

**LAS POLÍTICAS TERRITORIALES Y LA CONSTRUCCIÓN DIFERENCIADA DE LAS EMERGENCIAS. LA REGIÓN ANDINA DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO\*<sup>1</sup>****TERRITORIAL POLITICS AND EMERGENCIES DIFFERENTIATED CONSTRUCTION. THE ANDES REGION OF RÍO NEGRO PROVINCE****Paula Gabriela Núñez<sup>2</sup>**

pnunez@unrn.edu.ar

Universidad Nacional de Río Negro

Viedma, Argentina

**RESUMEN**

En este artículo se explora la historia normativa relacionada a las emergencias en la Provincia de Río Negro, Argentina. Este análisis busca indagar en el carácter político detrás del reconocimiento de una situación como emergencia o catástrofe.

Para ello se profundizará en el modo en que se han reconocido las emergencias en un área particular, la zona andina, buscando cruzar las memorias locales sobre situaciones vividas como catástrofes por la propia población, respecto de la trama legislativa que acompaña o no este reconocimiento.

Desde esta caracterización se buscará avanzar en la complejidad del reconocimiento de un evento como emergencia, y en la pluralidad de actores involucrados en ese proceso. Como síntesis del estudio se expondrá el detalle histórico sobre el tipo de legislaciones que fueron sancionadas en este sentido, interpelando desde allí los límites y las capacidades para dar cuenta del impacto social de una emergencia con las herramientas estatales.

**Palabras claves:** emergencia, política, provincia de Río Negro, zona andina.

**ABSTRACT**

This manuscript explores the historical normative linked with emergency situations in Rio Negro Province, in Argentina. This study research the political feature behind the evaluation of a situation as an emergency.

In order to this, the manuscript studies the observation of emergency in a specific area, the Andean Region. It crosses local memories about situation described as catastrophic by local inhabitants, with the legal regulations which not necessary accompanied theses critical moments.

---

\* Artículo recibido el 25 de noviembre de 2015; aceptado el 16 de marzo de 2016.

<sup>1</sup> Proyecto vinculado a la investigación que lleva la autora en el campo del ordenamiento territorial y la historia de las ideas en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos del Cambio (IIDyPCa), dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), y en la Universidad del Comahue (UNCo).

<sup>2</sup> Doctora en Filosofía y Master en Filosofía e Historia de las Ciencias.

From this, the text goes on over the complexity of the recognition of an event as an emergency, trying to describe the multiplicity of actors involved. At the end, the reflection exposes the historical detail of regulations, arguing the limits and the capacities in the legal structure to recognize the social impact of an emergency.

**Key words:** emergency, politics, Río Negro province, Andean region.

## Introducción

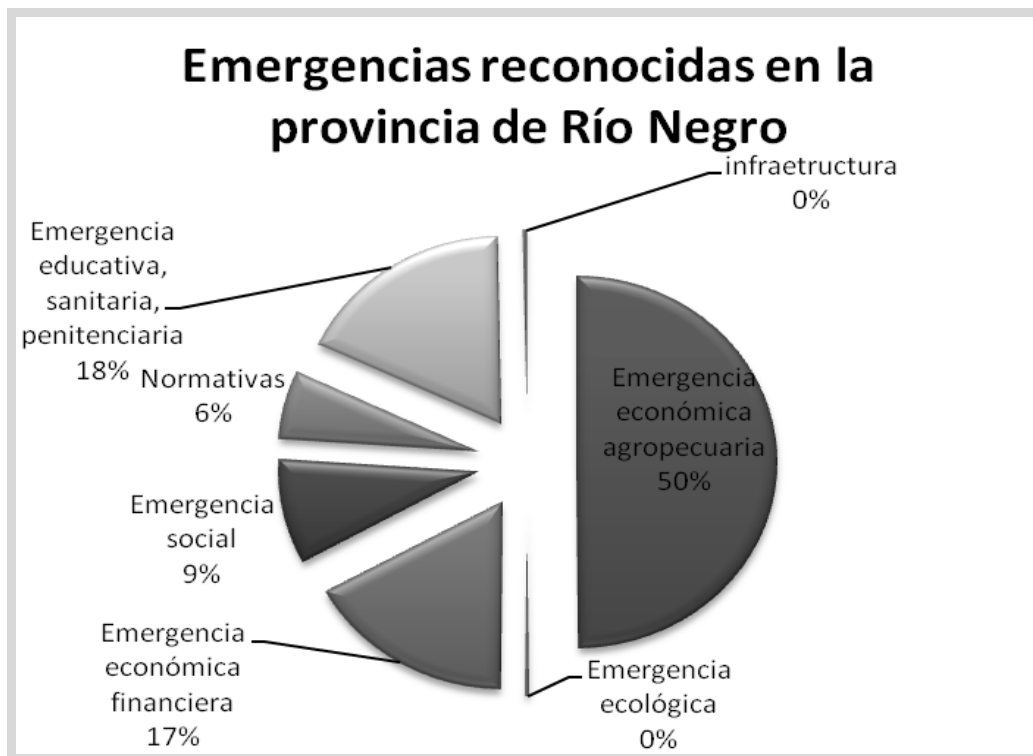
Desde hace varios años quienes se dedican a los estudios de gestión de riesgo insisten en definir a las catástrofes y emergencias como socio-naturales, en el sentido de reconocer que el impacto de todo fenómeno ambiental –sequía, terremoto, inundación, tsunami, explotación volcánica, nevada, ratada, etc.– se debe evaluar desde su impacto en la organización social de las comunidades humanas afectadas y no sólo desde las características del fenómeno natural en sí. Dado que la catástrofe está mediada por condicionamientos sociales (Ferrero y Gargantini, 2003; Salas Serrano, 2007).

Los trabajos de Romero et al (2009, 2010) son particularmente clarificadores en este sentido, pues, por ejemplo, vinculan los problemas de sequía a la legislación sobre aguas de Chile y a los derechos privados de propiedad como causante directa de problemas ambientales usualmente explicados desde el clima. En una línea de reflexión similar Trejo (2012) asocia la noción de “desierto” a la construcción política de los Estados en América Latina, al plantear que la descripción de las regiones áridas (y no tanto) en estos términos, se ligó a un proceso que, desde mediados del siglo XIX a la actualidad, dio lugar a la concentración de tierras y aguas. Así, lo catastrófico no sólo se establece desde una particularidad social relacionada con el espacio donde efectivamente acontece el fenómeno, sino con una trama más densa y compleja, donde los ordenes sociales de coyuntura se cruzan con factores políticos, económicos o históricos, entre otros.

La reflexión que buscamos llevar adelante en estas páginas propone indagar en el entramado “social” que atraviesa el impacto de fenómenos naturales a partir de la revisión de la organización social, económica y política en momentos de emergencia en un área específica, la región andina de la Provincia de Río Negro, situada en la Patagonia argentina. Proponemos sistematizar las leyes de emergencia provinciales para interpelar desde allí la organización territorial y revisar, a lo largo del tiempo, los órdenes de impacto de diferentes acontecimientos ambientales disruptivos en una región especialmente afectada por fenómenos climáticos y geológicos.

Este recorte espacial nos permitirá profundizar en elementos estructurales que trascienden lo “natural” de la catástrofe, dado que nos permitirá reconocer elementos del orden político, económico, social y cultural, en el impacto del fenómeno en la sociedad en particular. Así, pondremos en diálogo el reconocimiento local y el provincial a partir de cruzar las leyes provinciales sancionadas, registradas en el Digesto Provincial, con notas periodísticas y estudios relacionados a diferentes catástrofes en la región.





**Figura 2. Gráfico respecto a las emergencias reconocidas en la provincia de Río Negro.** Fuente: armado propio sobre la base de la síntesis de leyes en: <http://www.legism.gov.ar/DIGESCON/basica.php>

En el mismo podemos observar que si bien el cincuenta por ciento de las normativas se relaciona con fenómenos ambientales y su impacto en el entramado productivo, el otro cincuenta por ciento refiere a situaciones internas de la administración. Las situaciones de emergencia económica, sociales, educativas, etc. apelan a situaciones resultantes de contextos estrictamente humanos y, casi diría, administrativos.

De hecho la primera ley que apela a la noción de “emergencia”, tiene que ver con la escasez de azúcar reconocida a dos meses del establecimiento del primer gobierno provincial<sup>3</sup>. En ese escenario, la Ley E N° 9 señala en su primer artículo “Autorízase al Poder Ejecutivo a usar de un crédito extraordinario de hasta cinco millones de pesos moneda nacional (m\$N. 5.000.000) para la adquisición y transporte de azúcar destinado al abastecimiento de la población de la Provincia”.

La segunda ley ligada al grupo de “Leyes de emergencia” da cuenta de la tensión entre el reconocimiento ambiental y la valoración productiva. Se trata de la Ley E N° 12, que busca responder a una debilidad estructural de la producción de rumiantes menores. Si bien es una ley

<sup>3</sup> Cabe señalar que, hasta 1958 el espacio rionegrino no eligió autoridades propias, y a partir del 1° de mayo de ese año funcionó la primera administración elegida democráticamente. La salvedad que debemos mencionar es que fue una democracia donde se había proscripto el partido mayoritario, el peronismo.

de protección a la ganadería, sin mayores referencias, las especies que se citan como perjudiciales y se ubican como “plagas” en el artículo 1°, son las que afectan mayormente al ganado lanar. Así se menciona “Decláranse plagas en todo el territorio de la Provincia, a las siguientes especies de animales silvestres depredadoras de la ganadería: zorro gris, zorro colorado, puma o león americano y jabalí o chancho salvaje”.

Cabe destacar que la ganadería lanar, en la provincia y en general en todo el territorio patagónico, estuvo afectada por una crisis estructural desde la década del '20 (Coronato, 2010). Es más, desde la década del '50 el reclamo de los productores ovinos patagónicos al Estado nacional, buscando estrategias para mejorar la capacidad de venta internacional de la lana, da como resultado la instalación de una estructura científica tecnológica tendiente a la mejora genética de los animales (López, 2014). En Río Negro esta actividad tiene menos apoyo que las actividades de agricultura (Núñez y López, 2015), ello se refleja en que menos del uno por ciento del presupuesto de infraestructura se destina a la mejora estructural de obras relacionadas a esta producción, como pozos de agua, mejoras en el encierro, entre otros.

La Ley 12 evidencia que en Río Negro el problema de la producción ovina se reconoce más en el ambiente, presentado como hostil, que con la política de inversión estructural. De hecho, el ataque a las citadas especies, muchas de ellas nativas y hoy en peligro de extinción, se fomentaba desde la compra de los cueros de estos animales, cuyo valor se vinculaba a la capacidad de ataque reconocido en cada uno, antes que a la calidad de la piel entregada<sup>4</sup>.

En 1959 se plantea por primera vez el término “emergencia” en una ley, cuando se autoriza por “emergencia” el incremento del precio del pan (Decreto Provincial N° 218 - de 04/03/1959). Así, la noción inaugural de emergencia en esta provincia tiene un carácter administrativo, dado que cuatro de las cinco leyes sancionadas en las administraciones democráticas en este período, refieren a situaciones de emergencia que no apelan a fenómenos climáticos.

La primera ley que refiere a un fenómeno climático en la normativa rionegrina es la Ley N° 462 que declara zona de emergencia por aluviones e inundaciones, en el gran aluvión de 1965 que afectó enormemente la región aldeaña a la localidad de General Roca (Alonso, 2009). La memoria social registra sistemáticos aluviones y destrucciones en la región desde fines del siglo XIX, que involucraron incluso el traslado de la población y la reconstrucción del pueblo en 1899. Esta historia de tragedias recurrente se refleja en la ley, como una forma de comenzar a responder desde el Estado provincial.

En la gestión que se inicia con el golpe de Estado de 1966 este carácter se modifica, pues la emergencia comienza cada vez más a ser reconocida como “emergencia agropecuaria”, sin embargo el carácter administrativo no se pierde. En estos años se sancionan treinta y tres leyes, mayormente concentradas entre 1970 y 1973. En ellas puede observarse que la noción de emergencia tiene un carácter de vinculación con la política nacional, como se observa en el Decreto Provincial N° 1125 de 01/12/1967 de Adhesión al Plan Nacional de Erradicación de Villas de Emergencias. Hay leyes específicas de financiamiento a situaciones de emergencia asociados a un impuesto automotor diseñado para tal fin<sup>5</sup> y varias referencias administrativas,

---

<sup>4</sup> Así en el Artículo 4° se indica: “Se fijan como primas, que serán abonadas con carácter de estímulo, las siguientes: a) por piel de zorro gris \$ 15; b) por piel de zorro colorado \$ 25; c) por piel de puma o león americano \$ 1.000; d) por cuero de jabalí o chancho salvaje grande \$ 300; e) por cuero de jabalí o chancho salvaje mediano \$ 200; f) por cuero de jabalí o chancho salvaje chico \$ 100”.

<sup>5</sup> Ver Ley Nacional N° 18530 de 1970; Decreto Provincial N° 125 de 06/02/1970, Ley Nacional N° 18700, Ley Provincial I N° 592.

pero el reconocimiento, en estos años, comienza a vincular cada vez la producción agropecuaria con el reconocimiento de la emergencia.

El fenómeno climático de 1970 genera varias leyes que se vuelcan a considerar mayormente la región de Choele Choel, con la mención de la consideración de los departamentos de San Antonio, Valcheta y parte de 25 de Mayo (Decreto provincial 981), dejando llamativamente afuera al departamento de 9 de Julio, a pesar de estar comprendido en esta área. Esta situación de emergencia agropecuaria se proroga sistemáticamente en los años que siguen, con leyes específicas como el Decreto N°11 de 1972 declarando la Emergencia provincial agropecuaria a los productores de Isla Choele Choel, Darwin Río Colorado y Coronel Belisle. La emergencia agropecuaria sistemáticamente extendida hacia los departamentos por fuera de la zona andina, lleva a la creación de una Comisión Especial de Emergencia en la Línea Sur en 1972, entendiendo a la crisis como estructural de esa geografía (Decreto Provincial N° 1150, 20/11/1972).

Así, el conjunto de emergencias provinciales en estos años, que con mayor o menor éxito reconoce el problema ambiental en gran parte del territorio provincial, no contiene referencias a los departamentos de la zona andina, los cuales son incluidos en las emergencias administrativas en forma directa, dado que las mismas se refieren al conjunto del territorio provincial.

Es interesante diferenciar la situación de emergencia por inundación de las emergencias agropecuarias sistemáticamente extendidas. Dado que la primera es presentada como un fenómeno aislado, mientras que las otras se consideran como parte de la naturaleza de la región. De hecho las situaciones de emergencia por factores climáticas son las de menor cantidad respecto de la permanencia en la emergencia agropecuaria. Así, la referencia a la necesidad de la creación de una Comisión para una crisis que se proroga en los sucesivos años es una referencia permanente que afecta centralmente al área reconocida como Línea Sur (Decreto Provincial N° 29 de 11/01/1970; Decreto Provincial N° 277 de 07/05/1971; Ley 614; Decreto Provincial N° 1150 de 20/11/1972; Decreto Provincial N° 1210 de 30/11/1972; Decreto Provincial N° 17 de 10/01/1973. Cabe destacar que se trata de los Departamentos de Pilcaniyeu, Ñorquinco, 25 de Mayo, 9 de Julio y parte de Valcheta (ver Figura 1).

En las sucesivas normativas sancionadas se destaca, como problema diferenciado, el reconocimiento de la desocupación como tema a trabajar en clave de "emergencia" (Decreto Ley Provincial D N° 13 de 23/11/1972 y Decreto Provincial D N° 1356 de 29/12/1972). Esto muestra cómo en Río Negro los factores sociales se presentan en un tono muy similar que los ambientales. El destino parece ser un justificativo a ambos dinamos de perturbación pues en ninguno de los casos se revisa la responsabilidad interna en la generación del disturbio.

Es interesante que esta mirada se consolidara de tal forma que trascendió gobiernos tan disímiles como fueron la dictadura entre 1966 y 1973 y el retorno de Juan Domingo Perón al gobierno en 1973. Núñez y López (2015) analizan en el Plan de Desarrollo de 1974 (Poder Ejecutivo Río Negro, 1973) el modo en que en la región sur de la provincia la limitación de inversiones se justifica en aspectos paisajísticos. En el caso de la región en permanente emergencia, se indica incluso que lo mejor para las poblaciones de pequeños productores sería abandonar sus terrenos a favor de la instalación de unidades productivas de mayor concentración e idealmente, favoreciendo la explotación minera en el espacio.

En este punto cabe destacar que los años referidos, 1958 – 1974, estuvieron atravesados por enormes inestabilidades políticas que llevaron al gobierno a administraciones con miradas muy variadas y con valoraciones sociales antagónicas, pero a pesar de esto, la continuidad en el

reconocimiento de lo visto como emergencia en la provincia llama la atención hacia la progresiva naturalización de una integración territorial desigual, que todas las administraciones, democráticas o de facto, se plantean modificar. Sin embargo, todas reiteran una lógica en las normativas de las emergencias que supone una visión compartida sobre el ordenamiento económico y la política territorial.

El gobierno iniciado en 1973 es un claro ejemplo de armar una retórica del cambio en donde se inscribe la permanencia. Tras el final del golpe de Estado de 1966, el justicialismo, como representante de los sectores más vulnerables, triunfa como la principal fuerza política logrando llevar a la presidencia por tercera vez al controversial Juan Domingo Perón, e instalando por primera vez en Río Negro un gobierno de ese tono político.

El gobernador electo, Mario Franco, a pesar de una retórica rupturista respecto de las gobernaciones previas, reitera el modelo de emergencia citado. De hecho, prácticamente la totalidad de las quince leyes de emergencia sancionadas en su período se volcaron a la emergencia agropecuaria y a la sequía, pero sin hacer obras de infraestructura a favor del riego en la región de línea sur, o mejora en la posibilidad de plantación de pastos. La única ley de emergencia diferente fue la Ley Provincial N° 850 Declarando la "Urgente necesidad de erradicar las llamadas "Villas de Emergencias". Y diseñando lineamientos para la elaboración de un plan tendiente a lograr dicho fin (8 de septiembre de 1973).

El golpe de Estado que en 1976 termina con esta administración, inicia en Río Negro una suerte de desmantelamiento de las políticas diseñadas hasta la fecha. Sin embargo, continúa con el mismo tono de emergencia, aunque introduce gradualmente algunas diferencias que nos permiten ver de qué modo se va instituyendo la noción de emergencia, ligada a una política de integración territorial desigual que, en estas gestiones se reconoce ligada mayormente a situaciones ambientales (ver el gráfico de la Figura 3).

En un período de fuerte control social y persecución política, las emergencias son casi exclusivamente ambientales y ligadas a lo productivo. Este gobierno de facto, que transcurre entre 1976 y 1983, sitúa como foco de mayor necesidad de respuestas estatales a los valles irrigados, ubicados en los departamentos de General Roca, Avellaneda, Pichi Mahuida y Adolfo Alsina. Es interesante que, sobre todo a partir de 1980, las leyes de emergencia comienzan a referirse cada vez más a localidades productivas, citando la región de "emergencia permanente" como departamentos. En siete años de gobierno se sancionan treinta y tres leyes y decretos de emergencia, que cambian el tono respecto del gobierno anterior en que las variables climáticas y las necesidades de financiamiento se reconocen en las áreas pre-reconocidas como productivas. La única excepción a las leyes de emergencia agropecuaria en el período es la Ley Provincial N° 1654 de 1983 que otorga aumento de emergencia al sector pasivo.

Con el retorno de la democracia, el 10 de Diciembre de 1983, encontramos que el carácter de emergencia se complejiza, porque se retorna al reconocimiento de lo administrativo como parte de la formación de las emergencias en las gestiones que van desde 1984 a 1991<sup>6</sup>. Este recorte temporal se toma por la grave crisis económica que afectó a Argentina entre 1989 y 1991, y que suponemos incidiendo en el carácter administrativo que observamos cada vez más ligado a la noción de emergencia.

---

<sup>6</sup> Las administraciones corresponden a Osvaldo Álvarez Guerrero (10/12/1983 a 10/12/1987) y Horacio Massaccesi (10/12/1987 a 10/12/1991). El quiebre en estas dos gobernaciones se debe al complejo paso en las elecciones nacionales, iniciada en la presidencia de Raúl Alfonsín (10/12/1983 a 8/7/1989) y continuada con el gobierno de Carlos Menem (8/7/1989 – 10/12/1999).

Uno de los aspectos a marcar es que en la gestión del gobernador que inaugura el nuevo período democrático, Osvaldo Álvarez Guerrero, se sancionan trece leyes de emergencia y en la de Horacio Massaccesi cuarenta y dos. Durante la primera gestión el peso en el carácter de lo reconocido como emergencia continúa tan volcado al imaginario de lo agropecuario que la Comisión Provincial de Emergencia que se forma, se refiere en forma exclusiva a la emergencia agropecuaria (Ley Provincial E N° 1857, 27/08/1984). Las únicas dos leyes que se diferencian se refieren a un balizamiento de emergencia para el Aero Club de Río Colorado (Ley Provincial J N° 2015) y la Declaración en Estado de Emergencia Hospitalaria al Área Programa San Carlos de Bariloche (Decreto Provincial N° 1657 de 11/09/1987).

El carácter de emergencia como resultante administrativa se comienza a marcar especialmente en la gestión siguiente, sobre todo por el contexto de crisis económica que se desencadena en Argentina en 1989. Entre 1987 y 1991 se sancionan veintisiete leyes y decretos asociados a emergencias sociales o similares y quince situaciones de emergencia con el reiterado carácter de emergencia agropecuaria. La democracia agrega un nuevo tono a la emergencia, incorporando fuertemente la emergencia económica y administrativa como figura legal para afrontar centralmente el pago de sueldos.

La gran crisis iniciada en 1989, para 1991 se presenta con una solución, delineada a partir de la profundización del modelo neoliberal y la iniciación de un proceso de privatizaciones (Bonetto y Martínez, 1993; Borón, 1995). Este profundo cambio en el eje económico, que significó el desmantelamiento final del Estado de Bienestar (Müller, 2002), no impactó mayormente en la noción de emergencia observada en la trama legislativa.

Estos cambios son interesantes para mostrar que, en cierta forma, la noción de emergencia resultó independiente a las coyunturas pero, a su vez su construcción es profundamente política, porque se reconoce a partir de la valoración que da el Estado y, al menos en este caso, se descubre, acotada a una cierta forma productiva y a la propia administración. Este modelo se repite en las administraciones que se inician en 1991 y se extienden hasta finales de la presidencia de Carlos Saúl Menem, protagonista central del modelo neoliberal argentino entre 1989 y 1999, incluyendo a la crítica presidencia siguiente, la de Fernando De la Rúa iniciada el 10 de diciembre de 1999 y finalizada abruptamente el 21 de diciembre de 2001, dado lugar a una inestabilidad política que se subsana con la asunción de Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003, marcando un nuevo clivaje en la política estatal.

Pese a todos estos cambios, las políticas en relación a emergencia gestionadas durante las gobernaciones de Horacio Massaccesi<sup>7</sup> y Pablo Verani<sup>8</sup>, continúan repitiendo el carácter productivo y administrativo ya reconocido, aunque cabe destacar que se introducen elementos nuevos. En estos trece años se sancionan ciento veintinueve leyes y reglamentaciones de emergencia, es decir un promedio de diez leyes de emergencia por año. De ellas setenta y dos refieren a problemas administrativos y cuarenta y nueve a temáticas ambientales. Dentro de estas últimas se encuentra la única ley mencionada como emergencia ecológica (Ley N° 2643) debido a un derrame de petróleo. Otro aspecto a destacar es que las emergencias a zonas ganaderas y zonas bajo riego se comienzan a diferenciar, y que se da lugar a áreas históricamente no citadas en forma explícita, como El Foyel, Los Repollos y Mallín Ahogado (Decreto Provincial N° 1574 de 14/10/1993) o los departamentos de Bariloche, Ñorquinco y Pilcaniyeu (Decreto Provincial N° 1402 de 27/11/1995), entre otras legislaciones que comienzan a considerar tímidamente la complejidad productiva del espacio provincial, aún cuando el Departamento de Bariloche no necesariamente se considere como parte del espacio productivo

<sup>7</sup> Gobierna desde el 10 de diciembre de 1991 al 10 de diciembre de 1995.

<sup>8</sup> Gobierna desde el 10 de diciembre de 1995 al 10 de diciembre de 2003.



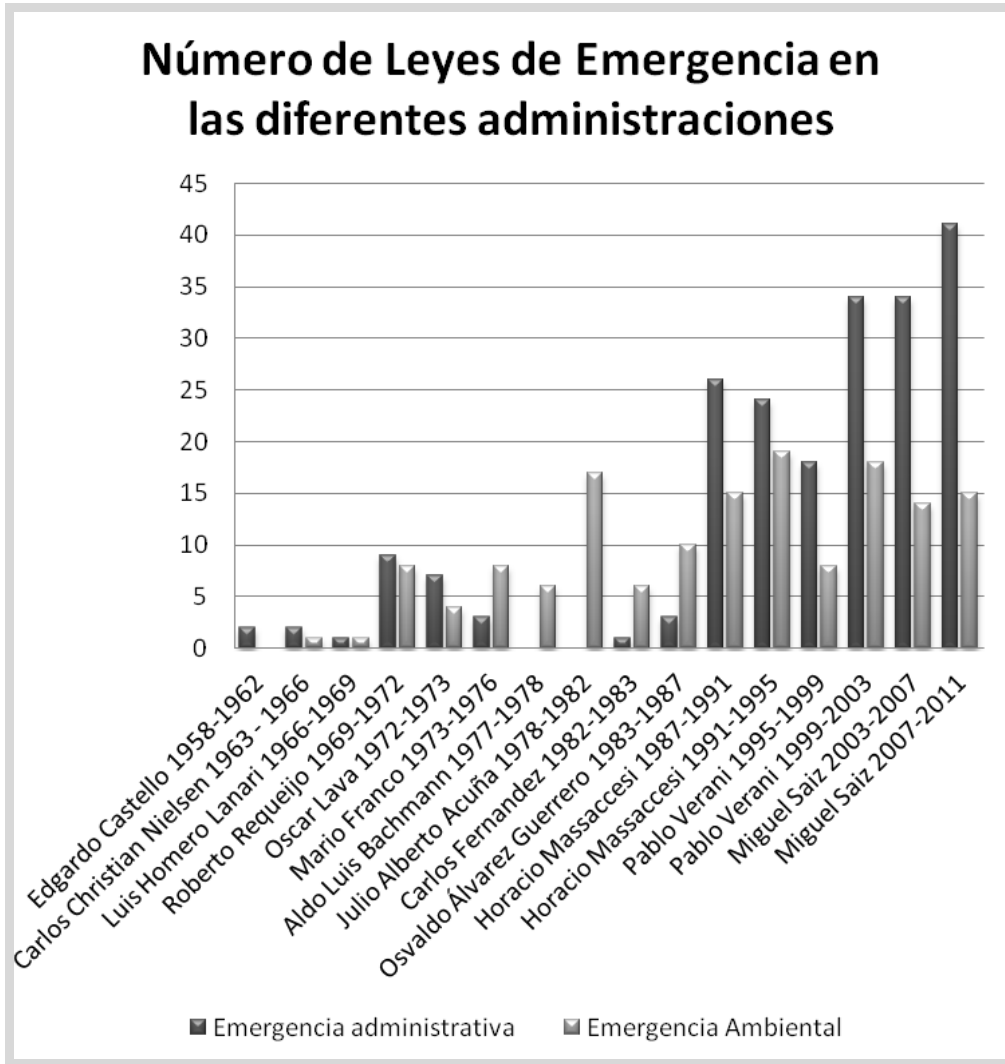
en problemas, pues aparece sin referir a los mayores centros poblados y con luces y sombras que lo acercan a la limitada visibilidad del departamento de Norquín (Decreto Provincial N° 728 de 29/07/1997; Decreto Provincial N° 1288 de 06/10/1997; Decreto Provincial N° 229 de 16/03/1999; Decreto Provincial N° 1460 de 26/10/2000; Decreto Provincial N° 715 de 30/06/2003).

Es interesante que en este escenario, en 1999 se cree, por Decreto Provincial E N° 1250, una Comisión Provincial de Emergencia Agropecuaria, como un modo de paliar situaciones que a la luz de la reiterada referencia parece otorgar a la emergencia el paradójico carácter de permanente.

La última gestión que observaremos son las administraciones provinciales entre 2003 y 2011, que corresponden a dos mandatos consecutivos de Miguel Saiz. En estos ocho años se sancionan ciento cinco leyes de emergencia, lo cual sube el promedio de las administraciones previas a poco más de trece leyes de emergencia por año. Es interesante que en un escenario de recuperación económica nacional y mejora parcial de la infraestructura estatal (Rapoport, 2010; Kessler, 2014), la gestión provincial afectara setenta y seis leyes a responder a sucesivas emergencias de corte administrativo, como una suerte de autogestor de la propia inestabilidad o una presentación de la incertidumbre como resultado de la administración. Fuera de ello, sólo veintinueve leyes se aplican a situaciones ambientales, destacándose fenómenos como heladas (Decreto Provincial N° 218, N° 272, N° 423, N° 424, N° 425, N° 426, N° 247), granizo (Decreto Provincial N° 762, N° 427, N° 371, N° 248, N° 338), lluvias (Decreto Provincial N° 337), sequías (Ley Provincial M N° 4664) y un fenómeno hasta ahora ausente en la legislación provincial, el impacto de la caída de cenizas por erupciones volcánicas. Al respecto encontramos cuatro leyes, una del 2009 referida a la erupción del volcán Chaitén y tres del 2011, relacionadas a la erupción del volcán Puyehue (Decreto Provincial N° 1085 de 28/12/2009; Decreto Provincial N° 497 de 08/06/2011; Decreto Provincial N° 468 de 07/06/2011; Decreto Provincial N° 1543 de 13/10/2011).

Como decíamos en relación a la gestión precedente, de algún modo la mirada sobre el territorio se amplía. Sin embargo, estas leyes nos abren interrogantes acerca de la relevancia otorgada a los diferentes espacios, pues a pesar de las menciones a las zonas sur y oeste de la provincia, no resulta evidente que efectivamente estos espacios estén considerados en la misma forma que el resto de la provincia. La erupción del 2011 da indicios cuando se declara la “Emergencia socio-económica y agropecuaria” (Decreto Provincial N° 497), dejando sin mencionar explícitamente una de las principales actividades de la región como es el turismo, mencionando políticas de mitigación para dinámicas agropecuarias (Decreto Provincial N° 468) y un cuidado especial a la actividad apícola en toda la provincia (Decreto Provincial N° 1543). A la luz de estas consideraciones resulta pensable que las actividades e intereses que se dejan afuera, en la región que nos ocupa, son más que las que se consideran.

El gráfico de la Figura 3 muestra el modo en que se fueron incrementando las leyes de emergencia a lo largo del tiempo. Esta síntesis permite avanzar en la evaluación del proceso provincial de construcción de la emergencia.



**Figura 3. Gráfico respecto al número de leyes de emergencia en las diferentes administraciones.**  
 Fuente: armado propio sobre la base de la síntesis de leyes en: <http://www.legism.gov.ar/DIGESCON/basica.php>

Como vemos, la sanción de este tipo de leyes se incrementó, sobre todo a partir de 1987, con un enorme peso administrativo en lo reconocido como disruptivo del orden. Esta suerte de debilidad estructural, creada por los propios gobiernos, tal vez tenga como consecuencia la réplica de un reconocimiento desigual del territorio sin mayores tensiones, por repetir de forma acrítica un orden establecido en un escenario de una inestabilidad tal que traba cualquier reflexión por fuera de lo coyuntural.

## Las emergencias en la zona andina

La zona andina ha sido especialmente afectada por fuertes precipitaciones y fenómenos volcánicos. Yendo a estos últimos cabe destacar que el volcán Puyehue, especialmente destacado por su impacto en 2011 desde las leyes observadas, tuvo dos grandes erupciones previas que impactaron en la zona sudoeste del territorio rionegrino, una entre 1921 y 1922 y otra en 1960 (Lara et al 2004; Sepúlveda et al 2005; Singer et al, 2008). Los diferentes estudios evidencian que la magnitud de las explosiones y caída de ceniza en las tres erupciones conocidas fue similar, sin embargo, en la observación de las leyes, sólo se consideró el 2011.

En 1960, la erupción más recordada en la zona, no se plantean leyes de emergencia, a pesar que este era un concepto ya instalado en la administración provincial. Es interesante pensar que hay un nivel de problemáticas que no son necesariamente observables, y la legislación de Río Negro nos permite postular que esto tiene que ver más con el reconocimiento político del territorio, que con el fenómeno ambiental en sí.

Dos grandes nevadas, sufridas por la población andina en gestiones con un alto reconocimiento a situaciones de emergencia, la de 1984 y la de 1995, no se presentan como tales en la legislación, dejando así desguarnecida la zona andina de la provincia. En 1984 la nevada afectó por más de un mes la conectividad de las localidades andinas y provocó una de las más grandes mortandades de animales en la zona de estepa. La gravedad de esta situación, por ejemplo, dio lugar a una campaña pastoral denominada "Una oveja para mi hermano", como un reclamo por la iglesia para responder a la enorme emergencia de una de las zonas carentes de infraestructura y acompañamiento administrativo de la provincia.

En 1995 se vuelve a sufrir una muy fuerte nevada, en una fecha tardía, pero paradójicamente, no sólo no se menciona este evento sino que se mencionan leyes para paliar la sequía en la provincia (Decreto Provincial N° 1078, Decreto Provincial N° 1401, Decreto Provincial N° 1402). En el 2011, pese a todos los anuncios de posibles ratadas, por efecto de la floración de grandes áreas de caña colihue, no se encuentran leyes de prevención en este sentido.

Así, las pocas leyes referidas a la zona andina, un dos por ciento del total, responden a criterios delineados por factores externos a la localidad, e incluso filtrando desde esta exterioridad los fenómenos ambientales que la afectan. Es más, podríamos pensar que la gravedad del impacto de estos fenómenos en áreas débilmente consideradas, debe por superar por mucho la falta de atención estructural, como para que se reconozca un problema necesario de ser evaluado en términos de emergencia en la región.

Esta falta de reconocimiento no es excluyente de la zona andina, esto es especialmente reconocido a la luz de las formas en que se evalúa la situación de la denominada Línea Sur, donde se concentran productores ovinos y se reconoce un importante porcentaje de población originaria. Si tomamos las primeras legislaciones sobre esta área, podemos pensar que la creación de una "Comisión para el operativo emergencia en la Línea Sur" (Decreto Provincial 277 de 1971) aparece como la observación de la necesidad como parte del paisaje, dado que técnicamente esta región sólo había tenido una ley de emergencia previa en 1970, denominada emergencia económica y no productiva. Esta inscripción de la emergencia en una comisión de trabajo y no en una política específica puede pensarse como ocultando un sesgo racial en la valoración, dado que una enorme porción del territorio queda silenciada en esta generalidad, advirtiendo además que es un territorio con muy escaso capital de infraestructura invertido, tema que no se problematiza en esta comisión. La zona de los valles Alto, Medio e Inferior<sup>9</sup>

<sup>9</sup> El Alto Valle corresponde a los Departamentos de General Roca y El Cuy; el Valle Medio, a los de Avellaneda y Pichi Mahuida; el Valle Inferior a los de Conesa, San Antonio y Adolfo Alsina. Ver Figura 1,

contienen ocho declaraciones de emergencia en el mismo período, pero no es afectada a ninguna comisión. De este modo, la emergencia, como construcción política en relación al área que se evalúa con mayores vulnerabilidades, se presenta como la permanencia, la tragedia inscrita en el paisaje y, por tanto, separable de la evaluación sobre las gestiones, que se presentan como débiles frente a un entorno que su hostilidad no permite la presencia gubernamental.

La provincia de Río Negro, como institución, pareciera apelar a un paisaje que de algún modo se describe como imperturbable por la acción humana, y por tanto, ajeno a cualquier incidencia de la política pública. Y en esto encontramos un punto de contacto para pensar la zona andina, decíamos que sólo un dos por ciento de las leyes refieren a este espacio, esto es, diez en trescientos cincuenta y cinco leyes totales. Si dividimos estas leyes entre lo administrativo y lo ambiental, podemos reconocer ocho de ellas referidas a producciones claramente rurales, dado que las emergencias se caracterizan como agropecuarias, con el agregado de “económico” que dio lugar al reconocimiento de necesidades y urgencias en otros órdenes. Pero en toda esta trama normativa se omite la mención a la actividad que es reconocida como la principal de la zona andina, el turismo.

Es interesante el modo en que se reconoce el turismo en este espacio, dado que en los diferentes documentos de planificación provincial se ha omitido sistemáticamente el diseño de inversiones relacionadas a esta actividad (Núñez y López, 2015), explicitando que el valor paisajístico de la zona andina redundaba en un atractivo de tal orden, que la propuesta principal es lograr que la provincia en su conjunto devenga en un centro de atracción de la misma magnitud. Desde esta mirada, se genera la ilusión de que la actividad en sí no resulta necesitada de ser acompañada por políticas específicas, y todo esto posiblemente impacte en los modos de considerar las emergencias.

La falta de menciones específicas frente a emergencias ambientales, contrasta con las referencias a emergencias sociales, como la emergencia hospitalaria (Decreto Provincial N°1657 de 1987) o la emergencia económica y habitacional (Ley Provincial N°3703 de 2002). Así, las leyes ambientales se concentran en la idea de emergencia agropecuaria que toma sólo parcialmente la diversidad de actividades en la zona andina, pues dejan de lado actividades ubicadas en las zonas urbanas. La emergencia en este espacio es un problema rural.

La respuesta a las emergencias ambientales, e incluso administrativas, en este escenario, se descubre más enraizada en dinámicas de solidaridad social que en la esperanza o confianza en políticas públicas. Ya mencionamos la campaña eclesiástica de 1984 “Una oveja para mi hermano”, que encontramos repitiéndose en los sucesivos eventos, dando lugar en 2011 a la campaña “Un fardo para mi hermano”, como una suerte de continuidad del acompañamiento de la estructura de la iglesia católica en los espacios de tragedia (Maletti, 2011). Dentro de ese evento volcánico, el acompañamiento social más reconocido responde a redes familiares y amistades antes que a presencia estatal de cualquier orden (Núñez, 2012). Asimismo, la lógica productiva de la región andina y línea sur parece apoyarse en estos dinamismos de intercambio y reciprocidad (Núñez y Conti, 2015). Las referencias a la relevancia de los intercambios en redes familiares, de vecinos y amigos otorga a la producción una enorme relevancia en lo que son circuitos informales, que generan en una suerte de círculo vicioso, pues redundan en que éstos productores no sean reconocidos como actores económicos clásicos, vinculados al mercado y demandantes de políticas específicas, pero a su vez es la estructura relacional que da base a la resiliencia necesaria en un escenario donde la catástrofe parece haber devenido en normalidad o en negación en la política provincial.

---

Mapa político y físico de la provincia de Río Negro.

## Consideraciones finales, la construcción política de la emergencia

Decíamos al principio que la denominación de desastres como socio-naturales implica la evaluación del impacto en la organización social de las comunidades humanas afectadas y no sólo desde las características del fenómeno natural en sí. El trabajo realizado profundiza las consideraciones en torno al carácter histórico y político las emergencias.

A la luz de los acontecimientos en la zona andina de la provincia de Río Negro, podemos pensar que el reconocimiento de una emergencia como tal, en el espacio que nos ocupa, corre por vías estatales. La memoria social puede recordar con mayor o menor magnitud un determinado fenómeno, que con el paso de los años queda ligado a la anécdota y al folclore, sin que se lo vincule a la categoría de catástrofe, el evento aún desde la memoria, con el tiempo se inscribe en el paisaje y la idea de destino en tanto no haya sido mediado por el reconocimiento institucional.

La valoración estatal, por otro lado, parece acotada a ciertos parámetros de reconocimiento que se pueden ligar a lógicas que han estructurado el Estado nacional y provincial, donde la xenofobia y el racismo están presentes (Adamovsky, 2009). El reconocimiento de la emergencia, en una forma tan desigual como la presentada, da cuenta de prácticas de ciudadanía diferenciadas, donde la mera pertenencia a una zona específica implica la falta de consideración al reconocimiento local sobre el impacto de un determinado fenómeno.

Los sesgos valorativos se eclipsan en el apelativo al paisaje como responsable de las contradicciones. Las formas socio-económicas que se diseñan para la posibilidad del sostenimiento de las comunidades que habitan la región operan, también, en los escenarios de emergencia, como matriz de la resiliencia local, que una y otra vez se omite en las tramas legislativas.

La zona andina, en este escenario, aparece con otro sesgo. Si bien ha en los últimos años se reconocen problemas productivos, los mismos se acotan a dificultades rurales, muy cercanas a la idea de tragedia permanente a la que aludíamos antes. En contra de esta visión, el paisaje andino, vinculado a la dinámica urbana de las ciudades que han crecido en ese espacio (sobre todo El Bolsón y Bariloche), aparece como una resolución en sí mismo, un freno a cualquier mal, no importa cuál sea la cantidad de precipitaciones o las dificultades ambientales, la tragedia y la emergencia no parecen posibles en los términos de la legislación.

Desde esta mirada, la figura de la emergencia en la política rionegrina se observa como resultante de una política previa, desde la cual se reconoce más o menos la situación de catástrofe. Los permisos para dar o no cuenta de la gravedad que un determinado fenómeno significa para una población se vinculan a trabas estructurales, que están en la base misma de la edificación provincial. Los términos de las emergencias parecen escribirse en línea directa con la inversión de infraestructura. Espacios y personas visibles e invisibles se cruzan en el mapa provincial en un relato donde aún no es claro que la idea de emergencia se proyecte en forma equivalente en todo el territorio.

Tal vez el desafío sea dar cuenta de este carácter político de la emergencia para avanzar en la necesidad de salir del imaginario de la permanencia en el territorio que nos ocupa.

## Referencias

- Adamovsky, Ezequiel. (2009). *Historia de la clase media Argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*. Buenos Aires: Planeta.
- Alonso, Ana María. (2009). Roca, antes y después de los aluviones. Diario Río Negro. Recuperado 20/11/2015 <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/08/31/imprimir.1251721335.php>
- Bonetto de Scandogliero, María Susana y Martínez Fabiana. (1993). *Las palabras de Menem: representaciones neoliberales en el discurso nacional populista*. Anuario. Recuperado 15/11/2015 <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cijs-unc/20110521103103/sec1005.pdf> 1-30
- Borón, Atilio. (Dir) (1995). *El experimento neoliberal de Carlos Saúl Menem*. Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto.
- Coronato, Fernando. (2010). *El rol de la ganadería ovina en la construcción del territorio de la Patagonia*. (Tesis doctoral). Escuela Doctoral ABIES: Agricultura, Alimentación, Biología, Medio ambiente y Salud. Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement. Agro Paris Tech. FR
- Ferrero A. y Gargantini D. (2003). El riesgo como oportunidad. *INVI* (Boletín 47), 72-78.
- Kessler, Gabriel. (2014) *Controversias Sobre La Desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lara, L.E.; Naranjo, J.A.; Moreno, H. (2004). Rhyodacitic fissure eruption in Southern Andes (Cordón Caulle; 40.5°S) after the 1960 (Mw:9.5) Chilean earthquake: a structural interpretation. *J. Volcanol. Geotherm. Res.* (138), 127-138.
- López, Silvana. (2014). *Establecimiento de la Estación Experimental Regional Agropecuaria INTA Bariloche en la formación de la provincia de Río Negro (1958-1976)*. (Tesis de Licenciatura en Historia). Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.
- Maletti, Fernando. (2011). Carta Pastoral acerca de la campaña "Un fardo para mi hermano" en tiempos de Misión Bíblica Familiar Diocesana. Conferencia Episcopal Argentina. [Recuperado 24/11/2015]: <http://www.episcopado.org/portal/component/k2/item/539-carta-pastoral-acerca-de-la-campana-un-fardo-para-mi-hermano-en-tiempos-de-mision-biblica-familiar-diocesana.html>
- Müller, Alberto. (Dir.). (2002). El desmantelamiento del Estado del Bienestar en la Argentina. Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina. *Cuaderno del CEPED*, (6). Argentina: UBA.
- Núñez, Paula. (2012). Economías de pequeña y micro escala en San Carlos de Bariloche, el potencial invisible. En *Actas III Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas*. Esquel: UnPat.
- Núñez, Paula y Conti, Santiago. (2015). El paisaje vivido y los gradientes de ciudadanía. Una reflexión desde la ecología política. En *Barelli et al.* (Ed.), *Fronteras conceptuales / Fronteras patagónicas*. Argentina: IIDYPCA – UNRN. En prensa.
- Núñez, Paula y López, Silvana. (2015). La territorialización de la nor patagonia, el caso de Río Negro en la segunda mitad del Siglo XX. *Cuadernos Geográficos*. En prensa.
- Poder Ejecutivo de Río Negro. Secretaría de Planeamiento Río Negro (1973). *Plan trienal de gobierno 1974-76*. Viedma: Gobernación de la Provincia de Río Negro.
- Rapoport, Mario. (2010). *Las Políticas Económicas de la Argentina. Una Breve Historia*. Buenos Aires: Editorial Booket.
- Romero Aravena, Hugo, Fuentes Catalán, Claudio y Smith Guerra, Pamela. (2010). Dimensiones geográficas territoriales, institucionales y sociales del terremoto de Chile del 27 de febrero del 2010. *Cuadernos de Geografía*, (19), 137-152.
- Romero Toledo, Hugo, Romero Aravena, Hugo y Toledo Olivares, Ximena. (2009). Agua, Poder y Discursos: Conflictos Socioterritoriales por la construcción de centrales hidroeléctricas en la Patagonia Chilena. *Anuario de Estudios Americanos*, 66 (2), 81-103.
- Salas Serrano, Julián. (2007). Vulnerabilidad, pobreza y desastres 'socionaturales' en Centroamérica y El Caribe. *Informes de la Construcción*, 59 (508), 29-41.
- Sepúlveda, F., Lahsen, A., Bonvalot, S., Cembrano, J., Alvarado, A. y Letelier, P. (2005). Morpho-structural evolution of the Cordón Caulle geothermal region, Southern Volcanic Zone, Chile: Insights from gravity and <sup>40</sup>Ar/<sup>39</sup>Ar dating. *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 148 (1-2), 165-189.
- Singer, B. S., Jicha, B. R., Harper, M. A., Naranjo, J. A., Lara, L. E. y Moreno, H. (2008). Eruptive history, geochronology, and magmatic evolution of the Puyehue-Cordón Caulle volcanic complex, Chile. *GSA Bulletin*, 120 (5-6), 599-618.
- Trejo Barajas, Deni (Ed.). (2012). *Los desiertos en la historia de América. Una mirada multidisciplinaria*. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / Universidad Autónoma de Coahuila.

**Leyes y Decretos:**

- Decreto Provincial Nº 29 de 11/01/1970 Declaración del estado de emergencia sanitaria al Distrito 3 Zona Sanitaria Norte.
- Decreto Provincial Nº 125 de 06/02/1970.
- Decreto Provincial Nº 277 de 07/05/1971 Modificación Presupuesto General año 1971.
- Decreto Provincial Nº 1150 de 20/11/1972 Creación de Comisión Especial de Emergencia en la Línea Sur.
- Decreto Provincial Nº 1210 de 30/11/1972 Creación de Comisión Mixta de Emergencia Económica y Social de la Provincia de Río Negro.
- Decreto Provincial D Nº 1356 de 29/12/1972.
- Decreto Provincial Nº 17 de 10/01/1973 Comisión Mixta de Emergencia Económico Social.
- Decreto Provincial Nº 728 de 29/07/1997 Declaración del Estado de Emergencia para las Zonas de El Bolson, El Manso y El Foyel.
- Decreto Provincial Nº 1288 de 06/10/1997 Declarando el Estado de Zona de Emergencia Agropecuaria a los Parajes El Manso y El Foyel del Departamento de Bariloche por lluvias e inundaciones.
- Decreto Provincial Nº 229 de 16/03/1999 Declara Zona de Emergencia a los Productores de los Departamentos Bariloche y Pilcaniyeu.
- Decreto Provincial Nº 1460 de 26/10/2000 Declaracion de estado de emergencia y desastre agropecuario en los Departamentos de Bariloche, Ñorquinco, Pilcaniyeu, 25 de Mayo, El Cuy, 9 de Julio y Valcheta.
- Decreto Provincial Nº 715 de 30/06/2003 Declarando en Estado de Emergencia a los productores de los Departamentos de Avellaneda, Conesa, Pichi Mahuida, Pilcaniyeu y Ñorquinco.
- Decreto Provincial Nº 1085 de 28/12/2009 Asigna los aportes del Tesoro de la Nación, otorgados por Resolución Nº 1262/09, y Nº 1389/09, del registro del Ministerio del Interior de la Nación al Ministerio de Producción de la Provincia de Río Negro, para su afección a la emergencia agropecuaria por sequia y cenizas de la erupción del volcán Chaitén.
- Decreto Provincial Nº 468 de 07/06/2011 Ratifica el Convenio Nº 537/10 para implementar medidas de mitigación de Emergencia Agropecuaria celebrado entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, representado por el Señor Ministro, Don Julián Andrés DOMINGUEZ y el Gobierno de la Provincia de Río Negro.
- Decreto Provincial Nº 497 de 08/06/2011 Declara la Emergencia Agropecuaria y Socio Económica, por la erupción del volcán Puyehue en la Republica de Chile, que produce material piroclastico cenizas volcánicas en los Departamentos de: Adolfo Alsina, San Antonio, Valcheta, 9 de Julio, 25 de Mayo, Ñorquinco, Bariloche, Pilcaniyeu, El Cuy, General Roca, Avellaneda, Pichi Mahuida y Conesa.
- Decreto Provincial Nº 1543 de 13/10/2011 Emergencia y/o Desastre Agropecuario por el fenómeno de ceniza y sequia, a los productores apícolas rionegrinos afectados en todo el territorio de la Provincia.
- Decreto Provincial Nº 218, Nº 272, Nº 423, Nº 424, Nº 425, Nº 426, Nº 247.
- Decreto Provincial Nº 337.
- Decreto Provincial Nº 762, Nº 427, Nº 371, Nº 248, Nº 338.
- Decreto Provincial Nº 1078.
- Decreto Provincial Nº 1401, Nº 1402.
- Decreto Ley Provincial D Nº 13 de 23/11/1972.
- Ley Nº 614 Creación de la Comisión para el "Operativo Emergencia Línea Sur".
- Ley Nacional Nº 18530 de 1970.
- Ley Nacional Nº 18700.
- Ley Provincial I Nº 592.
- Ley Provincial M Nº 4664.