas medidas parciales, pero no de fondo al menos hasta mediados del los años '20.<sup>19</sup> En el caso de Santiago del Estero, se ha documentado que para el período 1853-1893 las precipitaciones fueron inestables pero creciendo hacia el final, provocando una gran inundación en 1890, en la que se unieron las aguas de los ríos Dulce y Salado, en cambio el período siguiente, hasta inicios del siglo XX fue de grandes sequías.<sup>20</sup> Para este período hemos trabajado la formación de villas cerca de la capital de la provincia, irrigando las tierras por una serie canales, como el de la Cuarteada, cuya construcción también tuvo sus bemoles, puesto que su primera construcción, sin compuertas, empeoró las condiciones en la primera inundación.<sup>21</sup>

Volviendo al proyecto de canales navegables en Buenos Aires, tuvo apoyo político, aún con fuertes críticas, hubo estabilidad en la gestión puesto que el Ministro de Obras Públicas Ángel Etcheverry permaneció en el cargo desde que la obra se puso en marcha, durante la gobernación de Ugarte, y aún después que se paralizara, en el período de Bernardo de Irigoyen. Del mismo modo, Benjamín

---

<sup>19</sup> Prieto, et. al., 2012; Martínez Jurczynszyn, Carina (2013). Política y obra pública en las orillas. La problemática de la construcción de la red de desagües rurales en la Colonia Alvear, Mendoza (1910-1925). *Estudios Rurales*, 3(5). Recuperado a partir de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/4052>.

<sup>20</sup> Herrera, Roberto; Prieto, María del Rosario y Rojas, Facundo (2011). "Lluvias, sequías e inundaciones en el Chaco semiárido argentino entre 1580 y 1900". *Revista de la Junta Provincial de Estudios Históricos de Santa Fe*, LXIX, 173-200.

<sup>21</sup> Rossi, María Cecilia y Banzato, Guillermo (2013). *Tierra y sociedad en Santiago del Estero. El antiguo Matará, siglos XVII a XX*. Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia (en prensa).

Sal estuvo como presidente del Departamento de Ingenieros entre 1901 y 1913. Si bien se ha planteado que la presión de las compañías de ferrocarriles habría incidido para abandonar la obra, es menester buscar pruebas más contundentes que el crecimiento de las vías férreas. Las dificultades que impidieron su concreción pueden encontrarse, más bien, en los imponderables de la naturaleza sobre la que se estaba operando y en el nivel de gestión tanto privada como pública. En cuanto a los primeros, que ocasionaron retrasos y pérdidas de materiales es notable que no se hubieran previsto, siendo recurrentes en la región. No obstante, habrá que estudiar los fundamentos técnicos en comparación con lo que ya se sabía sobre la hidrografía provincial. Por ejemplo, nos preguntamos cómo no se consultaron las notas de los agrimensores que al haber medido una y otra vez distintas partes de la provincia conocían la recurrencia de sequías e inundaciones. Por ejemplo, la Oficina Meteorológica Argentina, dependiente del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública había sido creada en 1872, durante la presidencia de Sarmiento. Cuando se decidió trasladar la Oficina Meteorológica Argentina de Córdoba a Buenos en 1901, en la ciudad estaban disponibles más de 40 años de estadísticas pluviométricas de modo que los ciclos climáticos se conocían.<sup>22</sup> Con respecto a la gestión privada, teniendo en cuenta que la oferta de la empresa ganadora fue apenas un poco más económica que la más elevada, quizás hubo un cálculo demasiado conservador en los empresarios, que no tuvieron en cuenta los problemas que acarrearía el aumento de costos debido a la competencia con la producción agrícola-ganadera de la región por la disponibilidad de la mano de obra y los transportes, que ante el incremento de la demanda se elevaban los salarios y fletes en forma estacional. No parece que sus quejas sobre el encarecimiento de los materiales estuvieran en relación con un período en que el crecimiento económico no estaba generando alta inflación.

Por el lado de la gestión pública, la rigidez de la normativa para contaduría, que impedía modificar los presupuestos y la tardanza en algunos pagos provocaron discrepancias con el constructor que se tornaron insalvables al haberse agotado el presupuesto previsto sin que se hubiera terminado la obra. Finalmente, los problemas en torno a los estudios técnicos y de factibilidad, que permanecen aun abiertos, tuvieron un peso significativo en la paralización de las obras. La oposición del ingeniero Luis Huergo y la discrepancia entre el grupo de ingenieros que intervinieron en las obras y los que hicieron las mediciones en 1907-1908, parece que tuvieron un peso más fuerte en las dudas del poder ejecutivo acerca de cómo seguir. El hecho de que ante la inundación de 1913, en que el agua sobra, hubiera dado lugar a un nuevo intento por reiniciar la obra indica que el tema era motivo de debate.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, se formaron comisiones de notables de cada partido por donde pasaría el canal, con el fin de que consiguieran la donación de los propietarios de

---

<sup>22</sup> Agüero, Daniel (2012). "Orígenes del Observatorio Central Buenos Aires". [http://www.smn.gov.ar/huims/proyectos/2012/Agüero\\_2012\\_1.pdf](http://www.smn.gov.ar/huims/proyectos/2012/Agüero_2012_1.pdf), consultado el 30 de agosto de 2012.



los campos para abaratar costos al erario provincial. El resultado no fue todo lo alentador que se había esperado pues hubo tantos dueños de campos que negociaron expropiaciones como donantes del espacio que entregarían. En definitiva, el Estado perdió unos 5 millones de pesos invertidos (que equivalían al 30% del presupuesto de sueldos y gastos de la provincia para el año 1910). La obra quedó inconclusa formando parte hoy de la memoria colectiva de la región y del Ministerio de Obras Públicas como uno más de los fracasos de las políticas públicas.

## **La persistencia de las inundaciones y de los fracasos en políticas públicas, 1980-2015**

Como dijimos, entre la década de 1930 y la de 1970 hubo un período más seco en el que el tema de la gestión de los recursos hídricos fue perdiendo relevancia.<sup>23</sup> Para el ciclo húmedo en el que estamos actualmente voy a apoyarme en unos pocos trabajos de especialistas en sociología, geografía e hidráulica (entre los muchísimos que abordan el problema de las inundaciones), pues hasta ahora no he encontrado estudios históricos sobre la gestión de los recursos hídricos en la provincia de Buenos Aires para este período, sólo ofreceré algunos ejemplos que me permiten realizar un análisis de la falta de políticas públicas en el largo plazo.

La inundación de 1985 afectó al oeste de la provincia, provocando la desaparición del pueblo de Epecuén y casi se lleva también a la ciudad de Pehuajó, como mencionamos al inicio. Las obras realizadas sin un plan integral, para dar rápida respuesta al afán de los propietarios para desagotar sus campos, como el canal Ameghino, confluyeron con precipitaciones anormales que saturaron la capacidad de escurrimiento de los suelos.<sup>24</sup> Digamos aquí que el gobernador Armendáriz equivocó el modo y el lugar para manifestar la opinión que da título a esta conferencia, pero reaccionó rápidamente gestionando u\$s 125 millones integrados por un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y apoyo estatal, con los que se planteó el Plan Maestro de Ordenamiento Hídrico y la rectificación de la desembocadura del Río Salado, además se programó una futura canalización en 100 km. Entre 1992 y 1995 las inundaciones volvieron a la zona, se instaló una estación de bombeo en la laguna Cochicó, se realizaron defensas urbanas y se integraron las lagunas en un mismo sistema.<sup>25</sup> En el caso de las inundaciones en 16 partidos en la provincia en 1993, un estudio

---

<sup>23</sup> Scarpati, Olga Eugenia y Capriolo, Alberto D. (2013). Sequías e inundaciones en la provincia de Buenos Aires (Argentina) y su distribución espacio-temporal. *Investigaciones geográficas*, 82, 38-51. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0188-46112013000300004&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0188-46112013000300004&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

<sup>24</sup> Caputo y Herzer, 1987, p. 248-249.

<sup>25</sup> <http://www.revistaanfibia.com/cronica/epecuen-jamas-se-inundaria/>; Di Santi, M. (2012, septiembre 25). "Inundaciones: ¿qué se hizo y qué queda por hacer?" <http://www.chequeado.com/el-explicador/1266-inundaciones-ique-se-hizo-y-que-queda-por-hacer.html> Miraglia, Marina (2010). Historia ambiental de la Cuenca de las Encadenadas del oeste de la provincia de Buenos Aires y del partido de Adolfo Alsina. 1810-1995. *Espacios*, pp. 28-35.

de las declaraciones de funcionarios en medios de prensa destacó que sus respuestas y explicaciones sobre sus políticas, tanto en el nivel nacional como en el provincial, se ocupaban de la coyuntura, sin denotar planificación en el mediano y largo plazo, es decir, ni más ni menos que cien años antes, según hemos visto.<sup>26</sup> Es más, se identificaron conflictos en diferentes niveles de gestión, entre intendentes de los diferentes partidos (en el sentido administrativo y político), entre las autoridades municipales y las provinciales y entre los funcionarios provinciales y la sociedad civil de las comunas.<sup>27</sup> Luego de la implementación parcial del Plan Maestro Integral, se volvieron a inundar los campos en 2012, 2014 y este año. Nuevamente, los objetivos se centraron únicamente en la obra hídrica, entre 2004 y 2008 los aportes de la provincia concretaron los dos primeros tramos, pero los siguientes, en manos de la nación, no se concretaron.<sup>28</sup>

Pero no solamente la falta de políticas públicas para la gestión del recurso hídrico se siente en el campo. En las ciudades la desidia estatal y la especulación inmobiliaria son la fórmula ideal para empeorar por obra humana el natural problema del exceso de agua. No todas las actuales inundaciones tienen su origen, exclusivamente, en eventos naturales que las escasas obras hídricas no pueden contener. Se están estudiando minuciosamente los efectos de la urbanización de los humedales en la desembocadura del río Luján, por el afán de unos pocos de salir del living de su casa para subirse a un yate. Campos bajos, inundables, que absorbían el exceso hídrico y debían conservarse como ecosistemas estratégicos, fueron comprados para desarrollar unas 60 urbanizaciones acuáticas.<sup>29</sup> En un proceso que se remonta a los años 1960s y se intensifica en los 1990s, la propiedad privada se fue imponiendo a los bienes comunes a medida que los intereses inmobiliarios y financieros fueron consiguiendo que el estado, en sus niveles municipal y provincial, flexibilizara los controles.<sup>30</sup> Estas urbanizaciones, al subir la cota con rellenos se convirtieron en diques para las aguas que, obturada su salida natural, se acumulan inundando las

---

<sup>26</sup> Natenzon, Claudia; Pereira, Sandra; Calvo, Anabel; Sabassi, Fabián y Miraglia, Marina (1997). Inundaciones, producción agropecuaria y agentes sociales de la cuenca del Río Salado, Provincia de Buenos Aires. En *Quaderno Programma Emergenze di Massa*, 97. Gorizia: ISIG. Recuperado a partir de <http://www.pirna.com.ar/files/pirna/PUB-Natenzon-Pereira-Inundaciones-Produccion%20agropecuaria%20y%20agentes%20sociales%20en%20la%20cuenca%20del%20rio%20Salado.pdf>

<sup>27</sup> Gurevich, Raquel (1995). "Inundaciones en el sistema de las Lagunas Encadenadas". *Desastres y Sociedad*, 3(5), 29-43.

<sup>28</sup> Di Santi, M. (2012, septiembre 25). "Inundaciones: ¿qué se hizo y qué queda por hacer?" <http://www.chequeado.com/el-explicador/1266-inundaciones-ique-se-hizo-y-que-queda-por-hacer.html>.

<sup>29</sup> Pintos, Patricia (2009). "Hacia un urbanismo prescindente del Estado. Reflexiones acerca de los actores, los marcos normativos y los sistemas de actuación en la producción de urbanizaciones cerradas polderizadas en la cuenca baja del río Luján". *XI Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía*, 12 y 13 de noviembre, La Plata. [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.820/ev.820.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.820/ev.820.pdf)

<sup>30</sup> Pintos, Patricia (2012). "Las opacidades del urbanismo privado y el rol del Estado. Elementos para la reflexión en la producción de megaurbanizaciones cerradas en la cuenca baja del río Luján, RMBA", en Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín (Eds.), *Actas del Congreso Internacional "América Latina: La autonomía de una región"* (pp. 782-795). Madrid: Trama editorial / CEEIB. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00875398/document>; Ríos, Diego (2012). "Prólogo", en Pintos, Patricia y Narodowski, Patricio. *La privatopía sacrílega: Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.

ciudades río arriba. Si a esta anomia urbanística,<sup>31</sup> se le suma un régimen de precipitaciones excepcional y la construcción de canales clandestinos en el área rural, el resultado es una inundación como la de este último invierno que fue una de las peores en toda la cuenca del río Luján.<sup>32</sup>

En el caso de La Plata, el 2 de abril de 2013 se conjugaron una tormenta extraordinaria por la cantidad de agua caída en unas pocas horas, los escasos controles a una urbanización que deja cada vez menos superficie de escurrimiento, y medio siglo de ausencia de obra hidráulica de importancia. Podía preverse? Si nos vamos un siglo atrás en el tiempo, el crecimiento de las ciudades de la provincia llevó a que se considerara su situación en cuanto al riesgo de inundación. En 1902, se realizó una obra de saneamiento del arroyo del Gato, pues no estaba cumpliendo con su función de transportar el agua de lluvia, con peligro para la salud de la población de diferentes barrios.<sup>33</sup> Diez años después, se habían realizado obras de canalización en “el curso inferior del arroyo del Gato, y con el fin de facilitar la salida de las aguas pluviales de esta ciudad, se efectuaron trabajos de ensanche y rectificación en más de 700 metros lineales”, al año siguiente se había contratado la construcción de un conducto cerrado de aguas pluviales para el noreste de la ciudad hasta el arroyo Pérez y en 1915 se proyectaba mejorar el volumen de agua desagotado por el arroyo El Pescado hacia el sur del partido de La Plata.<sup>34</sup> Como se aprecia, nos encontramos con una de las pocas políticas de mediano plazo. Pero además se estaban proyectando obras de desagüe en buena parte de los asentamientos poblacionales de la cuenca del río Salado, las lagunas del oeste de la provincia y en las ciudades de la costa del río Paraná y el océano Atlántico.<sup>35</sup> Quienes gestionaban hace un siglo conocían los problemas de escurrimiento y algo hicieron. Lamentablemente la memoria colectiva no ha conservado esta información más que en los mensajes de los gobernadores y es escasa, si no nula, la capacidad de las instituciones para rescatar lo hecho en períodos anteriores.

---

<sup>31</sup> Pintos, 2009

<sup>32</sup> Rodríguez, Carlos (2015, agosto 13). “Esto ocurre cuando decide el mercado. La geógrafa Patricia Pintos desmenuza las causas de las inundaciones en la provincia”. *Página12*. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-279277-2015-08-13.html>; “Inundaciones: claves para entender en qué estamos sumergidos”. (2015, agosto 15). Recuperado a partir de <http://www.lavaca.org/notas/inundaciones-claves-para-entender-en-que-estamos-sumergidos/>; Malagnino, Eduardo (s. f.). Geomorfología y peligrosidad geológica en el valle del río Luján y el Impacto de las modificaciones antropogénicas sobre su planicie de inundación. <http://www.aapescobar.com.ar/wp-content/uploads/2014/12/Estudio-Malagnino-Anexo Informe sobre peligro de inundacion valle Rio Lujan11.pdf>

<sup>33</sup> ROPBA, 1902, p. 287.

<sup>34</sup> ROPBA, 1912, p. 599; ROPBA, 1913, pp. 512-513.; ROPBA, 1915, Mensaje del Gobernador, p. 420

<sup>35</sup> Banzato, Guillermo (2014a). “Políticas públicas ante el cambio climático en un contexto de crecimiento económico: construcción de una agencia estatal para paliar las inundaciones en la provincia de Buenos Aires, 1870-1910”. IV Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Bogotá, 23 al 25 de julio. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.3465/ev.3465.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.3465/ev.3465.pdf); Banzato, Guillermo (2014b). “Los presupuestos del estado en la provincia de Buenos Aires para afrontar las inundaciones de los campos, 1910-1930”. XXIV Jornadas de Historia Económica. Rosario, 1 al 3 de octubre. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4109/ev.4109.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4109/ev.4109.pdf).

En 2005 un trabajo del área de geografía de nuestra facultad había relacionado la mayor cantidad de inundaciones en la ciudad a la acción antrópica.<sup>36</sup> En este siglo la ciudad se había inundado en 2002, también en 2008, el año anterior como resultado de un convenio entre la UNLP y la Municipalidad se conoció un voluminoso informe en el que se analizó el funcionamiento de los desagües y se hicieron una serie de recomendaciones para obras hidráulicas, un diagnóstico ambiental del curso principal del arroyo del Gato, realizaron modelizaciones que permiten evaluar diferentes variables de la capacidad de resiliencia de la ciudad ante eventos climáticos extremos y se desarrollaron las bases de un sistema de alerta contra inundaciones.<sup>37</sup> También desde el área de geografía se había advertido sobre el uso del suelo con abundancia de asentamientos precarios sobre las márgenes del arroyo El Gato, que están en riesgo.<sup>38</sup> Nada se hizo, pero el intendente Bruera a pocos días de la desgraciada jornada del 2 de abril de 2013 cargó en Dardo Rocha el peso de la culpa por la inundación en La Plata: “Pasamos de ser la ciudad pensada a decirle al fundador que la hizo mal y tendría que estar más alta”.<sup>39</sup> La escala de las obras necesarias sólo puede ser financiada con fondos que exceden la escala municipal, así que la desidia alcanza a las autoridades provinciales y nacionales. También fueron tardías y desorganizadas las respuestas institucionales a la catástrofe, a tal punto que tuvo que intervenir un juez para que hubiera un cálculo más o menos aproximado de víctimas fatales.<sup>40</sup> Debe destacarse el esfuerzo realizado por la Universidad Nacional de La Plata en la emergencia y también en la decisión, conjuntamente con el CONICET, de financiar proyectos de investigación orientados, cuyas principales características consisten en que los equipos deben ser interdisciplinarios, tienen que proponer acciones de aplicación inmediata y sus aportes deben ser adoptados por la comunidad. Sobre esta cuestión estamos trabajando en los barrios que rodean los canales del puerto La Plata entre Berisso y Ensenada y en la cuenca del arroyo Maldonado, al sur de la ciudad, proponiendo ocho soluciones tecnológicas en una agenda de gestión ambiental del territorio.<sup>41</sup> Las primeras búsquedas bibliográficas nos permiten detectar que ambos espacios están invisibilizados, no solo en el relato histórico, sino también en las gestiones municipales y

<sup>36</sup> Scarpatti, Olga Eugenia y Benítez, Mirela (2005). Las inundaciones en la ciudad de La Plata. Su análisis en relación con las precipitaciones durante las últimas décadas del siglo XX. *Geograficando*, 1(1), 111-121.

[http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3508/pr.3508.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3508/pr.3508.pdf).

<sup>37</sup> Romanazzi, Pablo Gustavo y Urbiztondo, Arturo J. (2007). *Estudios hidrológicos - hidráulicos - ambientales en la cuenca del arroyo del Gato*. <http://hdl.handle.net/10915/27074>; Romanazzi, Pablo Gustavo (2015). “Modelos hidráulicos para inundaciones en áreas urbanas”. *III Jornadas de Cloud Computing & Big Data*, La Plata, 29 de junio al 3 de julio. <http://hdl.handle.net/10915/46594>.

<sup>38</sup> Benítez, Mirela; Botana, María Inés; Galarza, Laura y Pérez Ballari, Andrea (2007). Transformaciones territoriales en áreas de riesgo de inundación. El caso del Arroyo El Gato. Partido de La Plata. Período 1980-2004. *Geograficando*, 3(3). [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3673/pr.3673.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3673/pr.3673.pdf).

<sup>39</sup> <http://www.lettrap.com.ar/blog/2013/04/10/bruera-inaugura-sesiones-en-el-concejo-despues-de-la-inundacion/>.

<sup>40</sup> <http://pasado.eldia.com/edis/20140325/Arias-dice-inundacion-abril-murieron-personas-20140325181617.htm>

<sup>41</sup> Proyecto de Investigación Orientado 2014-2015 (UNLP-CONICET) “Estrategias para la gestión integral del territorio. Vulnerabilidades y Procesos de Intervención y Transformación con Inteligencia Territorial. Métodos y técnicas científicas ambientales, sociales y espaciales: Dos casos en el Gran La Plata”, dirigido por los Dres. Horacio Bozzano y Jorge Sambeth.

provinciales. Según los testimonios de los vecinos, la contaminación de los canales es de larga data, se ha incrementado en los últimos años y se le ha sumado la contaminación del aire y el ruido que generan las empresas petroquímicas instaladas allí. En tanto en el Maldonado, una desordenada expansión urbana llevó los asentamientos precarios hasta los bordes mismos del arroyo, cuyas aguas también están contaminadas, siendo una de las zonas más afectadas por las inundaciones.

Nuestra propuesta trata de aportar desde el análisis histórico a las herramientas conceptuales de la geografía, con la Inteligencia Territorial como método de abordaje, a partir de la “co-construcción simultánea de personas en sujetos y de espacios en territorios, mediados por la co-construcción de ideas en proyectos”, desde una “perspectiva de acción solidaria, cooperativa y complementaria” entre gestores públicos, ciudadanos, empresas y científicos.<sup>42</sup>

## **Cierre: Más investigación para una mejor gestión**

En definitiva, encontramos una constante secular en la gestión hídrica en la provincia de Buenos Aires, consistente en la escasa relación entre los saberes y las políticas públicas. Cómo acercar esas posiciones es una tarea política, pero también intelectual, estudiar esta cuestión implica aportar elementos para una mejor gestión del territorio. Como plantearon Caputo y Herzer hace casi treinta años “Se supone que el fenómeno existe, que es parte del sistema y que hay que convivir organizadamente con él y enfrentarlo de tal forma que impacte lo menos posible”.<sup>43</sup> Entonces, si aplicamos una parte de nuestros recursos humanos y económicos al estudio interdisciplinario en clave de Inteligencia Territorial, seguramente podremos hacer un aporte significativo para que aprendamos a “convivir con el agua”.

---

<sup>42</sup> Bozzano, Horacio (2012). Introducción. En: Bozzano, Horacio (dir). *Inteligencia territorial: teoría, métodos e iniciativas en Europa y América Latina*. La Plata: Edulp, pp. 11-28.

<sup>43</sup> Caputo y Herzer, 1987, p. 255.