



## **La Emergencia Agropecuaria como entramado tecnopolítico: sequías e inundaciones en la Cuenca Baja del Río Salado (provincia de Buenos Aires, Argentina, 2020-2025)**

María Agustina Arrién<sup>(\*)</sup>

ARK-CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s24690732/bakx5vzge>

### **Resumen**

*Este artículo analiza el área de Emergencia Agropecuaria (EA) y su aplicación en la Cuenca Baja del Río Salado entre 2020 y 2025, concebida como un entramado tecnopolítico donde interactúan tensiones, negociaciones y saberes entre técnicos, asociaciones agrarias y funcionarios. A partir de un enfoque cualitativo basado en el análisis de leyes (10.390 y 26.509), informes del INTA y de la CEDABA, y doce entrevistas a actores institucionales, se identifican tres ejes: la tensión entre saber experto y decisión político-administrativa; las dinámicas de presión y negociación de las entidades agrarias; y la persistencia de lugares comunes, como la memoria de desastres pasados. Se concluye que la EA configura un espacio de intervención que incorpora los desastres como parte de la normalidad productiva, concibiéndolos al mismo tiempo como sucesos disruptivos y extraordinarios.*

**Palabras clave: Emergencia Agropecuaria; Ganadería; Desastres; Sequías; Inundaciones.**

### **Agricultural Emergency as a technopolitical framework: droughts and floods in the Lower Salado River Basin (Buenos Aires province, Argentina, 2020-2025)**

### **Abstract**

*This article analyzes the Agricultural Emergency (AE) framework and its implementation in the Lower Salado River Basin between 2020 and 2025, conceived as a technopolitical network where tensions, negotiations, and forms of expertise converge among technicians, agricultural associations, and government officials. Drawing on a qualitative approach based on the analysis of laws (10.390 and 26.509), reports from INTA and CEDABA, and twelve interviews with institutional actors, three key dimensions are identified: the persistent tension between expert knowledge and political-administrative decision-making; the dynamics of pressure and negotiation exerted by agricultural entities; and the endurance of shared narratives such as the collective memory of past disasters. The study concludes that the AE framework constitutes a space of intervention that integrates disasters as part of productive normality while simultaneously conceiving them as disruptive and extraordinary events.*

**Keywords: Agricultural Emergency; Livestock; Disasters; Droughts; Floods.**

<sup>(\*)</sup> Licenciada en Historia (Universidad Nacional de Quilmes); Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires); Doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Quilmes). Becaria doctoral (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Centro de Estudios de la Argentina Rural, Universidad Nacional de Quilmes). Programa de financiamiento (Universidad Abierta Interamericana). Argentina. Email: [agus.arrien@gmail.com](mailto:agus.arrien@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9003-2556>



## **La Emergencia Agropecuaria como entramado tecnopolítico: sequías e inundaciones en la Cuenca Baja del Río Salado (provincia de Buenos Aires, Argentina, 2020-2025)**

### ***Introducción***

No existe una definición única de desastre. Sin embargo, casi todas las aproximaciones coinciden en entenderlo como alteraciones profundas (a veces incluso la destrucción) de las funciones vitales de un territorio, seguida por un período de recuperación que busca restablecer el orden previo (Hollis, 2022). Esas alteraciones no ocurren en el vacío, sino que tienen lugar en territorios con dinámicas hidrosociales concretas. En la Cuenca Baja del Río Salado (CBRS), por ejemplo, el agua obedece a la lógica de la llanura. La pendiente casi imperceptible retrasa el escurrimiento superficial y, en cambio, favorece procesos verticales como la infiltración y la evapotranspiración (Kruse y Zimmermann, 2002). De ese comportamiento hídrico (sumado a las tendencias climáticas de la región) emergen los ciclos recurrentes de sequías e inundaciones que marcan los ritmos de la cuenca.

Sin embargo, sería un error explicar los desastres solo por la geografía o el clima. En el fondo, lo que se manifiesta son vulnerabilidades estructurales que afectan de manera desigual a ciertos grupos sociales, sobre todo cuando sus espacios de vida o de trabajo se encuentran en zonas de riesgo. Así, más que episodios aislados, las sequías y las inundaciones pueden pensarse como procesos de larga duración y lenta gestación (Arrién, 2023), cuyas raíces se hunden tanto en la dinámica hidrogeomorfológica como en las condiciones sociales que definen, una y otra vez, quiénes resultan más expuestos.

La recurrencia y el impacto de sequías e inundaciones en la provincia de Buenos Aires convirtieron la dinámica particular de los flujos de agua en un problema público (Arrién, 2025). En ese marco, distintos grupos sociales comenzaron a demandar una gestión específica por parte del Estado. Como señalan Oszlak y O'Donnell (1995), las acciones (y también las omisiones) de los Estados frente a cuestiones problematizadas socialmente constituyen lo que entendemos como políticas públicas. En este sentido, a partir de 1975 las autoridades provinciales institucionalizaron una modalidad particular de intervención sobre el problema del agua a través de la creación de un marco normativo específico: la Ley de Emergencia Agropecuaria. Dicha normativa estableció una serie de beneficios y mecanismos de asistencia destinados a los productores afectados por distintos tipos de desastres, entre ellos, las sequías y las inundaciones.

En este trabajo proponemos que la Emergencia Agropecuaria (en adelante, EA) no solo consiste en una ley específica, sino que configura un entramado tecnopolítico orientado a reestablecer la normalidad productiva tras un evento considerado desastroso. El concepto de entramado tecnopolítico es operacionalizado a partir de tres dimensiones que se entrelazan. En primer lugar, la arquitectura normativa, conformada por la Ley provincial 10.390 y la Ley nacional 26.509, que fija los umbrales de afectación (50 % para Emergencia y 80 % para Desastre), define a los beneficiarios y determina los tipos de asistencia disponibles. En segundo lugar, los actores y sus roles, entre los que se encuentran los técnicos del INTA, los funcionarios municipales, provinciales y nacionales, y los representantes de las asociaciones rurales. Finalmente, las dinámicas de interacción, que son las prácticas cotidianas donde la norma cobra vida y que se expresan en tensiones (como la disputa entre saber técnico y decisión política), en negociaciones (como la presión de las entidades agrarias) y en lugares comunes compartidos (como las memorias de desastres pasados). Así, la EA deja de ser una política puramente administrativa para pensarse como un espacio dinámico donde se cruzan el saber experto, las reglas formales y las demandas que emergen desde el territorio en momentos de crisis. En este sentido, la creación y el funcionamiento del entramado no solo representa el reconocimiento de las crisis particulares en los distintos espacios productivos primarios por parte de las autoridades gubernamentales, sino que también refleja la interconexión entre la producción ganadera y la gestión del agua como amenaza o peligro (Casparri, Fusco y García Fronti, 2014; Moretto *et al.*, 2019).

El estudio de la EA en Argentina se ve atravesado por una mirada centrada en la evaluación de la eficacia de las políticas públicas en torno a desastres. En este sentido, el trabajo de Casparri, Fusco y García Fonti (2014) analizan los límites del sistema nacional, subrayando la vulnerabilidad de

los pequeños productores frente a distintos procesos de desastre. A su vez, el escrito de Fernández y Easdale (2022) define los parámetros nacionales para la gestión de riesgos de desastres agropecuarios, retomando los orígenes de la legislación a nivel nacional y sus sucesivas modificaciones. Por otro lado, el trabajo de Acuña (2017) pone énfasis en las limitaciones del sistema jurídico provincial actual para mitigar los impactos que ocasionan los desastres en la producción primaria. Si bien estos trabajos pormenorizan el análisis del plano normativo o se enfocan en diagnósticos sobre la ineficiencia del sistema, no se adentran allí donde las normas toman cuerpo, se negocian y se tensan y/o adaptan. Este trabajo parte de la idea de que en esta zona de fricción entre la norma y su aplicación se produce un entramado tecnopolítico que no ha sido atendido y que nosotros nos proponemos estudiar. Para ello, el análisis se orienta a examinar cómo las dinámicas entre los actores clave configuran y definen la operatividad de este entramado. El área de la EA en este artículo se entiende como un mecanismo para activar recursos y asistencia estatales y también como un espacio que conjuga tensiones, negociaciones y lugares comunes entre los diferentes actores involucrados con respecto al agua como problema público y como objeto de políticas públicas. Los técnicos especializados juegan un papel relevante en el diagnóstico y la evaluación de los daños, tanto como en la formulación de propuestas para la gestión de la emergencia. Su experticia es fundamental para, por un lado, determinar el impacto de las sequías y las inundaciones y, por el otro, para dar un fundamento técnico (el cual es ampliamente valorado a nivel social) que legitime las decisiones políticas. Por otro lado, las asociaciones agrarias actúan como intermediarias entre los productores y el Estado en sus distintos niveles, canalizando las demandas de los productores hacia las burocracias estatales. Por último, los funcionarios a nivel local, provincial y nacional ejecutan la normativa vigente en constante diálogo con los demás actores y con las circunstancias políticas a nivel local, provincial y nacional. Entendemos que estas prácticas de colaboración, negociación y tensión entre los actores, enmarcadas en una arquitectura normativa tanto provincial como nacional, producen un entramado tecnopolítico en torno al agua entendida como una amenaza.

Esta investigación sigue un diseño cualitativo orientado a comprender los sentidos, disputas y prácticas que configuran el entramado tecnopolítico de la EA en la CBRS entre los años 2020 y 2025. La selección de este recorte temporal responde, en primer lugar, a la disponibilidad de información sistematizada ya que solo se logró acceder a las distintas publicaciones a partir del 2020. En segundo lugar, a que algunos de los actores entrevistados comenzaron a desempeñar sus funciones en ese lapso y, en tercer lugar, a que el período coincide con una serie de transformaciones que marcaron un punto de inflexión en el funcionamiento del entramado, tales como la gran sequía de 2020-2023 y la modernización de algunos procedimientos administrativos. La elección de la CBRS como caso de estudio no se explica únicamente por la disponibilidad de información, sino también por su valor como territorio en el que las tensiones entre producción, vulnerabilidad estructural y gestión del agua se manifiestan con especial claridad. Si bien el carácter localizado del análisis limita la posibilidad de extrapolar de manera directa los resultados, permite al mismo tiempo adentrarse en una comprensión más rica y matizada de las dinámicas territoriales que moldean este entramado.

El trabajo combina el análisis de la estructura normativa correspondiente, el análisis documental y la recolección de información a partir de entrevistas semiestructuradas. En primer lugar, se analizó la Ley de Emergencia Agropecuaria n. 10.390 de la provincia de Buenos Aires y su decreto reglamentario para luego pasar revista de sus orígenes. Se realizó el mismo procedimiento con la Ley n. 26.509 a nivel nacional, lo cual permitió dar cuenta de los criterios de activación de la emergencia como tecnología de gobierno (Lakoff, 2007). Luego, se realizaron un total de doce entrevistas a actores institucionales clave, entre ellos a cuatro Secretarios y Directores de Producción de la CBRS, dos representantes de Sociedades Rurales locales, un gerente del Banco Provincia con participación en una Comisión Local de Emergencia, un representante de la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) en la Comisión de Emergencia y Desastre Agropecuario (CEDABA) a nivel provincial, un representante del Ministerio de Desarrollo Agrario en la CEDABA, un ex representante de la Comisión Nacional de Emergencia y Desastre Agropecuario (CNEyDA) a nivel nacional y dos técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) encargados de elaborar los informes de emergencia. Las entrevistas fueron conducidas entre septiembre de 2024 y mayo de 2025 en

modalidad presencial y virtual. El objetivo de estos encuentros fue captar la experiencia de los actores y sus percepciones y valoraciones acerca del funcionamiento del entramado de la EA.

La selección de los actores clave se realizó mediante un muestreo intencional, definido a partir de su rol institucional en el entramado. Se procuró abarcar a representantes de los tres pilares identificados: el técnico (INTA), el político-administrativo (funcionarios municipales, provinciales y nacionales) y el de representación sectorial (Sociedades Rurales locales y representantes provinciales de CARBAP). La incorporación del gerente bancario añadió, además, la mirada financiera, indispensable para comprender la implementación efectiva de las medidas crediticias. Las entrevistas fueron transcritas y analizadas a través de un enfoque de codificación temática, identificándose categorías emergentes que aparecían de manera recurrente en los discursos, tales como “tensión técnico-política”, “reticencia del productor”, entre otras. El punto de saturación se alcanzó luego de doce entrevistas, cuando las percepciones sobre las tensiones comenzaron a repetirse con notable frecuencia. Lo mismo ocurrió con las dinámicas de negociación y con ciertos lugares comunes, como la memoria de desastres pasados o la idea de que “es preferible la inundación antes que la sequía”. Esta convergencia de relatos, compartida por funcionarios, técnicos y representantes sectoriales, indicó que ya se contaba con una comprensión lo suficientemente rica y representativa de las dinámicas en juego, volviendo innecesario continuar con nuevas entrevistas para los propósitos de la investigación.

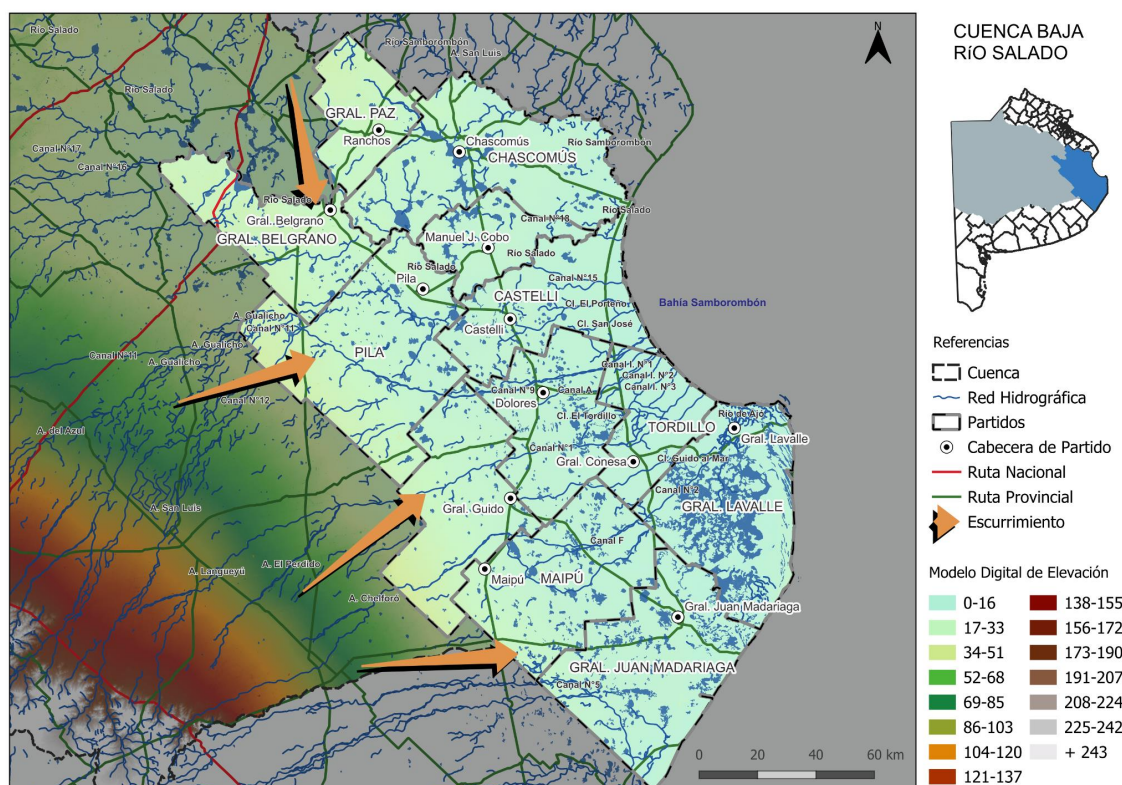
En tercer lugar, se consultaron los informes técnicos elaborados por el INTA de los partidos de Tordillo, Pila y General Lavalle y un informe elevado por la CEDABA al ámbito nacional, la CNEyDA. Posteriormente, se procedió a una triangulación de fuentes, contrastando los testimonios de los distintos actores con el análisis documental de leyes, informes técnicos del INTA, lo que permitió validar y, al mismo tiempo, enriquecer la interpretación de los hallazgos. La variedad de fuentes nos permitió abordar analíticamente a la EA no como una mera instancia normativo-administrativa, sino como un entramado tecnopolítico en el que se conjugan saberes expertos, normas y demandas territoriales al calor de los desastres.

### ***La Emergencia Agropecuaria en la CBRS: arquitectura normativa, instituciones y conformación de un entramado tecnopolítico***

La unidad espacial que se examina en este trabajo (la CBRS, representada en la Figura 1) se localiza dentro de la región de la Pampa Deprimida, la cual abarca la porción centro-oriental de la provincia de Buenos Aires, Argentina. En esta región, las precipitaciones anuales superan los 900 mm y, aunque la mayor parte de las lluvias se concentran en el semestre cálido, el régimen hídrico es isohigro, es decir, las precipitaciones tienden a distribuirse de manera relativamente homogénea a lo largo del año (UIDET Hidrología, 2023). Se trata de una zona caracterizada por una escasa pendiente y un relieve bajo, en cuyo seno discurre el principal curso de agua de la provincia: el Río Salado. Este recorre aproximadamente 700 km desde su nacimiento en la Laguna El Chañar (Santa Fe) hasta su desembocadura en la Bahía de Samborombón, drenando una superficie de 167.110,84 km<sup>2</sup>, lo que representa más de la mitad del territorio bonaerense. La parte baja y cercana a la desembocadura de la cuenca, la CBRS, tiene una red de drenaje natural alterada por intervenciones estructurales parciales que datan de fines del siglo XIX y principios del XX. Estas modificaciones han dado lugar a microcuencas arreicas, es decir, unidades de escurrimiento cerrado que, en condiciones normales, carecen de salida superficial directa y solo logran llegar al mar mediante arroyos o canales artificiales.

La CBRS es un espacio eminentemente ganadero en el que se practican las especializaciones de cría, recría y ciclo completo de ganado bovino (CITAB, 1999), aunque la modalidad predominante es la ganadería de cría. Ante los avances de la agricultura en muchas partes de Argentina y su intensificación en zonas que la han practicado históricamente (como el norte de Buenos Aires, el sur de Santa Fe y sur de Córdoba), la ganadería sufrió un reordenamiento a nivel nacional, convirtiéndose la Cuenca del Salado en la región con mayor concentración de vacas de cría del país. Según los datos del último Censo Nacional Agropecuario de 2018, la Cuenca del Salado concentra el 74,5% del *stock* ganadero bovino provincial, mientras que los partidos que componen la CBRS representan el 16,7% de las existencias de la cuenca en total, y un 12,4% a nivel provincial (Maresca, 2018).

Figura 1. Mapa de la Cuenca Baja del Río Salado



Fuente: elaboración propia

Siguiendo a Favérin y Machado (2019), la heterogeneidad de la actividad ganadera en la Cuenca del Río Salado se encuentra reflejada no solo en los distintos niveles de tecnificación y prácticas de manejo dentro de la actividad de cría, sino también en la capacidad de cada sistema para adaptarse a las condiciones ambientales, económicas y sociales específicas de la región. Es necesario remarcar que, en comparación con las zonas altas o medias de la cuenca (y teniendo en cuenta que estas comprenden partidos como Ayacucho, Azul y Olavarría, que manejan grandes cantidades de *stock* bovino), la CBRS es un espacio de producción ganadera marginal debido a sus limitantes edáficas y a la presencia constante de ciclos de sequías e inundaciones (Cieza, 2020). Esta característica resulta fundamental para comprender las dinámicas locales y debe tenerse en cuenta al analizar la posible transferibilidad de los hallazgos hacia otras regiones ganaderas de mayor consolidación.

La Emergencia Agropecuaria en tanto entramado tecnopolítico (con su arista normativa, su dinámica institucional y la consiguiente conformación de un entramado tecnopolítico) opera en el contexto de producción ganadera reseñado anteriormente. Es necesario aclarar que las tres dimensiones que componen a la EA han sido separadas para facilitar su análisis, pero estas se encuentran profundamente imbricadas en la realidad. Sin embargo, su tratamiento aislado nos permite trazar las especificidades legales, los dispositivos y actores institucionales y las dinámicas entre estos que hacen de la EA un entramado tecnopolítico.

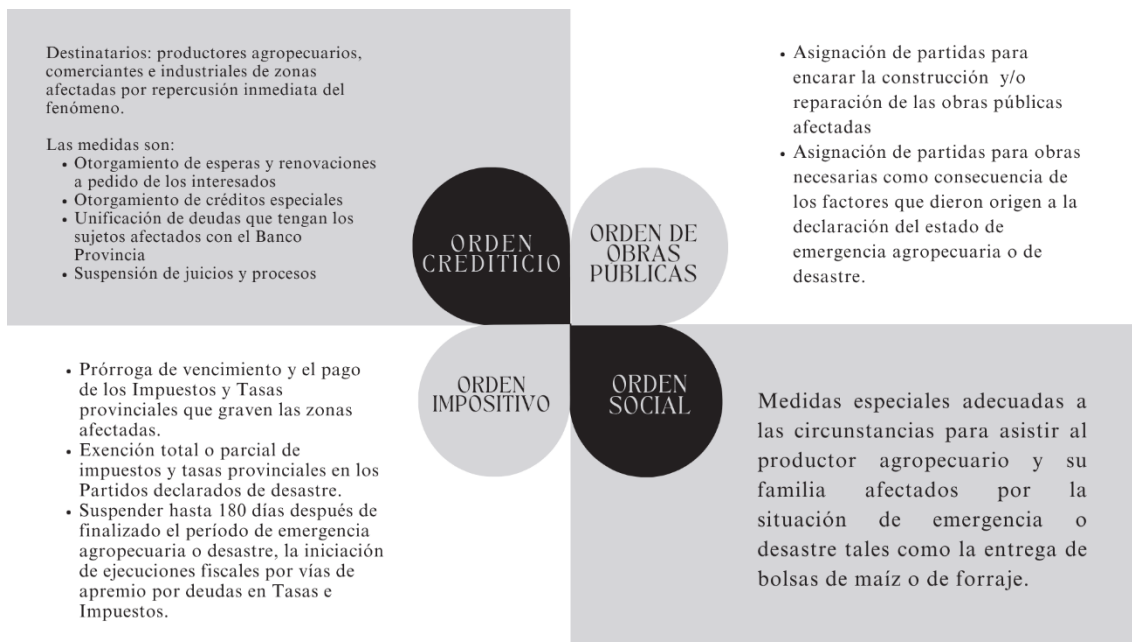
#### *Arquitectura normativa de la Emergencia Agropecuaria*

El entramado de la EA surgió en torno a la Ley 8.394 del 17 de abril de 1975 y su Decreto reglamentario n. 4.044. Luego la Ley de 1975 se derogó en favor de la de abril de 1986 (la Ley

10.390), la cual fue modificada por otras normas relacionadas a la temática.<sup>1</sup> Existe un área de Emergencia Agropecuaria a nivel nacional cuya normativa original también data de 1975, aunque la que primero se sancionó fue la de la provincia de Buenos Aires. El objetivo de la Ley provincial n. 10.390 es establecer un régimen normativo y procedimental para la declaración de la Emergencia o Desastre agropecuario, con la finalidad activar medidas de socorro económico, fiscal, crediticio y técnico para aquellos productores afectados por “factores extraordinarios” que comprometan su capacidad productiva, tales como aquellos de origen climático (sequías e inundaciones), telúrico (terremotos), físico (erupciones volcánicas, incendios a gran escala) o biológico (plagas y enfermedades vegetales o animales de gran alcance).

La Ley de Emergencia Agropecuaria a nivel provincial se despliega en situaciones críticas del agro, del comercio y de la industria que se hayan desencadenado por la repercusión inmediata de estos fenómenos. Esta intervención tiene lugar en cuatro órdenes distintos: el crediticio, el impositivo, el de obras públicas y el social. En la Figura 2 se encuentran detalladas todas las disposiciones que contempla la Ley n. 10.390.

**Figura 2. Medidas de distintos órdenes según Ley provincial n. 10.390 de Emergencia Agropecuaria en vigencia desde 1986**



Fuente: elaboración propia

La ley provincial prevé la creación de una Comisión de Emergencia y Desastre Agropecuario (CEDABA) en el seno del Ministerio de Desarrollo Agrario, encargada de diagnosticar la situación general y de evaluar cada solicitud de declaración. A nivel nacional, la Ley Nacional de Emergencia Agropecuaria n. 26.059, sancionada en 2009, establece el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios. Los criterios de definición y alcance de la ley son casi idénticos a los de la provincial y es por ello que no nos detendremos en su análisis. También se pauta la creación de una Comisión Nacional de Emergencia y Desastre Agropecuario (CNEyDA) integrada por representantes de distintos ministerios, entidades de productores a nivel nacional y representantes de las provincias que solicitan la declaración de la Emergencia/Desastre. Mientras que para el nivel provincial los beneficios impositivos y crediticios son imputados por ARBA (Agencia Recaudadora de Buenos Aires) y el Banco Provincia, los del nivel nacional son imputados por la ex AFIP (Administración Federal de

<sup>1</sup> Desde 1986 la ley ha sido actualizada con las modificaciones introducidas por las Leyes 10.466, 10.533, 10.766, 10.943, 11.467, 12.651, 14.983 y 15.079.

Ingresos Públicos), ahora ARCA (Agencia de Recaudación y Control Aduanero) y el Banco Nación.

La primera declaración de Emergencia/Desastre Agropecuario en la provincia de Buenos Aires fue en 1975 por inundaciones. La situación fue retomada en la revista del Ministerio de Asuntos Agrarios en la que se puede leer que

[e]l gobierno, sensible al sufrimiento de los pobladores bonaerenses, acude en ayuda de los productores en la creencia que con ello se procurará resolver el grave problema social que acarrea en estos momentos la inundación de numerosos distritos de la provincia de Buenos Aires (MAA, 1975, p. 47).

A partir del extracto anterior es posible dar cuenta de algunas cuestiones relativas a la posición histórica del Estado bonaerense con respecto al problema del agua. La frase comienza con la idea de que el gobierno es “sensible al sufrimiento de los pobladores bonaerenses”, lo cual sugiere que hay un reconocimiento de la crisis que enfrentan los productores y las comunidades afectadas por las inundaciones. Empero, es importante cuestionar si esta sensibilidad resultó traducible en acciones efectivas y sostenidas en el tiempo, o si se trató más bien una respuesta reactiva ante la presión de las asociaciones agrarias de peso en la provincia. Retrospectivamente, la segunda es la respuesta correcta ya que la respuesta estatal, tanto a nivel provincial como nacional, se articuló siempre en clave *ex post*, bajo un modelo de intervención centrado en la asistencia contingente al productor más que en la atención de las condiciones estructurales que producen vulnerabilidad y exposición a los desastres. Por otro lado, también se menciona que es el gobierno quien “acude en ayuda de los productores”, lo que implicó la inauguración de un marco institucional y normativo que permitió a las autoridades provinciales intervenir en situaciones de emergencia productiva. Por último, la frase destaca que las inundaciones son un “grave problema social”, definiendo que estas no son solo un evento aislado en una sola localidad, sino que parte de una realidad más amplia que afecta al territorio bonaerense en general.

En torno a la Ley provincial n. 10.390 se configuró una infraestructura jurídica de intervención y asistencia estatal que contempla no solo los beneficios impositivos o crediticios otorgados a quienes declaren la Emergencia/Desastre, sino que también demarca los criterios de activación y los límites de la cobertura de acuerdo con la definición de Emergencia y Desastre Agropecuario. Lo que se entiende por uno o por otro se delimita a partir de la magnitud del daño sufrido por los productores: aquellos que tengan del 50% al 79% de su producción afectada se encuentran en situación de Emergencia, mientras aquellos que superen el 80% de afectación están en situación de Desastre. Sin embargo, el establecimiento de umbrales como el 50% para la declaración de Emergencia y el 80% para Desastre supone una aproximación cuantitativista que se focaliza exclusivamente en el daño físico inmediato y contable. También es posible advertir en la normativa un sesgo productivista, entendido como la orientación de esta hacia la defensa de la continuidad y el restablecimiento del ciclo productivo agropecuario.

Por otro lado, la construcción de la idea de excepcionalidad en la letra legal se da a partir de una concepción eventual, extraordinaria y también cuantificable del daño productivo. Sin embargo, esta excepcionalidad no opera solo en relación con la ocurrencia de eventos meteorológicos extremos, sino que es parte de una construcción normativa realizada por actores, dispositivos y saberes que operan en el territorio, tales como los técnicos especializados, las entidades agrarias y las burocracias estatales en múltiples niveles gubernamentales. En este sentido, la excepcionalidad funge como umbral de la intervención estatal, delimitando quien queda dentro del radar del Estado mediante el reconocimiento y la cuantificación de las pérdidas.

Es a partir de la arquitectura normativa construida desde la Ley 10.390 que se produce un régimen de visibilidad y de intervención estatal que define las relaciones posibles entre el Estado nacional, provincial y local, los productores y las asociaciones agrarias en contextos críticos. Lo anterior nos permite entender la ley de la EA como una tecnología de gobierno (Lakoff, 2007) ya que mediante su aplicación se está incorporando en el seno de las acciones gubernamentales y los cálculos estatales el hecho de que los eventos disruptivos ocurrirán, convirtiendo a las amenazas hidrometeorológicas (o más bien a sus consecuencias) en cuestiones gestionables u objetos de políticas públicas. En conexión con lo anterior, esta tecnología de gobierno se encuentra orientada

a la preservación del orden productivo vigente más que a la transformación de las condiciones que generan vulnerabilidad o que trabajan desde la prevención, la mitigación y la adaptación de las producciones locales a las cambiantes dinámicas climáticas. Esto se debe a que los conceptos de Emergencia/Desastre presentes en la Ley tienden a privilegiar lo urgente por sobre los cambios estructurales, naturalizando los desastres como meras vulnerabilidades administrables (Lakoff, 2007).

En este sentido, la Ley de EA puede entenderse como una tecnología de gobierno, ya que no solo convierte a los desastres en fenómenos gestionables, sino que lo hace mediante mecanismos específicos. Al establecer umbrales cuantitativos de daño (50 % para Emergencia y 80 % para Desastre), determina quiénes son reconocidos por el Estado como beneficiarios y, al mismo tiempo, activa beneficios crediticios e impositivos orientados a restablecer el orden productivo. De este modo, la norma no se limita a brindar asistencia, sino que organiza y gobierna la crisis, encuadrándola dentro de un marco de acción estatal previamente definido. No obstante, la efectividad de esta tecnología de gobierno depende de su puesta en práctica concreta, mediada por burocracias y dinámicas interinstitucionales, tal como se desarrolla a continuación.

### *Burocracias, instituciones y dinámicas interinstitucionales en torno a la Emergencia Agropecuaria*

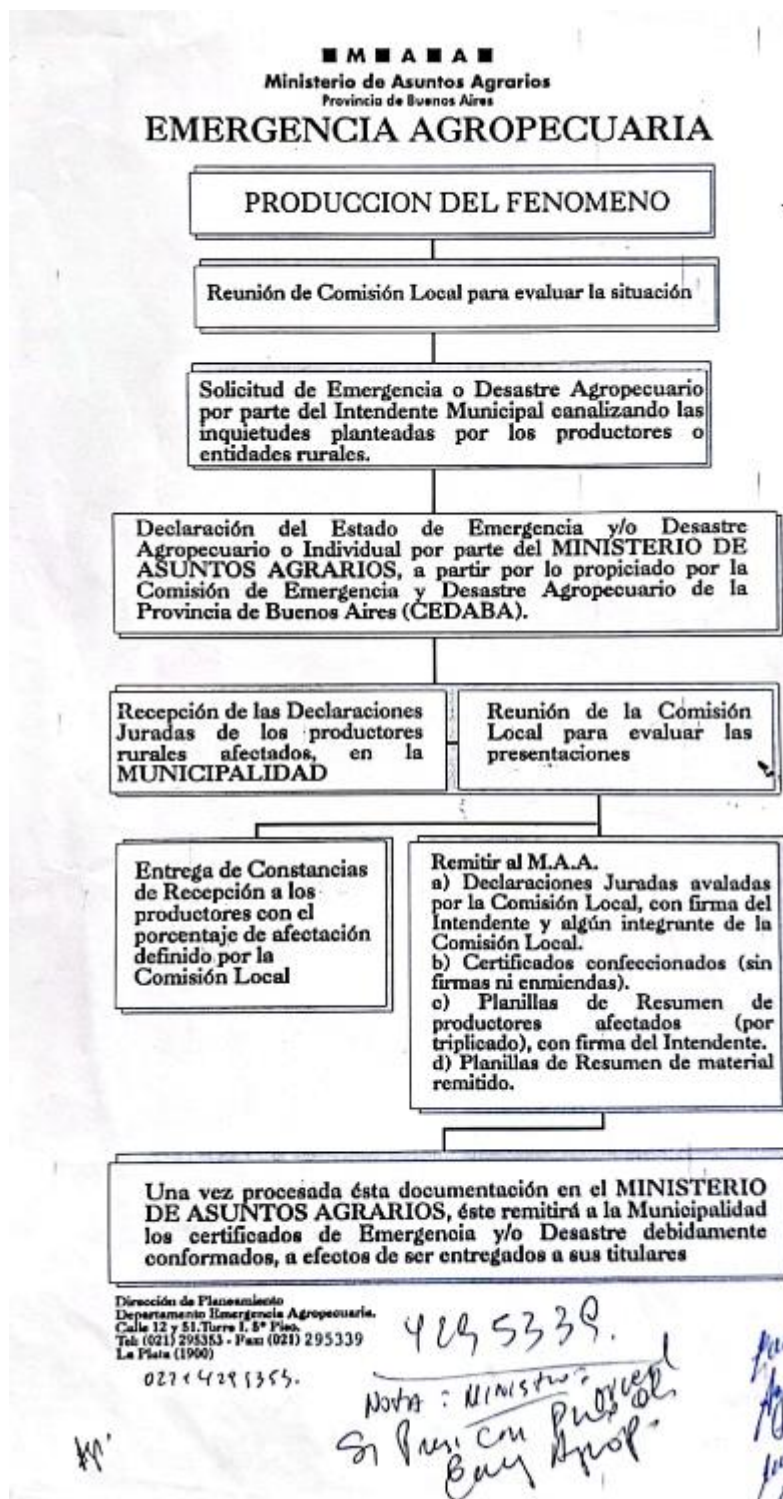
En este apartado nos detenemos en la puesta en marcha del entramado de la EA y en las instituciones que le dan forma. La activación de este ámbito (representada en la figura 3) sigue un recorrido bien definido: son los propios productores, organizados en Sociedades o Asociaciones Rurales locales, quienes impulsan el proceso al solicitar al Intendente la conformación de una Comisión Local de Emergencia. Dicha comisión, establecida por la Ley provincial, funciona por un período de dos años. Ahora bien, conviene subrayar que las asociaciones rurales (ya sean de escala local, provincial o nacional) no constituyen un bloque homogéneo, sino que responden a una estructura fragmentada de representación de intereses agrarios (Carini, 2019). Dentro del espacio de intervención de la EA, estas cumplen al menos dos papeles relevantes: por un lado, median entre productores y gobiernos locales, abriendo canales de comunicación y vehiculizando las solicitudes de declaración de emergencia; por otro, actúan como portavoces de los intereses del sector agrario en un sentido más amplio.

La declaración de Emergencia o Desastre en el nivel municipal recae, en primera instancia, sobre los Secretarios o Directores de Producción de cada distrito, ya que son ellos quienes reciben las principales demandas y reclamos tanto de los productores como de las Sociedades o Asociaciones Rurales locales. Una vez activado el mecanismo, la Comisión Local se constituye con una integración variada: además del propio Secretario o Director de Producción, participan el Intendente, el Primer Concejal, el presidente de la entidad rural correspondiente, productores interesados en sumarse, así como representantes de entidades bancarias, con especial protagonismo del Banco Provincia y de organismos recaudadores como ARBA, que suelen ofrecer refinanciaciones y créditos especiales. En algunos municipios, como el caso de Pila, la composición se amplía e incluye también a personal de la policía rural y del cuerpo de bomberos. Una vez conformada la Comisión Local, el municipio eleva una nota al nivel provincial, dirigida al Ministerio de Desarrollo Agrario. Este escrito va acompañado de un informe elaborado por el INTA zonal (en el caso de la región analizada, corresponden las dependencias de Madariaga, Chascomús y Maipú), donde se diagnostican las condiciones locales y se proyectan posibles escenarios para los seis meses siguientes. Con esa documentación, la solicitud ingresa a la órbita del MDA, que cuenta con la Comisión de Emergencia y Desastre Agropecuario (CEDABA). Desde allí se examinan y deciden las declaraciones de Emergencia/Desastre para cada partido.

La CEDABA reúne a representantes del propio MDA, del Banco Provincia, de ARBA y del Ministerio de Hacienda, junto con delegados de las principales entidades agrarias de alcance provincial: CARBAP, la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO). A partir de la modificación del decreto de su composición en 2020, se incorporaron también un representante de la Federación de Productores Intensivos (FEBRAPRI) y otro de la agricultura familiar. La Comisión cuenta con una presidencia y una Secretaría Ejecutiva. La primera corresponde a un

cargo político designado por el Ministro de Desarrollo Agrario, mientras que la Secretaría Ejecutiva recae en personal técnico de la Dirección de Sustentabilidad, Riesgo y Emergencia, responsable de analizar las solicitudes y contrastarlas con los datos disponibles tanto en el propio Ministerio como en otros organismos asociados.

Figura 3. Pasos a seguir para declarar la Emergencia Agropecuaria desde el nivel local al provincial



Fuente: Documento provisto por la Secretaría de Producción del partido de Tordillo

Tras la evaluación de la situación y de las peticiones locales por parte del equipo técnico, la CEDABA eleva la solicitud al gobernador, quien finalmente declara la Emergencia/Desastre mediante un decreto. A partir de ese momento, los productores están habilitados para presentar sus declaraciones juradas y, una vez aprobadas, reciben el certificado correspondiente. Desde el mismo nivel provincial se eleva además el pedido al nivel nacional, donde la Comisión Nacional de Emergencia y Desastre Agropecuario (CNEyDA) es la encargada de revisar y decidir la aprobación de las solicitudes, lo que habilita a los productores a acceder a beneficios impositivos y crediticios de alcance nacional. La CNEyDA presenta una estructura similar a la de la CEDABA, aunque integrada por autoridades y entidades de referencia nacional.

En ocasiones, sin embargo, el mecanismo se invierte: la provincia emite primero un comunicado autorizando a los municipios a declarar la Emergencia/Desastre, ya sea porque gran parte del territorio provincial se encuentra afectado o porque entidades como CARBAP o la Sociedad Rural lo demandan. Es entonces cuando cada municipio conforma su propia Comisión Local. En cualquier caso, la decisión sobre la duración de la Emergencia/Desastre recae siempre en el gobernador, quien puede prorrogarla en función de la evolución de la situación en cada distrito.

La transformación más significativa de este procedimiento se produjo entre 2023 y 2024, cuando se implementó la digitalización del trámite. Desde entonces, los productores deben completar la declaración jurada en la página del MDA e incluir allí los datos requeridos. Esa solicitud debe ser aprobada por el Secretario o Director de Producción local. Antes de la digitalización, el procedimiento era distinto: los productores acudían personalmente a la oficina municipal y completaban el formulario junto con el funcionario. Una vez que las solicitudes reciben la autorización provincial, se emiten los certificados de Emergencia/Desastre y se envían a los productores.

A partir de lo anterior, podemos señalar que la institucionalización del área de la EA oscila entre dos polos: la incorporación de los desastres como fenómenos habituales en los territorios y, al mismo tiempo, su expulsión conceptual en tanto sucesos extraordinarios. Por un lado, la declaración de Emergencia/Desastre revela la necesidad de una acción política inmediata, capaz de movilizar recursos estatales frente a situaciones críticas. Sin embargo, este mismo mecanismo puede derivar en una excesiva simplificación de problemas mucho más complejos, como aquellos vinculados con el cambio climático.

En el centro de esta tensión se encuentra una concepción particular de la temporalidad. La percepción de los desastres como acontecimientos singulares supone que sequías e inundaciones se desarrollan bajo una secuencia lineal: un inicio, un punto culminante (la emergencia) y un final (el retorno a la normalidad productiva). Esta mirada, al privilegiar el momento de crisis como un hecho aislado, deja de lado la continuidad del proceso. En realidad, ese instante que se define como “emergencia” constituye solo la parte más visible de un entramado complejo, dinámico y difícil de fraccionar en etapas claramente diferenciadas (Jigyasu, 2005).

La EA forma parte de aquellas intervenciones estatales de carácter reactivo, en tanto las soluciones se ponen en marcha únicamente como respuesta a crisis ya reconocidas. No obstante, en los últimos cinco años se observa un giro incipiente: a partir de los diálogos del MDA con otras agencias gubernamentales con fuerte presencia territorial, como el INTA, comenzaron a desarrollarse iniciativas que no se limitan a la gestión de la emergencia, sino que buscan también fomentar la mitigación de riesgos por parte de los productores. Entre estas acciones se destacan las capacitaciones en rotación de campos, la promoción de prácticas de ganadería regenerativa y la emisión de certificados de Buenas Prácticas Agrícola-ganaderas.<sup>2</sup> En relación con este último instrumento, cabe mencionar una propuesta reciente de representantes del INTA ante la CEDABA: condicionar la entrega del certificado de Emergencia/Desastre a la acreditación previa del certificado de Buenas Prácticas (Representante del MDA en la CEDABA, comunicación personal, 22 de abril de 2025).

---

<sup>2</sup> El certificado de Buenas Prácticas Agrícolas y Ganaderas, emitido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), contempla la verificación del cumplimiento de estándares orientados a la inocuidad y al manejo responsable de suelos, agua, insumos y animales, junto con la capacitación del personal, la trazabilidad de los procesos y la adecuada gestión de residuos. En definitiva, su propósito es asegurar una producción sostenible, segura y debidamente documentada, en consonancia con la normativa vigente. El INTA participa como organismo técnico al capacitar, asesorar y acompañar a los productores en la implementación de las BPA.

Según la legislación vigente, los créditos otorgados por entidades bancarias (en especial el Banco Provincia y el Banco Nación) deben destinarse a tareas de siembra y recolección, a la compra de forrajes, a los gastos de traslado de hacienda y a otros imprevistos que resulten indispensables para restablecer los niveles de producción considerados normales. Para acceder a esos préstamos es condición necesaria presentar los certificados de Emergencia/Desastre emitidos por el MDA. Ahora bien, en la práctica, este mecanismo no está exento de tensiones. Un entrevistado señalaba que “el problema con los préstamos es que, si se declara la Emergencia/Desastre, el banco baja de categoría a los productores” (Representante del INTA 1, comunicación personal, 18 de octubre de 2024). En la misma línea, un gerente bancario sintetizaba la lógica de la institución con una frase elocuente: “el banco te da el paraguas cuando hay sol y te lo quita cuando llueve” (Gerente del Banco Provincia, comunicación personal, 16 de abril de 2025). La expresión resume una paradoja: la asistencia financiera es más necesaria en los momentos de crisis, pero justamente en esas circunstancias el sistema de evaluación de riesgos se torna más rígido y restrictivo.

En paralelo, los informes técnicos elaborados por las dependencias zonales del INTA constituyen la evidencia que se eleva desde los municipios al MDA para respaldar los pedidos de declaración de Emergencia/Desastre, aunque no siempre fue así. En tiempos anteriores bastaba con el pedido de las Sociedades Rurales locales a las intendencias para que estas impulsaran la solicitud en el nivel provincial. Recién a comienzos del siglo XXI los informes del INTA comenzaron a formar parte de manera sistemática del expediente de declaración (Representante del INTA 1, comunicación personal, 18 de octubre de 2024).

En los informes del INTA consultados se registran datos clave: niveles de precipitaciones y su distancia respecto de la media histórica, situación de los recursos forrajeros, balance hídrico del suelo hasta un metro de profundidad, así como indicadores sobre la ganadería en períodos críticos. Parte de esa información (como los promedios históricos de lluvia zonales o los Índices Verdes Normalizados [IVN]) es provista por la Estación Experimental Agropecuaria Cuenca del Salado, ubicada en el partido de Rauch. Sin embargo, no todas las dependencias del INTA siguen un mismo formato para escribir los informes. Esta heterogeneidad motivó una de las últimas modificaciones propuestas por la Secretaría Ejecutiva de la CEDABA, que estableció la necesidad de homogeneizar los informes y garantizar que cumplan con requisitos técnicos mínimos (Representante del MDA en la CEDABA, comunicación personal, 22 de abril de 2025).

Finalmente, además de coordinar este proceso, la Secretaría Ejecutiva de la CEDABA elabora un informe propio que acompaña al decreto provincial de declaración de Emergencia/Desastre. Dicho escrito busca sintetizar la situación a nivel provincial para luego ser elevado a la CNEyDA, donde se define su tratamiento en la esfera nacional.

Lo expuesto hasta aquí muestra que el proceso de declaración de la Emergencia/Desastre supone una articulación institucional de carácter multiescalar que, lejos de reducirse a una simple secuencia de trámites administrativos, se entrelaza con relaciones de poder en torno al agua concebida como amenaza. De este modo se configura un entramado tecnopolítico en el que las normas no solo se actualizan, sino que adquieren materialidad a través de dinámicas institucionales específicas y de las tensiones, negociaciones y consensos parciales que los distintos actores establecen en torno a la EA. Este será precisamente el eje de análisis de la siguiente subsección.

### *Tensiones, negociaciones y lugares comunes en torno a la Emergencia Agropecuaria*

En la CBRS, las instituciones y los actores particulares, inscriptos en la arquitectura jurídica previamente analizada, adquieren materialidad al entrelazar relaciones que ponen en evidencia una configuración compleja de saberes, normas, dispositivos, técnicas y relaciones de poder en torno al agua concebida como amenaza. En este plano analítico, las reglas adquieren materialidad y las instituciones se vuelven operativas a través de las prácticas de agentes concretos y de sus vínculos. Sin embargo, los resultados no siempre siguen un curso lineal ni coherente. El entramado institucional está atravesado por tensiones y desajustes, por negociaciones y lugares comunes que emergieron con claridad en la voz de los entrevistados.

Una de las tensiones más evidentes es la que se da entre la experticia técnica y la gestión político-administrativa. Un técnico del INTA, por ejemplo, señalaba que su función consiste en proveer

información fidedigna sobre el estado de la situación, al afirmar: “somos nosotros los que vemos el campo y los que tenemos cuánto llovió” (Representante del INTA 2, comunicación personal, 21 de noviembre de 2024). Con esta frase subraya la centralidad del organismo en la recolección y el procesamiento de información territorial directa. Sin embargo, al ser consultado acerca de las principales falencias del entramado de la EA, aclaró que esa era una respuesta que él no podía ofrecer, dado que

(...) [su] formación y [su] puesto [lo] habilitan únicamente para decir si hay o no hay una emergencia. Después depende mucho de cómo es el municipio y la provincia. Cada uno de los lugares se rige de diferentes formas. Hablar de una falencia es una opinión personal (por ejemplo, cuando hay emergencia no hay buen acompañamiento al productor). Capaz los que entienden de eso y tienen la ley en la mano te dicen otra cosa. Eso lo vería con los Secretarios de Producción de los municipios. Ellos tienen herramientas diferentes. Decirte una falencia como veterinario no puede significar mucho para un análisis, es algo que perfectamente te podría decir Marta, la vecina de al lado de casa (Representante del INTA 2, comunicación personal, 21 de noviembre de 2024).

Los Secretarios y Directores de Producción son los encargados de traducir los diagnósticos elaborados por el INTA en acciones político-administrativas concretas, como la elevación de notas al MDA y/o al Directorio del Banco Provincia para solicitar la declaración correspondiente. Este pasaje del diagnóstico técnico a la solicitud formal exige un trabajo de mediación e interpretación por parte de los funcionarios municipales, quienes deben articular de manera constante con los ámbitos locales y provinciales pertinentes (en especial con la CEDABA dentro del MDA). Las diferencias entre los criterios técnicos y los políticos también fueron abordadas por un representante del MDA, quien señaló que existe un esfuerzo político sostenido en

[fortalecer] los equipos técnicos [en el área de Emergencia], tanto en nación como en provincia. El equipo de Emergencia es un equipo técnico y estable que se mantiene a pesar de los cambios en los gobiernos. Antes era muy subjetiva la declaración de emergencia, primaba más el criterio político. Si bien hoy en día no deja de ser una decisión política, ahora se la dota de capacidad técnica, de análisis y de fundamentos para la toma de decisiones (Representante del MDA en la CEDABA, comunicación personal, 22 de abril de 2025).

En las palabras tanto del técnico del INTA como del representante del MDA puede advertirse una coincidencia: el saber especializado (sobre todo aquel que proviene de las ciencias naturales o exactas) tiende a ubicar a los técnicos en un supuesto lugar de neutralidad, situado por encima de los conflictos sociales. Estos últimos suelen ser caracterizados como subjetivos e incapaces de otorgar legitimidad a las decisiones de carácter político (Menazzi y Jajamovich, 2019). No obstante, esta separación entre política y técnica resulta ilusoria ya que, en la práctica, ambas dimensiones constituyen dos extremos de un mismo ovillo: toda cuestión técnica conlleva implicancias políticas y, de manera recíproca, toda decisión política relevante exige considerar aspectos de índole técnica (Camou, 1997).

De los testimonios recabados emergen también otras dos tensiones. Por un lado, la que se establece entre las grandes empresas ganaderas y los pequeños y medianos productores; por otro, aquella vinculada a la figura del productor reticente, tanto a los procesos de modernización y digitalización de los trámites como a la entrega de información que consideran privada.

En relación con la primera cuestión, varios Secretarios y Directores de Producción señalaron que existe una tendencia de las grandes empresas agrícola-ganaderas a solicitar con mayor frecuencia la declaración de Emergencia/Desastre que los productores pequeños y medianos. Al ser consultado sobre las razones de esta diferencia, un Director de Producción comentó que

[Las empresas] son más prolijas y finas en la parte contable, administrativa y financiera. Más aún las empresas de ciclo completo que cuando empiezan a trabajar

## María Agustina Arrién

sobre los números o sobre la gestión ahí empiezan a ver estos pequeños puntos de descuento en una tasa y cómo eso mejora el resultado final. Hay muchos productores que no miden, y en la medida que no midan, no van a poder tomar decisiones. Cuando van jerarquizándose y profesionalizándose son más minuciosos. Tienen esa cultura (Director de Producción 1, comunicación personal, 11 de diciembre de 2024).

De lo anterior se desprende que la lógica empresarial, junto con la cultura organizacional que esta conlleva, facilita que los grandes productores lleven registros más precisos y sean, en palabras del entrevistado, “más prolijos” con sus números. Ello puede explicarse por diversos factores, entre los cuales destaca la disponibilidad de personal especializado en áreas contables dentro de las empresas agrícola-ganaderas. En contraste, muchos pequeños y medianos productores carecen de estos recursos, ya sea por decisión propia o por desconocimiento, lo que genera una clara desigualdad en términos de capacidades técnicas y organizativas entre unos y otros. Esta asimetría repercute tanto en la decisión de declararse en Emergencia/Desastre como en las probabilidades de que esas declaraciones sean finalmente aprobadas en el ámbito provincial.

En relación con la reticencia hacia los procesos de digitalización y con la sensación de invasión que genera en los productores la recolección de datos necesaria para declarar la Emergencia/Desastre, un Director de Producción señaló que

El productor no está acostumbrado a hacer el trabajo administrativo. Tienen una resistencia a eso. Por ejemplo, con algo sencillo como el incentivo a la actividad forestal en donde el productor pide plantas al Ministerio, no lo hacen porque no quieren hacer el trámite en la página. Quieren venir a la oficina y que se tramite ahí. La semana pasada vino un productor y me preguntó cuándo iba a traer plantas. Yo le dije que yo no las traigo, y que se las mandan a él si él las pide. El Ministerio para ellos somos nosotros. Lo digital es una barrera para ellos (Director de Producción 3, comunicación personal, 31 de marzo de 2025).

Lo cierto es que la digitalización de las declaraciones juradas agilizó de manera notable el proceso de gestión de prórrogas y exenciones impositivas. En el esquema anterior, los Secretarios o Directores de Producción debían enviar por correo físico a La Plata las declaraciones en papel, y era el propio Ministerio el encargado de cargar los datos que luego habilitaban al productor a presentarse ante ARBA o AFIP para solicitar el beneficio correspondiente. Con la incorporación del sistema digital, en cambio, la imputación del beneficio se realiza de forma directa gracias a la conexión entre la plataforma ministerial y los entes recaudadores (Representante del MDA en la CEDABA, comunicación personal, 22 de abril de 2025).

Sin embargo, esta modificación introdujo nuevas tensiones. Todos los Secretarios y Directores de Producción entrevistados coincidieron en que la cantidad de productores que presentó sus declaraciones en formato digital fue muy inferior al promedio que lo hacía mediante el sistema tradicional. Ello revela un contraste entre la modernización administrativa impulsada por el MDA (más rápida pero también más impersonal y distante) y la cultura de ciertos productores, habituados a la mediación y al acompañamiento personal de los funcionarios municipales. Esta transformación derivó en una exclusión práctica de algunos actores que no lograron adaptarse a las nuevas exigencias burocráticas. En definitiva, la digitalización permitió acortar plazos y simplificar los procesos administrativos, pero al mismo tiempo modificó el rol del funcionario local (que pasó de acompañar al productor en cada instancia a convertirse en un mero intermediario burocrático) y amplió la brecha digital que separa a ciertos sectores de productores del acceso pleno a los beneficios de la declaración de Emergencia/Desastre.

En lo que respecta a la percepción de invasión que genera en los productores la exigencia de brindar determinados datos, otro Director de Producción señaló que

En cualquier pedido que hagas te van a tomar datos que son invasivos. La gente de campo es reticente a que entre gente a sus predios, y más si te metés en la parte contable. Si le preguntan al productor qué porcentaje de parición tuvo tiene que tener cuidado, porque si tuvo un porcentaje del 90% (270 terneros), y él declaró que vendió

200, ¿dónde están los otros 70? En alguna cosa va a pisar el palito. El que sabe realmente las vacas que tenés en tu campo es SENASA y AFIP por las campañas de vacunación. El productor que no maneja mucho los números lo ve como una invasión (Director de Producción 4, comunicación personal, 4 de abril de 2025).

A partir de lo señalado, puede observarse que la recolección de datos de los productores para declarar la Emergencia/Desastre es percibida como una forma de vigilancia estatal. En este marco, se ven obligados a resignar parte de su valorada privacidad a cambio de recibir asistencia en contextos productivos adversos. No pocas veces, la falta de registros precisos (ya sea por no “manejar los números” o por un subregistro deliberado) termina incidiendo en el rechazo de las solicitudes. Esto ocurre porque, al contrastar las declaraciones juradas con su propia información, el equipo técnico del MDA identifica inconsistencias que conducen a la desestimación del pedido. En otro orden, señalamos al inicio que el entramado no solo está atravesado por tensiones, sino que también se configura a partir de negociaciones. Estas pueden materializarse en momentos concretos, cuando actores con posiciones divergentes discuten y alcanzan acuerdos sobre un punto específico, o bien en torno a disputas de sentido más amplias. Respecto del primer tipo de concertación, en el ámbito de la CEDABA se registra una presión constante por parte de las entidades agrarias en relación con los pedidos de declaración de Emergencia/Desastre. Al respecto, un representante del MDA comentó que

siempre hay una negociación entre los representantes de las entidades de productores y nosotros porque si fuera por ellos, ellos declararían la emergencia todo el tiempo y en todo el partido. Nosotros tenemos que hacer un buen informe provincial con un buen criterio técnico para elevar los pedidos a nación. Nosotros en la mesa provincial sumamos a ARBA, a nuestro Ministerio y al Ministerio de Hacienda porque las exenciones impositivas tienen repercusiones grandes en nuestro presupuesto. La última sequía grave (en la que se declararon 112 partidos [en Emergencia/Desastre]) fue un esfuerzo grandísimo para el erario provincial (Representante del MDA en la CEDABA, comunicación personal, 22 de abril de 2025).

En este punto se hacen visibles los mecanismos de presión ejercidos por las entidades agrarias, lo que pone de manifiesto que el entramado de la EA es permeable a disputas políticas. En el ámbito de la CNEyDA, se señaló que

Nos juntábamos [con las entidades agrarias nacionales] en buenos términos, pero después iban al portal del Ministerio de Agricultura (donde estaban los medios esperando la mesa de enlace) y nos destruían [a los funcionarios del Ministerio]. Ese es un juego mucho más político: ellos se tienen que mostrar combativos hacia las bases, no dialoguistas con el Estado. Otro problema que existe con las entidades agrarias es que sin respaldo técnico te piden [la declaración de] la emergencia. y trasladan el reclamo del productor sin ningún filtro de información a nosotros. Ellos ejercen presión como un ejercicio de representación (Ex Secretario Ejecutivo de la CNEyDA, comunicación personal, 25 de abril de 2025).

La presión sectorial, entendida como ejercicio de representación corporativa, es desplegada por las entidades agrarias en distintos niveles, exista o no el respaldo técnico que acompañe los pedidos de emergencia. En este sentido, un representante provincial de CARBAP sostuvo: “los funcionarios defienden los intereses provinciales y nosotros defendemos la situación real de los productores en el campo” (Representante de CARBAP en la CEDABA, comunicación personal, 29 de abril de 2025). Así, la EA se configura como un espacio de negociación en el que confluyen las necesidades locales, las demandas de quienes las representan frente al Estado y las validaciones técnicas exigidas por las instancias provinciales y nacionales.

Por otro lado, una negociación de sentido en torno a la EA se relaciona con la forma en que la Ley es percibida simultáneamente como un dispositivo obsoleto y, a la vez, como una herramienta de utilidad eventual. Un representante del INTA, que además es productor ganadero, sostenía que

declarar la Emergencia/Desastre “es un papelerío para nada, [...] es una medida obsoleta”, aunque en la misma conversación admitía que adhería a cada declaración (Representante del INTA 1, comunicación personal, 18 de octubre de 2024). En sintonía, otro entrevistado señalaba que “(...) el productor también declara por las dudas” (Director de Producción 4, comunicación personal, 31 de marzo de 2025), mientras que un representante de la Sociedad Rural local explicaba que “desde la Sociedad Rural [se da] el puntapié para declarar [...] por más que después no se adhieran” (Representante de Sociedad Rural local 2, comunicación personal, 23 de enero de 2025).

Estas expresiones permiten advertir la existencia de un doble sentido en disputa: por un lado, la EA es vista como una normativa envejecida y poco eficaz; por el otro, se activa como táctica defensiva frente a eventuales vencimientos de exigencias fiscales o frente a oportunidades crediticias. En este último aspecto, la perspectiva de un representante del Banco Provincia en una Comisión Local introduce un matiz clave: la racionalidad financiera de la entidad, que interactúa de manera ambivalente con el entramado de la EA. Según este gerente, en determinadas circunstancias la declaración de Emergencia/Desastre constriñe al productor como cliente potencial, ya que “(...) hay líneas de crédito que tienen el limitante de no poder postularse si está declarada la Emergencia y/o Desastre Agropecuario, sea en el partido o productor por productor” (Gerente del Banco Provincia, comunicación personal, 16 de abril de 2025).

Sin embargo, el mismo entrevistado reconocía que “(...) los últimos préstamos que se dieron fueron más una oportunidad para que los productores saquen plata barata, a la cual no podrían haber accedido de otra forma sin el certificado de Emergencia/Desastre” (Gerente del Banco Provincia, comunicación personal, 16 de abril de 2025). Así, la decisión de los productores de declararse en Emergencia/Desastre se transforma en una estrategia de cálculo, donde se ponderan beneficios y pérdidas. Entre los beneficios, el más notorio es la posibilidad de acceder a “plata barata” mediante préstamos con tasas subsidiadas; entre las pérdidas, la más frecuente es la degradación en la categoría de cliente, puesto que, como advertía otro técnico entrevistado, “si presentás la emergencia le estás diciendo al banco ‘no puedo producir’” (Representante del INTA 2, comunicación personal, 21 de noviembre de 2024). Este reconocimiento implica que el productor queda automáticamente ubicado en una categoría crediticia de mayor riesgo. La Ley de EA fue concebida como un auxilio rápido, un sostén que permitiera a los productores recomponerse tras un desastre y reactivar el ciclo productivo. Sin embargo, cuando ese auxilio se canaliza a través de un banco, inevitablemente se enfrenta a la lógica financiera. Las entidades trabajan con el dinero de los ahorristas y su prioridad es minimizar riesgos. Un productor afectado por una sequía o una inundación representa, desde esa óptica, un cliente de alta exposición. Así, la decisión de solicitar el certificado y acceder al préstamo se convierte en un cálculo estratégico: los beneficios de una tasa subsidiada deben ponderarse frente al peligro de quedar catalogado como deudor poco solvente y ver limitado el acceso a futuros créditos.

Otra negociación de sentido se produce en torno al agua, cuya valoración aparece marcada de manera dual: como recurso estratégico y, a la vez, como amenaza en su (in)existencia. Si bien los entrevistados coinciden en que los extremos hídricos han sido siempre parte de la experiencia del productor ganadero en la CBRS, emerge una mirada crítica hacia el modo en que históricamente se gestionó el recurso. Un representante de una Sociedad Rural local afirmó: “lo que no estamos pensando nosotros es que estamos tirando agua dulce al mar [...] Tenemos que pasar de sacar el agua a manejarla y administrarla” (Representante de Sociedad Rural local 2, comunicación personal, enero de 2025). En la misma línea, un Director de Producción señalaba que “hoy cambió el criterio con respecto al agua [...] Hoy no nos podemos dar el lujo de tirar agua dulce al mar como pensaron los que construyeron los canales a principios de los años 1900” (Director de Producción 4, comunicación personal, 3 de abril de 2025).

Ambos testimonios dan cuenta de un viraje estratégico en torno a las ideas sobre la gestión del agua: lo que en el pasado era considerado la decisión más adecuada (drenar los excedentes hacia el mar) aparece hoy, en palabras de los actores locales, como el despilfarro de un bien valioso y escaso cuya conservación resulta indispensable. Esta percepción se enlaza con experiencias recientes: el mismo representante de la Sociedad Rural local relataba que

... hoy el [Río] Salado está bajo y no hay más inundaciones, pero acá en Pila la napa se nos bajó dos metros. Y eso vuelve mala al agua en los campos, los animales empiezan a morirse, hay problemas con los molinos, las bombas no alcanzan... (Representante de Sociedad Rural local 2, comunicación personal, 23 de enero de 2025).

Lo recuperado hasta aquí muestra que el agua no se percibe como un elemento fijo, sino como parte de una realidad territorial cuyo sentido se negocia en función de las trayectorias productivas y de los impactos que han tenido las obras hidráulicas más recientes, las cuales alteraron de manera notoria su dinámica en los últimos años.<sup>3</sup>

Además de las tensiones y negociaciones analizadas previamente, en los testimonios recogidos aparecen ciertos lugares comunes en torno a la EA. Uno de ellos es la idea de que la efectividad del mecanismo depende más de la capacidad de gestión local (en particular de la Secretaría o Dirección de Producción) que de la relación política del municipio con el nivel provincial o del signo partidario que gobierne en cada caso. Esta percepción fue sintetizada por un representante de una Sociedad Rural local, quien señaló que la rapidez en la declaración de la Emergencia o Desastre “depende de si tenés un Secretario que se mueva” (Representante de Sociedad Rural local 1, comunicación personal, 22 de octubre de 2024). Así, la centralidad no recae tanto en el esquema normativo e institucional como en las trayectorias personales, los vínculos que sabe tejer el funcionario local y su capacidad de dar cauce ágil a los reclamos de los productores.

Otro lugar común es la apelación a inundaciones o sequías históricas como punto de referencia para situar las experiencias actuales. En el caso de las inundaciones, varios entrevistados evocaron la de los años 1980 como el evento más significativo. En cuanto a las sequías, la de 2008 aparece como un horizonte de comparación, aunque se la considera insuficiente frente a la magnitud de la última (2020-2024). En estas memorias, se repite la afirmación de que la inundación resulta más llevadera que la sequía. Así lo expresaba un productor:

... el campo que tengo alquilado en 2015 me lo tapó todo el agua. No quedó una hectárea libre. Pero no la viví tan mal porque la inundación es más fácil de dominar que la seca. (...) En 2015 no la pasé tan mal, no me afectó tanto (Representante de Sociedad Rural local 2, comunicación personal, 23 de enero de 2025).

Varios testimonios coincidieron en que el ciclo del agua ha cambiado y que la EA no ha logrado adaptarse a estas transformaciones. Al permanecer anclada en la lógica dicotómica de desastre-normalidad (una lógica meramente reactiva, basada en cuantificaciones rígidas), la normativa no logra captar los nuevos modos en que el agua se ha constituido en un problema productivo. En suma, los actores del territorio movilizan memorias colectivas sobre inundaciones y sequías que hacen inteligible el entramado de la EA. Para ellos, un desastre no se limita a una categoría legal ni a un concepto abstracto: es, sobre todo, una experiencia vivida a la que se recurre para dotar de sentido al presente.

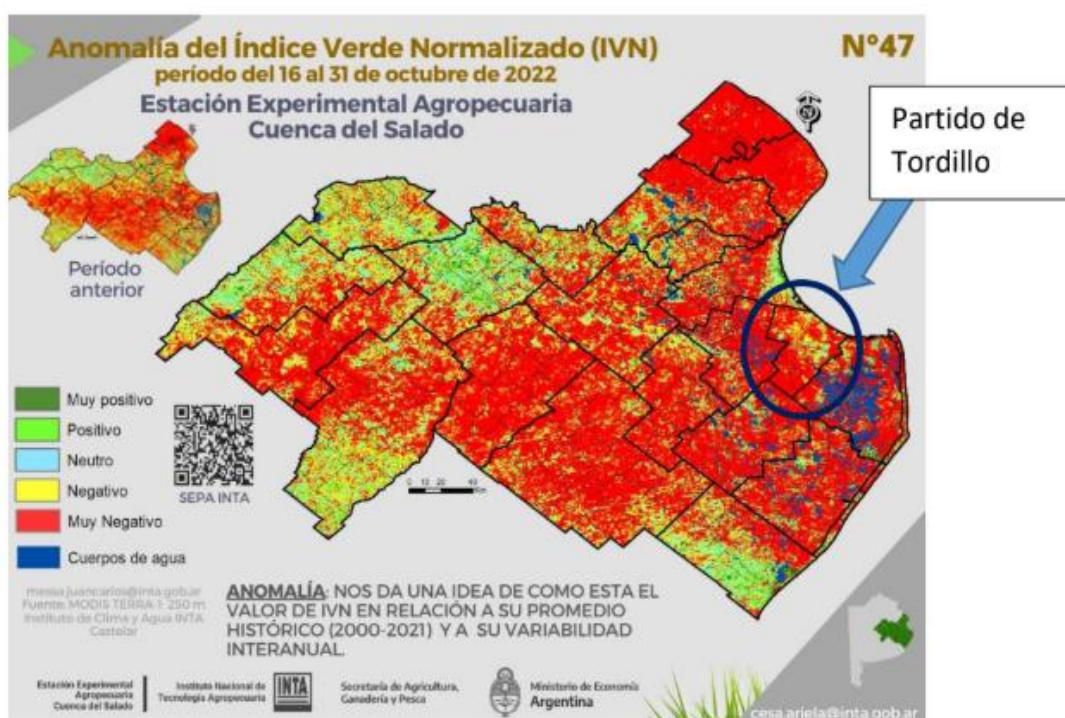
Por último, con cada declaración de Emergencia/Desastre se configura todo un ecosistema de articulación social, técnica y política en torno a los pedidos impulsados por los productores a través de las Asociaciones o Sociedades Rurales, los cuales encuentran sustento en los informes elaborados por el INTA. En dichos informes se condensan, a nuestro entender, las tensiones y desajustes, las negociaciones y los lugares comunes del tipo que hemos analizado anteriormente. En primer lugar, el saber experto aparece como un lugar común que articula un conjunto de conocimientos especializados y de formas de problematizar los desastres que son hegemónicos en los estudios sobre la realidad agraria argentina. Los informes incluyen datos como las precipitaciones acumuladas en relación con el promedio histórico, las anomalías del Índice Verde Normalizado (IVN), la evolución del estado corporal de las madres bovinas y su tasa de preñez asociada. Todos estos indicadores son aceptados y reconocidos como válidos para definir si una situación productiva se encuentra dentro de la normalidad o se aparta de ella. En segundo lugar, el informe del INTA actúa como un mecanismo de legitimación de los reclamos de los

<sup>3</sup> Con obras hidráulicas nos estamos refiriendo principalmente al Plan Maestro del Río Salado.

productores, al presentar la situación de cada partido, respaldar los pedidos de declaración ante el gobierno provincial y traducir en un lenguaje especializado aquello que se considera crítico, de modo que los funcionarios competentes puedan tomar decisiones fundadas en criterios técnicos. Desde nuestra perspectiva, el informe no busca tanto negociar significados como organizarlos y presentarlos de manera coherente. En tercer lugar, el informe expresa también tensiones y desajustes, por ejemplo, entre los tiempos que exige la presentación burocrática y los ritmos mucho más urgentes de la producción agropecuaria.

La dimensión visual y gráfica de los informes constituye otro aspecto relevante. Como se observa en la figura 4, en el pedido de Emergencia/Desastre de 2022 del partido de Tordillo se adjuntó un mapa que muestra, a través de la graficación de las anomalías del IVN, cómo gran parte de la Cuenca del Salado atravesaba una sequía severa.

**Figura 4. Anomalías del Índice Verde Normalizado en Cuenca del Salado, del 16 al 31 de octubre de 2022**



Fuente: Informe de Emergencia Agropecuaria - INTA AER Madariaga

En el mismo mapa se incorpora además una miniatura comparativa con un período anterior, lo que permite mostrar cómo el IVN se ha deteriorado en el tiempo. La figura previa no solo ilustra la severidad de la sequía, sino que también funciona como apoyatura visual para geolocalizar el partido y dar cuenta de la situación de los recursos forrajeros. Al mismo tiempo, el mapa debe entenderse como un producto subjetivo elaborado por un actor social autorizado: el INTA. Este tipo de representación cartográfica ofrece a los tomadores de decisiones una herramienta para interpretar la información de manera crítica, considerando tanto las condiciones históricas como las coyunturales que inciden en la disponibilidad de forraje, insumo esencial para la alimentación del ganado.

Ahora bien, la metodología del IVN no está exenta de controversias. Representantes de entidades agrarias han cuestionado su alcance dentro de la CEDABA. Un dirigente de CARBAP señalaba que “si llueven 20 mm, el índice mejora, pero la situación real del campo no” (Representante de CARBAP en la CEDABA, comunicación personal, 29 de abril de 2025). Desde esta perspectiva, los indicadores como el IVN resultan parciales e insuficientes, ya que reducen el análisis a la

condición momentánea de los recursos forrajeros, sin capturar el impacto prolongado de la sequía sobre la producción. Tal como explicaba el mismo representante:

... los plazos [de la cría] son distintos a los de otras actividades. Para el productor de cría no es solo un año, porque cada ternero vendido significa haber estado por lo menos de 18 a 20 meses atrás del animal. Se nos hace muy largo el período de venta (Representante de CARBAP en la CEDABA, comunicación personal, 29 de abril de 2025).

Los informes analizados muestran procesos ambientales de carácter acumulativo, evalúan la situación a nivel de partido y de zona, cuantifican el déficit o el exceso hídrico en comparación con registros históricos y formulan recomendaciones sobre estrategias de manejo adaptativo de la hacienda. Al hacerlo, estas producciones se convierten en dispositivos tecnopolíticos que hacen visible y legible el impacto territorial de un desastre, al medir, valorar y jerarquizar las consecuencias derivadas (como en la figura 4) del déficit hídrico. En este sentido, los informes funcionan a la vez como instrumentos técnicos y políticos, al respaldar las negociaciones entre los actores locales afectados y las autoridades provinciales. Así, movilizan saberes y prácticas que se mantienen en diálogo constante con los territorios donde se producen y sobre los cuales pretenden incidir.

De este modo, los informes consultados se inscriben en una narrativa de la emergencia productiva a partir de dos movimientos entrelazados: por un lado, el establecimiento de una normalidad productiva respaldada por datos cuantitativos; por otro, la definición de los parámetros anormales que justifican y sostienen la demanda de intervención estatal. En un primer momento, estos informes parecen no ser tan cuestionados por los actores involucrados, ya que se amparan en el aura de supuesta neutralidad que caracteriza al saber especializado en nuestras sociedades. En este sentido, el INTA no solo actúa como recolector de datos que luego son plasmados en informes, sino también como un agente gubernamental con fuerte anclaje territorial y con la autoridad necesaria para producir información que respalde los reclamos de los productores agremiados ante el nivel provincial.

No obstante, la anterior afirmación requiere ser matizada. El MDA no se apoya exclusivamente en los informes del INTA para evaluar la situación de los partidos, sino que cuenta con un equipo técnico propio que recaba información satelital y utiliza los registros históricos de las chacras experimentales del Ministerio para contrastar los diagnósticos presentados. Al respecto, un ex representante de la CNEyDA menciona que

con el INTA el principal problema que tenemos es la disparidad de los informes. Cuesta mucho en general que nos digan cuáles son los daños y las pérdidas. No saben y no buscan la forma de cuantificar pérdidas, cuando el corazón de la Emergencia Agropecuaria es la determinación de un umbral de daños y pérdidas (Ex Secretario Ejecutivo de la CNEyDA, comunicación personal, 25 de abril de 2025).

Es este equipo técnico el encargado de contrastar con datos propios los informes y pedidos elaborados en las localidades, revalidando la producción de saber sobre el territorio mediante una segunda capa de saber experto que otorga mayor fundamento a las decisiones políticas. De este modo, la cuantificación precisa del daño se convierte en el criterio último que define quiénes serán asistidos y quiénes quedarán fuera del radar estatal.

Ahora bien, aun con las incongruencias señaladas tanto por el representante de CARBAP como por el de la CNEyDA, los informes del INTA se consolidan como productos específicos con un doble propósito: evaluatorio y respaldatorio. Ello no significa que estén exentos de ser cuestionados, ya sea por las propias autoridades provinciales (que producen sus propios diagnósticos) o por los productores organizados. Más bien, lo que muestran es cómo en torno a ellos se reproducen tensiones, negociaciones y lugares comunes que emergen de las dinámicas institucionales entre actores de la EA. Desde nuestra perspectiva, estos informes constituyen el registro escrito más tangible de dichas dinámicas.

***Reflexiones finales***

La presente investigación permitió mostrar cómo, a partir de la arquitectura normativa vigente, se establecen umbrales de afectación, se definen beneficiarios y se organiza el procedimiento de declaración de Emergencia/Desastre, todo ello en el marco de una lógica productivista orientada al restablecimiento de la normalidad productiva. Esta arquitectura normativa, junto con la dinámica institucional de la EA, se materializa en un entramado tecnopolítico en el que el saber experto, la cultura productiva ganadera y la actividad política se entrelazan a través de tensiones, negociaciones y lugares comunes en torno al agua concebida como amenaza.

Entre las limitaciones principales de este estudio se encuentra su carácter localizado. Si bien este recorte permitió una comprensión profunda de las dinámicas territoriales específicas, también restringió la posibilidad de generalizar los hallazgos hacia otras regiones cuyo ciclo hidrosocial presenta rasgos distintos. La CBRS, al tratarse de una zona ganadera marginal, altamente expuesta a desastres hídricos y con una estructura productiva heterogénea, exhibe dinámicas propias en la negociación de la EA. Por ello, la transferibilidad de los resultados debe asumirse con cautela. En otras áreas pampeanas dominadas por la agricultura de exportación, las negociaciones, la racionalidad empresarial y el papel del saber técnico adquieren otros matices. Avanzar hacia una comparación sistemática de estas realidades permitiría una comprensión más amplia del funcionamiento de la EA en el ámbito nacional. El trabajo, además, abre líneas de indagación que merecen desarrollarse en el futuro. Entre ellas, la implementación de la EA en otras regiones del país, el rol del saber experto en la producción de conocimiento meteorológico y climático, y la circulación, uso y apropiación de ese conocimiento por parte de los productores.

En definitiva, la Emergencia Agropecuaria ha sido analizada como un entramado tecnopolítico donde se disputan y negocian saberes, sentidos y prácticas vinculadas al manejo del ámbito productivo primario en contextos de desastre. La institucionalización de la EA refleja una dualidad respecto de las sequías y las inundaciones en la CBRS: se las concibe como eventos extraordinarios que requieren atención urgente, pero al mismo tiempo se las incorpora como parte de un proceso territorial continuo, que expone y reproduce desigualdades y vulnerabilidades estructurales.

**Fuentes**

Ley 10.390 (Provincia de Buenos Aires)

Ley 26.509 (Argentina)

Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires - MAA. (1975). *Asuntos Agrarios*, (6-7). Publicación del Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires.

**Bibliografía**

Acuña, J. C. (2017). Política agraria, Leyes de Emergencia Agropecuaria y seguros agrarios en la provincia de Buenos Aires. Ponencia IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial. Salta, Argentina.

Arrién, M. A. (2023). Sequías e inundaciones, ayer y hoy: revisitando los desastres como parte del ciclo hidrosocial de las llanuras pampeanas. *Historia Ambiental Latinoamericana Y Caribeña (HALAC) Revista De La SOLCHA*, 13(Ed. Sup), 190-194. DOI <https://doi.org/10.32991/2237-2717.2023v13iEd.Sup>

Arrién, M. A. (2025). La misión hidráulica del Estado en la zona inundable: un análisis desde las Memorias del Ministerio de Obras Públicas bonaerense (1887-1956). *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, 1(16), 102-125. DOI <https://doi.org/10.70629/1853.4503.v1.n16.49383>

Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*, 152, 54-67.

Carini, G. F. (2019). “Escuchar a los que saben”: asociaciones agrarias y mediatización de saberes para una nueva agricultura durante la emergencia del agronegocio. *Estudios. Revista del Centro de Estudios Avanzados*, (41), 13-33. DOI <https://doi.org/10.31050/re.v0i41.23431>

Casparri, M. T., Fusco, M. y García Fronti, V. (2014). Ley de Emergencia Agropecuaria y su impacto sobre los pequeños productores. *Revista de Investigación en Modelos Financieros*, 1, 51-67.

Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses - CITAB / Banco de la Provincia de Buenos Aires. (1999b). *Atlas de la Provincia de Buenos Aires. Resumen estadístico de las regiones del Banco de la Provincia de Buenos Aires*. Tomo II.

Cieza, R. I. (2020). Transformaciones productivas en la Cuenca del Salado y persistencia de la ganadería familiar (1999-2019). *Ciencias Agronómicas*, (36). DOI <https://doi.org/10.35305/agro36.295>

La Emergencia Agropecuaria como entramado tecnopolítico: sequías e inundaciones en la Cuenca Baja del Río Salado (provincia de Buenos Aires, Argentina, 2020-2025)

- Faverin, C., y Machado, C. (2019). Tipologías y caracterización de sistemas de cría bovina de la pampa deprimida. *Chilean journal of agricultural & animal sciences*, 35(1), 3-13. Recuperado de <https://www.scielo.cl/pdf/chjaasc/v35n1/0719-3890-chjaasc-00101.pdf>
- Fernández, M. y Easdale, M. H. (2022). Gestión de riesgos de desastres agropecuarios (Argentina, 1975-2020). En A. Salomón y J. Muzlera (Eds.) *Diccionario del Agro Iberoamericano*. (Versión online). Teseo Press. Recuperado de <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/gestion-de-riesgos-de-desastres-agropecuarios-argentina/#return-footnote-1399-1>
- Hollis, S. (2022). Disasters in the Anthropocene: a storm in a teacup? *Disasters*, 47(2), 298–319. DOI <https://doi.org/10.1111/disa.12546>
- Jigyasu, R. (2005). Disaster: a reality or construct? Perspectives from the “East”. En R. W. Perry y E. L. Quarantelli (Eds) *What is a disaster? New answers to old questions* (1a ed, pp. 49-59). International Research Committee on Disasters.
- Kruse, E. y Zimmermann, E. (2002). Hidrogeología de grandes llanuras: particularidades en la llanura pampeana (Argentina). Workshop publication on Groundwater and Human development, 2025-2038. Recuperado de [https://www.fceia.unr.edu.ar/curiham/es/wp-content/uploads/2018/10/WORKSH\\_1.pdf](https://www.fceia.unr.edu.ar/curiham/es/wp-content/uploads/2018/10/WORKSH_1.pdf)
- Lakoff, A. (2007). Preparing for the Next Emergency. *Public Culture*, 19(2), 247–271.
- Maresca, S. (2018). Situación actual y perspectivas de la ganadería en la Cuenca del Salado. INTA – EEA Cuenca del Salado.
- Menazzi, Luján y Jajamovich, Guillermo. 2019. Técnicos, expertos y funcionarios: coordenadas para pensar la producción de la ciudad. En L. Menazzi y G. Jajamovich (Coords.) *Saberes urbanos. Profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad* (1ª edición, pp. 11-42). Teseo Press. Recuperado de <https://www.teseopress.com/saberesurbanos/>
- Moretto, B., Gentili, J. O., Ortuño Cano, M. de los Ángeles, y Campo, A. M. (2019). El agua: recurso y peligro. Análisis normativo-institucional para la vertiente norte del Sistema de Ventania (Argentina). *Geográfica Digital*, 16(31), 29–45. DOI <https://doi.org/10.30972/geo.16313598>
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- UIDET Hidrología - Universidad Nacional de La Plata. (2023). Estudio de Impacto Ambiental de la obra de control de vuelco al Río Salado en correspondencia con el arroyo San Miguel y la laguna San Lorenzo.

Recibido: 20/05/2025  
Evaluado: 05/09/2025  
Versión Final: 05/10/2025