

DESPUÉS DEL FUEGO

POLÍTICAS SOCIALES DE RECONSTRUCCIÓN FRENTE A INCENDIOS DE INTERFASE EN LAGO PUELO

Celina Andreassi

INSTITUTO DE ESTUDIOS EN TRABAJO SOCIAL Y SOCIEDAD, FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL, UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Es licenciada y Profesora de Enseñanza Media y Superior en Ciencia Política (UBA), Especialista en Política, Evaluación y Gerencia Social (FLACSO) y Maestranda en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO). Actualmente es Ayudante Diplomada en la materia Gestión del Riesgo I de la Tecnicatura en Gestión Comunitaria del Riesgo de la Facultad de Trabajo Social, UNLP.

candreassi@trabajosocial.unlp.edu.ar

Dr. Bruno Carpinetti

INSTITUTO DE ESTUDIOS EN TRABAJO SOCIAL Y SOCIEDAD, FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL, UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Bruno Carpinetti se diplomó y obtuvo una Maestría en Ciencias en Biología de la Conservación en la Universidad de Kent, Inglaterra. Completó el Diploma de postgrado en Antropología Social y Política en FLACSO y se Doctoró en Antropología Social en la Universidad Nacional de Misiones. Actualmente es Profesor Titular de Ecología General y Recursos Naturales en la Licenciatura en Gestión Ambiental de la UNAJ y Profesor Titular del área de Gestión de Riesgos en la Facultad de Trabajo Social de la UNLP.

analisisderiesgo.emergencias@gmail.com

Recibido: 28 de febrero de 2023

Aceptado: 15 de junio de 2023

RESUMEN

El presente artículo expone los hallazgos preliminares de una investigación en curso acerca de la implementación de políticas sociales como parte del proceso de reconstrucción posterior a los incendios forestales y de interfase que afectaron al municipio de Lago Puelo, Provincia de Chubut, en marzo de 2021. Tomando como referencia teórica las relaciones intergubernamentales (RIG) como forma de analizar los distintos mecanismos de coordinación que subyacen a la

implementación de políticas públicas en sistemas federales, describiremos algunos aspectos del proceso de reconstrucción enfocándonos en la ejecución de políticas sociales, para luego esbozar algunas ideas respecto de las problemáticas que surgieron durante este período.

Palabras clave: incendios de interfase, reconstrucción, relaciones intergubernamentales, gestión del riesgo.

ABSTRACT

This article presents the preliminary findings of ongoing research into the implementation of social policies as part of the reconstruction process after the forest and interface fires in the town of Lago Puelo, Chubut Province, in March 2021. We will consider intergovernmental relations (IGR) as a theoretical starting point in order to analyze the different coordination mechanisms that underpin the implementation of public policy in federal systems. We will then describe some aspects of the reconstruction process, focusing on the implementation of social policies, and outline some ideas regarding the problems that arose during this period.

Keywords: interface fires, reconstruction, intergovernmental relations, risk management.

El presente artículo busca adelantar los resultados preliminares de una investigación en curso cuyo objetivo es estudiar la implementación de políticas sociales como parte del proceso de reconstrucción posterior a los incendios forestales y de interfase que afectaron al municipio de Lago Puelo, Provincia de Chubut, en marzo de 2021. La misma es de carácter cualitativo y se basa en fuentes primarias, principalmente entrevistas con informantes clave (funcionarios de distintos niveles y poderes del Estado) y observaciones en territorio, así como fuentes secundarias tales como informes técnicos, información estadística, artículos periodísticos, legislación, etc.

Específicamente, se busca indagar acerca de las problemáticas que surgieron durante la implementación de estas políticas sociales, de los actores y jurisdicciones que participaron en este proceso y de cómo los mismos coordinaron sus actividades. En este sentido, se vislumbra como principal dificultad la falta de actuación de una estructura institucional específica para llevar a cabo las acciones de reconstrucción de forma sistemática y bajo la perspectiva de la gestión de riesgo de desastres.

Para caracterizar el tipo de fenómeno que afectó a la zona de estudio, debemos decir que se entiende por incendio forestal a un fuego que se propaga libremente con efecto no deseado para la vegetación y sin estar sujeto a control humano en zonas boscosas o forestales. Por otro lado, los incendios de interfase son aquellos que se desarrollan en áreas contiguas urbanas-rurales o donde se entremezcla la vegetación con estructuras edilicias tales como viviendas, establecimientos agrícolas, etc. Estos incendios pueden causar un gran daño ecológico en vastas extensiones de terreno, sobre la flora, la fauna, los recursos hídricos y los suelos. Producen daños económicos sobre cultivos de diverso tipo, productos madereros y no madereros, infraestructura para la producción agropecuaria, como alambrados, galpones, corrales, viviendas, etc. y al mismo tiempo afectan el paisaje, daño que resulta especialmente significativo para las zonas turísticas (SNMF, s.f.)

La incidencia de estos tipos de incendios, denominados genéricamente incendios de vegetación, se ha incrementado en todo el mundo en las últimas décadas, debido a factores concurrentes tales como los efectos del cambio climático -entre los que se incluyen temperaturas elevadas y prolongadas sequías-, los asentamientos humanos en zonas boscosas, la expansión de la frontera agrícola, la acumulación de material combustible debido a las acciones de supresión temprana de incendios, entre otros.

Al igual que en otras regiones del planeta, en Argentina las temporadas de incendios son cada vez más largas e intensas. El aumento de temperatura y otros cambios físicos y ambientales causados por la crisis climática impactan sobre los bosques y otros ecosistemas, aumentando la probabilidad de ocurrencia de incendios de vegetación. Por otra parte, estos eventos catastróficos se producen con un costo cada vez más alto en pérdida de vidas, infraestructura, medios de subsistencia y biodiversidad.

CARACTERIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

El municipio de Lago Puelo se encuentra en el Departamento de Cushamen, en el extremo noroeste de la Provincia de Chubut, justo al sur del paralelo 42, que oficia como límite entre esta provincia y la de Río Negro. El municipio forma parte de la Comarca Andina del Paralelo 42, que incluye los ejidos de El Bolsón (en Río Negro), Lago Puelo, El Hoyo y Epuyen (en Chubut), la cual se encuentra en la ecorregión de los Bosques Patagónicos.

Comarca Andina del Paralelo 42°



Fuente: Google Maps

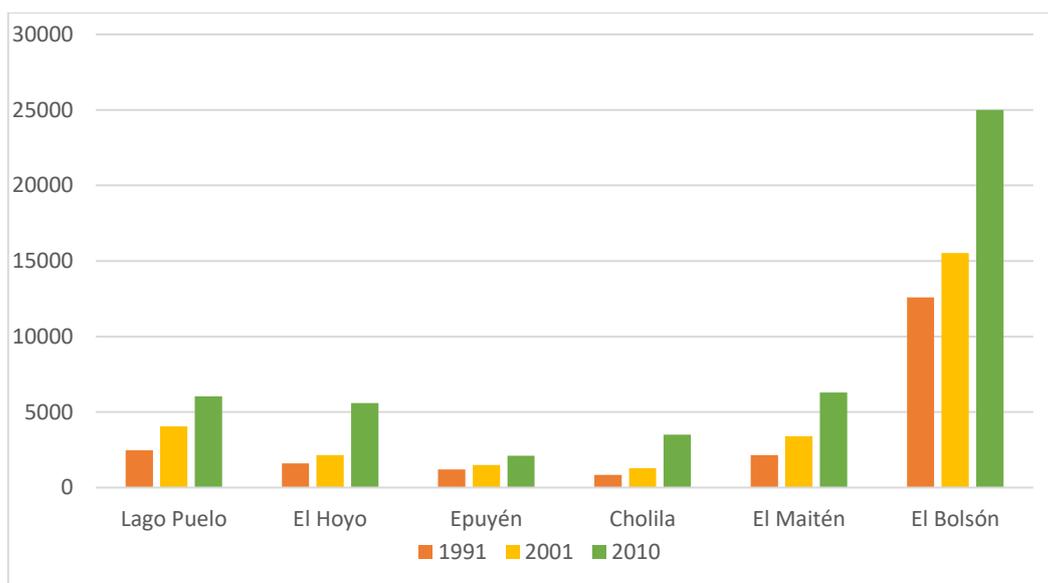
Bondel (2008) señala que a pesar de las tendencias centrípetas de los gobiernos provinciales de Río Negro y Chubut, se da entre las localidades de ambos lados del paralelo una vinculación espontánea y muy fuerte que desafía y rompe, en lo cotidiano, con dichas tendencias. En gran medida, esta vinculación interprovincial se debe al peso que tiene la localidad de El Bolsón --la más grande de la comarca-- en términos administrativos, comerciales y económicos, lo cual condiciona la funcionalidad interna de la zona, que obedece “al área de influencia de El Bolsón, con salvedades propias de una Comarca bi-provincial, donde Lago Puelo, El Hoyo y Epuyén concentran sus propios servicios institucionales y algunos comerciales” (Bondel, 2008, p. 56). Mientras que en algunos aspectos clave, tales como aquellos relacionados con el planeamiento, la extensión de la comarca entre dos provincias puede traer algunas dificultades, Bondel rescata que “también se proyecta favorablemente en ciertas situaciones críticas”, poniendo como ejemplo que, “siendo dos los estados provinciales, las posibilidades de gestión son mayores y hasta existe alguna

complementariedad, se diría espontánea, en materia de empleo, salud, educación, medio ambiente, comercio, recreación y otros aspectos de la vida comunitaria” (Bondel, 2008, p. 55). La dinámica territorial de la Comarca gira en torno a la Ruta Nacional 40, que la recorre de norte a sur y funciona como eje comunicador y de conexión entre las distintas localidades.

Dentro de la división administrativa de Chubut, Lago Puelo es un municipio de 2ª categoría, tal como lo establece la clasificación de la Ley provincial XVI - Nº 46 de Corporaciones Municipales, art. 3º, por contar con menos de 4.000 inscriptos en el padrón electoral. Tiene una población total de 6.038 habitantes según los datos del censo 2010, distribuida en la localidad homónima y en los parajes Cerro Radal, Las Golondrinas, Entre Ríos, La Isla y Villa del Lago.

Las últimas décadas estuvieron marcadas por un gran crecimiento de la población de la Comarca Andina, el cual se dio con poca planificación. En este sentido la valoración del paisaje, que Mendes (2011) menciona como una virtud en términos de la protección del bosque, se ha convertido también en un factor de riesgo ya que muchos pobladores se han ido asentando crecientemente en zonas boscosas sin las adecuadas medidas de protección contra incendios forestales (que implicarían, por ejemplo, la poda y corte de árboles cercanos).

Evolución de la población de las localidades de la Comarca Andina a través de los últimos Censos Nacionales



	1991	2001	2010
Lago Puelo	2463	4046	6038
El Hoyo	1605	2162	5600
Epuayén	1196	1498	2100
Cholila	846	1286	3500
El Maitén	2162	3391	6300
El Bolsón	12598	15537	25000

Fuente: INTA (2020)

En este sentido, un informe del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, 2020) que caracteriza a la Comarca en términos socio-económicos, identifica un alto grado de antropización en áreas naturales protegidas, tomas de tierras en la Reserva de la Loma del Medio (El Bolsón), Lote 26, Eco Aldea y Lago Puelo (en el municipio de Lago Puelo), localización de viviendas en suelos no aptos desde el soporte físico natural (pendientes escarpadas por un lado y zonas inundables por el otro) y un alto grado de antropización en líneas de ribera y planicies de inundación, las cuales corresponden a áreas delimitadas catastralmente como "dominio hídrico provincial", lo que imposibilita la actuación municipal ya que ésta no posee competencia jurisdiccional.

En términos económicos, el turismo es una de las principales actividades de la Comarca y funciona como dinamizador del mercado local, ya que motoriza la demanda de productos agropecuarios y de servicios ambientales, altamente valorados social y económicamente. El turismo ha modificado el paisaje rural desplazando actividades más tradicionales como la ganadera y la actividad forestal, a la vez que se complementa plenamente con la agricultura así como con la producción de artesanías, una actividad estrechamente vinculada al estilo de vida comarcal y a la migración de artistas y artesanos en las décadas de 1960 y 1970. Para la mayoría de los artesanos, esta producción constituye un complemento a sus ingresos por otras actividades, sin embargo hay quienes viven exclusivamente de la artesanía. La principal vía de comercialización de artesanías es la Feria Regional de El Bolsón.

La actividad forestal y en particular la implantación de forestaciones con especies exóticas tuvo su mayor impulso durante la década de 1970. Sin embargo, no llegó a desarrollarse como se esperaba y en la actualidad no alcanza a abastecer la demanda local de madera para la construcción. Actualmente operan en la Comarca 73 aserraderos (fijos y móviles) y la mayor parte de ellos son de tipo familiar. La actividad forestal local es casi exclusivamente extractiva y el escaso procesamiento se caracteriza por el retraso tecnológico (IICA, 2013).

Las dificultades económicas y productivas causan que muchos “pequeños productores se (vean) expulsados de sus territorios, en búsqueda de actividades extra prediales o atraídos por los altos valores inmobiliarios ofrecidos por la tierra, lo que acelera el desalojo de los sectores de tradición rural, generando asentamientos urbanos de alto riesgo social y ambiental” (INTA, 2020, p. 23). En este sentido, se puede afirmar que existen tensiones entre el modelo de producción rural y la actividad turística que no consiguen articularse en un tipo de desarrollo local sustentable (INTA, 2020).

EL EVENTO ÍGNEO

El día 9 de marzo de 2021 en el municipio de Lago Puelo ocurrió uno de los incendios más catastróficos de los que se tenga memoria, tanto en la Patagonia como en el resto del país, en términos de la superficie afectada y, especialmente, de los daños materiales y humanos que produjo. Entre las 16 y las 18hs se prendieron dos focos en los parajes de Las Golondrinas y Cerro Radal respectivamente, ambos en el municipio de Lago Puelo. Dos focos más se desarrollaron en la ruta 71, en las cercanías de Cholila. No se han podido establecer responsabilidades penales en torno al inicio de los focos de incendio y la hipótesis más firme señala que al menos el primer foco fue causado por fallas en las líneas aéreas de media tensión, debido al deficiente estado de mantenimiento del tendido eléctrico. Respecto del segundo foco, un informe pericial de la División Investigación de Siniestros de la Superintendencia Federal de Bomberos sugiere que puede haber sido causado por “un elemento capaz de generar una llama libre, tal es el caso de un encendedor (...) que tomara contacto con el material subdividido, como ser hojarasca, pinocha, etc.” Existen dos expedientes abiertos en el Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Chubut y a fines de 2022 la investigación sigue en curso.

En línea con lo mencionado anteriormente respecto de las características de los incendios de vegetación en contexto de cambio climático, los testimonios de brigadistas y habitantes de la zona indican que el incendio se propagó con una rapidez que pronto lo volvió inmanejable. Como dato ilustrativo, se puede mencionar que en cuestión de pocas horas ardió, entre muchas otras construcciones, la base del Servicio Provincial de Manejo del Fuego en Las Golondrinas. Recién con la lluvia que cayó esa misma noche pudo controlarse el fuego. Mientras tanto, la respuesta inmediata fue la autoevacuación espontánea.

Como consecuencia del incendio¹ resultaron damnificadas 631 familias del municipio de Lago Puelo. De éstas, 175 vivían en la zona de Parcela 26 (El pinar, Callejón de Vera y El Playón), 168 en Las Golondrinas, 70 en el barrio Bella Vista, 78 en Cerro Radal, 55 en Bosques al sur, 50 en Ecoaldea y 35 sobre la ruta 40.

En lo que respecta a las pérdidas materiales, 590 familias sufrieron la pérdida total de su vivienda mientras que 41 tuvieron pérdidas parciales. Además de las viviendas afectadas, se registraron daños en 359 construcciones de otro tipo: 107 talleres, 134 galpones y 118 invernaderos.

Entre las personas afectadas se cuentan 25 mujeres con niños, 98 adultos mayores y 27 personas con discapacidad, así como un amplio porcentaje de otras situaciones que incluye parejas sin hijos, personas que viven solas y familias tipo. Tres personas perdieron la vida en el momento o varios días después, a raíz de las quemaduras sufridas durante el incendio.

Finalmente, cabe destacar que muchas de las personas afectadas eran artesanos y trabajaban en sus hogares, por lo cual el incendio destruyó no sólo sus viviendas sino también sus medios de subsistencia, tales como talleres, galpones y herramientas, afectando de esta manera sus posibilidades de recuperación.

El Informe de Situación Actual de Emergencia Ígnea producido por la Secretaría de Desarrollo Humano y Social (2021) señala: "(l)a catástrofe no solo afectó las condiciones habitacionales sino que también influyó directamente sobre la principal fuente de ingresos lo que trajo como consecuencia mayores dificultades para la resolución de las condiciones mínimas de existencia y un fuerte impacto en la salud mental de las familias."

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

El paradigma de la gestión integral del riesgo provee elementos teóricos que permiten analizar el evento, es decir, el incendio en sí mismo, su impacto y el rol de los distintos actores en las diferentes etapas del desastre.

Entendemos por *desastre* -y caracterizamos como tal al evento en cuestión- a la situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en

¹ Los datos respecto de las consecuencias del incendio fueron recogidos de Secretaria de Desarrollo Humano y Social (2021)

una población, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad; representadas de forma diversa y diferenciada por, entre otras cosas, la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de los individuos así como daños severos en el ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender a los afectados y restablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida (Lavell, 2002, p. 18) El desastre es la concreción o realización de las condiciones de riesgo preexistentes en la sociedad (p. 5).

El riesgo es en el elemento sustancial en la explicación respecto de cómo se “construyen” los desastres, y en la determinación de los elementos y/o procesos sobre los cuales se debe incidir para evitar la ocurrencia de un desastre o reducir sus efectos (Gellert-de Pinto, 2012, p. 13). Entendemos por riesgo la posibilidad y la probabilidad “de daños relacionados con la existencia de determinadas condiciones en la sociedad o en el componente social bajo consideración” (Lavell, 2002, p. 2). Su existencia y características se explican a partir de la interrelación de dos *factores de riesgo*: la *amenaza* y la *vulnerabilidad*.

La amenaza es un “(p)eligro latente que representa la posible manifestación dentro de un período de tiempo y en un territorio particular de un fenómeno de origen natural, socio-natural o antropogénico, que puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura, los bienes y servicios y el ambiente” (Lavell, 2002, p. 17) mientras que la vulnerabilidad es definida como la predisposición intrínseca de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza “a ser afectado, de ser susceptible a sufrir un daño y de encontrar dificultades en recuperarse posteriormente” (Lavell, 2002, p. 21). Esta predisposición o susceptibilidad de la comunidad se expresa en términos físicos, económicos, políticos o sociales.

Tanto las amenazas como las vulnerabilidades, y por lo tanto el riesgo en sí, son construcciones sociales relacionadas con los modelos de desarrollo. En este sentido, al hablar de amenaza es importante diferenciar el concepto teórico de su manifestación física en términos de un evento. Un evento físico, como puede ser un incendio de vegetación, no es en sí mismo una amenaza si no existe un componente de la sociedad sujeto a posibles daños o pérdidas como consecuencia de su ocurrencia. Asimismo, en términos de sus orígenes, muchos de los eventos que antaño se consideraban puramente naturales, hoy son analizados en su relación con los modelos de desarrollo que inciden en su ocurrencia y recurrencia (Lavell, 2002). Los incendios en particular (a diferencia

de, por ejemplo, fenómenos geológicos como los sismos), y muy específicamente, aunque no exclusivamente, los incendios de interfase, se producen muchas veces como resultado de la interacción entre el mundo natural y las prácticas sociales; así, factores como el cambio climático a nivel global, los cambios en los patrones de uso del suelo o las actividades económicas locales inciden en la ocurrencia y en la magnitud de estos fenómenos.

Esta visión integral del riesgo corresponde a un paradigma relativamente reciente, que responde a un cambio significativo en el abordaje de la problemática de los desastres. Entre las décadas de 1970 y 1980, el campo disciplinar estuvo copado mayormente por las ciencias físicas y las ciencias aplicadas, que se enfocaban en los fenómenos naturales como causantes de desastres y en la mitigación estructural (mediante diversas obras de ingeniería) como forma de reducir la vulnerabilidad entendida desde su dimensión física o estructural. Esta visión alimentaba la percepción tradicional acerca de los desastres que los ve como inevitables y ante los cuales sólo queda prepararse para la emergencia, fomentando una visión “fatalista” ante los mismos (Gellert-de Pinto, 2012, p. 15). En términos de políticas públicas y de estructura institucional, esto significó una orientación “emergentista”, enfocada en la respuesta inmediata ante hechos aislados por parte de instituciones como Defensa Civil, bomberos, cuerpos de rescatistas, etc. Es a partir de mediados de la década de 1990 cuando se empieza a hablar de gestión de riesgo de desastres, proponiendo una visión sistémica y holística informada por las ciencias sociales².

Los procesos de reconstrucción se insertan en este paradigma como parte del *ciclo de gestión de riesgo de desastres*, entendido como un “proceso continuo de planificación y ejecución de políticas, planes y programas (...) del cual debe participar la amplia gama de actores involucrados tanto en el momento de la ocurrencia de los desastres como en las instancias previas con la prevención, mitigación y en las instancias post-desastre con la reconstrucción” (MIOPyV, 2019, p. 23). Los procesos de reconstrucción no solo implican una mirada y una intervención de más largo plazo que la respuesta inmediata ante la emergencia, sino que además una reconstrucción apropiada realimenta el ciclo al actuar sobre las vulnerabilidades y las potenciales amenazas que configuran

² En nuestro continente, la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, conocida como LA RED y creada en 1992, fue pionera en el desarrollo del paradigma de la gestión de riesgo y sugirió el uso de este término (en lugar de hablar de prevención y mitigación de desastres) a partir de 1995. En términos de institucionalidad internacional, el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 de Naciones Unidas proponen un enfoque de gestión y reducción del riesgo de desastres en su trabajo conjunto con los Estados parte. La República Argentina adhirió a ambos instrumentos.

el riesgo, que en muchos casos sigue latente. Así, “(e)n el marco de la gestión integral para la reducción del riesgo de desastre, las medidas de reconstrucción no solo se orientan a reponer las pérdidas generadas por el desastre y volver a la situación pre desastre sino que se consideran futuras situaciones de riesgo y se reconstruye de manera de no repetir los errores del pasado” (MIOPyV, 2019, 40).

En este sentido, Montoro (2005) señala que “(u)na propuesta de reconstrucción resultaría insuficiente si no es capaz de remover parcial o totalmente las condiciones de riesgo de la ocurrencia de desastre” (p. 50). Con este fin, es necesario llevar a cabo un proceso en el cual se articulen alianzas entre instituciones y organizaciones de distinto nivel, así como con la sociedad civil, y proponer un enfoque integral que vaya más allá de lo inmediato, creando “nuevas oportunidades de desarrollo de las capacidades para prevenir riesgos y dotar de seguridad las zonas habitables, fortaleciendo el compromiso de sus habitantes” (Montoro, 2005, p. 50). Aquí es clave el concepto de resiliencia, entendido como “la capacidad de una comunidad, sociedad o ecosistema de absorber los impactos negativos producidos, o de recuperarse, una vez que haya ocurrido una emergencia o desastre” (MIOPyV, 2019, p. 24), reduciendo su vulnerabilidad.

Cabe destacar, sin embargo, que la literatura relacionada con la gestión de riesgo, si bien cumple el objetivo de correr el foco de la respuesta inmediata y la “emergentología” logrando una visión más integral al incorporar el análisis de amenazas, vulnerabilidades y riesgo como productos de los modelos de desarrollo, tiende a enfocarse en las etapas de prevención y mitigación del ciclo de gestión de riesgo de desastres, mientras que la etapa de reconstrucción, incluyendo sus aspectos institucionales, se encuentra menos desarrollada.

En términos histórico-institucionales, la implementación de políticas sociales de reconstrucción posteriores al incendio de interfase ocurrido en Lago Puelo el 9 de marzo de 2021 se inserta en el proceso de cambio de paradigma de la respuesta a la emergencia a la gestión integral del riesgo y su reflejo institucional.

En octubre de 2016, mediante la Ley nº 27.287, se creó el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR) con el objetivo de “integrar acciones y articular el funcionamiento de los organismos del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación” (Ley nº 27.287, art. 1º). Dicha ley, siguiendo los lineamientos de los marcos de acción

internacionales en gestión del riesgo de desastres, busca asegurar una visión integral de la gestión del riesgo superando las acciones meramente reactivas, a la vez que propone mecanismos de gobernanza -entendida como la integración de distintos sectores al proceso de toma de decisiones y la articulación de alianzas multisectoriales para la gestión- promoviendo la cogestión del gobierno nacional con otros actores en distintos niveles y entre distintos sectores (Fontana y Barberis Rami, 2020).

El SINAGIR reemplaza al Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) que operó entre 1999 y 2015 asumiendo la gestión de los desastres y cuyo principal eje era la coordinación para prestar apoyo a los distintos actores frente a situaciones de emergencia. La nueva estructura institucional para la gestión del riesgo de desastres comprende un Consejo Nacional presidido por el Poder Ejecutivo Nacional e integrado por organismos públicos nacionales, que representa a las áreas desde las cuales se general políticas transversales a la gestión de riesgo; un Consejo Federal, conformado por un integrante del Poder Ejecutivo Nacional y un integrante por cada provincia y la CABA, así como los responsables de los organismos de protección civil de todo el país; y una Secretaría Ejecutiva que asiste técnicamente a ambos Consejos. La ley también crea el Registro de Asociaciones Civiles, Voluntarias y del Sector No-Gubernamental y la Red de Organismos Científico-Técnicos para la Gestión Integral del Riesgo, ambos bajo la órbita de la Secretaría Ejecutiva.

En términos de financiamiento, la Ley nº 27.287 crea el Fondo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (FONGIR), de carácter presupuestario y que busca financiar actividades de prevención, mitigación e incremento de la resiliencia, y el Fondo Nacional de Emergencias (FONAE), un fideicomiso administrado por el Ministerio de Seguridad y conformado con aportes de diversas fuentes (Nación, provincias, donaciones, préstamos, etc.) que financia las actividades de respuesta.

La Ley nº 27.287 y normativa asociada, así como el primer Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023, buscan proveer un marco regulatorio y un diseño institucional acorde al nuevo paradigma de gestión de riesgo, superando la institucionalidad asociada a la gestión de los desastres reflejada en el SIFEM. Sin embargo “la práctica frente a la ocurrencia de eventos adversos pone en evidencia distintas limitaciones y potencialidades de los avances normativos” (Fontana y Barberis Rami, 2020, p. 69). Los autores señalan como desafíos para la efectiva implementación del SINAGIR las asimetrías a nivel nacional, la complejidad del entramado institucional en un país federal, la existencia de instituciones con una diversidad de funciones,

capacidades y recursos y el hecho de que “las decisiones de política pública muchas veces exceden las jurisdicciones políticas, los usos del suelo, las cuencas hídricas (Fontana y Barberis Rami, 2020, p. 71) y demás características geográficas. En el marco de la tensión entre el principio de subsidiariedad impulsado por la normativa del SINAGIR (Decreto reglamentario n° 383/2017, art. 4º), el carácter federal de la República Argentina y la propuesta de integralidad del sistema, Fontana y Barberis Rami (2020) advierten “una escasa articulación entre los actores intergubernamentales” que dificulta la superación del “paradigma preexistente basado en la verticalidad” y el fomento de “la coordinación y el diálogo entre los distintos integrantes del sistema en cada nivel de gobierno” (p. 83).

Por otro lado, un informe de la Auditoría General de la Nación publicado en 2019, si bien es cercano a la fecha de creación del SINAGIR, advierte que “los objetivos específicos del SINAGIR destinados a la gestión integral del riesgo de desastres no fueron cumplidos en su totalidad”, no “existe evidencia de coordinación con los foros de gobernanza interjurisdiccional e intergubernamentales existentes”, “(n)o se advierte una adecuada articulación y coordinación de las acciones e intervenciones entre los distintos integrantes del SINAGIR” y “no se implementaron ninguno de los dos fondos (FONGIR y FONAE)” (AGN, 2019, p. 37-38), entre otras observaciones.

La coordinación entre agencias gubernamentales es fundamental en países federales. La adopción de un sistema federal de gobierno como el que rige la organización institucional argentina

conlleva la división del Estado en diferentes niveles jurisdiccionales, cada uno de los cuales posee la garantía de cierto grado de autonomía, lo cual en determinadas circunstancias puede generar incongruencia entre las preferencias de ambos niveles jurisdiccionales, haciéndose necesario en consecuencia instancias de coordinación de políticas (Rey, 2010, p. 3)

En términos teóricos, tradicionalmente el estudio del federalismo se ha enfocado en los aspectos legales y formales, así como en la división de competencias relativas al manejo financiero, de esta división intraestatal. Sin embargo, en el período de entreguerras surge en los Estados Unidos como disciplina de la ciencia política las relaciones intergubernamentales (RIG), que se consolida hacia la década de 1970 con el clásico estudio de Deil Wright *Para entender las relaciones intergubernamentales*.

Uno de los elementos diferenciales entre el federalismo y el estudio de las RIG “fue el comienzo del estudio serio del sistema de administración federal, separadamente de las dimensiones legales y constitucionales del federalismo” (Elazar, 1987, p. 14, citado en Rey, 2010, p. 4). En efecto, las RIG

se enfocan en el estudio de la administración pública, reflejando el papel de las burocracias y de las políticas públicas de los distintos niveles jurisdiccionales. En particular, Wright (1997) destaca el rol de los funcionarios en las relaciones interjurisdiccionales, afirmando que “estrictamente hablando, no existen relaciones entre *gobiernos*; sólo hay relaciones entre *funcionarios* que gobiernan diferentes unidades. Las acciones y actitudes de funcionarios públicos se encuentran en el meollo de las RIG” (p. 75, énfasis en el original)

En este sentido, tomando los aportes de autores como Pontifes Martínez y Jordana (ambos recogidos en Bernal, 2020) puede esbozarse una definición sintética de las RIG como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más órdenes de gobierno que se articulan tanto a través de instituciones formales orientadas a la coordinación y el control como de relaciones informales establecidas por los técnicos y profesionales encargados de gestionar las políticas públicas que se implementan sobre el territorio, trascendiendo las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas.

Esta definición reconoce la existencia de relaciones tanto de coordinación como de conflicto entre los distintos niveles jurisdiccionales y provee un marco para estudiar los mecanismos de coordinación de estas relaciones y de las acciones necesarias para llevar a cabo la gestión de las políticas públicas, agregando un nivel de complejidad a la dimensión más formal tradicionalmente estudiada por el federalismo clásico.

Las RIG incluyen tanto una dimensión vertical, es decir, entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, como una horizontal, entre las administraciones públicas de las distintas unidades subnacionales. La primera dimensión ha sido estudiada más usualmente, especialmente en lo que refiere a las relaciones de coordinación fiscal, aunque el estudio de las RIG ha evolucionado hacia el abordaje “de las pluri modalidades de interacción, tanto vertical como horizontal, de las diferentes administraciones públicas que configuran los actuales gobiernos multinivel” (Bernal, 2020, p. 52).

PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN

El proceso que se inició con posterioridad al incendio incluyó tanto medidas de corto plazo que apuntaban a resolver las necesidades más inmediatas de la población afectada como medidas de reconstrucción propiamente dichas que se extendieron en el tiempo, en parte por su naturaleza y en parte por las demoras que fueron surgiendo en su implementación.

Entre las medidas de asistencia inmediata se destacan la provisión de comida y agua a los damnificados y la entrega de grupos electrógenos, agua potable y vales de combustible a las viviendas que no fueron afectadas directamente por el incendio pero sí por el daño a la infraestructura de servicios.

En términos de reconstrucción, las principales políticas implementadas en lo relativo a vivienda incluyeron la construcción de módulos habitacionales de emergencia, la entrega de subsidios de \$400.000 por familia, el alquiler de aserraderos portátiles para construir casas a partir de los árboles quemados, la oferta de créditos blandos, el alquiler de cabañas turísticas para albergar temporariamente a quienes habían perdido su casa, el equipamiento de las nuevas viviendas a través del programa Abrazar y la aplicación del programa Casa Propia para la construcción.

En lo relativo a la provisión de servicios, se trabajó durante varios meses después del incendio para restituir el servicio eléctrico así como el de agua, ya que el incendio quemó la principal toma de agua.

Debido a que el incendio afectó los medios de vida de muchos pobladores de la zona que se dedicaban a la producción agropecuaria, a las artesanías, a la música o que tenían talleres de distinto tipo y que perdieron en el fuego sus plantaciones, animales, herramientas e infraestructura, también hubo líneas dedicadas a la reconstrucción del entramado productivo a través de subsidios para la compra de herramientas e instrumentos musicales, provisión de tanques de agua, mangueras de riego, postes y forraje y créditos con tasas bajas y un período de gracia de un año que ningún damnificado solicitó, debido a que no se ajustaban a sus necesidades productivas y su capacidad de repago.

Los principales actores en este escenario fueron el gobierno municipal de Lago Puelo, el gobierno nacional y en menor medida el gobierno de la Provincia de Chubut. La sociedad civil también estuvo presente a través de organizaciones, iglesias, sindicatos y del aporte de individuos, aunque las acciones llevadas a cabo por estos actores fueron, desde la mirada del municipio, ineficientes debido a la poca coordinación entre ellos y a la falta de capacidad del mismo municipio para colaborar en esta coordinación, en la clasificación y reparto de donaciones, etc.

Debido posiblemente a la afinidad política entre el gobierno local y el nacional, ambos del Frente de Todos, la relación entre ambos fue de cooperación a través de distintos mecanismos con diversos grados de formalidad. Por el contrario, entre la provincia y el municipio se estableció una dinámica

de conflicto, agravada por las superposiciones jurisdiccionales que permitieron el bloqueo de acciones entre actores.

El actor central en la implementación de las políticas de reconstrucción en el territorio fue el municipio de Lago Puelo, a través principalmente de su intendente y del personal de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Hacienda. Ante una situación en la cual los tres niveles de gobierno aportaban sus criterios y ofrecían sus herramientas para llevar adelante el proceso, el municipio, y en particular su intendente, asumió el rol de definir la prioridad de las acciones a aplicar y articularlas. Asimismo, el municipio definió el destino, administró y ejecutó los fondos transferidos por el gobierno nacional en la forma de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que en una primera instancia fue de \$75.000.000, así como el \$1.000.000 transferido por el gobierno provincial y los \$10.000.000 aportados por las arcas municipales. Estos esfuerzos rápidamente colmaron las reducidas capacidades del municipio en términos administrativos y de recursos humanos.

El intendente y demás funcionarios del gobierno municipal se encargaron también de recibir a los funcionarios nacionales que llegaban de Buenos Aires a desplegar las distintas opciones ofrecidas por la administración central. También fueron los encargados de gestionar recursos para la rehabilitación de la infraestructura de servicios, en ocasiones entrando en conflicto con la Provincia de Chubut. Las obras de rehabilitación del suministro de agua, que sufrió el incendio de la toma principal y de 7 km de manguera, se llevaron a cabo con fondos del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) gestionados por el municipio pero ejecutados a través de un convenio con la provincia. La restitución del servicio eléctrico al 90% de los afectados, a cargo del gobierno provincial, demoró cuatro meses después de ocurrido el incendio. Las demoras se debieron a la falta de recursos, acciones gremiales y condiciones climáticas adversas durante el invierno. Sin embargo, el punto más conflictivo en este sentido estuvo en la restitución del servicio eléctrico a los barrios populares, debido a que muchas viviendas se encontraban emplazadas en terrenos fiscales pertenecientes a la provincia; el gobierno provincial se negó a reconectar a quienes se encontraban en una situación irregular en términos de tenencia de la tierra, pero también puso trabas al momento de regularizar esta situación cediendo las tierras de su propiedad a pesar de los insistentes pedidos del intendente, que optó por gestionar este servicio con la Secretaría de Energía de la Nación a través del Programa de Inclusión Eléctrica Nacional (PROINEN), destinado a financiar obras de distribución eléctrica en barrios que carecen de infraestructura adecuada.

El Estado nacional realizó el grueso de los aportes en términos monetarios y de implementación de programas a través del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, que luego de una primera inspección la semana posterior al incendio elaboró una propuesta de construcción de módulos habitacionales de emergencia (cuya ejecución se resolvió localmente, con importantes demoras) y puso a disposición subsidios y otras políticas de construcción de viviendas como Casa Propia y PROCEAR II; el Ministerio de Turismo que ofreció alquilar cabañas turísticas para los damnificados, proveyendo de esa manera una solución habitacional a la vez que una ayuda a los prestadores turísticos en temporada baja (la demora en la transferencia de los fondos para el pago de los alquileres hizo que el municipio debiera afrontar este costo durante los primeros cinco meses); el Ministerio de Desarrollo Social, que realizó donaciones (colchones, agua, chapas, etc.) y puso a disposición programas como Abrazar I y II y Banco de Herramientas; el Ministerio de Cultura a través del otorgamiento de subsidios para músicos y artesanos; el Ministerio de Agricultura que ofreció subsidios a los productores agropecuarios; el Ministerio de Producción que ofreció créditos (que, como ya fue mencionado, no fueron tomados por ningún productor dado que las condiciones no se ajustaban a sus necesidades); y otros organismos como ANSES (que duplicó el monto de la Asignación Universal por Hijo para el noroeste de Chubut en marzo y abril), RENAPER (con un operativo de emisión de DNIs para 800 personas que los habían perdido en el incendio), Jefatura de Gabinete, Secretaría de Energía, etc.

Cabe destacar que estos aportes fueron significativos, pero el modo en que fueron puestos a disposición y llevados a cabo, mayormente apoyándose en las gestiones de un municipio pequeño y desbordado por la situación, resultó en demoras e ineficiencias en la ejecución. Uno de los problemas detectados tempranamente, tanto por el intendente de Lago Puelo como por los mismos funcionarios nacionales, fue la necesidad de coordinar las distintas medidas y a los distintos actores. Esto recayó de manera espontánea en algunos funcionarios que asumieron proactivamente un rol de coordinación y seguimiento –principalmente un diputado nacional por Chubut oriundo de la vecina Esquel y políticamente afín al intendente de Lago Puelo y la entonces jefa de gabinete del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

HALLAZGOS PRELIMINARES

El análisis preliminar de las políticas sociales de reconstrucción llevadas a cabo en los primeros seis meses posteriores al incendio del 9 de marzo de 2021 en Lago Puelo y de su ejecución, nos permite esbozar algunas ideas respecto de las problemáticas que surgieron durante este período.

- Falta de políticas públicas para atender a la contingencia

Los principales programas puestos a disposición por los diferentes niveles de gobierno para hacer frente al proceso de reconstrucción no eran programas diseñados específicamente con este fin, sino que se trató en algunos casos de programas preexistentes que los ministerios estaban implementando, con mayor o menor grado de adaptación a las circunstancias concretas que estaba atravesando Lago Puelo luego del incendio (como Casa Propia, PROCREAR, Abrazar, PROINEN, etc.), o medidas ad-hoc que surgieron durante el mismo proceso (como el alquiler de cabañas turísticas para alojar a los damnificados).

Esto da cuenta de un proceso de reconstrucción escindido del ciclo de gestión de riesgo de desastres y plantea interrogantes respecto de si, y cómo, la reconstrucción se puede constituir en un factor de reducción del riesgo a futuro si las políticas no son pensadas dentro de este paradigma y enfocadas a reducir las vulnerabilidades y crear resiliencia en las comunidades afectadas.

- Falta de institucionalidad específica para la reconstrucción

A pesar de la existencia del SINAGIR, creado más de cuatro años antes del incendio, la estructura institucional abocada a la gestión de riesgos estuvo completamente ausente en el proceso de reconstrucción. El análisis de este evento y sus consecuencias ayuda a reafirmar las conclusiones de Fontana y Barberis Rami (2020) respecto de las limitaciones que ha encontrado el SINAGIR para su efectiva implementación. Estas limitaciones institucionales se suman a la falta de consideración, en general, de la etapa de reconstrucción como parte del ciclo de gestión del riesgo de desastres ya mencionada.

- Falta de coordinación interministerial

Uno de los grandes vacíos que deja la falta de actuación de una estructura institucional como la del SINAGIR es el de la coordinación horizontal entre ministerios en el nivel nacional. La ausencia de planes de contingencia, de políticas específicas y de una institucionalidad propia configuran un escenario en el cual las medidas pueden fácilmente superponerse o entrar en conflicto, resultando en una implementación inefectiva e ineficiente. A pesar de los intentos de funcionarios nacionales por asumir este rol, gran parte de la coordinación interministerial –incluyendo la logística de las visitas al territorio-- quedó en manos del municipio, sobrecargándolo aún más en una situación que rápidamente desbordó sus capacidades de gestión.

- Creación de redes informales entre funcionarios

Otra consecuencia de la falta de institucionalidad específica es el desarrollo de redes informales entre funcionarios y técnicos para la gestión de las medidas a implementarse en territorio. Mientras que este es un mecanismo relativamente usual en las relaciones intergubernamentales, la dependencia excesiva de este tipo de redes en escenarios complejos como el que estamos analizando puede ser problemática en tanto no contribuye a desarrollar sistemas, procesos e instituciones que puedan ser replicados y adaptados para atender futuras situaciones de emergencia y reconstrucción. En el actual contexto de cambio climático en el cual se ha incrementado la incidencia de incendios de vegetación y de interfase, es esperable que dichas situaciones continúen multiplicándose.

- Asignación discrecional de los recursos

Finalmente, cabe mencionar que mientras que un grado de flexibilidad en el manejo de los recursos puede ser deseable e incluso necesario en situaciones de excepcionalidad, la falta de instituciones, políticas y procesos específicos para llevar a cabo el proceso de reconstrucción da lugar a un uso discrecional de los recursos financieros del Estado.

Referencias bibliográficas

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2019) *Informe de Gestión: Gestión Integral de los Desastres Naturales*. Ministerio De Seguridad (Ms) Secretaría De Protección Civil / 2015-01-01 - 2018-05-28.

BERNAL, Marcelo (2020) *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones, y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*. UNC/Eudeba.

BONDEL, CONRADO Santiago (2008) *Transformaciones territoriales y análisis geográfico en ámbitos patagónicos de montaña: La comarca andina del paralelo 42* (Tesis de posgrado). -- Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctor en Geografía. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.281/te.281.pdf>

FONTANA, Silvia y BARBERIS Rami, Matías (2020) "El marco institucional argentino frente a la gestión del riesgo de desastres" *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*. Nº 34. Universidad de Chile.

GELLERT-DE PINTO, Gisela-Irene (2012) “El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo” Boletín Científico Sapiens Research, 2(1), 13-17.

IICA (2013) *Activación territorial con Enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (AT-SIAL): La Comarca Andina del Paralelo*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

INTA (2020) Diagnóstico histórico y socio económico para la comprensión de los procesos de *cambio en la Comarca Andina del paralelo 42°*. Serie: Comunicaciones Técnicas. Centro Regional Patagonia Norte.

LAVELL, Allan (2002) Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición.

MENDES, José María (2011). *Sociedad y naturaleza en perspectiva histórica*. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca.

MINISTERIO DEL INTERIOR, Obras Públicas y Vivienda (2019) El proceso de reconstrucción en la gestión integral de riesgo de desastres. Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública.

MONTORO, Bárbara (2005) *Reconstrucción y gestión de riesgo: una propuesta técnica y metodológica*. Lima: Soluciones prácticas – IDTG.

REY, Maximiliano (2010) Relaciones intergubernamentales en Argentina. Factores explicativos de la articulación de políticas. s. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

SECRETARÍA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL (2021) *Informe de Situación Actual Emergencia Ígnea del 9 de marzo*. Municipalidad de Lago Puelo.

SERVICIO NACIONAL DE MANEJO DEL FUEGO (s.f.) *¿Qué es un incendio forestal?*
[https://www.argentina.gob.ar/ ambiente/fuego/ conocemas/incendioforestal](https://www.argentina.gob.ar/ambiente/fuego/conocemas/incendioforestal)

WRIGHT, Deil (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. FCE, México DF