



**FLACSO**  
ARGENTINA

PROGRAMA DE POLÍTICAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

**Políticas sociales de reconstrucción  
frente a incendios de interfase: el caso de Lago Puelo**

**Tesista** Lic. Celina Amalia Andreassi

**Director de Tesis** Dr. Bruno Nicolás Carpinetti

**Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Diseño y  
Gestión de Programas Sociales**

**Fecha:** 30/05/2023

## **Resumen**

El presente trabajo analiza la implementación de políticas sociales como parte del proceso de reconstrucción posterior a los incendios de interfase que afectaron al municipio de Lago Puelo, Provincia de Chubut, el 9 de marzo de 2021, los cuales destruyeron 12.959 hectáreas de bosque y 590 viviendas. A partir de fuentes primarias y secundarias se describen las principales políticas de asistencia inmediata, vivienda, restitución de los medios de vida y restitución de los servicios públicos, entre otras, desplegadas en los territorios afectados y, con la ayuda de las herramientas conceptuales desarrolladas por la Gestión del Riesgo de Desastres y las Relaciones Intergubernamentales, se analiza el rol de los diferentes actores estatales en este proceso, así como los mecanismos de coordinación desarrollados entre los distintos niveles y jurisdicciones, los principales nudos críticos encontrados a lo largo del proceso y algunos aprendizajes. A modo de conclusión, se resumen los hallazgos desarrollados a lo largo de la tesis respecto de las políticas públicas, la institucionalidad, la coordinación entre actores y la asignación de recursos.

## **Abstract**

This thesis analyses the implementation of social policy as part of the reconstruction process which took place after interface fires which affected the district of Lago Puelo, Chubut Province, on 9th March 2021, which destroyed 12,959 hectares of forests and 590 houses. Through primary and secondary sources, we describe the main policies related to immediate assistance, housing, recovery of livelihoods and restoration of public services, among others, deployed in the affected areas and, using the analytic tools provided by theories of Disaster Risk Management and Intergovernmental Relations, we analyse the role played by the different state actors involved in this process, as well as the coordination mechanisms developed by the different government levels and jurisdictions, the main critical points found throughout the process and some learnings. By way of conclusion, we summarise the key findings developed throughout the thesis regarding public policy, institutions, coordination between actors and resource allocation.

## ÍNDICE

<b>Agradecimientos.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>5</b>
1.1. Incendios de vegetación: causas y consecuencias.....	7
1.2. Incendios de interfase en contexto de cambio climático.....	9
1.3. Antecedentes: literatura sobre incendios y políticas públicas.....	11
<b>2. Aspectos Teóricos y Metodológicos.....</b>	<b>16</b>
2.1. Estrategia metodológica.....	16
2.2. Aspectos teóricos.....	18
La gestión integral de riesgo.....	18
Las relaciones intergubernamentales.....	22
<b>3. La Comarca Andina y el incendio de interfase de 2021.....</b>	<b>30</b>
3.1. Delimitación y caracterización socioambiental del área del estudio.....	30
3.2. Descripción del evento.....	37
<b>4. El Proceso de Reconstrucción en Lago Puelo.....</b>	<b>41</b>
4.1. El marco institucional: ¿un cambio de paradigma?.....	41
4.2. Las políticas sociales de reconstrucción.....	44
Medidas de asistencia inmediata.....	47
Vivienda.....	48
Restitución de los medios de vida.....	54
Restitución de servicios públicos.....	56
Otros programas y medidas.....	58
4.3. Actores y dinámicas de interacción.....	61
4.4. Estrategias y roles de coordinación.....	65
4.5. Puntos críticos del proceso: dificultades, fortalezas y aprendizajes.....	68
<b>5. Reflexiones Finales.....</b>	<b>81</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>87</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de la Comarca Andina del Paralelo 42º.....	24
Figura 2. Evolución de la población de la Comarca Andina.....	28
Figura 3. Zona afectada por el incendio a la vera de la Ruta 40.....	30
Figura 4. Zona afectada por el incendio a la vera de la Ruta 40.....	31
Figura 5. Zona afectada por el incendio a la vera de la Ruta 40.....	32
Figura 6. Plano del módulo habitacional de emergencia.....	39
Figura 7. Módulos habitacionales de emergencia y viviendas autoconstruidas....	40

## **Agradecimientos**

A Augusto Sánchez por su colaboración, guiada por la esperanza de poder sacar aprendizajes del desastre.

A los entrevistados por su buena predisposición y sus valiosos aportes.

A mis compañeros y compañeras de Maestría por hacer de la cursada una experiencia que rebasó lo académico.

A mi director, porque sin su guía esta tesis no habría sido posible.

## **1. Introducción**

El presente trabajo analiza la implementación de políticas sociales como parte del proceso de reconstrucción posterior al incendio de interfase que afectó al municipio de Lago Puelo, Departamento de Cushamen, Provincia de Chubut, el 9 de marzo de 2021. Como consecuencia de este incendio, que destruyó 12.959 hectáreas de bosque, 590 familias perdieron sus viviendas. Muchos habitantes de la zona también perdieron sus cultivos y hasta sus herramientas de artesanos a manos del fuego. Meses después del incendio continuaban sin resolución los problemas de vivienda, empleo, producción y/o acceso a servicios públicos esenciales, como agua y energía eléctrica, de gran parte de la población afectada.

El interrogante principal que guiará la investigación es el siguiente: ¿Qué políticas sociales se implementaron como parte del proceso de reconstrucción posterior al incendio de interfase que afectó al municipio de Lago Puelo en marzo de 2021? A partir de este interrogante principal se desprenden otros, tales como: ¿Qué problemáticas surgieron durante la implementación de estas políticas? ¿Qué actores y jurisdicciones participaron en este proceso y cómo coordinaron sus actividades?

De esto se sigue que el objetivo principal de la investigación es el de indagar respecto de las políticas sociales implementadas en el proceso de reconstrucción posterior al incendio de interfase de marzo de 2021. Como objetivos específicos, nos proponemos:

- Analizar los procesos de implementación de políticas sociales en los procesos de reconstrucción post-incendios de interfase, en el marco del ciclo de la gestión integral de riesgo.
- Estudiar el rol de los distintos actores estatales y jurisdicciones involucrados en estos procesos y los mecanismos de coordinación haciendo foco en las relaciones intergubernamentales.

- Reflexionar acerca de las capacidades del gobierno local para enfrentar estos eventos.

Con el fin de alcanzar dichos objetivos, situamos el proceso de reconstrucción dentro del ciclo de gestión de riesgos de una sociedad, entendido como "el proceso a través del cual una sociedad, o subconjuntos de una sociedad, influyen positivamente en los niveles de riesgo que sufren, o podrían sufrir" y que "debe ser considerad(o) en su esencia como un componente intrínseco y esencial de la gestión del desarrollo" (Lavell, 2002; p. 2).

El ciclo de la gestión de riesgos comprende las siguientes etapas:

- **Prevención:** son las actividades previas a la ocurrencia de un evento o incidente adverso, a fin de evitarlo o suprimirlo definitivamente, y de no ser posible, reducir al máximo los efectos o impactos negativos. Incluye las acciones de prevención, mitigación, preparación y alerta.
- **Respuesta:** corresponde a las actividades propias de atención y control de un evento o incidente destructivo. Estas actividades se llevan a cabo inmediatamente después de iniciado u ocurrido el evento o incidente y tienen por objetivo salvar vidas, reducir el impacto en la comunidad afectada y disminuir las pérdidas.
- **Recuperación:** son las actividades destinadas a recuperar, en una primera etapa, las condiciones básicas de vida, como también, en una segunda etapa, volver al estado de desarrollo previo y, si es posible, superar ese nivel. Estas etapas son las de rehabilitación y de reconstrucción (Unidad de Reducción de Riesgos de Desastres, s/f). La reconstrucción es entendida como el conjunto de actividades destinadas a reparar la infraestructura, restaurar los sistemas de

producción y recuperar la vida cotidiana de la comunidad afectada (Ley N° 27.827, art. 2)

La gestión integral del riesgo como paradigma de intervención es relativamente reciente y, en Argentina, se encuentra poco desarrollado a nivel institucional. Si bien la legislación argentina, a través de la sanción de la Ley N° 27.827 en 2016, establece un Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, el mismo no está preparado "para afrontar nuevos desafíos con mayores niveles de complejidad" (Fontana y Barberis Rami, 2020; p. 85) tales como los que plantea el incendio de interfase de marzo de 2021. En particular, la fase de reconstrucción y la coordinación interinstitucional e intergubernamental que ésta requiere para su efectiva implementación han demostrado sufrir de falencias importantes que reducen su eficiencia y efectividad.

### **1.1. *Incendios de vegetación: causas y consecuencias***

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, mientras que los incendios rurales son aquellos que se desarrollan en áreas rurales, afectando vegetación del tipo matorrales, arbustales y/o pastizales. 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. 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. (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. Un análisis del Fondo Mundial para la Naturaleza citado por FARN (2020) revela que el número de alertas de incendios en todo el mundo en abril de 2020 aumentó en un 13% en comparación con 2019. En Argentina, la superficie total de bosque nativo afectada por incendios en el período 1998-2017 fue de 6.062.712 hectáreas, con un promedio anual de 303.136 hectáreas (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2019), mientras que en 2020 los incendios afectaron más de 1.000.000 de hectáreas en diversas ecorregiones del país, como humedales, pastizales y bosques. La abrumadora mayoría de estos incendios, el 95%, es de origen antrópico, ya sea por negligencia, pérdida de control de quemas prescriptas o por fuegos iniciados intencionalmente (FARN, 2020). Las comunidades más expuestas al riesgo de incendios son aquellas que presentan mayores grados de vulnerabilidad, tanto física —dada por la localización de los asentamientos humanos en zonas de peligro y las deficiencias de la infraestructura crítica y viviendas para absorber los efectos de la amenaza— como social —vinculada a las condiciones de vida generales de una comunidad, incluyendo niveles de educación, acceso a salud, equidad social, etc. así como a características individuales tales como edad y género (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda [MIOPyV], 2019, p. 34).

## **1.2. Incendios de interfase en contexto de cambio climático**

Al igual que en otras regiones del planeta, en Argentina las temporadas de incendios son cada vez más largas e intensas (Carpinetti, s/f). 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. Muchos de estos cambios tienen un rol central en la configuración de los regímenes de incendios en el largo plazo y en la generación a corto plazo de un clima que favorece la 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.

Existe una vinculación entre el clima y los regímenes de incendios que se produce a través de la vegetación, lo que implica que los regímenes de incendios son susceptibles de sufrir cambios como consecuencia de los cambios en el clima, tales como aquellos producidos por los gases de efecto invernadero. Efectivamente, “el principal causante de esta nueva ola de incendios lo encontramos en el estado de la atmósfera (...) que está cada vez más cargada de energía procedente de la quema de combustibles fósiles” (Resco de Dios, 5 de agosto de 2021). Asimismo, los disparadores climáticos de las igniciones, tales como las tormentas eléctricas, son también factores que conectan directamente a los regímenes climáticos y los de incendios. Por otro lado, los patrones de precipitación y temperatura regulan la acumulación de combustibles, lo cual influye directamente en la intensidad, la severidad, la frecuencia y la estacionalidad de los incendios (Carpinetti, s/f).

Las variaciones climáticas interanuales también pueden contribuir a la ocurrencia de eventos extremos, ya que en algunos ecosistemas durante los años húmedos se producen condiciones que generan una alta productividad de biomasa vegetal, mientras que en los años de sequía esa alta productividad se traduce en una disponibilidad extraordinaria de combustible que alimenta los incendios de vegetación. El fuego es, a su vez, una fuente de emisiones de CO<sub>2</sub> y de partículas que pueden afectar la calidad del aire local y regional y, eventualmente, contribuir al cambio climático a escala global.

Como pudo observarse en algunas regiones de Australia<sup>1</sup> y de los Estados Unidos<sup>2</sup> en el año 2020, así como en Rusia y Grecia en 2021 (Resco de Dios, 5 de agosto de 2021) y en cada vez más regiones del mundo, en escenarios futuros de sequía y altas temperaturas los incendios pueden volverse inmanejables más rápidamente y con mayor frecuencia. De esta manera, los costos de extinción de incendios pueden seguir aumentando mientras en paralelo disminuye la eficacia del combate en condiciones extremas, lo cual genera mayor exposición de las poblaciones e infraestructura humana a este tipo de eventos y un incremento en la necesidad posterior de implementar políticas adecuadas de reconstrucción.

Esta situación, intrínsecamente relacionada al modelo de desarrollo global y combinada con problemáticas específicamente locales tales como la falta de una adecuada planificación urbana, los problemas de acceso a la tierra y las deficiencias en la implementación de estrategias preventivas, configura un escenario de riesgo cada vez mayor para la

---

<sup>1</sup> Para una descripción de los eventos ocurridos en el verano de 2020 en Australia y un análisis acerca de sus causas, ver Resco de Dios y Boer (6 de enero de 2020) disponible en <https://theconversation.com/australia-en-llamas-una-catastrofe-para-la-salud-la-economia-y-la-biodiversidad-129378>

<sup>2</sup> Para un análisis acerca de los incendios en Estados Unidos, específicamente en California, sucedidos en la temporada 2020, ver Kerlin (4 de mayo de 2022) disponible en <https://www.ucdavis.edu/climate/news/californias-2020-wildfire-season-numbers>

ocurrencia de incendios de interfase al cual los sistemas de prevención, mitigación, combate y reconstrucción deberán adaptarse.

### **1.3. Antecedentes: literatura sobre incendios y políticas públicas**

En lo que respecta a la literatura académica sobre incendios, existen grandes falencias en lo referido al estudio de políticas públicas, y particularmente de políticas sociales, dirigidas a lidiar con este tipo de fenómenos y sus consecuencias. En nuestro país, la bibliografía acerca de incendios es mayormente de índole técnica, ocupándose de temáticas como el impacto ambiental, las consecuencias ecosistémicas de estos desastres, el rol ecológico del fuego en distintos ecosistemas, etc. La información producida desde el Estado se limita a la publicación de informes técnicos de organismos como el Servicio Nacional de Manejo del Fuego, la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal y otras áreas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Gobierno Nacional así como de sus equivalentes provinciales. Mientras que esta información puede servir como un insumo para futuras investigaciones, es insuficiente en tanto no aborda el problema desde un análisis integral de políticas públicas, dejando de lado elementos como la evaluación y planificación de la gestión, coordinación interjurisdiccional, capacidades estatales de los gobiernos locales, análisis de tipo sociológico, participación ciudadana, gestión comunitaria del riesgo, etc.

A nivel latinoamericano existen trabajos más enfocados hacia las políticas públicas, promovidos por organismos internacionales tales como la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. En términos de su aplicabilidad al caso argentino, estos estudios en general presentan dos falencias. Por un lado, este tipo de literatura tiende a

abarcando una variedad de desastres naturales, definidos como eventos producidos por fenómenos naturales o peligros naturales, tales como terremotos, ciclones e inundaciones (Vakis, 2006), que son frecuentes en muchos países del continente, pero carecen de un foco específico sobre incendios de vegetación. Por otro lado, los estudios de caso que nutren estas investigaciones se realizan en distintos países del continente con realidades sociales, políticas e institucionales muy heterogéneas y no necesariamente comparables a la realidad argentina, lo cual hace que no se puedan extrapolar linealmente los aprendizajes de estos casos.

En Chile, país que tiene una institucionalidad relacionada con los incendios forestales más desarrollada que otros países latinoamericanos, Micheletti et al. (2020) realizaron un análisis comparativo de la lógica tecno-política de reconstrucción habitacional posterior a un terremoto ocurrido en 2010 y a una serie de incendios forestales ocurridos en 2017 en la región de Maule, en el centro del país. En los incendios de 2017 resultaron afectadas total o parcialmente las viviendas de 3.068 familias. Los hallazgos de este trabajo son relevantes en la medida en que señalan algunos nudos críticos de la intervención estatal similares a los observados en el caso de Lago Puelo. El artículo utiliza un enfoque metodológico cualitativo y las técnicas de recolección de datos consisten en entrevistas y focus groups con funcionarios nacionales, locales y representantes de ONG, comunidades afectadas y empresas. A partir de la comparación entre ambos procesos de reconstrucción, los autores encontraron que la reconstrucción posterior a los incendios incorporó un proceso de aprendizaje luego de la experiencia posterior al terremoto de 2010, pero también algunos errores e inconsistencias. Algunos de los puntos que destacan referidos a la reconstrucción post-incendio son: la adecuación de los instrumentos —subsidios— a una situación de emergencia (mientras que el análisis de la reconstrucción post-terremoto indicaban que se

habían seguido utilizando los mecanismos y programas regulares de acceso a la vivienda sin ninguna adaptación a la excepcionalidad de la situación), una mayor apertura a los procesos participativos, una planificación de la reconstrucción realizada por el Estado (no dejada en las manos de grupos privados, como había sido el caso en el proceso anterior, teñido por una lógica neoliberal) y el establecimiento de una coordinación nacional, a la cual caracterizan como un “elemento dinamizador que incidió positivamente en el resultado” (Micheletti et al. 2020; p. 17)

Finalmente, cabe destacar que existen países en los cuales se ha avanzado un poco más en la producción de literatura referida a incendios con un enfoque social y de políticas públicas, a pesar de que el foco aún se concentra abrumadoramente en los aspectos técnicos y en, lo que respecta al enfoque social, en las etapas de prevención, preparación y manejo. Se destacan en particular aquellos países que tienen tanto una problemática importante en términos de incendios de vegetación como un sistema científico y tecnológico bien desarrollado, como Estados Unidos, Australia, Canadá, España y Portugal.

Sin embargo, se advierte también en estos países la falta de foco en el componente social en relación a estos fenómenos y se subraya la importancia de desarrollar aportes desde las ciencias sociales a las políticas de manejo del fuego, tal como se señala en el caso español: “Hasta ahora, las evidentes mejoras en las iniciativas de detección y extinción de incendios no se han correspondido con un avance similar en las estrategias de prevención social. (...) Para avanzar en el diseño y puesta en marcha de acciones efectivas de prevención social es crucial el desarrollo continuado de programas de investigación social” (Priego González de Canales y Lafuente, 2007, p.1)

En Estados Unidos, McCaffrey et al. (2013) realizaron un relevamiento de investigaciones provenientes de las ciencias sociales relacionadas con incendios forestales en países angloparlantes —principalmente los Estados Unidos, ya que del relevamiento realizado, que incluía artículos que utilizaran un enfoque metodológico de las ciencias sociales y que hubiesen aparecido en publicaciones con revisión por pares entre enero de 2000 y enero de 2008, sólo el 7% se habían llevado a cabo en otros países, en especial Canadá y Australia. Los autores destacan que el foco principal de la mayor parte de las investigaciones acerca de incendios ha estado relacionada con los aspectos físicos y ecológicos, sin embargo a partir del año 2000 creció el número de investigaciones acerca de las dimensiones humanas de los incendios forestales, incluyendo la recuperación posterior a los incendios. En lo relativo a esta temática, mencionan una serie de artículos que identifican la importancia de fortalecer las interacciones entre ciudadanos y agencias gubernamentales para que la ciudadanía internalice algunas cuestiones relacionadas con el manejo del fuego, como la preparación para la emergencia, la respuesta efectiva durante un incendio y luego del mismo, etc. En lo que ellos denominan “consideraciones institucionales”, los autores reseñan artículos relacionados con políticas de reducción del riesgo de incendios, planificación local y actitudes al interior de las agencias gubernamentales de manejo del fuego. Finalmente, elaboran listados de temas a investigar, en las categorías de manejo del fuego y respuesta, preparación y mitigación, conexiones temporales, planificación, efectividad organizacional y capacidad y sostenibilidad comunitaria. Si bien el artículo desborda el eje principal de la presente tesis, puesto que aborda temáticas que van más allá de las políticas de reconstrucción para abarcar cuestiones relacionadas con la prevención y respuesta durante la emergencia, sí es relevante para este trabajo en tanto sirve para dar cuenta de qué temáticas abordan las ciencias sociales en conexión con los

incendios forestales, al menos en el mundo angloparlante. Estos esfuerzos teóricos se inscriben en la misma línea, en términos de generar aportes a la hora de pensar y analizar el ecosistema de políticas y relaciones sociales que intervienen en la gestión de riesgos entendida en su carácter integral y multidimensional, inserto en el entramado social.

## **2. Aspectos Teóricos y Metodológicos**

### **2.1. Estrategia metodológica**

El diseño de la presente investigación es de carácter cualitativo y se llevó a cabo a través de un abordaje metodológico de estudio de caso. En particular, se utilizó como unidad de observación para el estudio de caso el Municipio de Lago Puelo, en la Provincia de Chubut, y se realizó un recorte temporal que va desde el incendio del 9 de marzo de 2021 hasta los seis meses posteriores a la sanción de la Ley N° 27.616 del 27 de marzo de 2021.

En lo que respecta a las fuentes y las técnicas de recolección de datos, la investigación utilizó 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.

La idea inicial de la investigación surgió algunos meses después del incendio, a partir de conversaciones informales con actores involucrados en el proceso de reconstrucción que proveyeron un panorama de la complejidad que implicaba este proceso. De este modo empezó a tomar forma el objetivo general de la investigación: indagar respecto de las políticas sociales que se implementaron en el proceso de reconstrucción posterior al incendio de marzo de 2021. Como explica Sautu (2015), el objetivo de investigación es el nexo entre la teoría y la metodología. Por lo tanto, una vez establecido el objetivo general, su descomposición en objetivos específicos contribuyó a delimitar y explicitar las perspectivas teóricas a partir de las cuales realizar el análisis. En primer lugar, el foco en el proceso de reconstrucción como una etapa del ciclo del desastre se inscribe en el paradigma de la gestión integral de riesgo, lo cual le aporta

riqueza al análisis al considerarlo no como un hecho aislado sino como parte de un ciclo con elementos que lo preceden y lo explican y al cual a su vez realimenta, convirtiéndose en un elemento que luego contribuirá a explicar sucesos futuros. Este paradigma, más allá de su aporte teórico, es relevante en tanto se trata de un paradigma que está lentamente permeando las instituciones responsables de diseñar e implementar políticas públicas relacionadas con los desastres y su prevención, mitigación, respuesta y reconstrucción en todo el país.

Luego, el objetivo de indagar acerca de los distintos actores involucrados y los mecanismos de coordinación que desplegaron, tratándose específicamente de actores de distintos niveles gubernamentales, trajeron a un primer plano la herramienta teórica de las relaciones intergubernamentales para echar luz sobre interacciones entre funcionarios que otras perspectivas teóricas, como la del federalismo, no ayudan a comprender cabalmente ya que se salen de los canales legales —y muchas veces de los formales— y se desarrollan en gran parte en el terreno de las relaciones y las redes interpersonales.

Finalmente, con objetivos claramente establecidos que indicaban qué investigar y un marco teórico que proveía herramientas para analizar los datos recolectados, se procedió a seleccionar las fuentes, consistentes en entrevistas y análisis documental, y a partir de los datos obtenidos se fue reconstruyendo el proceso combinando la narración de los protagonistas con la información plasmada en informes, notas formales, planillas, convenios, actas, legislación y artículos periodísticos. El análisis posterior y la redacción de las conclusiones y hallazgos se apoyó en los datos recabados y se realizó a partir del marco teórico preestablecido y de otros aportes teóricos puntuales de la ciencia política y el análisis de políticas públicas.

## **2.2. Aspectos teóricos**

### *La gestión integral de riesgo*

El paradigma de la gestión integral del riesgo provee elementos teóricos que nos permitirán 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 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 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)

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. 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 o ocupado 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 servía para alimentar la percepción tradicional acerca de los desastres, que los caracteriza 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 implicó el desarrollo de 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 integral del riesgo de desastres, proponiendo una visión sistémica y holística informada por las ciencias sociales<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> 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.

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 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 poco desarrollada.

### *Las relaciones intergubernamentales*

Un elemento ineludible en el análisis de la implementación de políticas públicas con inserción territorial en Argentina, es el carácter federal del gobierno de nuestro país. 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)

El federalismo tradicionalmente centralizado que reguló la asignación de competencias entre los distintos niveles y jurisdicciones se fue transformando a partir de la implementación de medidas de *descentralización* —entendida esta última como “un proceso que procura distribuir territorialmente el poder transfiriendo competencias decisorias, y

la titularidad de ellas, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales” (Agosto, 2010; p. 84)-- llevadas a cabo en las últimas décadas<sup>4</sup>.

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, el estudio de 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).

---

<sup>4</sup> El proceso de descentralización administrativa comenzó en la década de 1970, cuando el gobierno dictatorial transfirió algunas competencias en política de educación a las provincias, tales como la gestión de la enseñanza primaria e inicial. Sin embargo, el proceso completo de descentralización administrativa, política y fiscal se llevó a cabo a partir de principios de la década de 1990, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington. Este proceso incluyó la transferencia de servicios (educación, salud, empleo, vivienda, acción social, etc.) desde la nación hacia los niveles subnacionales, la descentralización del gasto y reformas constitucionales que otorgaron a las provincias el control sobre los recursos naturales y autonomía decisoria sobre su organización territorial interna e incorporaron el principio de la autonomía municipal.

Wright destaca cinco diferencias principales entre el federalismo y las RIG, las cuales él considera como ventajas en términos de estudiar y analizar distintos aspectos políticos dentro de regímenes federales, especialmente los relacionados con la implementación de políticas públicas, dado que las RIG "incluyen toda una gama de actividades y significados que no están explícitos ni implícitos en el concepto de federalismo" (Wright, 1997; p. 100). En primer lugar, el federalismo favorece las relaciones estatales-nacionales (en el caso argentino, serían las provinciales-nacionales) en desmedro de las locales-estatales y de las locales-nacionales; las RIG, por otro lado, reconocen y analizan las interacciones entre funcionarios de todas las entidades gubernamentales y de todos los niveles. En segundo lugar, el pensamiento y la práctica del federalismo han sido dominados por los poderes legales, las acciones formales y los acuerdos escritos, produciendo una herencia de legalismo, mientras que las RIG trascienden el enfoque jurídico incluyendo "una rica gama de acciones y concepciones informales de los funcionarios" (Wright, 1997; p. 101). Como consecuencia de estas dos características del federalismo, éste implica un conjunto jerárquico de relaciones de poder, mientras que el concepto de RIG no contiene distinciones jerárquicas; aunque tampoco excluye la existencia de estas relaciones de poder, no las asume como predeterminadas y unidireccionales. Una cuarta diferencia, muy relevante para el tema de esta tesis, es que el federalismo no le ha otorgado gran importancia a los asuntos de políticas públicas, en tanto que la búsqueda de conceptos y resultados empíricos de las RIG se han realizado en el ámbito del estudio de políticas. Por último, el autor señala que el término federalismo ha sido utilizado tan ampliamente que se ha vuelto confuso e impreciso, mientras que el término relaciones intergubernamentales tiene un uso más restringido y limitado, en parte debido a que es un concepto más nuevo y menos utilizado. A pesar de estas diferencias, Wright no aboga por el reemplazo de un término por el

otro, sino que considera que las RIG proveen simplemente una base conceptual diferente.

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.

Las RIG así definidas tienen una serie de elementos o rasgos característicos:

1. El número y la variedad de las unidades gubernamentales. La unidad de gobierno es "una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental" (Wright, 1997; p. 73) y es el elemento legal de las RIG, que reconoce la presencia e importancia de todos los tipos de unidades gubernamentales así como de sus interacciones, independientemente de su posición jerárquica en el sistema federal.
2. Los funcionarios públicos, que constituyen el elemento humano de las RIG. Este enfoque pone particular énfasis en el estudio de las relaciones entre funcionarios, las cuales son determinantes para el desarrollo de las RIG y la implementación de las políticas públicas.

3. Las interacciones entre funcionarios son constantes, no se trata de sucesos ocasionales o aislados. Estas relaciones, que no están formalmente ratificadas en acuerdos ni fijadas en estatutos, incluyen contactos continuos entre funcionarios, intercambios de información y de opiniones y arreglos prácticos e informales orientados al logro de metas dentro del marco institucional en el cual se manejan.

4. Todos los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones. Las RIG se centran más en el estudio del campo de la administración que en los campos ejecutivo, legislativo o judicial.

5. Las políticas públicas, en el marco de las RIG, son generadas por interacciones entre todos los funcionarios públicos y son definidas como acciones u omisiones de estos y las consecuencias de esas acciones. En el núcleo de las políticas de las RIG están las cuestiones fiscales y de asignación y distribución de recursos entre los ciudadanos y los gobiernos.

La definición de RIG 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. Dadas las características del problema de investigación aquí planteado así como las del caso empírico en estudio, considero que las herramientas conceptuales y las definiciones desarrolladas por las RIG son las más adecuadas para guiar la presente investigación.

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).

El enfoque de RIG desarrollado por Wright (1997) propone tres modelos de relaciones nacionales, estatales/provinciales y locales. Se trata de tipos ideales contruidos a partir del estudio de un referente empírico específico, que es la historia de las RIG en los Estados Unidos, y las distintas posturas respecto del mismo. Sin embargo, proveen un marco con elementos útiles para el análisis de las RIG en otros países, como Argentina.

El primer modelo es el de autoridad coordinada o autonomía, en el cual existen límites claros y bien determinados entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales/provinciales. Las unidades locales, sin embargo, se incluyen dentro de los gobiernos estatales/provinciales y dependen de ellos. En términos de las relaciones de poder nacional-estatales, este modelo asume que ambos tipos de entidades son independientes y autónomas, y se tocan sólo tangencialmente.

El segundo modelo se denomina de autoridad inclusiva, o de jerarquía, y sugiere la naturaleza esencialmente jerárquica de la autoridad. Aquí, el actor central que concentra toda la autoridad es el gobierno nacional, y los estados o provincias y los municipios se encuentran subordinados a dicha autoridad, ejerciendo un impacto insignificante en la política y en las políticas públicas. En este modelo, los gobiernos subnacionales se encuentran prácticamente atrofiados y sujetos

a las decisiones de alcance nacional tomadas por el gobierno nacional, poderosos intereses económicos o ambos.

Finalmente, el modelo que privilegia Wright para explicar la práctica de las RIG en Estados Unidos es el de la autoridad superpuesta, en el cual existen áreas importantes de operaciones gubernamentales que incluyen simultáneamente unidades o funcionarios de los tres niveles. Las áreas de completa autonomía de una sola jurisdicción son relativamente pequeñas, lo cual reduce también la discrecionalidad. El límite que impone este modelo al poder del que dispone cualquier jurisdicción produce una autoridad de tipo negociada. Un punto importante que señala el autor respecto de esta negociación, es que quien recibe ayuda (por ejemplo, en los casos en los cuales el gobierno nacional ofrece programas de ayuda a las provincias y municipios) debe aceptar a cambio, normalmente, determinadas condiciones como la satisfacción de requisitos de información, rendición, auditoría, desempeño, etc.

En Argentina, especialmente a partir de los procesos de descentralización ya mencionados, puede observarse que las RIG fueron mutando desde un modelo con características más cercanas a la autoridad inclusiva, con preponderancia clara del gobierno nacional, hacia uno de autoridad superpuesta. En consecuencia, la complejización de la estructura de toma de decisiones y de gestión de políticas públicas que este cambio trae aparejado implica una intensificación de las necesidades de coordinación entre los distintos actores involucrados. Sin embargo, “como una de las claves de la descentralización pasa por la coordinación intergubernamental, es presumible que existan problemas de coordinación e incluso la ausencia de coordinación entre niveles.” (Astarita et al., 2012; p. 235). En el caso argentino, en la articulación entre niveles en lo que respecta a la provisión de servicios públicos interjurisdiccionales y la gestión de políticas públicas existe en un relativo vacío legal y

constitucional, ya que la Constitución Nacional prevé que el régimen federal desarrolle los vínculos operativos entre niveles estatales principalmente a través del Poder Legislativo, mientras que en lo referente a políticas públicas en los ámbitos ejecutivos (tanto nacional como provincial y municipal), esta articulación queda librada a mecanismos de coordinación establecidos especialmente a ese fin (Astarita et al., 2012).

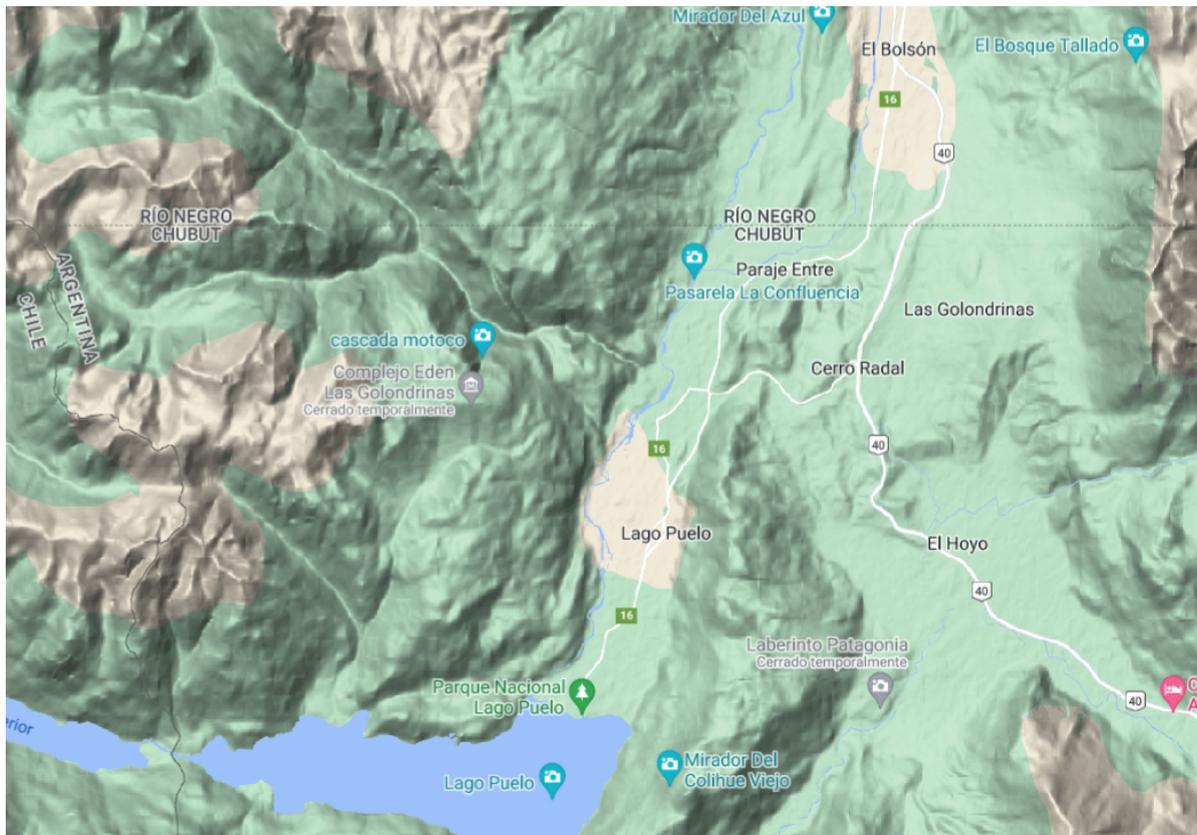
Las distintas estrategias formales de coordinación, entendida como “un mecanismo de gestión pública que permite reducir contradicciones o redundancias y, a la vez, desarrollar políticas integrales” (Repetto, 2010: 61; citado en Astarita et al., 2012: 244) que ha desplegado el Estado argentino en sus múltiples niveles incluyen la creación de consejos federales y la implementación de programas nacionales de ejecución descentralizada.

### 3. La Comarca Andina y el Incendio de Interfase de 2021

#### 3.1. *Delimitación y caracterización socioambiental del área del 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). Será la Comarca Andina la que se tome como referencia para esta caracterización, debido a que, aún a pesar de su carácter bi-provincial, conforma una unidad en términos sociales, económicos y ecológicos.

Figura 1: Mapa de la 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.

La estructura de la Municipalidad está conformada por la intendencia y cinco secretarías: Economía Social; Desarrollo Humano y Social; Mujeres, Género y Diversidad; Cultura y Desarrollo Económico. El actual intendente es Augusto Sánchez, elegido por el período 2019-2023 por el Frente de Todos.

En términos ecológicos, Lago Puelo se encuentra en la ecorregión de los Bosques Patagónicos, caracterizada por un clima templado a frío y húmedo, con copiosas nevadas o lluvias invernales, heladas durante casi todo el año y fuertes vientos del oeste que generan el ingreso de masas de aire húmedo desde el Océano Pacífico las cuales pierden gran parte de su humedad en forma de precipitaciones al atravesar la Cordillera de los Andes. Los veranos suelen ser secos y la formación vegetal dominante es el bosque templado húmedo, que varía en especies con la altitud, la exposición de las laderas y la latitud. Es principalmente un bosque alto (de 30 a 40 m de altura), denso, que alterna también con arbustales y bosques bajos. La altitud relativa y la posición de los valles generan condiciones para que el clima de la Comarca sea agradable y apto para la producción agropecuaria. Además, por su privilegiada belleza paisajística, es una importante zona turística.

En lo que respecta a su poblamiento, un repaso histórico indica que ya en el siglo XVII —si no antes— se encuentran rastros de actividad humana en la zona, la cual es transitada y utilizada como fuente de recursos. En su reconstrucción histórica de la Comarca, Mendes (2011) utiliza al fuego y sus efectos en el bosque (sus “cicatrices”) como indicadores de actividad humana e interacción regular con el ecosistema. Así, señala que hacia fines de siglo XIX se verifica una intensificación de los incendios para el desmonte y la consiguiente instalación de pobladores de diversos orígenes étnicos, así como una transición de la actividad ganadera hacia la agrícola. El asentamiento permanente en los valles más

accesibles de la zona empieza a conformar lo que el autor denomina una "sociedad del bosque" (Mendes, 2011; p. 11), el cual es intervenido de diversas formas a lo largo del tiempo. En este período inicial de asentamiento, se destaca el desmonte para hacer lugar para la actividad agrícola.

Comenzando en 1920 se produce una aceleración del poblamiento de la región con un efecto regresivo sobre los bosques, que ya no sólo son talados en pos de la actividad agropecuaria sino que se empiezan a explotar con el objetivo de conseguir madera para la construcción y leña para calefacción. La transición de bosque nativo a tierras agrícolas se completa a partir de la década de 1930 con una transición de espacio rural a espacio urbano, de la mano de la presencia y la acción del Estado así como de nuevas oleadas de poblamiento para cubrir los puestos en las instituciones estatales (escuelas, hospital, policía, etc.). Este período marca, a su vez, la integración a los procesos políticos y económicos de escala nacional.

A partir de la década de 1970, con la creación del Instituto Forestal Nacional (IFONA), se promueve una política forestal desarrollista orientada a la promoción de la industria forestal y a la tala y sustitución de especies nativas por especies exóticas de rápido crecimiento, especialmente coníferas<sup>5</sup>, lo cual inició un ciclo "devastador para los bosques nativos y para las sociedades del bosque" (Mendes, 2011; p. 14). A la par, se fue gestando un proceso de compromiso ambiental por parte de diversos actores que lograron atenuar los efectos de estas políticas mediante acciones de protección del medio ambiente y de los bosques,

---

<sup>5</sup> Estas plantaciones alcanzan una superficie aproximada de 90.000 hectáreas en el norte de la Patagonia Andina, el 87% de la cuales corresponde a pino Ponderosa (*Pinus ponderosa*), el 7,5% a pino Murrayana (*Pinus contorta*), el 4% a pino Oregón (*Pseudotsuga menziesii*) y el 1% a pino Radiata (*Pinus radiata*) (INIBIOMA, 2014)

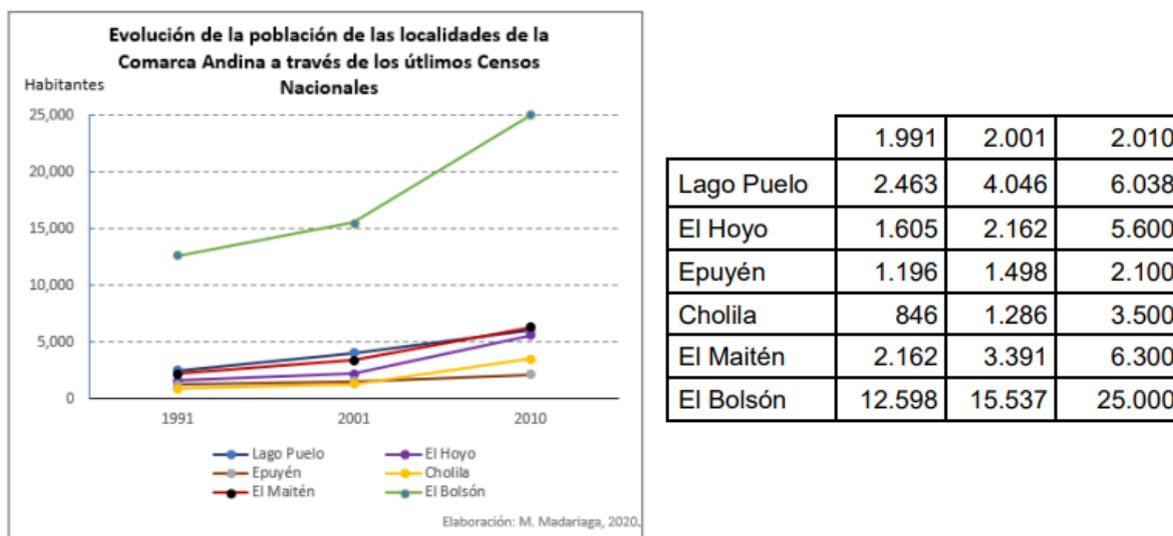
tales como la creación de áreas protegidas (por ejemplo, la Reserva Forestal Loma del Medio-Río Azul) e iniciativas de restitución de especies nativas y biodiversidad en ciertos sectores del bosque.

Hacia fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, Mendes señala tendencias contradictorias en el poblamiento de la región y su interacción con el bosque:

por un lado la extranjerización, el parcelamiento y el crecimiento urbano comprometen los bosques no comprendidos en áreas protegidas. Al mismo tiempo, el desarrollo de una conciencia ambiental, la acción de las agencias estatales, la valoración del paisaje y la disminución del valor de la madera redujeron las presiones que sufrió el bosque durante las décadas anteriores (Mendes, 2011; p. 16)

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 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 y de interfase (que implicarían, por ejemplo, la poda y corte de árboles cercanos).

Figura 2. Evolución de la población de la Comarca Andina



Fuente: INTA (2020)

En este sentido, un informe del 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, EcoAldea 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 el municipio no posee competencia jurisdiccional.

El perfil productivo de la Comarca abarca un sector productivo primario de aproximadamente 550 establecimientos distribuidos en 4.000 hectáreas, de las cuales 3.000 son dedicados a la producción agrícola (INTA, 2020). Los principales cultivos son la fruta fina (frambuesa, cereza, frutilla, mora, corinto, cassis, etc.), hortalizas, lúpulo y vid. Parte de la producción de fruta fina se destina a la industria dulcera local. Los

pobladores tradicionales realizan ganadería extensiva y semi-extensiva para autoconsumo o venta de pequeños excedentes, con la utilización de métodos de pastoreo tradicional trashumantes y producción principalmente bovina y ovina y en menor medida equina, porcina y caprina.

El turismo es una de las principales actividades económicas 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 ganadería 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.

Como se mencionara previamente, 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.

Las dificultades económicas y productivas causan que muchos “pequeños productores se ven 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).

### **3.2. Descripción del evento**

El día 9 de marzo de 2021 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 la investigación sigue en curso.

Figura 3. Zona afectada por el incendio a la vera de la Ruta 40.



Fuente: Celina Andreassi (2/09/2021).

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 incendio<sup>6</sup> resultaron damnificadas 631 familias del municipio de Lago Puelo. De éstas, 175 vivían en la zona de

---

<sup>6</sup> Los datos que siguen fueron recogidos de Secretaría de Desarrollo Humano y Social (2021)

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.

Figura 4. Zona afectada por el incendio a la vera de la Ruta 40.



Fuente; Celina Andreassi (4/09/2021)

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” (p. 8).

Figura 5. Zona afectada por el incendio a la vera de la Ruta 40.



Fuente; Bruno Carpinetti (4/09/2021)

## **4. El Proceso de Reconstrucción en Lago Puelo**

### **4.1. El marco institucional: ¿un cambio de paradigma?**

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 al de la gestión integral del riesgo de desastres y su reflejo institucional.

En octubre de 2016, mediante la Ley N° 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 n° 27.287, art. 1°).

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 generan 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, que tiene como objetivo articular la implementación de políticas públicas relacionadas con la gestión integral del riesgo; 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 N° 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 N° 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 integral del 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 —que dicta que “una vez agotados y superados los recursos locales como resultado de la gravedad del evento, se asignarán recursos de la jurisdicción inmediatamente superior” (Decreto reglamentario n° 383/2017, anexo I, art. 4°)—, el carácter federal de la República Argentina y la propuesta de integralidad del sistema, Fontana y Barberis Rami 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” (2020; p. 83).

En este sentido, cabe destacar que la creación del Consejo Federal de Protección Civil y Gestión de Riesgo se inscribe en una larga tradición de conformación de consejos federales como herramientas formales de coordinación de las relaciones intergubernamentales y que tuvo su auge en la década de 1990, en la medida en que acompañó los procesos de descentralización política y administrativa. El objetivo de los consejos federales es el de “articular decisiones en áreas específicas de políticas públicas” (Astarita et al., 2012: 240), solucionando las “fallas” de otros espacios de coordinación. Sin embargo, entre las decenas de consejos

federales existentes los niveles de éxito han sido variados y su incidencia en la formulación e implementación de políticas públicas ha sido, en general, escasa (Serafinoff, 2007).

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”, “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.

#### **4.2. *Las políticas sociales 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.

En el presente análisis tomaré como marco de referencia temporal las acciones llevadas a cabo por los distintos actores durante los días inmediatamente posteriores al incendio y hasta seis meses después de la sanción de la Ley N° 27.616 del 27 de marzo de 2021, que declara como “zona de desastre y de emergencia ambiental, económica, social y productiva por el término de ciento ochenta (180) días” al Departamento

de Cushamen y la zona de El Bolsón, Río Negro, como consecuencia de los incendios forestales producidos en la temporada estival de 2021 “y en especial a partir del 7 de marzo”. Con el objetivo de afrontar las acciones de asistencia y reconstrucción de las personas y economías afectadas, dicha ley faculta al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar medidas especiales para brindar asistencia financiera para las actividades económicas damnificadas, así como asistencia técnica y financiera a través de aportes no reembolsables para gastos de reparación de viviendas y de inversión y operación, con el fin de recomponer la capacidad productiva de emprendimientos familiares con pequeñas escalas de producción y subsistencia. Los datos referentes a transferencias de dinero, montos, fechas y obras ejecutadas provienen de planillas y otra documentación interna de la Municipalidad de Lago Puelo puesta a disposición por las autoridades municipales, así como de las entrevistas realizadas a funcionarios municipales y nacionales. En los casos en los que se utiliza como fuente documentación formal como informes, actas, convenios, etc., la misma está debidamente referenciada.

En el marco de la emergencia, y siguiendo una solicitud formal del intendente de Lago Puelo<sup>7</sup>, el gobierno nacional transfirió en el mes abril un Aporte del Tesoro Nacional (ATN) por \$75.066.000, el cual fue administrado y ejecutado por el municipio. La solicitud de fondos lista como necesidades a cubrir: la contratación de camiones cisterna, la contratación de horas máquinas y volquetes para recolección y disposición de residuos y escombros, la contratación de baños químicos, la incorporación de trabajadores de salud mental, la contratación de personal para carga y descarga de camiones con donaciones provenientes de todo el país, la compra de motosierras para limpieza y desmonte de los árboles quemados, la compra de lubricantes y combustibles para el

---

<sup>7</sup> Realizada mediante Nota N°150/21 de la Municipalidad de Lago Puelo, fechada el 11 de marzo de 2021.

funcionamiento de las maquinarias y grupos electrógenos, la reparación provisoria de instalaciones de agua, el alquiler de aserraderos portátiles, el alquiler de cabañas para familias evacuadas, el pago de alojamiento para personal de las fuerzas armadas, defensa civil provincial, brigadistas de incendios forestales, bomberos voluntarios y equipos técnicos de diferentes organismos nacionales y provinciales. A todos estos ítems que ya habían comenzado a ser cubiertos con fondos propios del municipio, se suman como gastos a futuro los relacionados con la recuperación de la provisión de agua por bombeo y red domiciliaria, la mejora y estabilización de suelo, remoción de escombros y limpieza de bosques quemados.

A los \$75.066.000 aportados por el Tesoro Nacional, el municipio sumó aproximadamente \$10.000.000 de ahorros propios. La Provincia de Chubut aportó un monto muy inferior, de \$1.000.000, a pesar de que el Decreto N° 127 de declaración de desastre ígneo en la zona cordillerana emitido por el gobernador el 10 de marzo de 2021 autorizaba al Ministro de Economía y Crédito Público a efectuar "modificaciones y/o incrementos presupuestarios, para ejecutar las erogaciones que fueren necesarias" en el marco de la emergencia y por el plazo de un año (Decreto N° 127, art. 2). En total, se conformó una partida presupuestaria para la atención de la emergencia ígnea de \$86.000.000.

La partida de \$86.000.000 fue devengada en su totalidad en los primeros cinco meses posteriores al incendio. El 7 de junio de 2021 el municipio envió una solicitud de ampliación de ATN al Ministro del Interior de la Nación, la cual fue repetida y ampliada el 26 de julio, el 29 de agosto y el 27 de septiembre, dado que el pedido inicial había sido infructuoso. En la última nota, del 27 de septiembre, se solicita un aporte total de \$50.000.000, de los cuales \$37.127.005 debían usarse para pagar deudas contraídas por el municipio para llevar a cabo las tareas de

asistencia y reconstrucción (distribución de viandas, alquileres, compra de combustible, alquiler de maquinarias, provisión de agua potable, compra de materiales para la construcción, poda y desmalezamiento, etc.) y el resto se solicitaba para poder seguir avanzando en las obras de servicios básicos y asistencia durante los dos a tres meses siguientes, incluyendo asistencia alimentaria y energética (grupos electrógenos y combustible), pago de alquileres hasta la entrega de las viviendas de emergencia, obras provisorias para el abastecimiento de agua potable, obras eléctricas, mejoramiento habitacional, consolidación de caminos y acciones de prevención de incendios forestales.

#### *Medidas de asistencia inmediata*

Entre las medidas de asistencia inmediata destinadas a satisfacer las necesidades básicas de la población, se destacan la provisión de comida y agua a los damnificados a través de la entrega diaria en diferentes barrios afectados de viandas elaboradas por el Ejército durante los primeros seis meses (entre marzo y agosto), la entrega de módulos alimentarios una vez al mes durante los primeros seis meses (entre marzo y agosto) y quincenalmente a partir del mes de septiembre y la entrega de agua potable en botella y/o recarga de cisternas. También se realizó la entrega de artículos de higiene y limpieza, ropa donada, colchones, sábanas y frazadas. Por otro lado, se entregaron 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, así como también chapas, membranas y rollos de nylon. Los gastos necesarios para llevar a cabo estas medidas de alivio fueron afrontados con el dinero proveniente de los Aportes del Tesoro Nacional ejecutados por el municipio. Los ítems relacionados a alimentos, limpieza

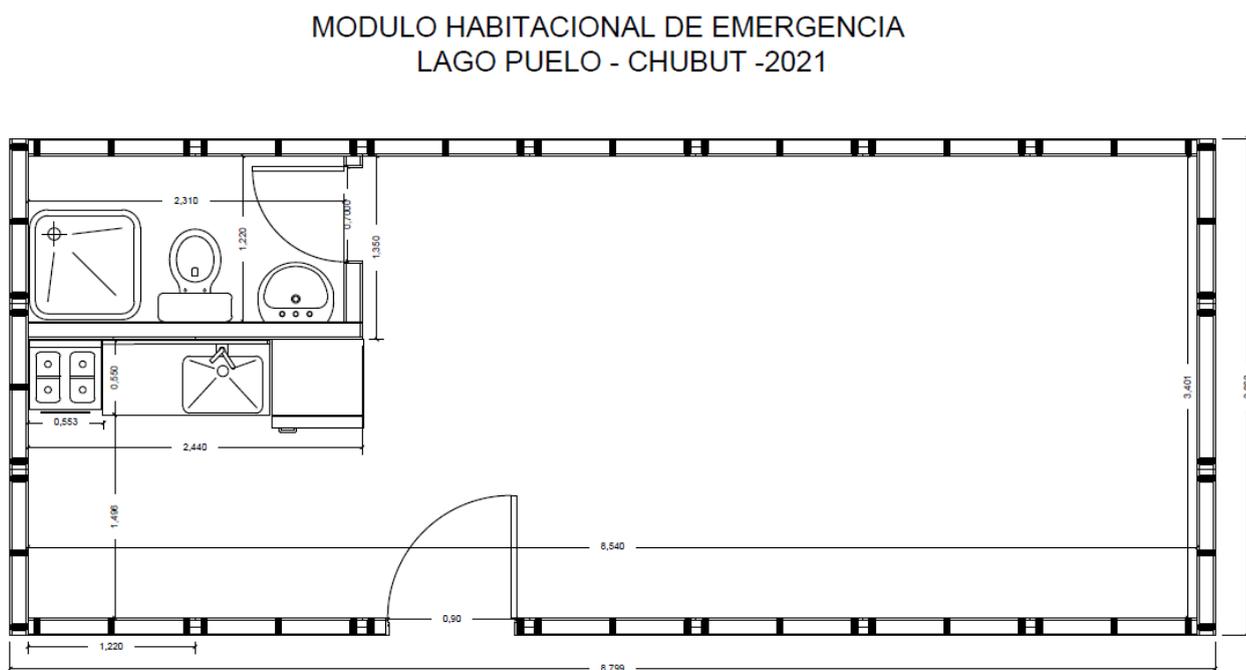
y bazar, combustible y abastecimiento de agua sumaron más de \$40.000.000.

### *Vivienda*

En términos de reconstrucción, una de las principales políticas implementadas en el período de análisis en lo relativo a vivienda fue la construcción de módulos habitacionales de emergencia para 133 familias (Secretaría de Desarrollo Humano y Social, 2021) —de un total de 250 soluciones comprometidas— consistentes en unidades monoambiente de construcción en seco con placas de OSB y estructura de madera de pino de 32m<sup>2</sup> equipadas con calefacción y aparatos de baño y cocina. La construcción de estos módulos se realizó localmente, a través de una unidad ejecutora municipal, con la intención de evitar posibles demoras derivadas del traslado de módulos contruidos en otras provincias, como Misiones o Buenos Aires, y como una manera de utilizar mano de obra local. A pesar de esto, la construcción se demoró más de lo previsto y tomó hasta cuatro meses poder empezar a contar con esta solución que se pensaba como inmediata y transitoria, y que también fue insuficiente en términos numéricos, ya que relevamientos posteriores llevados a cabo por el municipio arrojaron la necesidad de construir más cantidad de módulos que los 250 identificados inicialmente. Una auditoría llevada a cabo por la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación encontró que, al 5 de agosto —cuatro meses después del primer desembolso por \$118.750.000— no se había entregado ningún módulo y se encontraba en ejecución sólo una parte (la mitad) del total de soluciones requeridas, aprobadas y financiadas, lo cual “implica el riesgo de asignar las viviendas mediante un criterio arbitrario que afecta el derecho de los damnificados a habitar las viviendas de

emergencia.” (MDTyH-UAI, 2021; p. 8). Las razones esgrimidas por el municipio para explicar las demoras están relacionadas con las complejidades de los mecanismos de compras y contrataciones vigentes en la normativa de Chubut, la falta de materiales y la demora en su entrega por parte de los corralones, problemas logísticos y las dificultades creadas por la pandemia de COVID-19 que afectó a los trabajadores municipales y los contratistas a cargo del armado de los módulos habitacionales.

Figura 6. Plano del módulo habitacional de emergencia



Fuente: Municipalidad de Lago Puelo

La propuesta de construcción de módulos habitacionales de emergencia, así como su financiamiento por un total de hasta \$237.500.000, provino de la Secretaría de Hábitat, dependiente del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, en los días

inmediatamente posteriores al incendio<sup>8</sup> y se enmarcó en el Programa Casa Propia - Construir Futuro, un programa habitacional cuyo objetivo es el de “generar 264 mil soluciones habitacionales en todo el territorio nacional durante el trienio 2021/2023”, lo cual se realiza mediante “distintas líneas que abarcan la construcción de viviendas nuevas, refacciones o ampliaciones para el mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda e infraestructura básica, la provisión de equipamiento comunitario y el otorgamiento de créditos para el acceso a un lote con servicios y/o para construir” (MDTyH, s/f).

Figura 7. Módulos habitacionales de emergencia y viviendas autoconstruidas



---

<sup>8</sup> El convenio para la construcción de 250 viviendas entre la Secretaría de Hábitat y la Municipalidad de Lago Puelo fue firmado el 29 de marzo de 2021, luego de que fuese formalmente solicitado por la Municipalidad el 25 de marzo.

Fuente: Bruno Carpinetti (04/09/2021)

A través del mismo programa se financió también la adquisición de materiales para el mejoramiento de 91 viviendas en el municipio, por un monto de \$36.400.000<sup>9</sup>. Esto se tradujo en la entrega de subsidios de hasta \$400.000 por familia, la cual pudo efectivizarse rápidamente. Los destinatarios de esta ayuda fueron familias afectadas por el incendio que tuvieron pérdidas parciales de sus viviendas y contaban con título de propiedad. La adjudicación se llevó a cabo a partir de la identificación de los daños particulares de las familias solicitantes, a las cuales se les asignó un monto de dinero que cubriese los gastos de reconstrucción necesarios.

Durante el mes de abril, el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación acercó al municipio la propuesta de financiar el alquiler de cabañas turísticas —abundantes en la zona— para alojar a los damnificados mientras se construían los módulos habitacionales de emergencia y a otras familias que debían ser reubicadas dado que, previo al incendio, vivían en zonas no aptas para la construcción. La medida también buscaba beneficiar a los operadores turísticos en temporada baja y en el contexto de la pandemia de COVID-19. A septiembre de 2021, unas 120 familias continuaban haciendo uso de esta solución habitacional —90 de las cuales se encontraban esperando la entrega del módulo de emergencia— de un total de 161 que se beneficiaron con esta medida.

El proyecto de alquiler de cabañas turísticas para alojar a los damnificados se encontró con dos grandes dificultades. La primera fue la negativa de muchos operadores de poner a disposición sus cabañas para este fin. En palabras de un funcionario municipal, “no quisieron alojar a los damnificados, sobre todo a los damnificados de los barrios populares”

---

<sup>9</sup> El convenio para la ejecución del proyecto de mejoramiento de 91 viviendas también fue solicitado el 25 de marzo y firmado el 29 del mismo mes.

(Funcionario Municipal, entrevistado el 13/10/2021). La segunda dificultad fue que, a pesar de que el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación ofreció costear el pago de los alquileres a mediados de abril, no transfirió el dinero al municipio hasta septiembre<sup>10</sup>, por lo cual la Municipalidad de Lago Puelo debió hacerse cargo del pago de los alquileres de abril, mayo, junio, julio y agosto, por un total de más de \$2.600.000 mensuales en promedio. Este gasto fue financiado con los Aportes del Tesoro Nacional ejecutados por el Municipio.

A través de los ATN se financió también la contratación de aserraderos portátiles por más de \$3.000.000, que se usaron específicamente para la construcción y reconstrucción de 36 viviendas en la zona conocida como Callejón de Vera, en el Paraje Las Golondrinas. En este barrio, los mismos vecinos se organizaron para recuperar madera de pinos quemados durante el incendio. Como narra el Funcionario Municipal:

se organizaron los vecinos. Trabajaron solidariamente entre ellos, entonces cortaban la madera y después todos iban y armaban una casa y hacían otra casa (...) Son distintas las casas (...) ahí no se pudieron poner de acuerdo, pero sí se pusieron de acuerdo en que con el portátil se produjo toda la madera necesaria y se armaron 36 casas (Funcionario Municipal, entrevistado el 13/10/2021).

Mediante aportes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se compró equipamiento para estas nuevas viviendas, consistente en digestores sépticos de 600 litros, tanques cisterna de 200 litros e inodoros con depósito. Asimismo, estas familias fueron beneficiarias del Programa Abrazar, del mismo Ministerio, que busca asistir con elementos e insumos a personas en situación de vulnerabilidad social. En este caso, a través del

---

<sup>10</sup> En el mes de septiembre, el Ministerio giró al municipio \$5.000.000 para el pago de alquileres, lo cual alcanzaba para cubrir el pago de septiembre y parte del de octubre. A fines de ese mes, el municipio solicitó al Ministerio del Interior de la Nación la ampliación de los Aportes del Tesoro Nacional para cubrir el gasto de alquileres de octubre y noviembre.

Programa Abrazar se equipó a las nuevas viviendas con termotanques, cocinas y estufas a leña.

En términos de equipamiento para viviendas, en junio el municipio presentó el proyecto "Acompañamiento a los Adultos Mayores después del incendio" ante el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el objetivo de promover las acciones necesarias para favorecer el acceso a los recursos materiales de las viviendas pertenecientes a los adultos mayores damnificados por el incendio. El equipamiento solicitado consistía en artefactos para el hogar, artículos de bazar, ropa de cama y todo aquello necesario para el desarrollo de la vida cotidiana y para cubrir las necesidades básicas de 98 adultos mayores. El aporte, por \$22.000.000, fue finalmente recibido en octubre.

Desde la Provincia de Chubut, se ofreció a los damnificados el otorgamiento de créditos para la construcción a través del Banco de Chubut. Estos créditos, con un valor inicial de \$2.800.000 estaban destinados a la construcción de viviendas sociales de 44m<sup>2</sup>, con plazos de hasta 30 años, tasa de interés del 0% y actualización del capital por Unidad de Valor Adquisitivo (UVA)<sup>11</sup>. A pesar de ser una opción promovida y alentada por el municipio, solo 28 familias tomaron un crédito de este tipo. Esto se explica, al menos en parte, porque no todos los damnificados cumplían con los requisitos exigidos para acceder a estos créditos, tales como poseer título de propiedad de la tierra en la cual se va a construir y tener un trabajo formal.

Finalmente, en el mes de septiembre la Municipalidad de Lago Puelo intercedió ante el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación

---

<sup>11</sup> Las UVAs son un instrumento financiero creado en 2016. Cada UVA equivale a la milésima parte del costo promedio de construcción de un metro cuadrado de vivienda. El valor se actualiza diariamente en función a la variación del CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia), basado en el índice de precios al consumidor.

para lograr un tratamiento diferenciado para los damnificados del municipio que se anotaran en los programas Procrear II y/o Casa Propia<sup>12</sup>. De este modo, se logró que un comité que analiza situaciones especiales pueda atender a pedidos particulares del municipio en los casos de damnificados (debidamente certificados) que no cumplan con algunos de los requisitos formales exigidos por los programas, tales como los topes del valor de la tierra o los topes salariales por familia.

### *Restitución de los medios de vida*

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 medidas dedicadas a la reconstrucción del entramado productivo a través de créditos y subsidios para la compra de herramientas e instrumentos musicales, provisión de tanques de agua, mangueras de riego, postes y forraje.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se puso a disposición el Programa Banco de Herramientas, que consiste en la entrega de subsidios no reintegrables a organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad exclusiva de ser destinados a la compra de maquinarias, herramientas y materiales. Este programa fomenta la organización barrial, por lo cual los subsidios no están destinados a individuos sino que tienen que contribuir a una

---

<sup>12</sup> Procrear II es un programa del gobierno nacional que ofrece soluciones que atienden a la diversidad de las demandas habitacionales, desde una política pública de desarrollos urbanísticos y nuevos espacios públicos e infraestructura que permitan mejor conectividad, a través de distintas líneas de crédito (MDTyH, s/f). Casa Propia, además de las soluciones ya mencionadas, ofrece también líneas de crédito individuales para la construcción de viviendas nuevas de hasta 60m<sup>2</sup> que se asienten en lote propio (MDTyH, s/f)..

propuesta productiva colectiva. A través de este programa —que había sido solicitado en abril y para septiembre se hallaba aún en etapa de compra de las herramientas— se buscaba otorgar subsidios por aproximadamente \$5.500.000 para la adquisición de kits de herramientas de albañilería, carpintería y herrería elementales, que permitiesen trabajar en la reconstrucción y restauración de viviendas afectadas quedando luego esas herramientas para las familias como elementos para generar una fuente laboral.

A esta iniciativa se suma a un aporte enviado por el Ministerio de Cultura de la Nación que consistió en subsidios para 126 artesanos y músicos, en dos pagos de \$30.000 y un pago de \$15.000 cada uno. Asimismo, 221 personas recibieron el subsidio Cultura Solidaria del Ministerio de Cultura durante el mes de mayo, un aporte económico de emergencia de \$15.000 que se cobró por única vez y estuvo destinado a aquellos damnificados cuya situación ocupacional-laboral estuviese relacionada con las artesanías, música, artes visuales, artes escénicas, técnicos y otros oficios relacionados con la cultura. A diferencia de otros aportes que fueron ejecutados por el municipio, estos subsidios fueron desembolsados directamente a los beneficiarios a través de cuentas en el Banco Nación.

Según las estimaciones del municipio, los aportes dirigidos a artesanos, músicos y otros trabajadores de la cultura, no habrían sido suficientes para cubrir las necesidades de todos ellos, y especialmente de los músicos. que en muchos casos perdieron instrumentos muy costosos.

Por otro lado, 48 familias solicitaron a partir de junio un aporte de emergencia, consistente en un único pago de \$55.000 otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. A septiembre, diez de estas familias habían cobrado el subsidio.

Para los productores agropecuarios, por su parte, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca hizo una transferencia de \$15.000.000 para la compra de tanques de agua, mangueras de riego, postes y alimento y forraje para los animales.

Hacia el final del período relevado, se estaba gestionando también la participación en un programa dependiente de Jefatura de Gabinete de la Nación para el fortalecimiento de las diferentes estrategias de comercialización de la economía popular, social y solidaria a través de la generación de mercados de cercanía. Mediante este programa se pretendía aportar a la compra de heladeras, freezers, balanzas, etc.

El Ministerio de Producción de la Nación se hizo presente con una propuesta para los damnificados por el incendio, que consistió en la oferta de créditos de hasta \$8.000.000, a pagar en cinco años, con una tasa de interés anual del 19% y un año de gracia en el pago de capital e intereses. Sin embargo, ninguno de los potenciales beneficiarios decidió tomar este crédito ya que no era adecuado para sus necesidades. Los mayores interesados eran los productores de fruta fina que habían perdido al menos parte de sus cultivos en el incendio, pero éstos habrían necesitado un período de tres años para poder volver a producir, por lo cual el período de gracia de un año les resultaba insuficiente y no les habría permitido recuperar sus ingresos para estar en condiciones de pagar el crédito.

### *Restitución de servicios públicos*

En lo relativo a la provisión de servicios públicos, se trabajó durante los meses que siguieron al incendio para restituir el servicio eléctrico así como el de agua, debido a que el incendio quemó la principal toma de agua que

abastecía al municipio. Esta fue una de las acciones prioritarias establecidas por las autoridades del municipio, ya que no solo afectó a los damnificados directos del incendio sino a gran parte de la comunidad de Lago Puelo.

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 que retrasaron la ejecución de las obras y a las 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, específicamente a la Secretaría de Bosques. El gobierno provincial se negó a reconectar a quienes se encontraban en una situación irregular en términos de tenencia de la tierra debido a impedimentos legales y envió en abril de 2021 un proyecto de ley a la legislatura provincial para ceder una superficie de aproximadamente 12 hectáreas al Municipio de Lago Puelo para que éste lo destine "exclusivamente a ciento veintitrés (123) fracciones para vivienda única en la aplicación del Programa Casa Propia del Ministerio de Desarrollo y Hábitat de la Nación" (Ley XVII N° 151, art. 3º). Sin embargo, la sanción de dicha ley se demoró más de un año, a pesar de los insistentes pedidos del intendente de Lago Puelo al poder ejecutivo y legislativo provincial, aprobándose recién el 16 de junio de 2022<sup>13</sup>. Ante esta demora, el intendente optó hacia finales del período en análisis, en septiembre de 2021, por iniciar gestiones para la instalación del servicio eléctrico con la Secretaría de Energía de la Nación a través del

---

<sup>13</sup> La ley XVII N° 151 transfiere al Municipio, además de las 12 hectáreas mencionadas, 9 hectáreas para la transformación del actual basurero a cielo abierto mediante la instalación de una planta de reciclado, tratamiento y transferencia de residuos sólidos urbanos y 4 hectáreas para la instalación de la Brigada del Servicio Nacional del Manejo del Fuego, dependiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Todos los lotes se encuentran en la zona de Las Golondrinas.

Programa de Inclusión Eléctrica Nacional (PROINEN), destinado a financiar obras de distribución eléctrica en barrios que carecen de infraestructura adecuada.

Respecto del suministro de agua potable, durante el incendio se quemaron 7km de manguera y la principal fuente de captación de agua que se encontraba en el Arroyo Catarata, en un área natural protegida cerca de la vecina localidad de El Hoyo. Si bien la responsabilidad por la restitución de este servicio recayó en el municipio, recién a fines de septiembre se terminó de concretar un proyecto con financiamiento del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), cuyo proceso de licitación debía ser realizado por la Provincia de Chubut. Ante estas demoras, el municipio se propuso poner en marcha una obra provisoria con recursos propios para afrontar las necesidades de la temporada estival.

#### *Otros programas y medidas*

Otras iniciativas llevadas a cabo en el marco de la reconstrucción posterior al incendio incluyeron el Plan Calor, orientado a garantizar leña para calefaccionarse a las familias que no poseen gas natural (cabe destacar que este plan se implementa todos los años y no estuvo destinado únicamente a personas afectadas por el incendio) y el Plan Canje de Garrafas, mediante el cual se repartieron garrafas de gas gratuitas a 300 familias, las cuales a cambio debían llevar sus garrafas vacías y quemadas.

En los meses de marzo y abril, ANSES duplicó el monto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) para todos los beneficiarios del noroeste de la provincia de Chubut, sin discriminar entre quienes eran

damnificados por el incendio y quienes no lo eran. Esta medida provocó algunas controversias entre damnificados que no eran beneficiarios de la AUH:

Los que se quejaban y lo decían públicamente, eran todos los otros vecinos que pertenecen a otro segmento de la sociedad, que sí eran damnificados y decían "en lugar de duplicarle la asignación a todos los que reciben AUH, todos aquellos que no fueron afectados, esa plata me la tendrían que haber dado a mí". Un propietario privado, clase media, clase media-alta... Apareció enseguida una molestia respecto a cómo se ayudaba a los más vulnerables (Funcionario Municipal, entrevistado el 13/10/2021).

Desde el Registro Nacional de las Personas se hicieron presentes con dispositivos móviles para realizar nuevos documentos de identidad a unas 800 personas que habían perdido los suyos durante el incendio.

A su vez, el Ministerio de Salud de la Nación envió un refuerzo de 5.000 vacunas anti-COVID extra respecto de las que estaban asignadas a la provincia de Chubut, debido a que la situación generada por el incendio trajo también como consecuencia un aumento en los casos de COVID-19 en la zona, incluyendo a funcionarios municipales. Parte de estas vacunas estuvieron destinadas específicamente a los y las brigadistas locales y aquellos que llegaban desde distintos puntos del país.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación envió al municipio agua mineral, chapas y colchones —estos últimos causaron problemas logísticos ya que se enviaron más colchones de los necesarios (aproximadamente 800) y el municipio no tenía lugar adónde guardarlos. Sin embargo, en la medida en que los damnificados fueron procurando lugares donde vivir, se les hizo entrega de los colchones.

Por fuera de la acción estatal, algunas organizaciones de la sociedad civil e individuos particulares se hicieron presentes para colaborar con los damnificados. En lo que respecta a la problemática habitacional, el Club Andino Lago Puelo, una organización sin fines de lucro orientada a la enseñanza y práctica de deportes relacionados con la montaña y la naturaleza, construyó y reconstruyó a través del trabajo comunitario de sus socios y de donaciones recibidas de la población y desde el municipio, alrededor de 40 viviendas. La organización no gubernamental internacional TECHO, que nuclea a jóvenes voluntarios y voluntarias que trabajan en asentamientos populares de América Latina, proporcionó veinte viviendas prefabricadas de emergencia. Distintos sindicatos, como UOCRA (construcción), petroleros, metalúrgicos, etc. repartieron materiales para la construcción como ladrillos, chapas, cerámicos y rollos de lana de vidrio, entre otros. Según el municipio, la falta de coordinación entre actores para llevar a cabo estas acciones provocó que no siempre hubiese correspondencia entre las necesidades de los damnificados y los materiales distribuidos.

Distintas iglesias evangélicas y la Iglesia Católica a través de Cáritas también acercaron donaciones y participaron en la construcción de módulos habitacionales de emergencia, cada una enfocándose en la ayuda a sus fieles. La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones), que tiene presencia en la zona, realizó donaciones de grupos electrógenos y motosierras que fueron canalizadas a través del municipio. Otras organizaciones internacionales colaboraron con ofertas de subsidios a algunos vecinos damnificados.

### **4.3. Actores y dinámicas de interacción**

Debido posiblemente a la afinidad política entre el gobierno local y el nacional, ambos del Frente de Todos, la relación entre ambas gestiones 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, 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 desde Buenos Aires a desplegar las distintas opciones ofrecidas por la administración central, poniendo a disposición vehículos y acompañándolos a visitar las distintas zonas afectadas. En ocasiones, esto implicó una inversión significativa de tiempo y esfuerzo para los

funcionarios locales, agravada por la falta de coordinación entre los funcionarios nacionales:

(A) veces nos sucedía que, por ejemplo, hace diez días atrás nos volvió a suceder algo que yo quería que no suceda, que es que llegaron tres funcionarios del Ministerio de Desarrollo y Hábitat de la Nación (*sic*), llegaron dos del Ministerio de Desarrollo y dos del Ministerio de Ambiente. O sea, había siete... los siete nos pedían que los vayamos a buscar a Bariloche o a El Bolsón. Los siete querían recorrer el área del incendio. Cada uno que venía de un ministerio quería ver alguna cuestión particular. Y eso es un lío para nosotros. Y todos el mismo día. Entonces en definitiva los terminé juntando y salíamos como en tour todos juntos. Pero eso para mí... eso hay que coordinar también. A nosotros nos viene bien, pero son un día o dos días de mucho esfuerzo, mucha dedicación y a veces preferiríamos atender un ministerio por vez (Funcionario Municipal, entrevistado el 13/10/2021)

Los funcionarios municipales fueron también los encargados de gestionar recursos para la rehabilitación de la infraestructura de servicios, en ocasiones entrando en conflicto con la Provincia de Chubut.

El gobierno nacional tuvo un rol central en el proceso de reconstrucción, haciéndose presente en los días posteriores al incendio y aportando financiamiento para la mayoría de las acciones que fueron llevadas a cabo. Cabe destacar, sin embargo, que el gobierno nacional no es una estructura monolítica y homogénea, sino que sus distintas áreas intervinieron de maneras diversas y muchas veces descoordinadas. El Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat aportó fondos para la construcción de los módulos habitacionales de emergencia a través del Programa Casa Propia - Construir Futuro y subsidios de hasta \$400.000

por familia para algunos damnificados que necesitaban hacer reparaciones en sus casas. Un equipo de representantes de dicho ministerio, compuesto por ingenieros y arquitectos, viajó a la Comarca cuatro días después del incendio y, a partir de las recorridas que hicieron con el intendente, elaboraron las propuestas que luego pusieron a disposición del municipio, dándoles la opción de construir localmente los módulos o llevarlos desde otras provincias. Una dificultad que surgió de esta intervención fue que el desconocimiento del terreno por parte de los funcionarios nacionales llevó a subestimar las necesidades logísticas asociadas a la construcción e instalación de los módulos y los costos reales que estas conllevan. En palabras de un entrevistado, "la gente de Buenos Aires, del Ministerio de Hábitat, se pensaba que el incendio había afectado una o dos o cuatro manzanas, como si fuera un barrio popular de Buenos Aires, del Conurbano" (Funcionario Municipal, entrevistado el 13/10/2021). Otro entrevistado amplía:

Se parte de una mirada muy centralista, sin conocer lo territorial (...) cuando hablábamos con el Ministro [de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación] él se imaginaba 520 casas en el marco de cuatro o cinco manzanas. Entonces era explicarle que la dimensión era de 13.000 hectáreas y que tenemos una casa allá, la otra allá.... y que además llevar los servicios tenía un costo que era mucho mayor, al igual que construir algo (Diputado Nacional, entrevistado el 8/3/2022)

El Ministerio de Desarrollo Social colaboró con subsidios y donaciones y puso a disposición programas existentes como Abrazar y Banco de Herramientas. El Ministerio de Turismo, por su parte, propuso financiar el alquiler de cabañas turísticas para los damnificados, pero la demora en transferir el dinero para los alquileres resultó en que este gasto debiera ser cubierto mayormente por el municipio con ATN.

Los subsidios otorgados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca sirvieron para que los productores pudiesen comprar herramientas, maquinaria y forrajes, mientras que la única propuesta acercada por el Ministerio de Producción, consistente en créditos productivos, fue insuficiente e inadecuada. El Ministerio de Cultura también aportó subsidios, los cuales fueron insuficientes para cubrir las necesidades de todos los artesanos y músicos.

Otros organismos nacionales que pusieron a disposición fondos, programas y otros tipos de ayuda incluyen a la Secretaría de Energía, el Registro Nacional de las Personas, Jefatura de Gabinete, ANSES y ENOHSA.

La presencia de las instituciones provinciales en el proceso de reconstrucción fue escasa. Además de la mencionada oferta del Instituto Provincial de la Vivienda de créditos blandos para la construcción de viviendas y del aporte monetario de \$1.000.000, las intervenciones del estado provincial estuvieron relacionadas mayormente con la restitución de la electricidad y la mayor parte de la interacción entre los gobiernos provincial y municipal se dio alrededor de la problemática de la transferencia de tierras provinciales al municipio para formalizar la situación de tenencia en asentamientos y barrios populares, con el fin de poder llevar a cabo las obras de restitución del servicio eléctrico para estos sectores.

El 8 de mayo, las autoridades municipales enviaron una nota al Ministro de Gobierno informándole acerca de un corte de ruta llevado a cabo por vecinos de los barrios Bosques del Sur, Parcela 26 y EcoAldea por distintos temas, incluyendo el de la electricidad, y solicitando el restablecimiento total del servicio en la localidad. El 17 del mismo mes y el 15 de junio, se dirigieron al vice-gobernador solicitando el pronto

tratamiento del traspaso de tierras desde la provincia de Chubut al Municipio de Lago Puelo. El 17 de junio se comunicaron con el delegado regional de la Dirección General de Servicios Públicos solicitando que analice la posibilidad de generar un marco de excepción que permita la instalación de pilares con medidores comunitarios o a cargo del Municipio de Lago Puelo, hasta que se pudiesen realizar las conexiones según las normativas vigentes. El 7 de agosto enviaron una nota a la legislatura provincial proveyendo información acerca de los habitantes de los distintos barrios que se encontraban en las zonas vinculadas al proceso de transferencia de tierras. Ninguna de estas gestiones fue exitosa.

#### **4.4. Estrategias y roles de coordinación**

Dada la descripción de las políticas implementadas y los roles asumidos por los actores de los diferentes niveles de gobierno en el marco de un sistema federal de gobierno, es válido afirmar que "(l)a necesidad de estrategias de coordinación se vuelve evidente al tratarse de un diseño institucional descentralizado que implica un sistema de interdependencias" entre actores con distintos grados de autonomía (Astarita et al., 2012, p. 237). En este sentido, las relaciones intergubernamentales, tal como fueran descritas en el apartado 2.2, constituyen una dimensión importante de los procesos de descentralización, a la vez que el grado de descentralización influye en la conformación de las RIG en lo que respecta a la coordinación de políticas. En Argentina, existe cierto vacío constitucional y legal en lo que refiere a la articulación funcional entre los distintos niveles de gobierno en lo atinente a las políticas públicas compartidas o concurrentes, por lo cual "en lo que respecta a las políticas que corresponden a la esfera del Ejecutivo nacional, los Ejecutivos

provinciales y hasta cierto punto los municipales, la articulación queda librada a procesos de coordinación *ad hoc*" (Astarita et al., 2012, p. 239).

Desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se asumió de forma espontánea un rol de coordinación, seguimiento y sistematización de información a partir de la intervención de su entonces Jefa de Gabinete, que se sumó al rol inherente al Ministerio, del cual depende el Servicio Nacional de Manejo del Fuego (SNMF), relacionado con las tareas de prevención y combate contra incendios de vegetación. La intervención se dio en relación directa con el municipio y sin involucramiento del gobierno de la Provincia de Chubut, el cual "costó mucho" incorporar al proceso, según relataron tanto desde el gobierno nacional como desde el municipal.

El involucramiento de esta funcionaria de alto nivel del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible comenzó en los días posteriores al incendio, desde su rol en la respuesta a la emergencia a partir del trabajo del SNMF. Al observar la falta de coordinación en las intervenciones provenientes de distintos ministerios y luego de una reunión con el Intendente de Lago Puelo, toma la decisión de comenzar a ordenar la información disponible y compilarla en informes quincenales que siguió realizando hasta su renuncia al cargo de Jefa de Gabinete en mayo de 2022. Esta acción fue posible gracias al despliegue de redes interpersonales con mandos medios y altos de los distintos ministerios involucrados.

Otra tarea que se dio la ex Jefa de Gabinete fue la de dar seguimiento e impulso a las diversas gestiones y procedimientos administrativos necesarios para llevar a cabo las distintas obras, que en ocasiones se retrasaban, según su diagnóstico, debido a la falta de

capacidad técnica, principalmente del municipio pero también de los niveles provincial y nacional.

Además de esta funcionaria, otro actor que fue identificado como ocupando un rol de coordinación y articulación *ad hoc* luego del incendio fue un diputado nacional por la Provincia de Chubut, perteneciente a la bancada oficialista y oriundo de Esquel, localidad que queda a una distancia de unos 160 km al sur de Lago Puelo, por lo cual conoce la zona y tiene una relación fluida con los intendentes de las distintas localidades de la Comarca Andina. Dada su cercanía, el diputado se trasladó hacia Lago Puelo el día posterior al incendio, con la intención de ofrecer su colaboración y aún sin tener una dimensión clara de los daños producidos y de las características del trabajo de reconstrucción que debía encararse. Si bien su acercamiento inicial fue en un principio espontáneo, el 12 de marzo, tres días después del incendio, se realiza una reunión del Comité de Emergencia entre intendentes de la zona y autoridades nacionales del Ministerio del Interior, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Social en la cual se lo propone como articulador en el territorio de las políticas desplegadas por los distintos ministerios nacionales. Según su propia definición, su trabajo consistió en realizar una coordinación "superestructural", intentando "unir las políticas y los programas que tenían (los) ministerios, justamente para tener una mirada integral" (Diputado Nacional, entrevistado el 8/3/2022).

Esta tarea fue posible gracias a los vínculos del diputado, no sólo con los intendentes de la zona, sino también por su vasta relación con los distintos ministros, con quienes trabajaba a partir de su labor legislativa o que conocía debido a que éstos habían sido previamente colegas en la Cámara de Diputados. Si bien siguió realizando su trabajo de coordinación al menos durante un año después del incendio, el diputado identifica distintos momentos en esta intervención:

Esa articulación entre todos los ministerios me tocó en principio hacerla a mí y una vez que estaba más o menos ordenado, obviamente tenés que retirarte un poco en función de dirigir; sí podés colaborar, porque sino lo que empieza a pasar es que se empiezan a cruzar distintos órdenes o se está de acuerdo con un lado, se está de acuerdo con el otro, entonces tomamos la decisión esa. Yo me hacía cargo de las gestiones nacionales y que los intendentes tengan el tiempo de controlar políticamente y socialmente a sus vecinos y vecinas que son los que en definitiva más conocen. Y yo jugaba, si bien conozco la zona, conozco mucha gente, muchas vecinas y vecinos de ahí, pero no tenía el trato cotidiano (Diputado Nacional, entrevistado el 8/3/2022)

La distribución de los roles de coordinación entre estos dos actores, que como puede verse se dio de manera más o menos espontánea, quedó entonces configurada como la combinación de un rol de articulación horizontal entre los distintos ministerios del gobierno nacional encabezado por la entonces Jefa de Gabinete del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con una articulación vertical llevada a cabo por el Diputado Nacional, cuya tarea estaba más relacionada con vincular a los distintos niveles gubernamentales y territoriales.

#### **4.5. Puntos críticos del proceso: dificultades, fortalezas y aprendizajes**

La descripción hasta aquí realizada de la implementación de políticas sociales como parte del proceso de reconstrucción posterior al incendio y de las estrategias de coordinación para llevarlas adelante, nos permite esbozar un análisis respecto de los distintos puntos críticos que encontré

este proceso, así como de las soluciones que se fueron ensayando y los aprendizajes que esto dejó en los distintos actores involucrados.

Una de las problemáticas que surge reiteradamente en este período, y que fue identificada por los distintos entrevistados, es la de la falta de capacidad del Municipio de Lago Puelo para hacer frente a, y liderar, el proceso de reconstrucción. Grindle y Hilderbrand (1995) definen a la capacidad estatal como “la habilidad de llevar a cabo las tareas adecuadas de manera efectiva, eficiente y sustentable” (p. 445) por parte de las agencias estatales. Dentro de este marco analítico, Alonso (2007) señala la existencia de dos dimensiones básicas de las capacidades estatales, la técnico-administrativa y la político-institucional. La primera refiere por un lado a la capacidad técnica, relacionada con el análisis y la gestión de las políticas públicas, y a la capacidad administrativa, entendida como “la competencia de los estados para implementar la provisión de bienes y servicios” (Alonso, 2007; p. 18). Esta categoría prioriza un análisis hacia adentro del aparato estatal. La segunda dimensión es de orden relacional y se enfoca en el vínculo entre Estado y sociedad.

Refiriéndose a las dificultades que se presentaron al momento de implementar la idea de alquilar cabañas turísticas para los damnificados debido a la negativa de algunos de sus dueños de ponerlas a disposición, el Diputado Nacional describe a Lago Puelo como

un municipio con poca capacidad técnica para esta resolución de conflictos, porque una de las problemáticas que tenemos ahí es que son municipios que han crecido mucho en densidad poblacional y en dimensiones geográficas dentro del ejido, digamos, cada vez más extenso, pero no ha crecido la administración del municipio (Diputado Nacional, entrevistado el 8/3/2022)

Como fue mencionado previamente, la Comarca Andina ha transitado en los últimos años un proceso de gran crecimiento poblacional que no ha sido acompañado necesariamente de un incremento y una adecuación de la capacidad de las distintas municipalidades para administrar la nueva y más compleja configuración demográfica, social y territorial de los territorios bajo sus órbitas. Si esto es cierto en períodos de normalidad, es esperable que se agrave en situaciones como las relacionadas con el incendio de interfase del 9 de marzo de 2021, que requieren intervenciones más complejas, fuera del trabajo cotidiano de funcionarios y empleados y en coordinación con una gran cantidad de actores estatales (de otros municipios, provinciales y nacionales) y de la sociedad civil.

En particular, en Lago Puelo se identificó un “colapso” del sistema de compras municipal, del sistema de mantenimiento de caminos y de la gestión administrativa y contable. Los requerimientos formales para acceder a los programas puestos a disposición por el gobierno nacional implicaron un trabajo extra para el cual el personal municipal no estaba capacitado, incluyendo la redacción de proyectos, la elaboración de formularios, el conocimiento acerca de los mecanismos de compras y rendiciones nacionales, etc. Esto generó situaciones que los entrevistados describieron como “cuellos de botella” o “embudos”, al tener que gestionar un presupuesto que superaba ampliamente el presupuesto anual de la municipalidad, dando lugar a problemas de sobre-ejecución presupuestaria o de no poder identificar a qué programa correspondían los ingresos recibidos por la municipalidad.

Por otro lado, la necesidad ampliada de contar con profesionales de distintas áreas ante una contingencia de este tipo no siempre puede ser satisfecha en localidades pequeñas. Como narra el Funcionario Municipal:

Si nosotros teníamos un área de Desarrollo Social que trabajaban, ponele, el Director de Desarrollo Social, el Subdirector o un segundo, una persona en discapacidad, una persona en jubilaciones y una persona en el área de atención de alimentos.... eran cinco y ahora de golpe tuvieron que ser veinte. Tuvimos que contratar trabajadores sociales, algunos sociólogos, o sea, más gente... porque todo lo que vamos entregando tiene que tener un soporte, un análisis después formal, escrito (...) Entonces volvemos a esa cuestión de que el municipio ante estas catástrofes necesita fortalecerse (...) Entonces vos necesitás más gente, pero no es que hay personal disponible en el pueblo, en Lago Puelo. Por ejemplo, nosotros queríamos contratar dos contadores más y no los conseguimos. O queríamos contratar arquitectos para que inspeccionen los módulos de emergencia y tienen tanto trabajo que no pueden trabajar, no los conseguimos tampoco (Funcionario Municipal, entrevistado el 13/10/2022).

Respecto del personal profesional como arquitectos e ingenieros para supervisar las obras de construcción de los módulos de emergencia, el Funcionario Municipal plantea que, en su opinión, lo ideal habría sido que desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat hubiesen ofrecido enviar personal capacitado para realizar este trabajo. En cambio, según narra, después del primer desembolso a mediados de abril, en el momento de inicio de ejecución de las obras, se interrumpió la comunicación con dicho Ministerio durante aproximadamente dos meses.

Según la entrevistada del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, estos problemas no son exclusivo del municipio de Lago Puelo, sino que se extiende a lo largo del país y en distintos niveles de gobierno:

Porque hay un problema muy grande que en la Comarca vos lo ves a simple vista pero sucede en todo el país, que es la falta de capacidad técnica por parte de los municipios. Yo te diría que por parte de los municipios, por parte de las provincias y también el Estado [nacional]; el Estado [nacional] está en un momento de crisis en donde hay que repensarlo, porque las herramientas que tenemos muchas veces no sirven (Funcionaria del MAyDS, entrevistada el 29/3/2022)

Entre esas herramientas se cuenta la legislación, que en ocasiones es inexistente u obsoleta y cuyos procesos de tramitación y aprobación —ya sea por cuestiones técnico-administrativas o políticas— pueden demorar la resolución de situaciones apremiantes. Un ejemplo de esto lo constituye el traspaso de tierras desde la Provincia de Chubut hacia el municipio, en las cuales se hallaban barrios informales que fueron afectados por el incendio. A pesar de la insistencia y de los reclamos realizados por el municipio hacia el gobierno y la legislatura provinciales, la ley demoró más de un año en aprobarse. Esto significó que no se le pudiera restablecer el servicio eléctrico a decenas de familias damnificadas y forzó al mismo estado municipal a incurrir en irregularidades al momento de ofrecer soluciones habitacionales, ya que muchos módulos de emergencia se instalaron en esas mismas tierras pertenecientes a la Secretaria de Bosques provincial. Desde el punto de vista de la gestión de riesgo esto implica una falla en la lógica que debe guiar el proceso de reconstrucción, ya que en vez de eliminar vulnerabilidades se las recrea y se deja a la población expuesta a altos niveles de riesgo, no sólo vinculados a la amenaza ígnea sino a una serie de factores ambientales y sociales relacionados con la tenencia irregular de la tierra.

Otro tipo de herramientas inexistentes o inadecuadas identificadas en este proceso lo constituyen lo que los entrevistados identifican como

“protocolos de emergencia” y “políticas públicas para atender la contingencia”. Estas definiciones hacen referencia a dos problemáticas que surgieron claramente durante el proceso de reconstrucción.

La primera de ellas es la relacionada con la multiplicación de gestiones de distintas áreas que en ocasiones se superponían, se duplicaban o se contradecían entre sí, al no tener información certera respecto del trabajo de otras áreas y/o por falta de una articulación “desde arriba” o de un liderazgo claro que ordenase las distintas acciones. Otro factor que influyó en esta descoordinación es lo que la Funcionaria del MAyDS describe como una diferencia en los ritmos de trabajo entre las distintas áreas: “no todos tenemos la misma impronta, no todos tenemos las mismas prioridades, no todos tenemos las mismas urgencias” (Funcionaria del MAyDS, entrevistada el 29/03/2022). Asimismo, la desorganización y falta de coordinación entre funcionarios nacionales que hacían visitas al terreno implicaba una carga adicional para un municipio ya sobrepasado por la situación.

Esta situación dio lugar a la creación de mecanismos *ad hoc* para la coordinación, tanto horizontal como vertical, de la implementación de las políticas sociales necesarias para el proceso de reconstrucción, basados en el despliegue de redes interpersonales con niveles bajos de formalización. En el caso de la coordinación horizontal, entre ministerios, la Funcionaria del MAyDS destaca como una fortaleza del proceso la creación de una red interministerial conformada por funcionarios y funcionarias con poder de decisión, lo cual, desde su punto de vista, no sólo agilizó la resolución de los problemas que se fueron presentando, sino que se convirtió en un modelo de actuación que fue replicado en otros ámbitos en los cuales intervino el Ministerio, tales como los incendios en la Provincia de Corrientes en el verano de 2022 y la implementación del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del caso de la Asociación

de Comunidades Indígenas Lhaka Honhat en Salta<sup>14</sup>. La permanencia en el tiempo de dichas redes, sin embargo, no está garantizada, especialmente teniendo en cuenta que los funcionarios que las componen son cuadros políticos —no burocráticos— por lo cual si bien ganan en poder de decisión, su permanencia en el cargo y sus actuaciones están supeditadas a las contingencias políticas y electorales.

Para el caso de coordinación vertical, encarnada principalmente en el Diputado Nacional, éste destacó la importancia de involucrar a las segundas o terceras líneas de los ministerios que interactúan con las autoridades locales y entre sí, lo cual en gran medida sucedió en el caso de Lago Puelo. Mientras que ambos funcionarios destacaron la importancia de contar con un liderazgo (habiendo identificado en el proceso en análisis una falta del mismo), el Diputado Nacional hizo hincapié en la necesidad de que dicho liderazgo debe estar anclado en el territorio de actuación, para evitar la toma de decisiones por parte de niveles centralizados y alejados de las verdaderas necesidades y posibilidades territoriales.

Respecto de las acciones de articulación, los tres entrevistados coinciden en la necesidad de que exista una figura formal de coordinación para situaciones de emergencia y reconstrucción. Según la orientación de cada uno proponen distintas alternativas. El Diputado Nacional, que menciona que ya se encuentra trabajando desde el lado legislativo, considera necesario desarrollar un protocolo que vincule a las áreas de emergencia de las distintas carteras, las cuales deberían existir en cada ministerio:

---

<sup>14</sup> Cabe destacar que, en el caso de Lhaka Honhat, más allá de las redes interpersonales que se hayan desplegado, existe también una Unidad Ejecutora creada en 2021 a partir de la sentencia de la CIDH por una resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el fin de “articular con los organismos del Estado Nacional, provincial y municipal, la ejecución de iniciativas conjuntas para dar cumplimiento a las medidas de reparación ordenadas por el fallo” (Resolución MJyDH N° 979/2021)

(E)l protocolo de emergencia tiene que estar y cada ministerio tiene que tener un área que justamente sea de emergencia. Llamalo una secretaría, una dirección o lo que sea, pero lo único que a mi me queda claro es que no hay ministerio, secretaría que en una emergencia de tamaña magnitud quede por fuera de lo que se necesita (Diputado Nacional, entrevistado el 8/03/2022)

La Funcionaria del M<sup>A</sup>yDS propone “un organismo” o “una agencia” que coordine todas las acciones vinculadas a una emergencia, que en la actualidad se encuentran dispersas, y se ponga “por encima” de los desastres, direccionando “la política y los recursos”. En este punto menciona al SINAGIR (es la única de los entrevistados en hacerlo) como parte de esta agencia o liderando algún proceso de emergencia —llamativamente, el ejemplo que menciona respecto de una potencial función de coordinación del SINAGIR lo relaciona con el problema de la bajante del Río Paraná, mientras que considera que en un incendio debería ser el SNMF el que asuma ese rol. Esto da cuenta de un desconocimiento —de parte de una funcionaria que maneja áreas clave para la gestión del riesgo— respecto del rol y de las acciones que le corresponden al SINAGIR, el cual se constituye como un sistema de articulación e integración de las distintas áreas nacionales, provinciales y municipales a lo largo de todo el ciclo de gestión del riesgo de desastres, incluyendo la etapa que la Ley n° 27.28 denomina “recuperación” y que define como el

(c) conjunto de acciones posteriores a un evento adverso que busca el restablecimiento de condiciones adecuadas y sostenibles de vida mediante la reconstrucción y rehabilitación del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad (Ley n° 27.28, art. 2 inciso p).

En efecto, las atribuciones otorgadas al SINAGIR mediante la Ley Nº 27.287, y especialmente aquellas correspondientes al Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, abordan muchas de las situaciones planteadas. Específicamente, las funciones del Consejo Federal incluyen: a) Entender en la elaboración, asesoramiento y articulación de políticas públicas regionales y provinciales de Gestión Integral del Riesgo; y b) Promover la integración regional para la implementación de políticas públicas de Gestión Integral del Riesgo (Ley nº 27.287, art. 11). Sin embargo, el Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, y el SINAGIR en general, estuvo ausente en el proceso de reconstrucción aquí descripto.

Astarita et al. (2012) caracterizan a la creación de consejos federales como un intento por institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental de la gestión pública multinivel en un contexto de descentralización política y administrativa, lo cual los convierte en "vehículos privilegiados de la RIG" (p. 240). Sin embargo, y a pesar de la gran variedad de consejos federales creados entre la década de 1950 y la actualidad, éstos han tenido un rol escaso como instrumentos para la formulación e implementación de políticas públicas. A pesar de esto, Serafinoff (2007) rescata su existencia como un espacio de encuentro e interacción entre autoridades con capacidad de decisión política de distintas jurisdicciones y niveles, aunque pone en duda su éxito como formalizador de dichas interacciones, sugiriendo que quizás se trate más bien de instituciones que no formalizan las RIG sino que proveen una base formal para la actuación informal de sus miembros. Sin embargo, concluye su reflexión respecto de la utilidad de los consejos federales con un interrogante que se aplica nítidamente al caso del Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil:

¿qué utilidad tienen los mismos si en los momentos en que se presentan los mayores problemas de coordinación (v.g. gobiernos multinivel divididos o en crisis) no son activados? Es decir, si se produce una oscilación en el grado de actividad de los Consejos en virtud del impulso personal o un liderazgo determinado ¿En qué medida no se trata de una formalización vacía de contenido? (Serafinoff, 2007; p. 23).

La segunda problemática identificada en relación a la falta de herramientas para hacer frente a la crisis y al proceso de reconstrucción, íntimamente ligada a la ausencia de mecanismos y/o instituciones de coordinación, es la de la falta de políticas públicas específicas para atender a la contingencia. Esto se expresó en la ausencia de un plan de acción que ordenara las prioridades y los criterios de intervención, resultando en una situación que uno de los entrevistados describió como de improvisación y que quedó librada a la “buena voluntad” de los distintos actores, especialmente nacionales, que permitieron llevar a cabo la gestión del proceso. El Diputado Nacional rescata la importancia de contar con una planificación desde el momento en que se empieza a trabajar sobre la crisis:

Tenés que tener un plan estratégico. Ese plan estratégico, aunque cueste, aunque duela, aunque parezca que estamos trabajando a destiempo del resto de la comunidad, se tiene que empezar a trazar el primer día. Y eso es algo que nos está faltando. Si nosotros el primer día teníamos... parte de ese comité [de emergencia] hubiera, tres, cuatro, cinco personas, o dos, que estratégicamente iban a pensarla, para quien gestiona es mucho más fácil dar esa discusión y además vas por las gestiones en términos de cuidar el recurso del Estado que realmente necesitas (Diputado Nacional, entrevistado el 8/3/2022)

Ante la presencia de distintos criterios y sin un liderazgo ni un plan preestablecido, fue finalmente la conducción de la Municipalidad de Lago Puelo la que fue definiendo sobre la marcha las distintas acciones a llevar adelante. En este sentido, se priorizaron las necesidades de vivienda, salud, alimentación y restitución de servicios básicos y se trabajó principalmente con programas nacionales con ejecución descentralizada en el municipio. Cabe destacar que la mayoría de estos programas no eran instrumentos diseñados específicamente para situaciones de crisis y/o de reconstrucción sino que eran parte de políticas sectoriales preexistentes y fueron adoptados para la ocasión; y a pesar de que fueron ejecutados al amparo de una ley que declaraba la emergencia en la zona afectada por el incendio, no se contempló la flexibilización de procesos administrativos ni el adecuado apoyo técnico y profesional para que puedan ser gestionados eficientemente a partir de las capacidades reducidas y colapsadas del municipio, generando esto demoras incompatibles con una situación de desamparo como la que vivieron los damnificados en los meses posteriores al incendio.

A pesar del impulso inicial que se le dio a las acciones de reconstrucción por parte del Gobierno Nacional, que contaron con el respaldo de distintos ministros y del Presidente de la Nación que visitó Lago Puelo pocos días después del incendio, otra problemática identificada por los entrevistados fue la de una especie de desaceleración por parte de los funcionarios nacionales que eventualmente empezaron a dirigir su atención y sus esfuerzos hacia otras problemáticas. Esto redundó en una dificultad para "cerrar los temas" y en que todo "queda a mitad de camino", según el diagnóstico de la Funcionaria del MAyDS debido a la falta de un liderazgo que traccione las intervenciones y tome la iniciativa. Al no haber intervención por parte de una institución dedicada específicamente a hacer el seguimiento de la ejecución de las distintas

medidas, quienes quedan circunstancialmente a cargo de esta tarea tienen dificultades para sostenerla en el tiempo, ante otras demandas que se les presentan. Esto también contribuye a ejercer una presión adicional sobre los funcionarios municipales y todos aquellos que continúan soportando la carga del trabajo en el territorio durante meses, lo cual implica un desgaste muy grande para estas personas. El Diputado Nacional narra durante la entrevista las discusiones que había tenido con el intendente de Lago Puelo y otros funcionarios que en ocasiones pasaban días sin dormir, aumentando el margen de error a la hora de tomar decisiones importantes.

Finalmente, en términos del contenido de las acciones llevadas a cabo y en relación con la problemática de la ausencia de políticas públicas específicas, los entrevistados identifican dos áreas en las cuales consideran que podría haberse trabajado mejor. La primera tiene que ver con la restitución de la capacidad de los damnificados de reconstruir sus propios medios de subsistencia, lo cual implica no sólo una cuestión material sino también un aspecto emocional relacionado con las historias de vida de cada uno de los afectados. Las pérdidas materiales no se redujeron a la destrucción de viviendas, sino que en muchos casos implicaron la pérdida de cultivos, animales, talleres, instrumentos, insumos, etc. El Funcionario Municipal, entrevistado hacia el final del período de análisis, admitió que, habiendo destinado la mayor parte de los esfuerzos durante los primeros meses posteriores al incendio a las medidas habitacionales, de alimentación y de restitución de los servicios, no habían podido hasta ese momento definir una política clara para que los damnificados vuelvan a trabajar, más allá de gestionar las ayudas monetarias brindadas por algunos ministerios nacionales que, como ya hemos visto, resultaron en su mayoría insuficientes para iniciar un proceso de recuperación de la actividad productiva (ya sea en el ámbito

agropecuario, artístico, de servicios, etc.) de los damnificados. A esto se suma, especialmente en el caso de las producciones agropecuarias, los plazos inmodificables de la naturaleza que deben ser tenidos en cuenta. En palabras del Diputado Nacional:

Y ahí nos empezamos a dar cuenta de que el estado podía reponer determinadas cuestiones pero no podíamos hacer otras cuestiones. Por ejemplo, plantaciones de cerezas o de cualquier fruta fina que tienen quince años. No solo había un desarraigo por haber perdido la casa sino también se encontraban con la imposibilidad de que su producción les provoque la posibilidad de volver a construir su casa. Y nosotros podíamos volver a poner un cerezo, podíamos volver a poner frutillas o lo que sea. Pero no tenía quince años esa planta (Diputado Nacional, entrevistado el 8/3/2022)

Estas situaciones contribuyeron también a incrementar la problemática relativa a la segunda área temática que los entrevistados consideraron que debería ser mejor atendida en un proceso de reconstrucción: la salud mental. Si bien en los primeros dos meses posteriores al incendio hubo un refuerzo de psiquiatras y psicólogos en el hospital local, la situación de "desánimo" (en las palabras del Diputado Nacional, que además es de profesión psicólogo) y de trauma siguió afectando a los damnificados mucho después de finalizado ese período. La pérdida en estos casos "va *mucho* mas allá de los ladrillos. Ahí se fue la vida de muchísimos años de esfuerzo, de laburo, de proyectos, de sueños, de aquellos que fueron los primeros que habían llegado" (Diputado Nacional, entrevistado el 8/3/2022)

Por otro lado, no todas las personas que necesitan atención en salud mental concurren a un hospital o a algún dispositivo instalado a tal efecto, por lo cual el Estado debe hacer un esfuerzo por llegar a esas personas en

sus hogares y ofrecerles el tratamiento adecuado, acompañándolos a lo largo todo el proceso. El Funcionario Municipal ilustra la importancia de estas acciones a través de una anécdota:

Yo siempre cuento que hay un vecino que ya lo debo haber visto diez o doce veces en su terreno, que aún no pudo reconstruir, y cada vez que voy me cuenta dónde estaba cuando llegó el fuego, cómo salió, cómo perdió su casa, que trabajó 40 años para tener la casa que encima ni la llegó a habitar, porque faltaban pocos días para que se mude, esas cosas. Entonces, ese hombre, pasaron siete meses y todas las veces se pone a llorar cuando me lo cuenta. Y yo digo: necesita ayuda de salud mental (Funcionario Municipal, entrevistado el 13/10/2021).

## **5. Reflexiones Finales**

La política social se basa en la provisión de “bienes y servicios destinada a proteger a la población frente a los riesgos de clase, vitales e intergeneracionales” (Esping-Andersen, 2002, citado en Aguirre Briones, 2009; p. 1). Los actores sobre los cuales se apoyan los sistemas de política social son el Estado, el mercado y la familia<sup>15</sup> (Esping-Andersen, 1993)

El proceso de reconstrucción descrito a partir de los datos objetivos de fuentes documentales y de la narración subjetiva de algunos de sus protagonistas da cuenta de la centralidad absoluta del Estado, en todos sus niveles, a la hora de gestionar este tipo de procesos en los cuales se busca dejar atrás una situación de desastre y restaurar la vida cotidiana de las comunidades afectadas —sin menospreciar la importancia de las

---

<sup>15</sup> Con posterioridad a la obra de Esping-Andersen, algunos autores apuntan la necesidad de introducir un cuarto actor: la comunidad o sociedad civil (Minteguiaga y Ubasart-González, 2017)

acciones desinteresadas llevadas a cabo por individuos e instituciones de la sociedad civil y de los propios damnificados. Los mecanismos de mercado, muchas veces privilegiados en el discurso público por su supuesta eficiencia, estuvieron prácticamente ausentes en este proceso<sup>16</sup>.

El incendio de interfase ocurrido en Lago Puelo el 9 de marzo de 2021 fue el primero de su tipo en Argentina debido a su magnitud. Varios factores de vulnerabilidad y amenaza contribuyeron a que se produjera de la manera en que lo hizo y con las consecuencias descritas en este trabajo: inadecuadas políticas de mantenimiento, inadecuadas políticas de prevención, falta de planificación territorial, acumulación de material combustible, la naturaleza cada vez más extrema de los eventos de este tipo debido a los efectos del cambio climático, etc. El Estado, por lo tanto, tuvo que lidiar con una situación inédita que desbordó sus capacidades de gestión —muy especialmente las del municipio de Lago Puelo. Si bien los recursos fueron puestos a disposición del municipio por parte mayormente del Gobierno Nacional inmediatamente después del incendio, mucho de lo que se logró hacer fue gracias a las acciones más o menos coordinadas, más o menos formales y más o menos enmarcadas dentro de una institucionalidad, de actores del Estado y de la sociedad civil que se pusieron al hombro la tarea de restituir lo que se llevó el fuego, que no se limita solamente a los bienes materiales.

Sin embargo, si algo queda claro al examinar las dinámicas de las amenazas naturales y antrópicas en el contexto del cambio climático y las situaciones de vulnerabilidad que no han sido resueltas, es que el riesgo de ocurrencia de estos eventos sigue existiendo y es cada vez mayor. La intención de esta investigación fue la de hacer un humilde aporte a la comprensión de los procesos de reconstrucción, desentrañando algunos

---

<sup>16</sup> Los escasos registros de mecanismos de mercado involucrados en este proceso de reconstrucción tienen que ver con unos pocos casos aislados de cobertura de compañías de seguro sobre bienes o viviendas.

puntos críticos, con la esperanza de que sirva para fortalecer el accionar estatal ante este tipo de situaciones.

A continuación, y a modo de resumen, se describen los principales puntos críticos del proceso analizado.

### ***Falta de políticas públicas específicas 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 la mayoría de los 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 otros casos de 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 integral 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. Tomando la reflexión de uno de los entrevistados, puede afirmarse que los planes de contingencia siempre fueron pensados sin considerar que viviera gente dentro de los bosques expuestos a la acción del fuego. Los incendios de interfase demandan políticas específicas para su prevención, manejo y posterior reconstrucción.

### ***Falta de institucionalidad específica para la reconstrucción***

A pesar de la existencia del SINAGIR y en particular del Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, creados más de cuatro años antes del incendio, la estructura institucional diseñada específicamente para abordar la gestión integral 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.

La inexistencia de una institucionalidad específica para liderar este tipo de procesos hizo que el trabajo recaiga sobre un municipio a todas luces desbordado por la situación y sin la capacidad técnico-administrativa para llevarlo a cabo. El análisis de las capacidades estatales opera generando un diagnóstico de la brecha entre las capacidades existentes en el universo institucional en cuestión y las necesidades de la política pública para realizar sus objetivos. Luego, esta brecha puede ser superada mediante un ajuste de los objetivos a las capacidades (lo cual implica cambios en la política pública) o mediante un incremento de las capacidades para alcanzar el nivel requerido para la realización de los objetivos (Alonso, 2007; p, 27). Dado que nuestro análisis se enfoca en situaciones de excepción y en las cuales operan restricciones objetivas (como, por ejemplo, la disponibilidad de personal en localidades pequeñas y restricciones presupuestarias), sería poco realista plantear la necesidad de incrementar las capacidades municipales al nivel requerido para llevar

adelante un proceso de esta magnitud. Por lo tanto, se desprende de esta reflexión que los esfuerzos deben dirigirse hacia una readecuación de las políticas nacionales de gestión integral del riesgo que las doten de una institucionalidad adecuada, con la capacidad y la flexibilidad suficiente para liderar procesos de reconstrucción y acompañar a las administraciones locales.

### ***Falta de coordinación interministerial***

Uno de los grandes vacíos que deja la falta de actuación de una estructura institucional como la mencionada en el apartado precedente 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 la situación de excepcionalidad creada por la falta de instituciones y políticas específicas para llevar a cabo el proceso de reconstrucción da lugar a un uso discrecional de los recursos financieros del Estado. En el caso en análisis, esto ocurrió especialmente con las transferencias en forma de subsidios habitacionales que no tenían destinatarios predefinidos. Mientras que un grado de flexibilidad en el manejo de los recursos puede ser deseable e incluso necesario en situaciones de este tipo, no deben dejarse de lado los mecanismos de *accountability*.

## Referencias bibliográficas

- Aguirre Briones, Andrés (2009) "Política social e indicadores distributivos. Elementos para una caracterización de la política social en Chile" en *Polis Revista Latinoamericana* (22) Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas - CISPO.
- Agosto, Gabriela (2010) "El proceso de descentralización en la República Argentina" *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. X, núm. 1, 2010, pp. 81-101. Universidad Arturo Prat. Santiago, Chile
- Alonso, Guillermo (2007) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros.
- Astarita, M., Bonifacio, S., & Del Cogliano, N. (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la administración pública argentina. En *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (1.ª ed., pp. 231-284). Ariel.
- 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. EUDEBA - Universidad Nacional de Córdoba
- Bernal, Marcelo (2021) Federalismo y déficits de la coordinación intergubernamental en Argentina. *Revista Administración Pública y Sociedad*. N° 12, julio-diciembre 2021. Universidad Nacional de Córdoba.

- 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>
- Carpinetti, Bruno (s/f) Jugar con fuego. *Revista Mestiza*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.  
<https://revistamestiza.unaj.edu.ar/jugar-con-fuego/>
- Claro, Gioia (09 de marzo de 2022) Comarca Andina: cenizas, dolores y promesas quedan. *Revista Cítrica*.  
<https://revistacitrica.com/comarca-andina-cenizas-incendio-un-ano.html>
- Esping-Andersen, Gøsta (1993) "Las tres economías políticas del Estado de bienestar" en *Desarrollo Institucional y Conflicto. De la geopolítica a la distribución del ingreso*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo. CAF.
- 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*. (34) Universidad de Chile.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales [FARN] (2020) *Argentina incendiada. Lo que el fuego nos dejó*. [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/DOC\\_ARGENTINA-INCENDIADA\\_links.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/DOC_ARGENTINA-INCENDIADA_links.pdf)
- 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.

Grindle, Merilee y Hilderbrand, Mary (1995) "Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?" en *Public Administration and Development*, Vol. 15, 441-463.

INIBIOMA (2014) Científicos estudian el impacto de especies exóticas de pinos en la Patagonia <https://www.conicet.gov.ar/cientificos-estudian-el-impacto-de-especies-exoticas-de-pinos-en-la-patagonia/>

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.

Kerlin, Kat (4 de mayo de 2022) California's 2020 Wildfire Season. Report Summarizes Record-Breaking Fire Year and Calls for Shift in Strategy. *UC Davis*. <https://www.ucdavis.edu/climate/news/californias-2020-wildfire-season-numbers>

Lavell, Allan (2002) *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición*. S/D.

Mccaffrey, S., Toman, E., Stidham, M., & Shindler, B. (2013) Social Science Research Related to Wildfire Management: An Overview of Recent Findings and Future Research Needs. *International Journal of Wildland Fire*, 22, 15-24.

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.

Micheletti, S., Pancani, D., & Pisani, E. (s. f.). Análisis comparativo de la lógica técnico-política de reconstrucción: Terremoto e incendios forestales en el Maule, Chile. *Revista INVI*, 35(98), 155-183.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat - Unidad de Auditoría Interna [MDTyH-UAI] (2021) Transferencias de Emergencia a Municipio Lago Puelo y Municipio El Hoyo en el marco del Programa 40: Casa Propia – Construir Futuro. Informe Preliminar.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat [MDTyH] (s/f) - *Casa Propia*.  
<https://www.argentina.gob.ar/habitat/casapropia>

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat [MDTyH] (s/f) *Procrear II*.  
<https://www.argentina.gob.ar/habitat/procrear>

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.

Minteguiaga, Analía y Ubasart-González, Gemma (2017) Esping-Andersen en América Latina: El estudio de los regímenes de bienestar. En *Política y gobierno* (24)

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

Priego González de Canales, C., & Lafuente, R. (2007). La investigación social como una nueva herramienta contra la lucha de los Incendios Forestales en Andalucía. IX Congreso Español de Sociología.

Resco de Dios, Víctor (5 de agosto de 2021) La era de los incendios que ya no podemos apagar. *The Conversation*.

<https://theconversation.com/la-era-de-los-incendios-que-ya-no-podemos-apagar-165697>

Resco de Dios, Víctor y Boer, Matthias (6 de enero de 2020) Australia en llamas: una catástrofe para la salud, la economía y la biodiversidad. *The Conversation*.

<https://theconversation.com/australia-en-llamas-una-catastrofe-para-la-salud-la-economia-y-la-biodiversidad-129378>

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.

Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. & Elbert, R. (2005) Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Secretaría de Desarrollo Humano y Social (2021) *Informe de Situación Actual Emergencia Ígnea del 9 de marzo*. Municipalidad de Lago Puelo.

Serafinoff, Valeria (2007) *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los Consejos Federales como exponentes de una constante tensión*. Congreso LASA, Montreal.

Servicio Nacional de Manejo del Fuego (s.f.) *¿Qué es un incendio forestal?* Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.  
<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/fuego/conocemas/incendioforestal>

Unidad de Reducción del Riesgo de Desastres (s/f) *Ciclo gestión de riesgo*.  
Ministerio de Educación de Chile.

[https://emergenciaydesastres.mineduc.cl/  
plan-de-gestion-de-riesgo/](https://emergenciaydesastres.mineduc.cl/plan-de-gestion-de-riesgo/)

Vakis, Renos (2006) *Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection*. SP Discussion Papers No. 0543. Banco Mundial.

Villalobos, Jorge (10/03/2022) A un año del devastador incendio de El Hoyo y Lago Puelo, aún no hay responsables. *Diario Río Negro*.  
<https://www.rionegro.com.ar/sociedad/a-un-anos-del-devastador-incendio-de-el-hoyo-y-lago-puelo-aun-no-hay-responsables-2193167/>

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

## **Legislación**

Ley N° 27.287 "Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. Creación" Boletín Oficial 20/10/2016

Ley N° 27.616 "Emergencia Nacional. Departamento de Cushamen y El Bolsón - Declárase zona de desastre y emergencia". Boletín Oficial 21/04/2021.

Ley Provincial XVI - N° 46 "Corporaciones Municipales. Régimen". Provincia de Chubut.

Decreto N° 383/2017. "Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. Reglamentación. Ley n° 27.287. Apruébase". Boletín Oficial 31/05/2017.

Decreto N° 127 "Declarar «Estado de Desastre Ígneo» en el área Cordillerana de la Provincia del Chubut, dentro del ámbito de aplicación de la Ley XIX N° 32, por el plazo de un (1) año". Boletín Oficial de la Provincia de Chubut 12/03/2021.

Resolución MJyDH N° 979/2021. "Unidad Ejecutora Especial Temporaria. Créase". Boletín Oficial 24/08/2021.