

# Relaciones conflictivas en las políticas públicas ambientales: el caso de las tierras secas de Chubut en Argentina<sup>1</sup>

*Conflicting relations in environmental public policies: the case of the dryland areas of Chubut in Argentina*

Mercedes Ejarque

Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

Correo electrónico: mercedes.ejarque@conicet.gov.ar

*Recibido: 28-febrero-2017. Aceptado: 17-abril-2017.*

## Resumen

El presente artículo se propone analizar los procesos de definición de los problemas ambientales en las políticas públicas en las tierras secas de Chubut en la Patagonia argentina, una región dedicada, en lo principal, a la producción ganadera ovina. Mediante el análisis de documentos y entrevistas semiestructuradas, la investigación evidencia que el Estado argentino introdujo una definición “oficial” de dichos problemas al seleccionar una forma de interpretarlos basándose en el conocimiento científico por encima de otros saberes y maneras de entender lo ambiental. Esto produjo cuestionamientos por parte de algunos agentes sociales vinculados con la actividad ganadera ovina respecto a las formas de intervención estatal. Así, el diseño y la implementación de las políticas públicas ambientales fueron procesos controversiales que generaron tensiones y cuestionamientos. La temporalidad, el alcance social y geográfico, los objetivos y los tipos de medida

---

1 Este artículo hace parte de una investigación más amplia consolidada en la tesis de doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires denominada “La construcción social de los problemas ambientales en torno a la ganadería ovina de las tierras secas chubutenses: agentes sociales, sus interpretaciones y sus prácticas”, realizada gracias a una beca de posgrado del Conicet. La investigación se enmarcó y contó con el financiamiento de los proyectos PIP 112-200801-02070 “Mercados de trabajo estacionales agropecuarios y desplazamientos territoriales. ¿Circuitos migratorios estables o asentamientos definitivos?”, dirigido por Roberto Benencia; y UBACyT S058 “Trabajos, trabajadores agropecuarios y calidad de vida” y CS0625 “Los trabajadores agropecuarios transitorios: ¿mercados de trabajo migrantes o locales?”, dirigidos por Susana Aparicio.

son cuestiones que definen una forma de entender a los problemas ambientales y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar el diseño y funcionamiento de las políticas públicas.

**Palabras claves:** políticas públicas ambientales, controversias, diseño de políticas, ecología política, desertificación, sequía, depósito de cenizas volcánicas, Patagonia argentina.

## Abstract

This article seeks to analyze the processes related to the definition of environmental problems in the public policies in dryland areas of Chubut in Argentinean Patagonia, a region mainly dedicated to sheep cattle raising. Through analyzing documents and semi-structured interviews, this research shows that the Argentinean State introduced an “official” definition of those problems as it selected one way to interpret them, based on the scientific knowledge over folk wisdom and other modes to understand the environmental issues. This generated questionings from some social agents related to sheep cattle raising regarding the State’s intervention. In this way, policy making and implementation of the environmental policies were controversial processes that generated tensions and questionings. Temporality, social and geographical scope, objectives and types of actions are dimensions that define a way of understanding the environmental problems and that need to be taken into account when public policies design and functioning are evaluated.

**Keywords:** environmental public policies, controversies, policy making, political ecology, desertification, drought, volcanic ashes deposit, Argentinean Patagonia.

## 1. Introducción

En las últimas décadas, el debate acerca de los problemas ecológicos, sus causas, impactos y formas de combatirlos ha sido revitalizado y profundizado a partir de nuevos enfoques y estudios interdisciplinarios. La cuestión ambiental dejó de ser considerada solo a partir de su base biofísica para entenderla desde las mutuas influencias y condicionamientos que se producen en las relaciones entre la sociedad y la naturaleza (Reboratti, 2000). En este sentido, Sinnott, Nash y Torre (2010) sostienen que, por su historia, Latinoamérica ha basado su economía en la exportación de bienes derivados de la naturaleza, la cual ha atravesado por ciclos positivos y negativos que la política pública ha tenido el desafío de manejar. Entonces, los problemas ambientales, sus impactos y las formas de manejo por medio de las políticas han sido foco de atención en los últimos años, debido a que el último período de crecimiento económico reciente de la región de nuevo se ha basado, en lo principal, en la explotación y exportación de *commodities* o productos obtenidos de la naturaleza (Göbel, Góngora Mera y Ulloa, 2014).

La Patagonia argentina no está exenta de esta situación y, en especial, las zonas de tierras secas han dependido históricamente de la ganadería ovina (que en algunos momentos llegó a denominarse “oro blanco”). Dicha producción



En la actualidad, la lana generada por las ovejas de la región representa uno de los cinco principales productos exportables de Chubut (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2009), pero la tendencia de la actividad es al retroceso. Según los agentes sociales vinculados con esta producción, la caída está generada por diversos factores tanto coyunturales como estructurales, de origen externo como interno, que llevan a que muchos consideren que se trata de una “crisis productiva”. Según expone Ejarque (2013), las causas que los propios agentes relacionados con la producción asignan a esta “crisis” son de distintos tipos: productivas (reducción del *stock* ganadero; baja rentabilidad, dificultades para la contratación de mano de obra, especialmente calificada; desigualdad en la distribución de la tierra, monocultivo lanero), comerciales (de ausencia o baja promoción del producto, déficits de acondicionamiento, bajos precios), culturales (individualismo de los productores, falta de trabajo conjunto, asociativo) y político-económicas (retenciones, falta de apoyo estatal, incremento de costos internos). Ante estas dificultades, muchos productores dejaron la actividad: en el total provincial, entre 1988 y 2002 se registraron 27% menos de explotaciones ganaderas ovinas, proceso que fue acompañado por la caída del 25% del *stock* ganadero (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1988; 2002).<sup>3</sup>

A esto se suma, en los últimos años, la presencia de tres problemas ambientales: en casi el 99% de su superficie se observan grados grave o medio de desertificación de la tierra (Prodesar, INTA-GTZ, 1997). Este proceso de larga data coexistió con otros dos que han afectado seriamente a la población y la actividad productiva allí desarrolladas: un período de sequía entre 2006 y 2012; y el depósito de cenizas volcánicas en 2011, producto de la erupción en el Complejo Volcánico fisural Puyehue-Cordón Caulle (CVPCC), en el país vecino de Chile (Ejarque, 2015).

Los dos últimos fenómenos fueron el centro de los discursos ambientales por sus claros impactos en la crítica situación de la ganadería ovina y el argumento para el reclamo por medidas, políticas públicas y la intervención concreta por parte del Estado para mitigar, combatir o remediar los efectos de dichos problemas. Así, las nuevas políticas públicas ambientales se sumaron a las ya existentes respecto a la desertificación, que es un inconveniente presente por lo menos desde la década de 1960.

Las formas de tratamiento o manejo de estos problemas ambientales en las tierras secas de Chubut mediante una diversidad de políticas públicas son el objetivo del análisis del presente artículo. ¿Cómo se estableció la agenda de dichos problemas en las políticas públicas de la zona? ¿Cómo se los definieron, a qué sujetos, a qué territorios incluían? ¿Qué objetivos perseguían y qué tipo de medidas proponían? Esas fueron algunas de las preguntas que orientaron la investigación, la cual partió de algunas consideraciones preliminares. En primer lugar, que dentro de la heterogeneidad de formas de interpretar los problemas ambientales que tienen los agentes sociales, en la agenda pública se selecciona y predomina una

3 Los resultados definitivos del último Censo Nacional Agropecuario realizado en 2008 no han sido publicados, y existen fuertes cuestionamientos de la comunidad científica respecto a la confiabilidad de la información revelada, por lo que los últimos datos disponibles son los del relevamiento anterior del año 2002.

forma de interpretación. Tal definición se cristaliza en las formas de intervención del Estado por medio de las políticas públicas. Sin embargo, al ser problemas complejos por la interrelación sociedad-naturaleza y por la heterogeneidad de interpretaciones que la misma genera, las políticas públicas se tensionan entre ellas producto de la temporalidad, la universalidad o particularidad que manejan e incluso la idea sobre la naturaleza y la agencia social que tienen implícita en sus diseños y luego implementación.

Ante tal panorama, la presente investigación se realizó mediante un abordaje cualitativo, utilizando, en lo principal, entrevistas en profundidad y semiestructuradas realizadas entre los años 2010 y 2014 a diferentes agentes “laneros”: productores, técnicos y funcionarios de organismos públicos y privados, trabajadores y contratistas de mano de obra. Asimismo, se han relevado las noticias en los principales diarios de la zona (*El Oeste, Chubut, Madryn y Jornada*) y se ha hecho un análisis de documentos elaborados por organismos y asociaciones, legislaciones, programas, normativas y datos secundarios de estadísticas públicas oficiales.

El artículo se encuentra dividido en cuatro apartados. En el primero se desarrolla el enfoque teórico que condujo la investigación. Luego se analizan las políticas públicas sobre los problemas ambientales en la zona de estudio, enfatizando cómo se definen los objetivos de las políticas, los sujetos y regiones a las que apuntan y las características de su implementación. El tercer apartado enfatiza en las controversias y tensiones asociadas a las distintas interpretaciones de esas dificultades y sus posibles soluciones expresadas en políticas, respecto a los temas y puntos que trabajaron; entre los distintos organismos del Estado que las llevaron adelante; y a las interpretaciones que hicieron sobre las mismas los agentes sociales del territorio. Por último, el artículo cierra con algunas reflexiones sobre el estudio de dicho tipo de políticas, sus diseños e impactos una vez aplicadas.

## **2. Los problemas ambientales como objeto de políticas públicas e intervención del Estado**

El enfoque de la presente investigación se sustenta en los aportes de la Ecología Política, en especial, en su vertiente Latinoamericana (EPL), la cual propone un abordaje complejo, no dicotómico de las cuestiones ambientales, en el que se consideran los procesos de apropiación y de definición de la naturaleza por parte de diferentes agentes sociales (Martín, 2010; Martínez Alier, 2004). El planteamiento implica también una reflexión sobre las relaciones de poder alrededor de la naturaleza y los modos en que se la apropia, controla y se le asignan imaginarios sociales por parte de diferentes actores sociales y políticos (Palacio, 2006), y en los que existen propósitos políticos y sustantivos puntuales para la acción social.

En la mayoría de los estudios de casos concretos de la EPL, el carácter político se ve analizado mediante el surgimiento y acción de movimientos sociales u otras formas de acción colectiva que intervienen en conflictos ambientales. Sin embargo, Alimonda (2011) recuerda que el Estado es un “gran distribuidor” dentro de los

conflictos por la apropiación de la naturaleza y también delinea las macropolíticas de gestión ambiental en sus territorios. Por tanto, propone una EPL que retome el campo problemático de la ciencia política. Por ello, la investigación sigue dicho enfoque y establece un diálogo con algunas concepciones de esa ciencia social para analizar las formas en que el Estado interviene en las cuestiones ambientales y que, de alguna forma, legitima prácticas y representaciones de esos poderes.

En ese sentido, se retoma el análisis del politólogo holandés Hajer (1995), quien se pregunta por la definición de los problemas ambientales en la agenda pública. Su propuesta se enmarca dentro de un enfoque cognitivo de las políticas públicas (Tobías, 2017), se centra en el análisis del diseño y la capacidad que tienen los distintos agentes sociales para imponer su interpretación del problema y, por ende, de las soluciones mediante las políticas públicas. Este proceso suele depender de las relaciones sociales y con la naturaleza establecidas en determinados contextos sociopolíticos, de tradiciones históricas y formas de integración y utilización de los múltiples saberes vigentes. Asimismo, que esos problemas se introduzcan en la agenda pública también dependerá de que lleguen a ser como lo define el clásico de la ciencia política argentina, Oscar Oszlak (2009), una cuestión socialmente problematizada, es decir, aquella que puede imponerse por sobre otros temas.

Ese proceso de definición no es solo pensar soluciones creativas al problema, sino plantearlo de una manera que, en el diseño de las políticas (*policy making*), sirva para regular los conflictos latentes en las sociedades modernas. Como otras actividades interpretativas, el diseño de políticas busca procesar fragmentos de discursos ambientales para crear determinados problemas que puedan tener soluciones plausibles, incluyendo en este sentido las opiniones de diferentes actores, desde los científicos, los políticos hasta los representantes de organizaciones no gubernamentales. Al respecto, Gudynas (2001) sostiene que los organismos del Estado buscan apoyarse en decisiones basadas en informes científicos porque les ofrecen una buena base argumental para defender sus decisiones, pueden invocar objetividad y neutralidad, las legitima política y socialmente, permite enfrentar la protesta ciudadana y ofrece mecanismos para encauzarla y controlarla.

En el diseño, Hajer (1995) identifica tres tareas centrales: la clausura discursiva (la definición del problema, considerando su población objetivo o destinataria específica),<sup>4</sup> el acomodamiento social (para contener los conflictos surgidos por cierta definición del problema) y la clausura del problema, en el momento en que se establecen programas, proyectos, medidas que puedan llevar a remediar y encontrar soluciones a los problemas planteados. Esas tres instancias pueden considerarse como esquemas para el análisis de los procesos de desarrollo e implementación de políticas ambientales, aunque con cuidados y advertencias: las mismas no necesariamente se producen en un orden lineal, sino que puede haber idas y vueltas, reconfiguraciones y contradicciones entre las mismas.

4 Es posible integrar ese momento con la selección social que plantea Azuela (2006) en la cual, mediante la disponibilidad de ciertos códigos históricos, se priorizan por sobre todas las disponibles ciertas imágenes o representaciones, en un proceso que también está condicionado históricamente.

Un punto frecuente de tensión en esa instancia del diseño radica en la diferencia de objetivos entre el corto y el largo plazo, y la articulación entre ambas. Según Sunkel (1991), mientras que las políticas de largo plazo van a buscar la conservación de los patrimonios socioculturales, naturales o de capital (aunque también pueden contribuir en resolver problemas coyunturales), las de corto plazo se encargan de trabajar con los “flujos anuales” que entran y salen del Estado, aunque de igual manera pueden estar diseñadas en pos de conservar y mejorar ciertas estructuras y no fomentar su deterioro o desperdicio. En lo referido a las políticas ambientales específicamente hay estrategias con el objetivo de remediación de daños (las de compensación y restauración ambiental) y las de prevención o anticipación. Ambas coexisten y se yuxtaponen en un determinado momento histórico y sociedad (Olivier y Domínguez, 2009).

Una vez definida una política pública, se encuentran las etapas de la implementación y consolidación. En ellas resultan claves las capacidades de los Estados y sus dirigentes para disponer de los recursos necesarios y generar el consenso y apoyo interno y de la sociedad.

### **3. Las definiciones de los problemas ambientales en las políticas públicas**

Como se mencionaba en la introducción, las tierras secas de Chubut han estado históricamente ligadas a la producción ganadera ovina. En la actualidad, los agentes sociales vinculados con la actividad consideran que se encuentra en una situación crítica a la cual ha contribuido la coexistencia de los tres problemas ambientales antes mencionados (desertificación de la tierra, sequía y depósito de cenizas volcánicas). Esos problemas motivaron una diversidad de políticas públicas que resultaba novedosa para la región de estudio y que fundamentaron la presente investigación. En este apartado se realiza un recorrido por las políticas públicas, para analizar cómo se ha ido identificando cada fenómeno, con qué objetivos se diseñaron las políticas y las poblaciones y los lugares a los que estaban dirigidos.

#### **3.1. La desertificación de la tierra**

Respecto a la desertificación, por lo menos desde la década de 1960 fue un tema abordado con amplitud en los ámbitos tanto técnicos como científicos del Estado, principalmente por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), pero también por parte de las universidades nacionales, como la Universidad de Buenos Aires. Las investigaciones realizadas por esas instituciones, aunque alternaban en sus definiciones sobre el proceso (inclusive hablaban a veces de erosión, otras de degradación o desertización, por ejemplo), tuvieron un enfoque en el que predominaba una visión productivista acerca de la tierra y con la necesidad creciente de dimensionar su alcance y cuantificar sus efectos para contribuir al desarrollo de las actividades productivas de las regiones en las que acontecía.

En el marco general de la revitalización de la institucionalidad ambiental con la llegada de la democracia en 1983 y la reforma de la Constitución Nacional en 1994 que incorporó el derecho al ambiente sano (Gutiérrez e Isuani, 2014), Argentina se adhirió a la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación (CNUCLD). Ello contribuyó a la *clausura discursiva* de ese problema ambiental, al establecer una definición precisa sobre el fenómeno, sus límites y contenidos y seleccionar algunos de todos los posibles temas a él vinculados en las políticas ambientales. Asimismo, dicha adhesión permitió el desarrollo de tres programas principales durante la década de 1990: Proyecto de Prevención y Control de la Desertificación en Patagonia (Precoderpa), Lucha Contra la Desertificación en la Patagonia (Ludepa) y Proyecto de Prevención y Control de la Desertificación para el Desarrollo Sustentable de la Patagonia (Prodesar).

Estas primeras investigaciones tuvieron tres objetivos centrales: 1) la instalación de la problemática de la desertificación en la provincia; 2) el diagnóstico y cuantificación; y 3) el desarrollo, ajuste y validación de prácticas de manejo y de recuperación de los recursos para lograr un sistema de producción mejorado en términos ecológicos y económicos (Prodesar, INTA-GTZ, 1997). Esos proyectos contaban con el financiamiento de organismos externos, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Fueron ejecutados por distintos organismos nacionales: el INTA y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS). En Chubut también intervinieron organismos provinciales, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y el Centro Nacional Patagónico (un organismo científico dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Si bien existió la participación de organismos locales o inclusive de las sedes en la zona de instituciones nacionales en la planificación y en la ejecución, las formas de implementar los proyectos se decidieron fuera de la región.

La última etapa del Prodesar (fines de la década de 1990 y principios de los 2000) estuvo enfocada en la extensión de los hallazgos a productores de subsistencia y la difusión de alternativas productivas y de diversificación. Sin embargo, la crisis económica y el deterioro generalizado de los organismos del Estado y, en especial, de los espacios de extensión en la Patagonia (Oliva, 2007), dificultaron el logro de esos objetivos.

En la última década, acompañados por instrumentos de fomento a la actividad lanera y una mejora en el mercado de la actividad, se han desarrollado dos nuevos proyectos sobre la desertificación, estrechamente ligados con la producción ovina patagónica y cuyos objetivos principales continúan siendo la investigación, difusión y generación de recomendaciones técnicas para la realización de prácticas que no contribuyan al deterioro, aunque ahora focalizados en los agentes sociales considerados más “vulnerables”: los pequeños productores. Ese cambio fue consecuencia de un reacomodamiento dentro de la política que provino de variaciones en los modelos científicos vigentes (el auge de los enfoques sobre la vulnerabilidad y la asociación de la desertificación con el problema de la pobreza

rural) y de la necesidad en el plano nacional de hacer políticas más enfocadas en quienes se consideraban los más perjudicados por la problemática ambiental, según coincidieron técnicos vinculados con los proyectos. El primero es el proyecto Manejo Sustentable de Ecosistemas Áridos y Semiáridos para el Control de la Desertificación en la Patagonia del PNUD y la SAyDS,<sup>5</sup> financiado por el *Global Environment Facility* (GEF). De forma coloquial, al proyecto se lo conoce por el nombre de este ente financiador, el GEF, e identificó tres amenazas para lograr la *sustentabilidad ambiental*: el mal manejo de los pastizales en relación con la distribución y carga animal; la sobredependencia de la ganadería para lograr los medios de vida y el aumento de la carga animal a niveles no sostenibles como producto del incremento de los precios y otros incentivos económicos (SAyDS, 2007).

Ante esos diagnósticos, el GEF buscó “aplicar el Manejo Sustentable de Tierras Secas en sistemas de producción ganadera para mejorar la estructura, integridad y función de los ecosistemas áridos y semiáridos de la Patagonia” (SAyDS, 2007: 16).<sup>6</sup> Ese objetivo se trabajó por medio de medidas como la generación de una red patagónica de difusión de información para la toma de decisiones de los productores y en políticas ambientales; un sistema de monitoreo de pastizales y otro de alerta temprana; proyectos modelos y capacitación a pequeños productores sobre evaluación de pastizales para que puedan acceder a la Ley Ovina;<sup>7</sup> e incentivos para que los productores adopten las tecnologías de manejo intensivo.

El segundo proyecto fue Evaluación de la Degradación de la Tierra en Zonas Secas (LADA), también de la SAyDS y financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Respecto al surgimiento de este proyecto caben resaltar dos cuestiones: Argentina, y mucho menos la provincia del Chubut, no tuvieron la iniciativa al respecto, sino que el mismo fue promovido desde la CNULD. Asimismo, fue la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) la que seleccionó que Argentina participe en función de cierta trayectoria en el diagnóstico y la medición de la desertificación. Su objetivo era un diagnóstico de causas y alcance de la degradación de tierras en zonas áridas para poder desarrollar una metodología estandarizada (que pudiera ser aplicable en cualquier lugar del mundo) para la medición de la desertificación, su progresión y sus impactos y, con ello, poder diseñar y planear intervenciones (Corso, Pietragalla, Abraham y Pérez, 2011).

A diferencia de los proyectos anteriores, el LADA se basaba en el diagnóstico de la pobreza rural y de la necesidad de trabajar con los pequeños productores. En conjunto con el GEF, crearon el Observatorio Nacional de la Desertificación, en

5 Desde 2015, la SAyDS ha sido elevada a nivel de Ministerio de la Nación. En el artículo se conserva la denominación del momento correspondiente a la investigación.

6 Si bien el proyecto del GEF estuvo a cargo de la SAyDS, contaba con un comité ejecutivo integrado también por representantes del INTA, MAGyP, PNUD y el Consejo Federal de Medio Ambiente. En Chubut, el organismo de ejecución fue el Ministerio de Industria, Agricultura y Ganadería (MIAG), específicamente la Dirección de Ganadería. Tenía dos sedes de extensión: una en Telsen (en el norte provincial) y la otra en el departamento de Sarmiento, en el sur.

7 Es el nombre coloquial con que se conoce a la Ley Nacional n.º 25.422 Régimen para la recuperación de la ganadería ovina (2001), su reglamentación en el Decreto n.º 1031/2002 y su prórroga (Ley 26.680).

el que participan organismos técnicos y científicos públicos de alcance nacional. El observatorio busca sostener un sistema de monitoreo de la desertificación permanente y que permita adaptar, validar y difundir las prácticas identificadas en el marco de esos dos proyectos para incentivar a mayor cantidad de productores a implementarlas (entrevista técnica, Buenos Aires, 2011). Luego de casi veinte años de estudios sucesivos respecto a la desertificación, con el observatorio se concreta una política de largo plazo, recopiladora de todas las experiencias y avances previos.

En conjunto, esos proyectos evidencian la presencia desde organismos estatales, en especial aquellos vinculados con la investigación y extensión en el medio rural y la ganadería ovina, respecto al problema ambiental de la desertificación. Asimismo, fueron proyectos financiados desde el exterior y que utilizaron una definición de los problemas ambientales en común, la establecida por la CNUCLD, que sostiene la multicausalidad de factores naturales y antrópicos que la genera y de las consecuencias que produce. Sus objetivos estuvieron, en lo principal, centrados en el diagnóstico y en la evaluación del grado de avance del deterioro de los suelos y los espacios afectados. Luego, en la generación de técnicas de manejo y tecnologías. Recién en los últimos diez años, se concentraron en la situación y en medidas específicas para los productores más pequeños.

Sin embargo, también se desarrollaron políticas públicas aplicadas al manejo de la desertificación. Además de las acciones ejecutadas por los técnicos del GEF (para la implementación del Manejo Sustentable de Tierras Secas), el Gobierno chubutense, en 2011 y también motivado por la caída de las cenizas volcánicas, elaboró un plan con el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (Prosap) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), un organismo del Gobierno nacional. Ese programa apuntaba a desarrollar obras hidráulicas (perforaciones, instalación de bombas y molinos, tanques de almacenamiento y bebederos) para aprovechar los acuíferos subterráneos. Ese mismo año el Gobierno provincial aprobó 208 planes de trabajo del Plan de Abastecimiento de Agua, entre los cuales muchos destinatarios fueron establecimientos seleccionados por haber sido afectados por las cenizas. Luego, y en coincidencia con la prolongación del período de sequía, se creó el Instituto Provincial del Agua (IPA), en diciembre de 2008 (Ley n.º 5850) y la reactivación de la Corporación de Fomento del Chubut (Corfo) a fines de 2011 (un organismo provincial que tiene como objetivo lograr el desarrollo productivo y económico).

Esas instituciones, aunque no tienen como objetivo único y principal trabajar sobre los problemas ambientales de las tierras secas, sí desarrollaron programas de provisión de agua financiados con los fondos de leyes promovidas para el sostenimiento de la ganadería ovina. También buscaron contribuir en la implementación de técnicas de manejo propuestas para la mitigación o remediación de la desertificación, como por ejemplo, la intersiembra de mallines. Sin embargo, debido al contexto de emergencia (por la sequía y las cenizas) desde el cual se impulsaron esas medidas, cabe preguntarse sobre la continuidad de las mismas, en el largo plazo.

### 3.2. La sequía

El período seco, que abarcó desde 2006 a 2012 (con algunas leves variaciones temporales según las distintas subáreas de la región), fue considerado de tal magnitud y duración que fomentó la implementación de un sistema de monitoreo continuo. Se lo desarrolló por iniciativa de la Subsecretaría de Recursos Naturales provincial, en conjunto con los centros de investigación con sede en la provincia (el de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico y el Nacional Patagónico) y la Oficina de Riesgo Agropecuario del MAGyP, e implementado junto con el INTA. Por medio de tecnologías digitales, difundían de forma quincenal los mapas de situación sobre la gravedad de la sequía y añadían recomendaciones para manejo de la hacienda, el cuidado del forraje y de los suelos en ese contexto. Estas técnicas no eran sencillas de aplicar por parte de todos los estratos de productores y tipos de trabajadores, debido a los requerimientos de planificación y a los recursos que demandaban.

También se aplicaron acciones remediales o mitigatorias y, hacia el final del período, se fueron desarrollando, sin abandonar las anteriores, medidas para garantizar un mayor abastecimiento de agua, en lo principal, en la Meseta Central. Respecto al primer tipo de acciones, entregaron asistencia directa a las familias de productores de menos de 1000 animales, que consistió en alimentos y leña para calefacción. También en el año 2007 se sancionó la Emergencia Agropecuaria,<sup>8</sup> la cual permitió que productores afectados pudieran solicitar créditos y subsidios especiales, posponer el pago de obligaciones contraídas con anterioridad por créditos o impositivas, o condonar el pago de algunos impuestos. Con la emergencia se canalizaron algunos fondos de Ley Ovina hacia pequeños productores para obras o pago de insumos o servicios para sostener un *stock* ganadero ajustado y así sobrellevar, con las mínimas pérdidas, el período de sequía. En el mismo sentido, el Gobierno chubutense sancionó entre 2009 y 2010 tres programas de subsidios y créditos para productores con menos de 6000 ovinos (Compensación Económica a Productores de Ganado Ovino; Apoyo a la Producción Agropecuaria en Emergencia; y Créditos Subsidiados).

Por medio del IPA y Corfo se canalizaron \$6 000 000 de pesos a la Meseta Central por la Emergencia Climatológica (Ley II 141/2011). Ese nuevo fondo debía ocuparse en la recuperación de aguadas y perforación de pozos, provisión y colocación de sistemas de bombeo y la construcción de cisternas, o cualquier otra obra de infraestructura que contribuyera de forma directa a mitigar las consecuencias de la emergencia declarada, la cual incluía la sequía y el depósito de las cenizas volcánicas y se contemplaba la realización de, por lo menos, sesenta pozos. El Gobierno provincial ha llamado a diversas licitaciones entre 2012 y 2016 para la ejecución de perforaciones, según se registra en los diarios locales, pero al no haberse finalizado aún el proyecto, no hay un número exacto de la cantidad de pozos efectivamente concretados. Asimismo, comenzaron a plantearse la necesidad de generar nuevos planes productivos, incluyendo medidas

8 Como todas las emergencias agropecuarias, se sancionó por un ciclo productivo pero, debido al sostenimiento de la sequía, se fue renovando de forma periódica hasta marzo de 2017.

que implican reformular los modos de organización de la actividad, como la complementariedad entre la meseta y el valle para el engorde los animales, pero no se han registrado medidas concretas realizadas en este sentido.

### 3.3. El depósito de cenizas volcánicas

Las políticas sobre el depósito de cenizas se impulsaron considerando su convivencia con el período seco y la desertificación. En general, fueron medidas paliativas que estuvieron, en lo principal, destinadas a los productores que residían en las zonas afectadas.

Dos leyes enmarcaron la acción estatal. Si bien Chubut ya contaba con la emergencia agropecuaria debido a la sequía, específicamente como consecuencia del depósito de cenizas, el Gobierno provincial sancionó un nuevo estado de emergencia por doce meses para los establecimientos agropecuarios de los departamentos de Gastre, Telsen y Mártires (Decreto n.º 636/2011). Con esa base legal, el Gobierno argentino sancionó el estado de emergencia agropecuario en la provincia el 14 de junio (Resolución del MAGyP n.º 457/2011). Teniendo los mismos beneficios que con la sequía, el acceso requería que cada establecimiento presentara un certificado de un Juez de Paz, en el que se constatare que el 50% de la superficie del predio había sido afectada.

En segundo lugar, se sancionó, recién un mes y medio después de las cenizas, la ley nacional n.º 26.698 Programa Transitorio de Retención y Reposición de Vientres Ovinos y Caprinos para Pequeños y Medianos Productores. Sus objetivos fueron condonar el capital y los intereses de productores de hasta 5000 animales afectados por la sequía y las cenizas y crearon un programa para generar el mantenimiento del *stock* ganadero. Esta ley primero se aplicó a solo tres departamentos chubutenses, Gastre, Telsen y Mártires, a los cuales se les prometió el envío de \$5 millones de pesos. Para octubre, de ese dinero solo se habían entregado aproximadamente \$3 millones, que en su mayoría se destinaron a una solución muy coyuntural: la compra de forraje para la alimentación del ganado. La inclusión del resto de la zona afectada por el depósito de cenizas tardó algunos meses más (Resolución del MAGyP n.º 16/2012).

Otras políticas nacionales partieron de un acuerdo realizado por el ministro del MIAG de Chubut. En el corto plazo, el Gobierno argentino se comprometía al envío de forraje y subsidios directos por medio del Plan Social Agropecuario por un monto de \$5 millones de pesos, y, en el mediano plazo, la “Nación se compromete a fondear la producción de esquila que tiene la provincia, realizando una suplementación estratégica y otorgar una compensación al rinde de la lana” (El Oeste, 2011).

Pero mientras estas medidas nacionales llegaban, el Gobierno provincial se encargó de las primeras ayudas en materia productiva, las cuales consistieron en la provisión de forrajes para la suplementación alimentaria del ganado. Esas entregas se circunscribieron, en un primer momento, a algunos establecimientos ubicados en los alrededores de los pueblos de Gan Gan y Gastre, ubicados en los departamentos del centro-norte provincial Telsen y Gastre, respectivamente, los

cuales fueron considerados los más afectados. En esa evaluación intervinieron los organismos técnicos y la realizaron con elementos de diagnóstico, como las imágenes satelitales. En el mes de octubre, debido a las presiones de los productores ganaderos, la medida se extendió geográficamente a los departamentos circundantes (a los establecimientos ubicados al norte de la ruta nacional n.º 25 y entre los meridianos 66 y 70).

Los productores y trabajadores de la actividad lanera que habitaban en las zonas afectadas también pudieron haber recibido la ayuda social que otorgó el Gobierno provincial y argentino. La primera medida, generada por el Gobierno chubutense, fue el aumento a \$500 pesos de la Tarjeta Social a los pobladores afectados.<sup>9</sup> De modo particular, esa ayuda sirvió para productores ovinos minifundistas que complementan sus ingresos provenientes de la ganadería con alguno de esos planes sociales que les permiten acceder a la tarjeta. El incremento del monto percibido se aplicó durante noventa días.

La segunda fue la entrega de barbijos en las zonas más afectadas. Según lo registrado en los diarios, estos habrían sido alrededor de 50 000, financiados por el Gobierno argentino. Muchos dirigentes locales los consideraron insuficientes.

En agosto de 2013 se lanzó en la provincia una nueva política denominada Proyecto de Recuperación Productiva Post-Emergencia, destinada a los productores afectados por las cenizas. El Post Emergencia (o Proderpa II, como se lo suele denominar de forma coloquial en la zona) es financiado por medio del Prosap por el Banco Interamericano de Desarrollo, que invirtió 52 millones de pesos. Según declaraciones de la presidente de Corfo, organismo mediante el cual se adjudicarían los fondos, se estimaba llegar a 1500 productores de los departamentos de Gastre, Telsen, Paso de Indios, Mártires, Cushamen, Languiño y algunos sectores de Gaiman (Noticias de Corfo, 2013).

Respecto a los objetivos de los proyectos a financiar eran: el desarrollo productivo, infraestructura y servicios públicos, así como fortalecimiento institucional. En los primeros se podían incluir proyectos individuales o grupales, fondos rotatorios, asistencia técnica, que tuvieran como fin mejorar la sustentabilidad de las explotaciones agropecuarias afectadas; y, en los segundos, obras de aprovisionamiento de agua, como perforaciones, reservorios, riego presurizado, estudios hidrogeológicos, caminos, tendido eléctrico, entre otros. Si bien esos objetivos se plantean como de largo plazo y ya no como una atención frente a la emergencia generada por el problema ambiental, por el momento, muchos de los planes financiados tendieron a concentrarse en soluciones de corto plazo, como planes de retención de vientres o fondos para prefinanciación de esquila, que si bien contribuyen a mejorar levemente las perspectivas comerciales o productivas para los pequeños productores laneros, no modifican su situación de desigualdad e inclusive, planteados desde el marco de la vulnerabilidad del sector, cabría analizar, en el momento en que se pongan en ejecución y se observen los primeros resultados, si modifican esa condición frente a un nuevo episodio como el de la ceniza o la sequía.

9 Esta tarjeta fue implementada en 2004 por la Subsecretaría de Desarrollo Social para los beneficiarios de diversos planes sociales y permitía la compra de alimentos en una serie de comercios habilitados.

Por último, también algunos organismos técnicos-científicos públicos desarrollaron varias investigaciones científicas sobre el proceso de depósito y sus consecuencias naturales y sociales. INTA y MAGyP incluyeron a las cenizas en sus informes sobre la sequía, en los cuales realizaban diagnósticos y recomendaciones para enfrentar los efectos sobre la producción ganadera. En octubre de 2011, esos mismos organismos, junto con otros vinculados a la actividad agropecuaria, realizaron un estudio sobre los impactos en la hacienda y el proceso de esquila. Ese estudio sirvió para ajustar algunas recomendaciones para productores sobre el manejo de la hacienda y para contratistas y trabajadores, acerca de cómo realizar la esquila, los cuidados que debía tenerse con el personal y también con la hacienda. En torno a ese problema en Chubut, las universidades nacionales u otros organismos de ciencia básica no intervinieron.

#### **4. Controversias entre las políticas públicas y las interpretaciones de los problemas ambientales por parte de los agentes sociales**

Pese a la gravedad y efectos económicos y sociales de los problemas ambientales analizados en la presente investigación, estos no generaron un conflicto abierto ni impulsaron una movilización social en demanda de soluciones y políticas para enfrentarlos, a diferencia de otros problemas ambientales urbanos y rurales de Argentina. Sin embargo, impulsaron diferentes interpretaciones sobre su definición y sus propuestas de solución mediante las políticas públicas. Habiendo entonces realizado un recorrido por las políticas, en la investigación se focalizó identificar cómo algunos agentes fueron logrando mayor capacidad (en términos de recursos o de legitimidad social y política) para definir el problema de una manera y no de otra. Así se generaron controversias y tensiones respecto a las políticas sobre dichos problemas, los cuales son presentados a continuación en una distinción analítica-expositiva, aunque ella desdibuja la complejidad de las interrelaciones entre los puntos de discusión y los agentes que intervinieron.

##### **4.1. Las tensiones presentes en la definición de las políticas ambientales**

En la instancia de definición de las políticas sobre los problemas ambientales hubo divergencias en cinco dimensiones que tienen que ver con las formas en que los agentes sociales interpretaron ese tipo de problemas: la temporalidad; la intensidad o gravedad de los fenómenos; el tipo de conocimiento en que se fundan los argumentos o la tensión entre ciencias y saberes; la fragmentación de las políticas; y el fin o el propósito último de la política ambiental.

Respecto a la temporalidad de los objetivos de las políticas ambientales, focalizando en lo sucedido en los últimos años, las intervenciones del Estado se concentraron en medidas de corto plazo “de emergencia”. No consideraron la tendencia a la degradación de las tierras secas en la provincia, proceso que llevaba décadas de investigación y que requería de políticas también por parte de organismos públicos. A modo de ejemplo, la sanción de la normativa para el

financiamiento de la reposición de ganado no resultaba una política adecuada, ya que muchos campos se encontraban tan deteriorados que no toleraban el incremento del número de animales.<sup>10</sup> Inclusive, si bien los propios organismos técnicos del Estado recomendaban con fervor la realización de evaluaciones de pastizales como método para conocer la cantidad de animales que puede haber en un predio, fueron diagnósticos que no se tuvieron en cuenta en el momento en que se ejecutaron las políticas de entregas de animales.

Estas divergencias sobre la acción frente a la coyuntura o las emergencias, y el desarrollo de políticas de largo plazo, eran reconocidas por ciertos agentes sociales del territorio. Algunos técnicos de organismos de distintos ámbitos del Estado hablaban de la ausencia de un proyecto global para el sector, de largo plazo, y que apuntara más allá de intentar paliar los efectos de forma inmediata de problemas coyunturales como la sequía o las cenizas volcánicas. Inclusive se cuestionaba el redireccionamiento de fondos de políticas pensadas para el largo plazo para el tratamiento de la coyuntura, como afirmaba un funcionario de un organismo provincial:

Y desde que se implementó la ley [Ovina], la más grave, digamos, fue la de la sequía que arrancó en el 2007 y actualmente estamos en emergencia, o sea que hemos redireccionado fondos que originalmente estaban presupuestados para otras líneas de trabajo en situaciones normales y se han redirigido al apoyo a las emergencias (Rawson, 2011).

En ese punto coincidían los productores nucleados en las asociaciones más tradicionales en la zona y la actividad, como las sociedades rurales. Ellos exigían que las políticas públicas de la emergencia, como la suplementación forrajera, se combinaran con otras de mediano plazo, como la implementación de pasturas, la quita de retenciones o la generación de nuevas obras para provisión de agua. Inclusive, reclamaban por financiamiento para cubrir los costos de la esquila para evitar la pérdida del nivel de empleo generado por la actividad y el sostenimiento de la producción. Como sostuvieron los dirigentes de Confederaciones Rurales Argentina:

No solo en lo inmediato con fardos de pasto y asistencia de forrajes, sino que haya un acompañamiento real a esos productores. En el mediano plazo hay que solucionarle el financiamiento de la próxima esquila, de sus costos laborales, para que puedan mantener la mano de obra ocupada y los campos produciendo (El Chubut, 2011a).

El mismo tipo de crítica se encontraba en el momento en que otros técnicos mencionaban que el diseño de las políticas, al concentrarse en el corto plazo, no consideraban las dificultades estructurales (económicas, productivas y socioculturales) y el tiempo necesario para generar cambios profundos en la producción. Por ejemplo, algunas recomendaciones técnicas o requisitos para el acceso a las políticas de créditos o subsidios no eran sencillas de realizar, ni efectivas en el

---

<sup>10</sup> En términos técnicos agronómicos, el nivel de carga animal era superior al tolerado por el suelo y su vegetación.

momento en que la merma en las lluvias se sostiene por tanto tiempo. En palabras de un técnico de la zona (Rawson, 2012): “Capaz que el tipo hizo todo lo que debería hacer tecnológicamente con lo que hay disponible hoy, y capaz que hizo todo bien, pero no llovió... estuvo un año sin llover, y bueno... y es más, todo lo que vos le propusiste que tenía que hacer lo hizo”.

Una última tensión respecto a la temporalidad de las acciones del Estado sucedió respecto al episodio volcánico de 2011. En ese momento, la lentitud con que se diseñaron e implementaron las políticas del Estado fue lo más criticado por parte de muchos productores, para quienes la gravedad del fenómeno requería de acciones inmediatas y no dilatadas por meses, como sucedió en el momento del depósito de cenizas volcánicas en el año 2011 (Álvarez y Ejarque, 2012).

Relacionado con lo anterior, la intensidad y la gravedad de los impactos de esos problemas ambientales y cómo se tradujeron en las políticas fue otra dimensión de disputa. Por ejemplo, en el caso de la sequía y las cenizas, los productores criticaban a los funcionarios gubernamentales, principalmente nacionales, porque se definió a los problemas como una emergencia, en vez de declararla zona de desastre. Eso reducía los beneficios a los que podían acceder: mientras que con la emergencia se sancionan prórrogas a los créditos y a otras cargas impositivas, con la zona de desastre se pueden condonar dichas obligaciones. Algunos reclamaron la ayuda estatal “justificando” el pedido en la importancia y tradición de la actividad ganadera para la región. Otros apoyaban que el Estado interviniera “ayudando a los productores” pero criticaban su alcance o la cantidad.

También hubo técnicos, funcionarios e inclusive productores que desaprobaban ese tipo de ayuda de emergencia, porque creían que contribuiría a que, desde el sector, no se emprendan medidas y se esté esperando siempre los paliativos estatales. En palabras de un productor de Trelew en 2011: “Y entonces cuando ellos tienen problemas de sequía o tienen problemas que la lana no vale o qué sé yo, le van a pedir al Estado y el Estado los ayuda”.

La tercera dimensión de cuestionamientos sobre las políticas ambientales refiere a la tensión entre las formas de conocimiento en que se basaron los argumentos que dieron origen a las políticas ambientales o lo que se podría mencionar como una controversia entre ciencias y saberes. Como puede observarse en la descripción de los tres problemas, en la agenda pública fueron definidos a partir de predominio de las explicaciones de tipo científicas. Los problemas fueron entendidos enfatizando en las explicaciones racionales que establecen relaciones causa-efecto entre factores naturales y antrópicos. En el caso de la desertificación de la tierra, su definición fue producto de un consenso internacional llevado a cabo en la ya mencionada Convención de Naciones Unidas. La aceptación de tal definición proveniente del ámbito exterior cerró un período de discusiones dentro del campo científico no solo a escala local, sino internacional (Andrade, 2005).

Esa clausura discursiva implica que otras interpretaciones basadas en lo que sucede en el territorio o en otras formas de explicación sobre la degradación quedan invisibilizadas o subsumidas, según se analiza más adelante. Sin embargo, tal clausura también posibilitó el acceso al financiamiento para el estudio del

fenómeno en el país y en las tierras secas de Chubut en particular. Respecto a la sequía y el depósito de cenizas fueron igualmente métodos científicos tecnológicos de monitoreo satelital los que se utilizaron para determinar zonas y sujetos afectados. En especial, para las políticas de reposición de ganado y otros subsidios se establecieron los beneficiarios en función de una cantidad de cabezas de ganado que fue el resultado de evaluaciones realizadas por los organismos técnicos, no mediante procesos de consulta a ver quiénes tenían que ser beneficiados.

La cuarta dimensión refiere a la falta de sistematicidad y continuidad de las políticas. En el caso de la investigación, a pesar de los financiamientos externos, las acciones de generación de información se mostraron, especialmente en décadas pasadas, fragmentadas y discontinuas, sin una capitalización del conocimiento generado en los proyectos anteriores. Recién en el último tiempo se está trabajando en la creación de redes, el observatorio, los sistemas de monitoreo y otras formas para consolidar la información y los esfuerzos realizados en el pasado, y que con ellos se pueda comprender el largo plazo de esos problemas ambientales y diseñar mejores instrumentos de intervención. En dicho sentido mencionaba un técnico que “esa es una característica de nuestros Gobiernos. Las visiones a largo plazo en general no existen. Y que lo ambiental menos [...] Recién ahora estamos en condiciones de proveer información casi completa en todos los requerimientos que haga falta. Pero sigue sin utilizarse para la política” (Esquel, 2011).

El fin último de las políticas ambientales tuvo un énfasis en lo productivo y, específicamente, en la mejora de las posibilidades comerciales de la lana. Con excepción de algunas acciones de tipo mitigatorias sobre la sequía o las cenizas (como la entrega de barbijos, los subsidios mediante la política social o la inclusión en los boletines de algunas recomendaciones sobre el uso del agua para consumo humano), las políticas desarrolladas sobre el ambiente incluyen siempre la producción ganadera. Esta situación no es específica del caso de estudio, sino una problemática que caracteriza a las políticas ambientales de la Patagonia.

En países como la Argentina, donde la implementación efectiva de políticas ambientales por parte del Estado enfrenta serias restricciones económicas, políticas y sociales, es urgente sintonizar la conservación y la protección del ambiente con las necesidades de manejo y la sustentabilidad económica y social de los establecimientos productivos (Paruelo *et al.*, 2006: 313).

Así, en el manejo de los problemas ambientales desde el Estado argentino en las tierras secas no se considera las relaciones sociedad-naturaleza en su totalidad, pensando en otras alternativas productivas, en otros usos o valoraciones de lo natural. Por ejemplo, si bien algunos productores, trabajadores y técnicos coincidían en que había que desarrollar algunas prácticas que llevaran a generar ingresos adicionales (como la producción de pasturas o de carne ovina) o reducir la vulnerabilidad frente a las emergencias (como las políticas para provisión de agua), ese tipo de propuestas no predominaron en las acciones encaradas por parte de los distintos organismos del Estado.

## 4.2. Las divergencias al interior del Estado sobre las políticas ambientales

El análisis de los puntos o temas de desacuerdo respecto a las políticas ambientales ya evidenciaba las tensiones al interior del mismo Estado para el diseño de las políticas respecto a las temáticas y formas de abordaje. Asimismo, en las instancias de implementación de dichas políticas, la estructura y la dinámica de la acción de los técnicos y de los organismos en terreno plantearon nuevas dificultades. En primer lugar, la desarticulación en las tareas en los mismos espacios generaba que hubiera lugares que recibían la atención de múltiples organismos, al punto de superponerse y dar recomendaciones contradictorias a los productores. Esta situación resultaba tan problemática para algunos técnicos, que intentan resolverla por medio de la generación de vínculos informales. En contraposición, existían lugares en la provincia en los que la presencia del Estado para el tratamiento de las cuestiones productivas o ambientales resultaba, por lo menos, difusa. Esta situación perjudicaba especialmente a los pequeños productores que residen en los campos alejados de centros urbanos y que no tienen posibilidades, como los productores de mayor tamaño, para acercarse a las ciudades o a los centros poblacionales en los que hay oficinas de los organismos para informarse o ser parte de las políticas que encara el Estado.

Tal como afirma Rozzi (1997), los problemas ambientales poseen causas y consecuencias de distintas escalas geopolíticas, que llevan al involucramiento en las políticas de múltiples agentes sociales. Si bien eso puede resultar valioso para enriquecer la formulación de políticas, en el terreno surgieron conflictos producto de las distintas geografías involucradas. Uno de los casos más relevantes fue respecto a los proyectos de investigación que tenían definiciones establecidas globalmente por los organismos que los financiaban y según los técnicos locales “no se adaptaban a las situaciones o a los ambientes donde nosotros [...] nos tocaba desempeñarnos [...] Ellos ven a nivel mundial, entonces pensaban en un sistema que sirva para todo el mundo. Y eso es muy difícil” (entrevista a técnico, Esquel, 2011). La escala también influyó en disputas al momento de implementar las políticas de la emergencia entre los Gobiernos provincial y nacional, especialmente respecto a quiénes y cómo llevaban la ayuda a las zonas afectadas. Muchos productores o técnicos también manifestaron sus dudas respecto al cumplimiento de las promesas que hizo el Gobierno argentino de ayuda que no siempre se concretó.

Por otro lado, la delimitación de las zonas afectadas también fue objeto de cuestionamientos y controversias entre los diferentes ámbitos del Estado, que eran reflejadas en la prensa provincial: “Hay lugares que se declararon en emergencia y no hay ceniza, pero sobre los campos en que hay ceniza no han dicho nada, a los productores nos tendrían que dar algún tipo de aporte o subsidio para afrontar la emergencia” (El Chubut, 2011b). Así, desde Chubut se cuestiona al Gobierno argentino por haber incluido en un primer momento a Río Negro y Neuquén y excluido a un vasto territorio chubutense. Esto evidencia cómo hubo zonas que no se consideraron dentro de las políticas, aunque estaban afectadas por los problemas ambientales.

### 4.3. Los destinatarios y los agentes sociales en el diseño de las políticas ambientales

Focalizando en cómo los destinatarios y los agentes sociales intervinieron en la elaboración de las políticas, resulta interesante ponerlo en discusión con otros casos de Argentina. Langbehn, Montera, Paschkes Ronis y Tobías (2011) afirman que las políticas públicas referidas a los bosques sostienen una concepción diferenciada de ciudadanía, ya que convocan a distintos sujetos a las instancias de desarrollo “participativo” que plantea la legislación, aunque la participación esté condicionada a una diferenciación entre los ciudadanos y a la designación de identidades vinculadas a modalidades económicas, culturales u organizativas.

En Chubut, el enfoque de las políticas públicas respecto a los problemas ambientales, en especial, respecto a lo referido a la sequía y el depósito de cenizas volcánicas, fue diferente ya que ha sido infrecuente el carácter participativo en el diseño de las políticas. Quienes han resultado fundamentales para este diseño han sido los técnicos y expertos de diferentes organismos científicos del Estado relacionados con la tecnología y la producción agropecuaria, principalmente del INTA. Por tal motivo, primaron las definiciones de los problemas ambientales basadas en el conocimiento científico.

En contraposición, otros saberes locales no científicos y distintas formas de interpretar los problemas ambientales que tenían los agentes sociales en el territorio no fueron tenidos en cuenta en los momentos de diseño de las políticas. A modo de ejemplo, algunos productores, trabajadores y funcionarios tenían interpretaciones *naturalizadoras* de la desertificación, al entenderla, por un lado, como una cuestión que surgía solo por causa de la naturaleza y que es la misma naturaleza la que va a solucionarla con la lluvia; y por otro lado, como un problema que siempre existió que era recurrente y que ya iba a dejar de suceder.

Otras interpretaciones también surgían de las propuestas respecto a las soluciones o prácticas para combatir la desertificación: algunos de los productores, técnicos y trabajadores mencionaban la necesidad del retorno a los sistemas de rotación en el pastoreo entre campos que se perdió con el alambrado de los campos, principalmente desde mediados del siglo xx, y que llevó a la intensificación del pastoreo en determinadas zonas. En el caso de la sequía, entre los productores integrantes o descendientes de pueblos originarios se mencionó la pérdida de antiguas prácticas culturales como el camaruco o las rogativas como los causantes de la falta de lluvias. Estos son solo algunos ejemplos de cómo existían otras formas de interpretar los problemas ambientales y que no fueron incluidos en los diseños de las políticas.<sup>11</sup>

Estas interpretaciones excluidas de las políticas no son propias de algún agente social que permita definir antagonistas como en una situación de conflicto. Es decir, no sucede como en algunos conflictos ambientales que fueron las interpretaciones de los grandes productores las que se incluyeron y que, por tanto, son

---

11 El análisis detallado de la diversidad de interpretaciones y prácticas sobre los problemas ambientales puede encontrarse en Ejarque (2015).

los que se encuentran a favor de las políticas, y que se relegaron por completo las interpretaciones de los pequeños productores. Lo que se privilegió en las políticas analizadas fueron las interpretaciones complejas, basadas en argumentos científicos, las cuales eran compartidas por distintos agentes sociales, tanto técnicos como productores grandes y pequeños.

Pero como plantea Marteen Hajer (1995), frente a los problemas ambientales puede haber procesos de disputas constantes y de resignificaciones de las definiciones de los problemas y, por tanto, de las políticas. Así, en los momentos de las emergencias por las sequías y las cenizas, frente a esos problemas coyunturales se llegaron a considerar las opiniones de las organizaciones de productores tradicionales de la zona y con mayor peso debido al tamaño de sus predios y *stock* ganadero, como las sociedades rurales. Esto puso en evidencia la mayor capacidad de agencia social y política de esos productores para intervenir en que se definieran ciertas políticas que beneficiaran al sector. En el caso de los colectivos de pequeños ganaderos o de pueblos originarios no se evidencian sus interpretaciones como grupos en las definiciones de las políticas públicas, aunque haya habido productores de ese estrato que de forma individual compartieran o se opusieran a las formas de intervención del Estado.

Tal distinción es importante porque también se produce respecto a los sujetos destinatarios de las políticas. En el caso analizado, la referencia a los agentes sociales en función de su estructura productiva ha sido una constante en el diseño de las políticas ambientales en la zona. Sin embargo, recién en los últimos años, las acciones respecto a la desertificación trabajaron refiriéndose a los productores de menor tamaño, en algunos intentos de adaptar las técnicas y tecnologías de manejo que promueven los organismos técnicos del Estado para pequeñas escalas, y modificar los requerimientos de acceso o diseñar instrumentos específicos para que puedan ser beneficiarios estos productores. Entonces, es posible afirmar que se ha ampliado la población objetivo de las políticas frente a los problemas ambientales, pero todavía no se han planteado diseños provenientes de un desarrollo participativo.

## 5. A modo de conclusión

Los problemas ambientales en las tierras secas de Chubut analizados en esta investigación (desertificación, sequía y depósito de cenizas volcánicas) fueron seleccionados como problemas que debían ser considerados mediante políticas públicas y, por ende, de una intervención estatal. El Estado, principalmente por medio de organismos nacionales pero también con alguna participación de los provinciales, planteó formas de manejo mediante las políticas públicas, como el financiamiento de investigaciones sobre los problemas ambientales, la elaboración de programas y normativas destinadas a la remediación o la mitigación de los impactos y la acción de los técnicos de organismos gubernamentales en tareas de extensión. Dichas acciones implicaron que desde el Estado se interviniera en tres

instancias claves: la definición de los problemas, su visibilidad y las medidas para trabajar con ellos.

En la definición de cómo se entendían los problemas ambientales, la clausura discursiva (Hajer, 1995) en la agenda pública fue a partir de propuestas científicas. En ese proceso se priorizaron las explicaciones racionales y científicas, desvalorizando otras provenientes de los saberes más tradicionales o inclusive religiosos o míticos. Esta situación se asemeja a la que menciona Azuela (2006), en la que se sostiene una visión pragmática sobre lo ambiental, que intenta ir basando en un modelo científico la resolución de los problemas, sin demasiada consideración de otros saberes o los cuestionamientos sociales. A diferencia de ciertos cuestionamientos realizados por autores de la EPL para otros casos de estudio, esas definiciones no necesariamente negaron el conocimiento producido en lo local, pero priorizaron aquellos que estaban validados por métodos, instituciones o agentes del ámbito científico y tecnológico, principalmente los dedicados a la producción ganadera ovina. Dicha forma de entender los problemas ambientales que se impuso en la agenda pública fue compartida por distintos agentes sociales.

Sin embargo, la forma de clausura discursiva de los problemas que se buscó mediante la sanción de leyes, programas y proyectos también generó cuestionamientos y disputas por parte de otros agentes sociales en sus instancias de implementación y consolidación, aunque no sea posible identificar posiciones antagónicas que se correspondan con los lugares que ocupan los agentes en la estructura productiva. Es decir, no existe un antagonismo entre grandes productores y pequeños, entre técnicos y productores, pero es clara que la dimensión política que rodea las definiciones de los problemas ambientales. Las relaciones de poder se ponen en evidencia en estas definiciones y traducen las desigualdades existentes en el plano socioproductivo también en la agenda pública y sobre un tema que muchos creen que es solamente natural.

Tal como lo afirma Hajer (1995), el carácter discursivo en torno a lo ambiental se produce porque son problemas que no son definidos estricta e incuestionadamente, con actores establecidos y fijos que entran en disputa, sino que hay luchas constantes o, como se denomina en el presente artículo, relaciones conflictivas, por cómo el problema ambiental es definido y cuál es el sentido que se le da al mismo. Lo que está en juego en ellos es la interpretación que se hace de los problemas ambientales y, en consecuencia, cómo esta se expresa en el diseño de las políticas.

Inclusive esas diferencias de definiciones se encuentran entre quienes integran los distintos organismos de los diferentes ámbitos del Estado. Los problemas ambientales son objeto de las influencias e imposiciones entre ellos, comprendiendo también a aquellos pertenecientes a organismos supranacionales, como se muestra en el caso de la desertificación con el consenso logrado en Naciones Unidas y que luego se adoptó a escala nacional y local para todos los proyectos y programas.

Las principales tensiones respecto a los temas y puntos de definición de los problemas sucedieron respecto a la temporalidad y espacialidad con que fueron tratados los problemas. Las medidas de corto plazo frente a problemas de

largo plazo, al enfocarse en lo coyuntural y la emergencia, contribuyeron a la visibilización de las problemáticas de la sequía y las cenizas, pero también a la invisibilización del deterioro de largo plazo que produjo la desertificación. La emergencia, la falta de continuidad en mediano y largo plazo fueron otras dimensiones en que se expresó esa tensión respecto a la temporalidad. En lo espacial, las zonas, los campos y los pobladores que se incluían en las políticas, excluían a otros que también se consideraban igualmente perjudicados. En algunos casos, esos agentes sociales afectados iniciaron reclamos en la arena pública para que se modifiquen las normativas y los diseños de las políticas, mostrando cómo el manejo de los problemas ambientales requiere de reformulaciones en el diseño producto de las instancias de acomodamiento social.

Por último, la definición de los problemas ambientales en las políticas públicas analizadas tiene una relación estrecha y directa con la ganadería ovina. Fueron muy pocas las medidas que se realizaron que no apelaban a la actividad ganadera o sus agentes. Inclusive la mayoría de los organismos involucrados, con excepción de la Secretaría de Ambiente de la Nación, tienen a lo ambiental como una dimensión, subsidiaria o complementaria del tema productivo-ganadero. Asimismo, aunque fueron problemas importantes que motivaron la acción del Estado, no promovieron el surgimiento de un movimiento social como en torno a otros problemas ambientales que hubo en otras regiones de la provincia (como la lucha contra la megaminería en la localidad de Esquel). Fueron las asociaciones tradicionales de productores ganaderos las que impulsaron los reclamos y demandas para la elaboración de políticas. Si bien no son parte del ambientalismo social propio de la presente etapa de Argentina, según definen Gutiérrez e Isuani (2014), también han generado una relación importante entre el Estado y la sociedad respecto a los temas ambientales, pero que no está por ella exenta de conflictos.

De esta manera, cabe sostener que desde la forma de intervención del Estado en los problemas ambientales se construye el lenguaje de valoración (Martínez Alier, 2004) productivista respecto a la naturaleza de la tierras secas. Ese pareciera ser producto de una relación basada históricamente entre el sector productivo, la ciencia y la política, por medio de los técnicos y funcionarios, que hace que las políticas ambientales de la zona, en las coyunturas y emergencias, se restrinjan a lo demandado por los agentes sociales con más influencia y poder político en lo local; y en los aspectos vinculados al diagnóstico, investigación y monitoreo, a lo definido por los organismos internacionales que suelen financiar esas políticas.

Más allá de la creciente intervención del Estado, con importante participación de la ciencia local, las respuestas dadas a los problemas ambientales no parecieran ser suficientes para frenar el deterioro y mejorar la condición de vida de las poblaciones afectadas. El sostenimiento del deterioro puede relacionarse, entre otros factores, con la mencionada falta de una participación más general de los agentes sociales involucrados y con el diseño de una política ambiental que no contempla la complejidad de la situación de dichos territorios sino, principalmente, las coyunturas.

## 6. Bibliografía

- Abraham, Elena, María Laura Corso y Patricia Macagno (2011). “Tierras secas y desertificación en Argentina”. *Evaluación de la desertificación en Argentina: resultados del proyecto LADA / FAO*. Buenos Aires: FAO: 11-64.
- Alimonda, Héctor (2011). “La colonialidad de la naturaleza: una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana”. En Héctor Alimonda, ed., *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso): 21-58.
- Álvarez Sánchez, Andrea y Mercedes Ejarque (2012). “Respuestas públicas y problemas ambientales: las políticas para la actividad lanera frente a la deposición de cenizas del volcán Puyehue en Chubut y Río Negro”. *VII Jornadas de Sociología*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Andrade, Larry (2005). *Sociología de la desertificación: los productores ovino extensivos de la Patagonia austral*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Azuela, Antonio (2006). *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Instituto de Investigaciones Sociales / Fontanamara.
- Corso, María Laura, Valeria Pietragalla, Elena Abraham y Osvaldo Pérez Pardo (2011). “Definición y alcances del proyecto LADA”. *Evaluación de la desertificación en Argentina: resultados del proyecto LADA / FAO*. Buenos Aires: FAO: 65-74.
- Dirección General de Estadísticas y Censos Chubut (2009). “*La economía en Chubut: algunos aspectos*”. Recuperado el 15/6/2010 de <http://www.estadistica.chubut.gov.ar>.
- Ejarque, Mercedes (2013). “Problemas ambientales y su relación con las prácticas productivas y de trabajo en la ganadería ovina de las tierras secas chubutenses”. Tesis inédita de maestría en Investigación en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2015). “La construcción social de los problemas ambientales en torno a la ganadería ovina de las tierras secas chubutenses: agentes sociales, sus interpretaciones y sus prácticas”. Tesis inédita de doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Galafassi, Guido (2008). “Estado, capital y conflictos sociales en Patagonia: el proceso de explotación de recursos naturales en la última década”. *3.ªs jornadas de historia de la Patagonia*. Bariloche: Universidad Nacional del Comahue. Recuperado el 15/6/2010 de <http://www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20de%20Bariloche%20-%202008/Galafassi.pdf>.
- Göbel, Barbara, Manuel Góngora Mera y Astrid Ulloa (2014). *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá. Facultad de Ciencias Humanas / Grupo Cultura y Ambiente / Ibero-Amerikanisches Institut.
- Gudynas, Eduardo (2001). “Incertidumbre, riesgo y conocimiento experto: implicaciones para las políticas ambientales”. En Rodrigo Araya Dujisín, ed., *Ecología de la información*. Caracas: Nueva Sociedad: 19-32.

- Gutiérrez, Ricardo y Fernando Isuani (2014). “La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina”. *Revista de Administração Pública*, n.º 2, vol. 48: 295-322.
- Hajer, Marteen (1995). *The politics of environmental discourse*. Oxford: Clarendon Press.
- Langbehn, Lorenzo, Carolina Montera, Matías Paschkes Ronis y Melina Tobías (2011). “Ambiente, territorio y organizaciones sociales: reconfiguraciones de la noción de ciudadanía en torno a la cuestión ambiental”. En Mercedes Di Virgilio, Hilda Herzer, Gabriela Merlinsky y María Carla Rodríguez, comp., *La cuestión urbana interrogada*. Buenos Aires: Café de las ciudades: 431-460.
- Martín García, Facundo (2010). “La naturaleza del poder: ecología política del desarrollo capitalista regional en Mendoza, Argentina. 1879-2000”. Disertación doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Martínez Alier, Joan (2004). *El ecologismo de los pobres*. Barcelona: Icaria- Antrazyt.
- Oliva, Gabriel (2007). “Perspectiva de control de la desertificación en Patagonia, luego de 15 años de esfuerzos”. En Gabriel Oliva, ed., *La desertificación y el futuro de los pastizales*. Santa Cruz: EEA INTA Santa Cruz. Recuperado el 5/10/2008 de [www.inia.cl/medios/biblioteca/serieactas/NR33806.pdf](http://www.inia.cl/medios/biblioteca/serieactas/NR33806.pdf).
- Olivier, Alejandro y Carlos Domínguez Ávila (2009). “Modernización ecológica y políticas ambientales: notas para un debate”. *Ambiente y desarrollo*, n.º 25, vol. XIII: 11-37.
- Oszlak, Oscar (2009). “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”. En Alejandro Belmonte, ed., *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* (Vol. II). Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec) y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Palacio, Germán (2006). “Breve guía de introducción a la ecología política (Ecopol): orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad”. *Gestión y ambiente*, n.º 3, vol. 9: 143-156. Recuperado el 5/10/2008 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169421027011>.
- Paruelo, José, Rodolfo Golluscio, Esteban Jobbágy, Marcelo Canevari y Martín Aguiar (2006). “Situación ambiental en la estepa patagónica”. En Ulises Martínez Ortiz, Marcelo Acerbi y Javier Corcuera, ed., *La situación ambiental argentina 2005*. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina: 303-320.
- Reboratti, Carlos (2000). *Ambiente y sociedad: conceptos y relaciones*. Buenos Aires: Ariel.
- Rozzi, Ricardo (1997). “Hacia una superación de la dicotomía biocentrismo-antropocentrismo”. *Ambiente y desarrollo*, n.º 3, vol. XIII: 80-89.
- Sinnott, Emily, John Nash y Augusto de la Torre (2010). *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe: ¿más allá de bonanzas y crisis?* Washington D. C.: World Bank. Recuperado el 10/1/2017 de <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/257803-1284336216058/Reporte.pdf>.
- Sunkel, Osvaldo (1991). “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”. *Revista Mexicana de Sociología*, n.º 1, vol. 53: 3-42.

Tobías, Melina (2017). “Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)”. Tesis inédita en cotutela de doctorado en Ciencias Sociales y Geografía. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y École Doctorale Europe Latine-Amérique Latine, Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle.

## Fuentes oficiales

- Chubut (2008). Ley n.º 5.850. Creación del IPA. 29 diciembre 2008.
- \_\_\_\_\_ (2011). Decreto n.º 636. Estado de emergencia o desastre agropecuario: departamentos de Gastre, Telsen y Mártires. 8 junio 2011.
- \_\_\_\_\_ (2011). Ley n.º II 141. Fondo Especial para la Emergencia Climatológica de la Meseta Central. 22 diciembre 2011.
- El Chubut (2011a). “Productores del interior reclaman medidas de apoyo”. 19 julio 2011.
- \_\_\_\_\_ (2011b). “Críticas de Goya a la política agropecuaria nacional”. 21 julio 2011.
- El Oeste (2011). “Aquilanti le recordó a funcionario nacional que Chubut es la provincia que más emergencia tuvo en los últimos años”. 1 julio 2011.
- Entrevistas a técnicos, funcionarios y productores, en Rawson, Trelew y Esquel (Chubut) y Buenos Aires, 2011-2012.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec] (1988; 2002). *Censo Nacional Agropecuario*. Argentina.
- Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina (2017). Mapa de Chubut. Recuperado el 10/1/2017 de <http://www.ign.gob.ar/images/MapasWeb/CHUBUT/CHUBUT-FISICO-WEB.jpg>.
- Ministerio de Agroindustria [MAGyP] (2011). Resolución n.º 457. Emergencia agropecuaria - Declaración (Chubut). 15 junio 2011.
- \_\_\_\_\_ (2012). Resolución n.º 16. Emergencia agropecuaria - Declaración (Chubut). 23 enero 2012.
- Noticias de Corfo* (2013). “Corfo presentó el Programa Post Emergencia, para asistir a productores afectados por la ceniza”. 27 julio 2013. Recuperado el 10/1/ 2017 de <http://www.chubut.gov.ar/portal/wp-organismos/corfo/2013/07/27/corfo-presento-el-programa-post-emergencia-para-asistir-a-productores-afectados-por-la-ceniza/>.
- Fundación Proyectos y Desarrollo [Prodesar], Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA] y Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ] (1997). *Desertificación en Chubut*. Chubut: INTA.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable [SAyDS] (2007). *Manejo sustentable de ecosistemas áridos y semiáridos para el control de la desertificación en la Patagonia*. Documento del Proyecto ARG/07/G35. Buenos Aires.