

PRODUCCIÓN Y PERCEPCIÓN DEL RIESGO EN LA PATAGONIA ARGENTINA:

APROXIMACIÓN AL CASO DE INGENIERO JACOBACCI

Resumen

La Patagonia argentina se vio afectada en los últimos años por algunos eventos que suelen estar asociados a causalidades “naturales”. La sequía iniciada en el año 2006, la caída de cenizas de El Chaitén (2008) como la del volcán Puyehue-Caullé (2011) agravaron la situación de los productores. Esto, sumado al creciente proceso de desertificación en toda la Patagonia. Sin embargo, las dificultades en el acceso al agua, la tierra, y la degradación de los recursos son situaciones de carácter histórico. Bajo este marco es que proponemos hacer un análisis de la vulnerabilidad social en la región de Comahue en la Patagonia Argentina orientándonos a la situación de los productores ganaderos en la línea sur, muchos de ellos organizados en cooperativas y comunidades y el rol de las instituciones frente a estas situaciones.

Perseguiremos, a lo largo del trabajo, la idea de que existe una naturalización de la situación de vulnerabilidad bajo la cual se encuentran los productores ganaderos de la localidad en cuestión, la cual no es casual, sino que responde a una distribución intencional de la riqueza, y por consiguiente del riesgo, que a su vez es legitimada por distintas instituciones. Riesgo que se encuentra asociado a restricciones socioeconómicas, fundiarias, de acceso a la tierra, agua, educación, salud, de degradación de recursos, en donde la situación se ve empeorada por eventos de origen físico. La construcción de este riesgo, como también su gestión no va a ser aleatoria sino más bien responderá a discursos legitimadores que invisibilicen las causas. Detrás de aquellos eventos climáticos extremos se asoman problemas estructurales que se encontraban ignorados por parte de la sociedad.

Palabras Claves: Vulnerabilidad Social, Riesgo, Patagonia, Desertificación, Cenizas.

Introducción

Desde hace algunos años, cada vez es mayor la utilización de “ambiente” en diferentes esferas de la vida cotidiana. En general, el término suele estar asociado a cuestiones de índole natural como fenómenos climáticos o geológicos en donde la sociedad es considerada como una unidad biológica. El trabajo, el ocio, la provisión de alimentos, el hábitat, dan cuenta de la relación con el ambiente; no responden a decisiones individuales sino que se enmarcan en procesos multiescalares. En una economía de mercado, la producción de riquezas no se distribuye de manera aleatoria como tampoco los riesgos que de esta subyacen. Evaluar riesgos conlleva considerar una amenaza, la exposición y predisposición de un grupo frente a ésta, y los daños que puede llegar a causar. La construcción social de un riesgo, no escapa a las contradicciones de cada modelo productivo y como tal, los enfoques de esta se ven bajo un prisma que responde a diferentes intereses de clase. Bajo este marco es que proponemos hacer un análisis de la vulnerabilidad social en la región de Comahue en la Patagonia Argentina orientándonos a la situación de los productores ganaderos en la línea sur, muchos de ellos organizados en cooperativas y comunidades. La organización en cooperativas será una forma de adaptación frente al riesgo social inherente a los diferentes modelos de desarrollo económico. Riesgo que se encuentra asociado a restricciones socioeconómicas, fundiarias, de acceso a la tierra, agua, educación, salud,

de degradación de recursos, en donde la situación se ve empeorada por distintas amenazas: desertificación, sequía, como también cenizas volcánicas. Por otro lado, analizaremos el rol de las instituciones en la construcción de mecanismos legitimadores, en este caso frente a la vulnerabilidad social percibida por los productores locales. Vale resaltar, que el presente trabajo se enmarca dentro del Seminario Riesgo, Teoría Sociológica y Problemas Socioambientales dictado en la Universidad de Buenos Aires durante el año 2013. En este sentido, agradecemos la colaboración del equipo de investigación del Proyecto IAI CRN 3102 subvencionado por el Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global y apoyado por la Fundación Nacional de Ciencia de Estados Unidos (Grant GEO-1128040) y el UBACyT Interdisciplinario 2013-2017.

Marco Teórico

La construcción social del riesgo va a ser la respuesta a los diferentes modelos de desarrollo adoptados por el país a lo largo de la historia. “Hay un crecimiento económico derivado de un modelo de utilización de las fuerzas de trabajo que garantiza la pobreza de muchos y el desenvolvimiento de sus vidas en condiciones de marginación económica, política y ambiental, y, en consecuencia, de riesgo.” (Lavell, 2002). Detrás de aquellos eventos climáticos extremos se asoman problemas estructurales que se encontraban ignorados por parte de la sociedad. La sequía iniciada en el año 2006, la caída de cenizas de El Chaitén (2008) como la del volcán Puyehue-Caullé (2011) agravaron la situación de los productores. Sin embargo, las dificultades en el acceso al agua, la tierra, y la degradación de los recursos son situaciones que se suceden hace varios años. “Es decir, además de los fenómenos de origen natural existe una acumulación histórica de vulnerabilidades y amenazas derivadas de las intervenciones territoriales, que inciden en la intensidad de los efectos provocados. Su aumento y acumulación en el tiempo puede explicarse por la incidencia de eventos físicos construidos o amplificadas socialmente, lo que incluye las formas de organización social y las decisiones gubernamentales” (Murgida et al, 2015). Entender al ambiente, y a los denominados problemas ambientales, como resultados solamente de eventos naturales, es un primer indicio que da cuenta de mecanismos legitimadores que no escapan a cuestiones políticas y económicas; y que se producen y reproducen también en esferas gubernamentales y académicas. En este sentido, la capacidad de respuesta de un grupo social también va a estar en parte limitada bajo esta óptica.

A través de la teoría social del riesgos Natenzon (1995), considerando peligrosidad, exposición y vulnerabilidad vamos a enmarcar la investigación teniendo en cuenta la estructura social y considerando ciertos factores como la situación de tenencia de la tierra, políticas públicas llevadas a cabo en la región, causas y respuestas de crisis sufridas históricamente por parte de los productores, la distribución espacial de la población, entre otras. Así, “existe otra forma de ver el problema de los ‘desastres naturales’ que busca dar cuenta de los porqués: aquella que pone el énfasis en cuál es la estructura social previa a la ocurrencia del fenómeno ya que es dicha configuración la que determinará, en gran medida, las consecuencias catastróficas del fenómeno. [...] En este marco, la vulnerabilidad ya no está referida exclusivamente a un número de personas y/o a los constructos sociales que se encuentran en el área de influencia del fenómeno natural y potencialmente pueden verse afectados. Ahora es definida como

el estado de cada uno de los distintos grupos sociales que puede comprobarse; como una sumatoria de factores socioeconómicos, habitacionales, sanitarios, nutricionales, psicosociales y ambientales” (Natenzon, 1995: 9 y 12)

En sintonía con esto, Beck sostiene que “en la modernidad avanzada, la producción social de *riqueza* va acompañada sistemáticamente por la producción social de *riesgos*.” (Beck, 1998: 25). A su vez, éste autor agrega “la historia del reparto de los riesgos muestra que éstos siguen, al igual que las riquezas, el esquema de clases, pero al revés: las riquezas se acumulan arriba, los riesgos abajo. Por tanto, los riesgos parecen *fortalecer* y no suprimir la sociedad de clases. [...]Frente a ello, los ricos (en ingresos, en poder, en educación) pueden *comprarse* la seguridad y la libertad respecto del riesgo. Esta «ley» de un reparto de los riesgos específico de las clases y, por tanto, de la agudización de los contrastes de clase mediante la concentración de los riesgos en los pobres y débiles estuvo en vigor durante mucho tiempo y sigue estándolo hoy para algunas dimensiones centrales del riesgo [...] Son en especial las zonas residenciales baratas para grupos de población con ingresos bajos que se encuentran cerca de los centros de producción industrial las que están dañadas permanentemente por las diversas sustancias nocivas que hay en el aire, el agua y el suelo. Con la amenaza de la pérdida de ingresos se puede obtener una tolerancia superior.” (Beck, 1998: 40-41)

Vamos a entender instituciones como cualquier agrupación social legitimada independientemente de la escala de esta. Para nuestro caso de estudio, serán instituciones: familias de productores, cooperativas ganaderas, los diferentes niveles de Gobierno, el Estado, Organismos no Gubernamentales, etc. Bajo este marco es que Douglas (1986) sostiene que “la racionalidad humana se encuentra limitada. La organización institucional es una forma de resolver los problemas frente a la racionalidad limitada. Las experiencias pasadas están contenidas en las reglas de una institución de modo que actúen como guía de las expectativas de futuro. Cuanto más plenamente codifiquen las expectativas las instituciones, mayor será el control que ejerzan sobre la incertidumbre, con el efecto añadido de que el comportamiento tiende a acomodarse a la matriz institucional”.

El análisis de la estructura social y su historia nos brindarán elementos que visualicen los mecanismos institucionales que desarrollan el equilibrio actual de fuerzas e intereses en conflicto. La naturalización de la vulnerabilidad social por parte de los productores responde a ese equilibrio de fuerzas mencionado anteriormente como también a un mecanismo para sostener el sistema social vigente dejando de lado que “el arraigo a una idea es un proceso social, conlleva un tiempo social y es cognitivo (...) es un proceso intelectual, político y económico”. (Douglas, 1986).

En resumen, la premisa principal desde donde vamos a realizar nuestro análisis es que en una sociedad de clases, tanto las riquezas como el riesgo no están distribuidas casualmente. Responden a modelos concretos de desarrollos. “El riesgo, producto de la interrelación de amenazas y vulnerabilidades, al final de cuentas, **una construcción social, dinámica y cambiante**, diferenciado en términos territoriales y sociales. Aun cuando los factores que explican su existencia pueden encontrar su origen en distintos procesos sociales y en distintos territorios, su expresión más nítida es en el nivel micro social y territorial o local. Es en estos niveles que el riesgo se concreta, se mide, se enfrenta y se sufre al transformarse de una condición latente en una condición de pérdida, crisis o desastre.” (Lavell, 1999:4). Hay un control social de la cognición en

relación al vínculo social para sostener las instituciones y conseguir legitimidad. La estructura económica global y nacional va a ser el elemento que generará la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los productores mientras que será fundamental analizar el rol de las instituciones para entender cómo se arraigó esta idea para lograr su naturalización.

Desarrollo

La localidad de Ingeniero Jacobacci se encuentra dentro del departamento de 25 de Mayo en la Provincia de Río Negro, a 213 Km de la ciudad de San Carlos de Bariloche y 615 Km de Viedma, la capital provincial. El área de estudio se caracteriza por tener un clima árido. Las precipitaciones responden al régimen invernal y no superan los 200 mm anuales. La cordillera de Los Andes retiene las masas de aire húmedo proveniente del océano pacífico ocasionando fuertes vientos secos. Los suelos están desarrollados sobre rodados sueltos y arenosos. La vegetación está dominada por estepas arbustivas bajas. La poca cobertura arbustiva sumada a las condiciones climatológicas aumenta la exposición del suelo a sufrir deterioros a partir de los procesos de pastoreo. Las características del relieve y el clima tienen gran incidencia en los sistemas de producción. Los fuertes vientos que se observan en la provincia de Río Negro favorecen el aumento en la evapotranspiración e intensifican la aridez de la región. A su vez, los procesos erosivos son intensos.

La principal actividad en el ámbito rural de Ingeniero Jacobacci es la ganadería extensiva ovina. Esta se da sobre pastizales áridos. En segundo, lugar la ganadera caprina, aunque a menor escala. La producción de estas actividades se destina a la exportación de lana fina y fibras de Mohair. La industria lanera argentina supo ser una actividad económica de gran relevancia para el desarrollo territorial del país como también una considerable fuente de ingresos de divisas. A escala global, la producción de lanas empezó a mostrar una fuerte caída a partir de la década de 1990, tras la creciente utilización de fibras artificiales, la caída del a URSS, cambios internos en el mercado australiano como también las falta de valor agregado en la producción interna. valor. Bajo este marco es que se acentúa la crisis en el sector. Los productores del área en su mayoría se pueden caracterizar como productores familiares con menos de 1200 Unidades Ganaderas Ovinas (UGO) organizados en cooperativas, Anexo). Por otro lado, dentro de la localidad de Ingeniero Jacobacci, las actividades económicas principales se vinculan al sector estatal (establecimientos educativos, hospital, administración nacional-provincial-municipal); al sector comercial; y, en menor medida, a actividades mineras.

Un informe del PROSAP señala las siguientes características en los productores de la región: Comercialización de lana sin clasificar, Esquila tradicional, Baja señalada, Poca Producción y de calidad heterogénea, Escasez de cultivo de forrajes, Problemas de depredación (zorros), Falta de intercambio de animales. Esto implica la baja en la calidad de su producción como así también una reducción en su valor. Otro proceso que viene creciendo en la región es la migración hacia centros urbanos (se estima que el 42% de la población rural migró en una década), lo que conlleva también una descapitalización y reducción de majadas.

Dentro de la línea sur, los productores se encuentran organizados principalmente en comunidades y cooperativas. La organización en comunidades responde principalmente a la construcción de una identidad y organización frente al estado (son un actor reconocido por éste en tanto tienen personería jurídica). La cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta. Así, en septiembre de 1973 nace la Cooperativa Ganadera Indígena (con aproximadamente 200 asociados en la actualidad situados en 25 de Mayo y Ñorquinco) en el departamento de 25 de Mayo como una alternativa para mejorar la situación de los productores de la región en un contexto de dispersión territorial, individualismo productivo en donde los desalojos eran moneda corriente. Edgardo Mardones, actual presidente de la Cooperativa, señala: “la cooperativa surge como una forma de defender la cultura, el trabajo y la tierra de los campesinos mapuche [...] al momento del nacimiento de la cooperativa, el contexto de los campesinos de la zona era muy complicado. La monopolización de la compra de lana por parte de los mercachifles turcos y los desalojos dificultaban la subsistencia de los productores” (Laffitte, 2012).

Bajo este marco, la cooperativa surge para defender el territorio y la tierra a través de la producción. Los objetivos que se planteó en su nacimiento fueron: comercializar la producción, defender los intereses de los asociados y promover el arraigo, evitar el éxodo, mejorar las condiciones sociales y económicas de los productores. Las coyunturas fueron cambiando a lo largo de los más de 40 años que tiene la Cooperativa, como así también las prioridades, las dificultades y los objetivos de la misma.

Uno de los principales problemas que enfrentan los asociados de la cooperativa es la disociación familiar: existe un proceso migratorio de jóvenes cuyas expectativas están puestas fuera del campo (considerando que la principal forma de organización se basa en el vínculo familiar, habrá falta de recambio generacional en el campo, merma de capacidad de trabajo, dificultad para cambiar el eje organizacional de lo comercial a lo productivo). También se registran problemas de organización debido a las fluctuaciones en la participación de los asociados y la dificultad de promover nuevas formas de organización que den respuesta a las problemáticas actuales. A su vez, señalan otras dificultades: caminos muy deteriorados; problemas en educación (contenidos e infraestructura); problemas en el acceso a la Salud; problemas de tenencia de la tierra (sucesiones, fiscaleros, ventas); asistencia técnica (cantidad y calidad) y financiera deficientes; difícil acceso al agua para consumo humano y producción; megaminería planteada como opción (la producción agrícola ganadera de la región no tiene recuperación); sociedad como conjunto que no reconoce el problema como propio; y se registran regiones productiva y económicamente complementables, usadas desarticuladamente -secano y bajo riego- (Mardones, 2012).

se asiente.

También, se dan movimientos migratorios desde el área de influencia rural hacia la localidad, los cuales pueden responder en un principio a la oferta de trabajos temporales frente a las condiciones de la producción ganadera. Pero también se puede observar flujos migratorios hacia los grandes centros urbanos de la provincia (San Carlos de Bariloche, Alto Valle, Viedma). Según el documento emitido en el marco del Proyecto de Evaluación de Degradación de Tierras Áridas (LADA – Argentina), “El

proceso de emigración tiene varios motivos, entre ellos culturales (el trabajo y la vida rural este devaluada frente a la vida en la ciudad y a los patrones de consumo); la necesidad de escolarizar a los hijos en la edad escolar, que ocasiona muchas veces una migración parcial de la familia radicándose la madre con los hijos en las proximidades de la escuela. Este proceso de emigración afecta fundamentalmente a los jóvenes, generando muchas veces un envejecimiento de la mano de obra necesaria para mantener el proceso de producción y amenazando el recambio generacional. Se constata además un proceso de valorización constante de las tierras, que impide la adquisición de nuevas tierras por el estrato de productores más pequeños, y una tendencia a una cierta concentración en manos de otros actores sociales principalmente locales (comerciantes locales) y eventualmente externos a la región.”¹ Estos procesos generan cambios en la organización del trabajo dentro de cada familia y disminuye la producción.

Ulrich Beck (1998) sostiene que la distribución de los riesgos no es aleatoria como tampoco la distribución de la riqueza. Los modelos de desarrollo se encuentran enmarcados dentro de un sistema global como también los problemas ambientales ligados a ellos. Caracterizar la vulnerabilidad social implica considerar la exposición y predisposición de la sociedad frente a distintas amenazas, las cuales no se enmarcan solamente a escala local. Los datos mencionados anteriormente dan cuenta de una “normalidad” de la desigualdad social que se vive en la región. Dentro de esa modalidad, también impera un modelo de explotación de sobre-pastoreo inmerso en un mercado global que demandaba materias primas. Este modelo de explotación careció de acompañamiento estatal para conllevar una planificación a largo plazo. Como consecuencia de esto, se puede señalar un creciente proceso de deterioro del suelo, entendiendo por esto “[...] al proceso mediante el cual las acciones concretadas en el reemplazo de ecosistemas son tales que el soporte físico territorial sufre grandes cambios que perjudican directamente a una parte o toda la sociedad asentada sobre el mismo. En cierta manera, puede decirse que es una ‘amplificación’ de la degradación, entendiendo que las consecuencias cambian de escala y abarcan no solo el sustrato físico-natural, sino también la sociedad que hace uso del mismo.” (Natenzon, 2011). En este sentido, la principal preocupación que señala la Federación de Cooperativas de la Región Sur es la situación de sobre pastoreo a la que se someten los recursos forrajeros con consecuencias a nivel cuenca.¹

Analizando ahora distintos eventos climáticos, observamos, por un lado, que en la Argentina desde hace algunos años se observan variaciones en los valores medios y en la frecuencia de las precipitaciones. Estos cambios resultaron en grandes inundaciones como también en grandes períodos de sequías. Esto sucede no sólo en Argentina sino también a escala global. Si bien el clima responde a factores dinámicos, las variaciones en él respondían a una escala temporal geológica y la evolución climática no responde a gases de origen antrópico. Los principales elementos del efecto generado por los GEI: aumento de la temperatura general, aumento en el nivel de océanos, aumento en la evapotranspiración con impacto en las zonas más áridas, aumento en la humedad en las zonas ecuatoriales por cambios en nubes, etc. Si bien el área de estudio es una zona caracterizada como árida, la sequía iniciada en el año 2006 no solo respondió a medias pluviométricas escasas sino también a la intensidad en la evaporación irregular.

¹ http://www.lada.crean.unc.edu.ar/sitios/sp_patagon01/sp_patagon1_002.html

El avance de la sequía es una problemática sumamente vigente en esta localidad, por lo que varios aspectos se verán influenciados negativamente al disminuir la productividad. Otra de las dificultades que los productores de la cooperativa señalan es el proceso de desertificación en la región que incide de forma directa en las condiciones de vida de los pobladores de la línea sur. Entenderemos por desertificación a la expresión máxima del deterioro y degradación del suelo. Si bien es un proceso iniciado en zonas vulnerables con procesos alternados entre grandes sequías y abundancias hídricas, la principal característica de este proceso es la sobreexplotación de un recurso en relación con su aptitud natural. Una vez iniciado este proceso, se origina un empobrecimiento gradual de la vegetación tras las modificaciones químicas del suelo. Esto disminuye la cobertura vegetal exponiendo al suelo a procesos de erosión eólica e hídrica. La República Argentina ocupa más del 80% de su territorio con actividades agrícolas, ganaderas y forestales, y genera un impacto importante en la base de sus recursos naturales, que se expresa en la actualidad con más de 60.000.000 de hectáreas sujetas a procesos erosivos de moderados a graves. Cada año se agregan 650.000 ha, con distintos grados de erosión. Esta situación es particularmente aguda y crítica en las zonas áridas y semiáridas, donde la pérdida de productividad se traduce en el consiguiente deterioro de las condiciones de vida y la expulsión de población. La población urbana y rural establecida en esta región árida/semiárida es aproximadamente un 30% del total nacional (9.000.000 de habitantes).(Perez Pardo, 2005)

Se observa, así, la desaparición del 40% de las especies vegetales y animales en todas las regiones marginales y, en especial, en las más expuestas a la desertificación. La deficiencia en la tenencia de la tierra es un factor que contribuye a agravar los procesos de deterioro. Tanto en el latifundio como en el minifundio, la ocupación de tierras fiscales y los problemas de títulos llevan a una creciente degradación del suelo, del agua y de la vegetación, lo que provoca la disminución y la anulación de su productividad, y también sume a los pobladores en la pobreza o los obliga a migrar. El deterioro de los recursos en las tierras secas o la propia incapacidad para incrementar la productividad del sistema agrícola generan permanentes flujos migratorios hacia los centros urbanos. Estas migraciones desestructuran a las familias rurales, generan una importante pérdida cultural y, por sobre todo, incrementan la pobreza extrema en los centros urbanos.

Para el caso de la Patagonia, la principal causa en el avance de la desertificación radica en el uso excesivo de los campos de pastoreo sin la aplicación de una planificación estratégica. Es decir, las consecuencias no radican solamente en contextos climáticos extremos sino como consecuencia de políticas de desarrollo, ya sea por acción u omisión estatal. “La degradación de la capacidad productiva de la tierra y los procesos de desertificación son un complejo de causas-efectos e interacción de sus componentes y en consecuencia no se pueden evaluar por una simple apreciación unilateral de alguno de ellos, sino por una serie de indicadores que, en suma, dan un panorama del estado actual y una proyección a futuro del componente suelo y su capacidad productiva, así como el estado de desertificación de la tierra.”²

La desertificación generada principalmente por el sobrepastoreo es el principal problema ecológico del a Provincia de Rio Negro. Siguiendo a Madariaga (2004), hay

² http://www.academia.edu/22932007/Evaluaci%C3%B3n_de_la_desertificaci%C3%B3n_a_Nivel_Nacional página 78 Informe LADA 2011

también un gran deterioro de los mallines, debido principalmente a la forma de manejo de los mismos. En el caso de Ingeniero Jacobacci, otros problemas que se registran son la degradación de la vegetación y la erosión eólica. La autora, además, reflexiona: “En relación a la desertificación, nunca estará de más recordar que en situaciones de extrema pobreza el ser humano empobrecido, marginalizado o excluido de la sociedad y de la economía nacional no posee ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, si es que la sociedad no logra impedir su propio deterioro como persona” (Madariaga, 2004).

Analizaremos ahora uno de los fenómenos más importantes de la región de los últimos años. En junio 2011, el volcán Puyehue - cordón Caullé, ubicado en Chile (próximo a la frontera con Argentina), entró en erupción. Dado los vientos predominantes del oeste, la columna de gases y cenizas, se desplazó hacia el territorio argentino afectando las actividades de la región. Durante los primeros días de la erupción, las partículas en suspensión ocasionaron, la evacuación total en las instituciones educativas, como también la suspensión de la actividad estatal, en las regiones más afectadas. En esos días aumentaron las consultas médicas dada las afecciones respiratorias. En lo que respecta al ámbito rural, la crisis fue mayor. En pocos días, los suelos se cubrieron de cenizas afectando la salud del ganado empeorando los problemas generados por la ceniza. Este panorama generó la falta de agua para consumo humano como también la reducción del 75 % del volumen de lana producida entre 2008 y 2013. Además, la acumulación de ceniza cubre el forraje y los animales rechazan el pasto y los arbustos. Se produce una disminución de la calidad de la fibra por déficit nutricional y contaminación. Todo esto lleva al incremento en la mortandad de animales.³

En el mapa incluido arriba se observa con detalle el nivel cenizas depositadas en la localidad de Ingeniero Jacobacci a partir de la erupción de 2011. Vemos que dicha localidad se encuentra entre las más afectadas, con una estadística superior a 1,5cm de cenizas depositadas.

Por último, y centrándonos en un objetivo central del trabajo, nos abocaremos a los actores de dicha sociedad, que cumplen un rol sumamente importante. Son, a fin de cuentas, los que viven la realidad que describimos. Así, nos parece destacable el aporte realizado por la Cooperativa Ganadera Indígena (fundada en 1970), en la búsqueda de la mejora de la calidad de vida trabajando junto a todos los integrantes de la sociedad. En el año 2012, dicha cooperativa realizó una presentación del trabajo que están realizando en la Patagonia⁴. El objetivo que ellos persiguen es el de cambiar la forma de pensar a la desertificación. Entendiendo que es un problema grave que atraviesa la región desde hace varios años, y agravado por los factores climáticos naturales, se propusieron trabajar en conjunto para lograr una mejor distribución de los recursos.

Otro problema central identificado por la cooperativa es el del contexto político, que favorece lógicas productivas que llevan al aumento de la desertificación de regiones que ya contaban con problemas. Sumado a esto, el bajo reconocimiento por parte de los ciudadanos de la problemática agrava la situación. Al no reconocerla como propia, no actúan con el fin de mitigar los impactos.

Coincide así lo planteado anteriormente relacionado al avance cada vez más notorio de la desertificación en la región con lo expuesto por la cooperativa. Si al contexto

³ <http://www.agrarias.uach.cl/2015/04/27/consideraciones-sobre-las-cenizas-del-calbuco-y-el-ganado/>

⁴ http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-el_cooperativismo_de_produccion_gortari_y_mardones.pdf

planteado y problematizado se le agregan las erupciones volcánicas recientes, el escenario empeora aún más. Es así que es central que la sociedad se organice en busca de soluciones que muchas veces desde sectores gubernamentales no surgen. Y organizaciones que buscan además concientizar a la sociedad, intentando conseguir que entiendan a la problemática como parte de su vida, y no alejándola, cumplen un rol fundamental en este proceso.

Una de las características observadas al indagar en las políticas públicas enfocadas a los pequeños productores de la línea sur rionegrina es la falta de integridad en estas. Es decir, muchos enfoques apuntan a un sujeto jurídico como pueden ser comunidades mapuches dejando de lado a criollos; otros hacen hincapié en la producción dejando de lado la calidad de vida de los productores. La complejidad de las instituciones ya sea por su escala a nivel jurisdiccional o por su funcionamiento burocrático muchas veces hace que los objetivos y estrategias que cada política pública propone no conlleven una visión holística para abordar el problema. A continuación mencionaremos algunas de las políticas públicas para el sector productivo de la región

La ley para la recuperación de la ganadería ovina (ley N°25.422) fue sancionada en abril del 2001⁵. Esta es una de las herramientas principales para el desarrollo del sector haciéndolo independiente del eje productivo que implique la explotación ovina, ya sea lana, carne, leche, etc. En este sentido, la ley pretende abarcar todas las esferas del circuito productivo: recuperación de majadas, mejora de la calidad de producción, uso de tecnologías adecuadas, etc. El apoyo económico puede ser parcial o total y se utiliza para la formulación de planes de trabajo o proyectos de inversión, para realizar estudios de base, para subsidiar el trabajo de profesionales y asesores, capacitaciones etc. Por otro lado, en la distribución de los fondos, la ley prioriza aquellas zonas donde la actividad tenga una significativa importancia en el arraigo de sus pobladores. También toma en cuenta a las personas que prometan su radicación en espacios rurales, a pequeños productores con superficies o majadas pequeñas con altos índices de NBI. Cabe destacar que la mayor parte de los fondos fueron destinados a productores medianos y grandes para la adjudicación de créditos. Muchas veces, los pequeños productores se enfrentan a la imposibilidad de adquirir créditos dada la situación irregular en la tenencia de tierras o la inviabilidad de los proyectos por la escala de la producción. Para estos casos, la ley considera aportes no renovables, concretamente la categoría ANR 14, "asistencia a pequeños productores ovinos". Por otro lado, existen aportes destinados a escenarios de emergencia por fenómenos naturales adversos, para estos casos se podrá utilizar hasta el 50 % de los fondos. Es importante remarcar el programa "Manejo Sustentable de los Pastizales Naturales" (ProPastizal) dentro de esta ley, específicamente para Río Negro. Es otro elemento de asistencia para un desarrollo sustentable a futuro de los pastizales de la región.

En sintonía con esta ley, se encuentra la Ley Caprina (N° 26.141), que se puso en ejecución a fines de 2009. Esta es una "Ley para la Recuperación, Fomento y Desarrollo de la Actividad Caprina"⁶ Entre las herramientas de la ley, se encuentran:

⁵ <http://200.80.28.119/leyovina/nuevo/ley25422.php>

⁶

http://www.agroindustria.gob.ar/site/ganaderia/caprinos/01informes/_archivos/000002_Bolet%C3%ADn/900000_Bolet%C3%ADn%20de%20Informaci%C3%B3n%20Caprina%20%282009%29.pdf página 3.

“1) Asistencia técnica a grupos de productores y gerencia comercial; 2) Desarrollo de mercados, promoción comercial, desarrollo tecnológico y control de la fauna silvestre; 3) Apoyo a emergencias y otras acciones; 4) Capacitación y desarrollo de las organizaciones de productores; 5) Reducción de tasa de interés; 6) Proyectos y planes productivos para pequeños productores; y 7) Programas de carne, cuero, leche, fibras y tratamientos sanitarios.”⁷

Otros programas que apuntan a mejorar la calidad de la producción son: el PROLANA y el Programa Mohair. El PROLANA busca mejorar la calidad en la presentación de la lana. Para eso, el programa brinda capacitaciones y herramientas para adoptar un sistema de esquila y acondicionamiento de la lana. Esto con el objetivo general de revalorizar la calidad de la lana argentina y mejorar su competitividad. La adhesión al programa es voluntaria, y la ley ovina otorga el financiamiento para realizar actividades. El programa Mohair, Programa de Mejoramiento de la producción y calidad Mohair (1998) impulsado desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, tiene como objetivos mejorar la calidad de vida de los productores vinculados a la actividad a través de una mejora en los sistemas productivos, del fortalecimiento de las organizaciones de productores y la comercialización. En él participan organizaciones de productores, programas oficiales, instituciones y ONG. El programa muestra que hay una disminución cuantitativa y cualitativa de la producción, esquila contaminante, y producción sin clasificar. Las propuestas que hace (mejorar calidad y cantidad a través de programas de mejoramiento, selección y difusión genética mejoradora, importación de reproductores, capacitaciones, mejoramiento de ambiente de esquila, correcto acondicionamiento y sistema de clasificación).

Tras la erupción del Volcán Puyehue y su posterior deposición de cenizas el gobierno rionegrino declaró la emergencia Agropecuaria y socioeconómica (Decreto 479/11). A su vez, se aplicó la ley N 26.509, ley de emergencia agropecuaria. Con la aplicación de la ley, se generan subsidios y créditos especiales como también la postergación en el pago de cargas impositivas y obligaciones crediticias adquiridas previa a la emergencia. También se sancionó el Programa Transitorio de Retención y Reposición de Vientres Ovinos y Caprinos para Pequeños y Medianos Productores (ley N°26.698).

Por su parte, el Programa Social Agropecuario (PSA), de 1993, tiene como objetivos “incrementar ingreso de los productores minifundistas y promover su participación organizada en decisiones políticas, programas y proyectos.”⁸ Brinda asistencia financiera y técnica a pequeños productores en emprendimientos productivos asociativos (EPAs) a través de créditos, subsidios y asistencia técnica. Además, articula acciones con organizaciones de productores, cooperativas, ONG, municipios, INTA, PRO HUERTA, etc.

El PROINDER surge en 1998 y tiene dos componentes principales: “apoyo a las Iniciativas Rurales (AIR), a cargo del Programa Social Agropecuario y Fortalecimiento Institucional, implementado por la Dirección de Desarrollo Agropecuario. Sus objetivos son: a) mejorar las condiciones de vida de 40.000 familias rurales pobres de pequeños productores y trabajadores transitorios agropecuarios, mediante la financiación de

⁷ Ibídem, página 5.

⁸ <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/2703>

proyectos productivos agropecuarios -o que desarrollen actividades conexas a las agropecuarias y b) fortalecer la capacidad institucional nacional, provincial y local para generar e implementar políticas de desarrollo rural.”⁹ Se ve que tiene coincidencias con el programa antes mencionado, pero le suma la propuesta de fortalecer capacidades institucionales.

A su vez, específicamente en Río Negro, podemos mencionar el programa Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), que busca “contribuir a la efectiva integración de varones y mujeres rurales en situación de vulnerabilidad, a la vida social y económica del país, promoviendo la equidad de género y desarrollando capacidades tales que les permita administrar sus emprendimientos e incrementar sus ingresos reales, con participación en los procesos de desarrollo del territorio y un uso sustentable de los recursos naturales.”¹⁰ Este programa se ejecuta a través de la “Unidad para el Cambio Rural” del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Existe también un programa de recuperación del stock ovino y caprino, que busca el repoblamiento de esas especies. Se trabaja a partir del 2013 entre productores del norte neuquino, productores de la región sur rionegrina, y técnicos de la subsecretaría de agricultura familiar.¹¹ Y pretende diversificar la ganadería (se trasladaron 900 animales, se mejoraron predios, y proveyeron de forrajes.) Los objetivos a corto plazo son, mejorar el autoconsumo y generar ingresos para familias rurales. A mediano plazo, se busca la producción de carne y vinculación con mercado interno. Unidad para el cambio rural y fondo internacional de desarrollo agrícola FIDA apunta al abastecimiento de forrajes, mejoramiento de instalaciones rurales para resguardar a los animales.

Otras políticas que abarcan a un sector de los pequeños productores son las impulsadas por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Éstas pueden estar caracterizadas en los siguientes ejes: reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria, educación (programa “apoyo a la educación intercultural aborigen”), salud, cultura y artesanías, desarrollo comunitario (proyectos productivos, mejoramiento habitacional y ambiental, desarrollo comunitario, infraestructura social, fortalecimiento institucional).¹² Por último, es importante mencionar que desde el año 2006, a través de la ley 26.160, se declara la “emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes.”¹³ Es otro elemento más a favor de los más vulnerables y desplazados dentro de la sociedad.

⁹ <http://www.ucar.gob.ar/images/publicaciones/Los%20Programas%20de%20Desarrollo%20Rural%20ejecutados%20en%20el%20C3%A1mbito%20de%20la%20SAGPyA%20%282003%29.pdf> página 3

¹⁰ <http://www.minagri.rionegro.gov.ar/index.php?contID=17204>

¹¹ http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/s_agricultura_familiar/objetivos/

¹² <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/6.-INAI-Tierras-y-registronacional-de-comunidades-indigenas.pdf>

¹³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm>

Conclusiones

A partir de todo lo planteado en el trabajo, algunas conclusiones pueden ser esbozadas. En primer lugar, nos parece pertinente volver a remarcar la necesidad de un análisis con distintas variables entrecruzadas y además que sea multiescalar. De los puntos abordados aquí, surgen interrogantes que deben ser abordadas en una investigación mayor a partir de trabajo de campo y el enfoque en situaciones puntuales de cada institución frente a los pequeños productores ganaderos de la línea sur.

Luego de relevar información de distintos ámbitos se puede llegar a una conclusión adecuada sobre la situación que atraviesa una localidad. Se considera en la investigación a la Cooperativa Ganadera Indígena, por ser unos de los referentes de los productores de la línea sur por trayectoria, escala y nivel de organización.

Todo esto nos permite entender que es necesaria la intervención en localidades tan alejadas de centros poblacionales principales. Al estar emplazada en un sector árido del país, las limitaciones al momento de desarrollar distintas actividades económicas son crecientes. Es así que esta población se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad social. Y, como resalta la Cooperativa Ganadera Indígena, es necesario que la sociedad empiece a tomar conocimiento y se reconozca inmersa en esta problemática para empezar a ser parte de una solución a largo plazo. A su vez, al indagar en las diferentes notas periodísticas a sus integrantes, podemos señalar que entienden a los diferentes fenómenos extremos (sequía, ceniza, desertificación) como hechos que empeoran la situación estructural de desigualdad social en la que se encuentran – como un detonante de la vulnerabilidad histórica. Y a la vez, consideran que estos hechos tienen que abordarse ante todo desde una perspectiva social y no solamente técnica. En este sentido, consideramos relevante el planteo de Cardona (2003) en donde sostiene que desde el punto de vista social, “[...] *la vulnerabilidad refleja una carencia o déficit de desarrollo ya que el riesgo se genera y se construye socialmente [...] la degradación del entorno, el empobrecimiento y los desastres no son otra cosa que sucesos ambientales y su materialización es el resultado de la construcción social del riesgo.*” El diseño de políticas públicas debe enmarcarse bajo estos planteamientos.

La participación del Estado en forma activa es importante. Aquí, a partir de la información relevada, observamos que en los últimos años se han desarrollado una serie muy importante de programas y se han sancionado distintas leyes con el objetivo de impulsar una zona con muchas limitaciones. Se observan inversiones y la voluntad de generar mejoras para un sector muy postergado y que reviste una alta vulnerabilidad social. Consideramos que las instituciones estatales deben actuar de forma articulada entre sí independientemente de su jurisdicción y escala; desde la planificación pero también en la acción. Se hace hincapié en impulsar la producción lanera pero sin considerar uno de los principales problemas que tienen los productores que es el proceso migratorio. La falta de proyectos que aborden esa situación, llevan a aumentar la desigualdad entre grandes y pequeños productores.

Es importante destacar que estos pobladores evidencian una vulnerabilidad estructural, algo que es muy difícil de resolver, y que requiere procesos de inversión

muy marcados y sostenidos en el tiempo. Además, es fundamental la tarea que realizan entidades como la Cooperativa Ganadera Indígena para concientizar y trabajar directamente con la población local. Entendemos que la Ley Ovina es un avance hacia una política integral hacia el sector.

El rol del Estado en el diseño de políticas públicas debe abordar la gestión del riesgo de manera integral, entendiendo a ésta como “[...] *los procesos sociales a través de los cuales se diseñan, aplican y evalúan estrategias, políticas y medidas para mejorar el conocimiento del riesgo de desastre, fomentar su reducción y transferencia y promover mejoras continuas en las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para los desastres, con el propósito explícito de aumentar la seguridad humana, su bienestar, calidad de vida y desarrollo sostenible. Esta gestión implica intervenciones en los procesos de desarrollo para reducir las causas que generan la exposición, las amenazas y la vulnerabilidad; la corrección de contextos de riesgo ya evidentes y onerosos; y la promoción de procesos de respuesta y reconstrucción complementarios a las decisiones de desarrollo y seguridad.*” (Lavell, 2012). En este sentido, se debe incluir la gestión prospectiva, correctiva, como también residual. A partir de estos tres ejes, y de la investigación realizada, uno de los interrogantes que nos surge es de qué forma los actores sociales involucrados en la región son partícipes en la aceptación del riesgo tolerable o más bien se trata de una omisión. Por otro lado, consideramos que los programas y leyes analizados en el trabajo son importantes aunque todavía faltan acciones que fortalezcan la adaptación, entendiendo esta como ajustes humanos que contribuyen a la reducción de los impactos esperados del cambio climático que permita asegurar condiciones para un desarrollo con visión de sostenibilidad (Lavell, 2012). En esta misma línea, entendemos que es fundamental la mitigación, siguiendo en este caso el enfoque presentado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina: “Mitigación equivale en este contexto a reducción de la vulnerabilidad. A eliminar o reducir en lo posible esa incapacidad de la comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en el ambiente. A reducir su impotencia frente al riesgo, ya sea éste de origen humano o natural. A hacerla más flexible, más autónoma, más dueña de su relación con el ambiente.”¹⁴ Deben abordarse con mayor hincapié políticas para fomentar el arraigo en el ámbito rural como también mejorar el manejo de los recursos hídricos.

Por último, consideramos a este trabajo como un intento de aporte para seguir trabajando en una zona con una marcada vulnerabilidad social, y que podría servir también de marco para realizar futuros trabajos en distintas regiones del país. Involucrarse y conocer a la población local sería un hito muy importante, para terminar de visibilizar la problemática de forma personal, más allá de trabajos citados. De todas formas, pudimos realizar un análisis integral de una región con distintas restricciones, intentando poner énfasis en la necesidad de un Estado presente, que asista y aumente la participación de la población civil en la vida política.

Bibliografía

¹⁴ <http://www.la-red.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>

- Barros, Vicente y Rubén Beraján (2005): Adaptación al cambio climático. ¿Dónde estamos? Documento del Departamento de Ciencias de la Atmósfera y los Océanos. Buenos Aires.
- Beck, Ulrich (1998/1986). Cap. I: "La Lógica del reparto de la riqueza y del reparto de los riesgos" y Cap. VIII: "Demarcación de la Política: Acerca de la relación entre dirección política y cambio técnico-económico en la sociedad del riesgo" en La sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad. Buenos Aires, Paidós. Pp. 2556 y 237-289.
- Cardona, O (2003) *La Necesidad de repensar de manera holística los conceptos de Vulnerabilidad y Riesgo*. "Una Crítica y una Revisión Necesaria para la Gestión". Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos CEDERI, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Cooperativa Ganadera Indígena, "40 Años de Historia en Organización Cooperativa", 2012, disponible en: <http://inta.gob.ar/sites/default/files/scripttmp-el-cooperativismo-de-produccion-gortari-y-mardones.pdf>
- Dirección de Conservación de Suelos y Lucha contra la Desertificación (2011): Evaluación de la desertificación en Argentina. Resultados del Proyecto LADA / FAO. Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Easdale M.H., L. D. (2012). *Una herramienta para monitorear sequías en regiones áridas y semiáridas*. *Revista de Investigaciones Agropecuarias*. INTA.
- Foladori (2002) "Una tipología del pensamiento ambientalista"
- Fundación Bariloche, "Adaptación de población vulnerable al estrés hídrico producido por el Cambio Climático en la región del Comahue – Argentina", octubre de 2014.
- INAI (2005). *Marco institucional del estado para el tratamiento de asuntos indígenas*.
- INTA (1986) "Aptitud y uso actual de las tierras argentinas." Buenos Aires.
- INTA (1995) "Atlas de suelos de la República Argentina". Castelar.
- INTA. (2011). Estado de situación y recomendaciones para el sector ganadero de la patagonia norte tras la erupción del volcán puyehue.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). (2012). Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático. Contribución de los Grupos de trabajo I y II. Bonn: IPCC.
- Kulesz, J. (Junio de 2001). *El sector lanero a fines del siglo XX*. CEPAL. Buenos Aires: CEPAL.
- LADA, "Estación Experimental Agropecuaria INTA Bariloche: Sitio Piloto Jacobacci", disponible en: <http://www.desertificacion.gob.ar/wpcontent/uploads/2013/06/Informe-SP-Jacobacci-2008-2009.pdf>
- Lavell, A. (2012). La adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: reflexiones e implicancias. Lima: Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático-GIZ / Flacso.
- Madariaga, Marta (2004). INTA Bariloche, Comunicación Técnica N° 183.

- Mardones, G. (Julio de 2012). *Cooperativa Ganadera Indígena. 40 años de historia en organización cooperativa*. Argentina.
- Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación/ PNUMA (2004) GEO Argentina 2004. *Perspectivas del Medio Ambiente de la Argentina*. Capítulo 2.1.2.2. Suelos. Buenos Aires, SAyDS-Dirección de Promoción Ambiental y del Desarrollo Sustentable
- Montes, V; Iglesias, L; Ressel, A; Silva, Noelia (2008) *Procesos de integración cooperativa en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Murgida, Ana María; Laham, Fernando Martín ; Chiappe, Carlos Juan Pedro ; Kazimierski, Martín Ariel (2015), "Desarrollo social bajo sequía y cenizas", Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global (IAI) CRN 3102 apoyado por la Fundación Nacional de Ciencia de Estados Unidos (Grant GEO1128040); del International Development Research Centre (IDRC) Grant 107097 y del UBACyT Interdisciplinario 2013-2016.
- Nacional, S. M. (1988). *Sequía y desertificación*. Buenos Aires: Fuerza Aérea Argentina.
- Natenzon, C. E. (1995): "Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre", Serie Documentos e Informes de Investigación N° 197. Buenos Aires, FLACSO, diciembre.
- Natenzon, C. E., Gonzalez, S. (2011) "Ficha de Cátedra – Geografía Física Argentina" Universidad de Buenos Aires.
- Pech, P. y. (1997). *Geografía Física*. Buenos Aires: Editorial Docencia.
- Perez Pardo, O (2005) *La desertificación en la República Argentina*. Dirección de conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Salud y Ambiente.
- PROSAP (2010). *Evaluación de Impacto Ambiental y Social. Proyecto de Desarrollo Integral Ganadero*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Anexo IV
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2010): *El riesgo de desastre en la planificación del territorio*. Buenos Aires, Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios. Disponible en: <http://www.planifterritorial.gov.ar/html/direcciones/doc/riesgo.pdf>
- Villagra, E. (2005). Does product diversification lead to sustainable development of smallholder production systems in Northern Patagonia Argentina. *Doctoral Dissertation Universitat Gottingen*.
- Villagra, S. y Giraud, C. (2010). Aspectos sistémicos de la producción ovina en la provincia de Río Negro. *Revista Argentina de Producción Animal Vol 30 (2)*, 221224.

Páginas web consultadas

- <http://www.desinventar.org/es/>
- http://www.lada.crean.unc.edu.ar/sitios/sp_patagon01/sp_patagon1_002.html
- <http://inta.gob.ar/documentos/la-biodiversidad-en-las-zonas-aridas-ayudariaa-amortiguar-los-efectos-del-cambio-climatico>

- <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/13033/doclanas.pdf>
- <https://almargen.org.ar/2015/07/03/cooperativa-ganadera-indigenaprograma-no-14-10062015/>
- <http://bariloche2000.com>
- <http://www.enteregionsur.com.ar/quienes-somos.html>
- http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_guiapastizales.pdf
- <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/13033/doclanas.pdf>
- www.fvsa.org.a
- <http://www.lared.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales1.0.0.pdf>