

DESARROLLO TERRITORIAL Y AJUSTE ESPACIAL. LA DIFÍCIL RELACIÓN ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PLANIFICACIÓN “PRIVADA” EN EL NORTE DE SANTA CRUZ

Alejandro Schweitzer

INTRODUCCIÓN

La Patagonia Austral es un espacio periférico y de poblamiento reciente, con escasa densidad de población y de su sistema urbano y dinámicas migratorias muy fuertes, y con un medio natural frágil en su diversidad aunque con un significativo potencial. Las actividades económicas, la oferta de servicios y las condiciones para la reproducción de la población se asientan en la valorización de recursos naturales distribuidos desigualmente. Estos recursos se encuentran, en la actualidad, crecientemente afectados por la debilidad de las políticas de manejo. Por ejemplo, en el caso de los usos extractivos no renovables –principalmente de los hidrocarburos–, las tecnologías actuales y los criterios de rentabilidad aplicados por las empresas del sector han llevado a una disminución de los recursos disponibles. En cuanto a la minería, un sector en expansión, si bien los yacimientos que actualmente están en explotación tienen reservas que no superan los diez años, hay nuevas exploraciones y se prevé la ampliación de la actividad.

En las páginas que siguen se presenta, en primer lugar y someramente, el enfoque del desarrollo territorial en su relación con las políticas públicas, colocándolo enseguida en el marco del actual escenario mundial de disputa por los recursos naturales. En segundo lugar, se describen las estrategias de los grupos dominantes, del Estado y de sociedades regionales en el área de estudio, así como las relaciones que se establecen entre los mismos, trabajando desde distintas escalas. Y en tercer lugar, se exponen, a manera de conclusión, escenarios

El presente artículo es resultado de una revisión del texto de la ponencia titulada "Otra Patagonia Austral es posible. Proyectos de territorio entre la emergencia y la urgencia", presentada en el IV Seminario Internacional de Ordenamiento del Territorio realizado en Mendoza en 2007. En este artículo el estudio se centra en las dinámicas territoriales en marcha en el Golfo San Jorge y en particular en el norte de la Provincia de Santa Cruz.

Alejandro Schweitzer pertenece al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-Universidad Nacional de la Patagonia Austral (Unidad Académica Río Gallegos). E-mail: schweitz@uarg.unpa.edu.ar, alejandro.schweitzer@gmail.com

posibles de desarrollo territorial resultantes de las alternativas de resolución de las relaciones conflictivas entre los citados actores en el espacio del Golfo San Jorge y el norte de la Provincia de Santa Cruz en particular.

EL ENFOQUE DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Los estudios y debates en torno al concepto de desarrollo son demasiado numerosos como para intentar resumirlos; además, tampoco es objetivo de este trabajo hacer un tratamiento específico del tema.

Sintéticamente, podemos señalar que dicho concepto de desarrollo –término utilizado por primera vez por el presidente de los Estados Unidos Harry Truman en 1949 (Wackermann, 2005) asociado con crecimiento económico– tiene origen en la biología y nos habla de los cambios entre estados sucesivos de un ser, proceso en el cual cada uno de esos estados es más complejo que el anterior. El término no sólo fue importado por las ciencias económicas; también fue recogido, criticado y reformulado desde diferentes disciplinas, enfoques, ideologías y escuelas, de manera tal que en la actualidad coexisten distintas aproximaciones al mismo.

Desde los años 50, las teorías del desarrollo buscaron identificar las condiciones sociales, económicas y políticas necesarias para apuntar al desarrollo humano y al crecimiento económico sostenido, asociando desarrollo social y desarrollo económico y avanzando, desde 1987 y más aceleradamente en los noventa, hacia el concepto de desarrollo sustentable, dejando de lado, al mismo tiempo, la concepción biológica de las etapas sucesivas.

Por otra parte, y a efectos de avanzar en el enfoque del desarrollo territorial, es necesario también definir al espacio no sólo como dimensión geográfica sino también como ámbito de resolución de conflictos entre grupos sociales. En este sentido, el territorio es testimonio de una apropiación social, económica, ideológica y política del espacio por grupos que se dan una representación particular de ellos mismos, de su historia y de su singularidad. En una síntesis muy apretada, podemos afirmar que el territorio expresa y es resultado de relaciones entre grupos sociales presentes en un espacio geográfico concreto y en un tiempo determinado.

Apuntes en torno al enfoque

De acuerdo con lo formulado precedentemente, podemos coincidir en que el ordenamiento del territorio es resultado de acciones voluntarias y reflexivas de una sociedad sobre el espacio geográfico (en el nivel local o regional), acciones que apuntan a desarrollar un determinado proyecto de territorio (Alvergne y Taulelle, 2002; Lajarge y Roux, 2007) teniendo en cuenta las condiciones de

realización del mismo y las formas de organización de la producción, la distribución y el consumo que esa sociedad aspira a darse a lo largo del tiempo.

En este caso –y, en general, en el de las políticas públicas hacia los territorios que son potestad exclusiva del Estado en sus distintos niveles– es de esperar que las orientaciones de las acciones de ordenamiento del territorio expresen las correlaciones de fuerzas cristalizadas en el momento de la toma de decisiones por parte del Estado.

Si acordamos con las definiciones de territorio y de proyecto de territorio aquí planteadas así como con la noción de desarrollo que hemos considerado, podríamos sostener que una alternativa de desarrollo territorial de signo progresista correspondería a la atención de las necesidades básicas y de las condiciones de reproducción de las sociedades, evitando y resolviendo conflictos de usos entre actividades, de manera de asegurar la sostenibilidad del territorio tanto en sus recursos naturales como en sus poblaciones, dando preeminencia a los actores regionales por sobre los externos, a fin de reforzar las territorialidades y proyectos de territorio regionales, en el marco de la integración regional y a escala nacional y provincial. Pero, como se verá más adelante, esta es sólo una alternativa entre tantas.

La formulación realizada en estos párrafos sirve de base –en el momento actual de avance de investigaciones en marcha– para poner en discusión conceptos tales como el de desarrollo sustentable, que prioriza la conservación de los recursos y el hacer frente al problema del cambio climático (sin duda, cuestiones fundamentales de alcance mundial) pero que no considera con el mismo nivel de interés el aprovechamiento de las potencialidades para resolver otros grandes problemas como, por ejemplo, el de la seguridad alimentaria o el de la disminución de las desigualdades en el acceso al poder, la riqueza y la cultura.

Por otro lado, esta formulación también podría servir de base para avanzar en determinados aspectos del enfoque de desarrollo territorial en relación con otras aproximaciones, como la del desarrollo local (muchas veces tomado como sinónimo de desarrollo territorial), la del desarrollo rural o la del desarrollo endógeno, o incluso con ciertos enfoques relacionados, como el del planeamiento estratégico, cuestiones que podrían ser objeto de futuros artículos.

DINÁMICAS MUNDIALES Y “PRODUCCIÓN DE TERRITORIO” EN ESPACIOS PERIFÉRICOS

Nociones como las de “ordenación espacio-temporal” o “ajuste espacial” de David Harvey, así como los significativos aportes de Samir Amin en torno al desarrollo desigual, permitirían complementar la explicación de los procesos de producción de territorios en espacios periféricos, como es el caso de estudio en la Patagonia Austral.

La noción de la ley del valor mundializada (Amin, 2001 y 2005) explica de qué manera se realiza la transferencia de plusvalor de los países periféricos a los centrales reproduciendo fenómenos de polarización. El autor parte de la corroboración de la coexistencia de la libre movilidad e integración de los mercados de capitales y mercancías con severas restricciones en la circulación y, por lo tanto, con una casi total ausencia de integración de la fuerza de trabajo en un mercado mundial, en momentos en que las técnicas para producir bienes destinados al mercado global también se encuentran mundializadas. Este es el planteo que subyace al enfoque de Amin sobre el intercambio y el desarrollo desiguales.

En este marco, la exportación de capitales del centro a la periferia sería motivada por la búsqueda de una tasa de ganancia mayor aprovechando esta simultaneidad entre mundialización de tecnología moderna, mercados de capitales y mercancías y fragmentación del mercado de trabajo.

Por su lado, David Harvey señala que una de las consecuencias de la “aniquilación del espacio por el tiempo” es el “impulso permanente de transformación de la escala geográfica en que se define la actividad capitalista”. De esta afirmación derivan conceptos como el de ajuste espacial (Harvey, 2001) y, posteriormente, el de ordenación (fijación) espacio-temporal como motores del desarrollo geográfico desigual. En este sentido, la expansión geográfica permitiría el acceso a reservas latentes de mano de obra; pero, fundamentalmente (al menos en lo que interesa a la argumentación de este artículo), la exportación de capital productivo para crear o acceder a nuevos recursos en otros espacios permitiría compensar temporalmente la tendencia a la baja de la tasa de ganancia. Este no es un argumento nuevo, pero una de las consecuencias fundamentales es que “toda movilidad geográfica requiere infraestructuras espaciales fijas y seguras para funcionar efectivamente” (Harvey, 2004). El autor concluye, por lo tanto, que “la capacidad de dominar el espacio (de su aniquilación por el tiempo) implica la producción de espacio”. Si este es el sentido de la expansión geográfica y permanente del capital, existiría por lo tanto una inestabilidad crónica en las estructuras espaciales inmovilizadas, implicando reordenamientos territoriales en caso de expansión sobre espacios previamente equipados y, finalmente, una desvalorización en caso de reducirse la dinámica de las actividades para las cuales fue instalado o de no encontrarse otra finalidad.

Es aquí donde se enlazan estos argumentos con la formulación en torno al desarrollo territorial y los proyectos de territorio tal cual son expuestos en el presente artículo y donde se percibe la importancia de estudiarlos en escenarios como el de los espacios dependientes de la dotación en recursos naturales y de distintas estrategias de valorización de los mismos, como es el caso de la Patagonia Austral.

PROYECTOS DE TERRITORIO EN LA PATAGONIA AUSTRAL

En el escenario actual, donde la hegemonía mundial se decide, entre otros factores, por el acceso, el control y la explotación de recursos naturales, las mejoras en la accesibilidad a los mismos introducirá profundas modificaciones en el espacio de la Patagonia Austral, acelerando su incorporación a dinámicas mundiales de las cuales ya está formando parte hace décadas pero que actualmente sufren fuertes aceleraciones.

En un trabajo presentado en 2002, en el cual se analizaban las fases del despliegue de dinámicas mundiales sobre espacios centrales del MERCOSUR y luego su expansión hacia nuevos territorios hasta ahora periféricos o semi-periféricos como la Patagonia Austral, se planteaba como una de las posibilidades el fortalecimiento de las estrategias de control de territorios y securitización de flujos, que llevaría a una fase de fragmentación de los espacios nacionales en función de objetivos más o menos implícitos de apropiación de territorios (Schweitzer, 2002).

La dinámica de las actividades económicas dominantes en la Patagonia y, en general, en espacios periféricos está determinada por el escenario internacional donde, desde hace más de una década, se libra una serie de guerras por el control de acceso y captura de fuentes de recursos naturales, en las que, si bien los protagonistas son las grandes empresas trasnacionales con sede en Europa y los Estados Unidos, en los últimos años ingresan nuevos actores, como las empresas públicas rusas y particularmente chinas.

En este escenario conflictivo se encuadra también la crisis financiera en marcha, asociada al precio de los energéticos y que lleva al debilitamiento del dólar frente al euro –en el caso de las políticas monetarias de los países exportadores de petróleo– y frente al yuan –en lo que hace a las producciones manufactureras chinas.

Esta crisis financiera deriva en dos movimientos de expansión de inversiones materiales –productivas, sociales–, que extraen recursos financieros y los convierten en capital. Por un lado, los países productores y exportadores de petróleo y gas, beneficiados por el aumento del precio del petróleo, aplican sus ganancias al desarrollo interno tanto económico como social. Por otro lado, los grandes países tenedores de dólares –entre otros, China e India–, en el marco del descenso del valor de esa moneda, implementan la estrategia de profundizar las inversiones productivas y expandir sus propias empresas minero-energéticas.¹ En el plano financiero, esta salida del dólar no sería hacia el euro sino hacia algo más material: el oro y la plata (Jalife-Rahme, 2007).

1 Un ejemplo reciente de esta expansión de capitales chinos e indios en el continente africano y en América Latina es la fuerte presión de capitales estatales de ambos países para la firma de un contrato de explotación de la mina de El Mutum, en Bolivia. La propuesta china incluía la construcción de una vía férrea para unir el oriente boliviano con occidente y la reactivación del puerto peruano de Tacna. Finalmente, la explotación resultó adjudicada a la empresa Jindal Steel de la India.

Estaríamos, por lo tanto, frente a un nuevo escenario de expansión geográfica. En nuestra región, y en una primera aproximación, se identifican al menos dos proyectos de territorio en pugna.

EL ÁREA DE ESTUDIO: LA CUENCA DEL GOLFO SAN JORGE

La Cuenca del Golfo San Jorge es una de las áreas más complejas de la Patagonia Austral en lo que hace a las dinámicas de la actividad extractiva de gas y petróleo, a la pesca y a la proyección regional de Comodoro Rivadavia, “capital económica” y polo de comercio y servicios, cuya área de influencia se extiende desde la Cordillera y algunos centros de Chile hacia el litoral atlántico, y desde el centro de la Provincia del Chubut hasta localidades como San Julián, Gobernador Gregores o Los Antiguos en la Provincia de Santa Cruz.

Desde las primeras actividades de la Dirección de Explotación de Petróleo de Comodoro Rivadavia en 1910, la llegada a la región de empresas petroleras privadas en 1915 y la fundación en 1922 de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, el Golfo San Jorge sufrió un fuerte proceso de estructuración territorial, a punto tal de cristalizar en una entidad política diferente: la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, entre 1944 y 1955.

Si bien los aportes de estudios sobre los procesos relacionados con las dinámicas hidrocarburíferas en la región son significativos, casi no existen trabajos que apunten a estudiar la configuración espacial de esta región. Pero no es aquí donde se va a tratar de saldar esta deuda.

La expansión de la actividad extractiva de petróleo y gas se dio bajo una modalidad que podría asimilarse a la de un frente minero-energético. Este frente se desarrolló, en un primer momento, a partir del núcleo de Comodoro, que contaba con instalaciones portuarias y luego cabecera de ductos. Hasta 1944 la explotación se encontraba centrada en ese único polo.

El descubrimiento y habilitación de nuevos yacimientos en dirección oeste y sur provocaría hacia 1960 la pérdida del carácter de enclave mediante la incorporación progresiva del conjunto de la cuenca.

Si en la Provincia del Chubut la actividad petrolera permanecerá centrada en torno a este único centro con una expansión hacia el oeste que se limita a Pampa del Castillo y sólo recientemente se retomará el avance hacia el oeste en el marco de la puesta en explotación de áreas revertidas, en la Provincia de Santa Cruz la estructuración del espacio petrolero del Golfo San Jorge será lineal.

En Chubut, el proceso de expansión este-oeste acompañado por la diversificación de la oferta de servicios y comercio, aún orientados a satisfacer la industria y la población vinculadas al petróleo, se reproduce en forma de un corrimiento en el eje Comodoro Rivadavia-Caleta Olivia-Cañadón Seco-Pico Truncado (en este caso se suma la extracción de gas desde 1946)-Koluel Kayke-

Las Heras. Si bien en Las Heras ya se había encontrado petróleo en 1936, la explotación recién se inicia en los años 60.

La privatización, en 1990, de las áreas centrales explotadas por YPF, sumada a la ampliación de las concesiones en marcha desde mediados de la década del 80 –por las cuales la empresa estatal se quedaba con las áreas marginales– y, finalmente, a la concesión de estas áreas durante los años 90, diseñará un nuevo mapa de la cuenca.

En la década del 90, esta cuenca se transforma en un espacio de creciente conflictividad social, particularmente en Las Heras, donde, a la baja del poder adquisitivo y, en menor medida, del nivel de INBI del norte de la Provincia de Santa Cruz, se agrega la pérdida de fuentes de empleo. A estas consecuencias sociales se les suman las derivadas de la retirada del Estado respecto de la regulación y control de la actividad, con implicaciones tanto financieras –en el ámbito del manejo de la renta– como ambientales –por el escaso control de los impactos de la actividad sobre el medio natural.

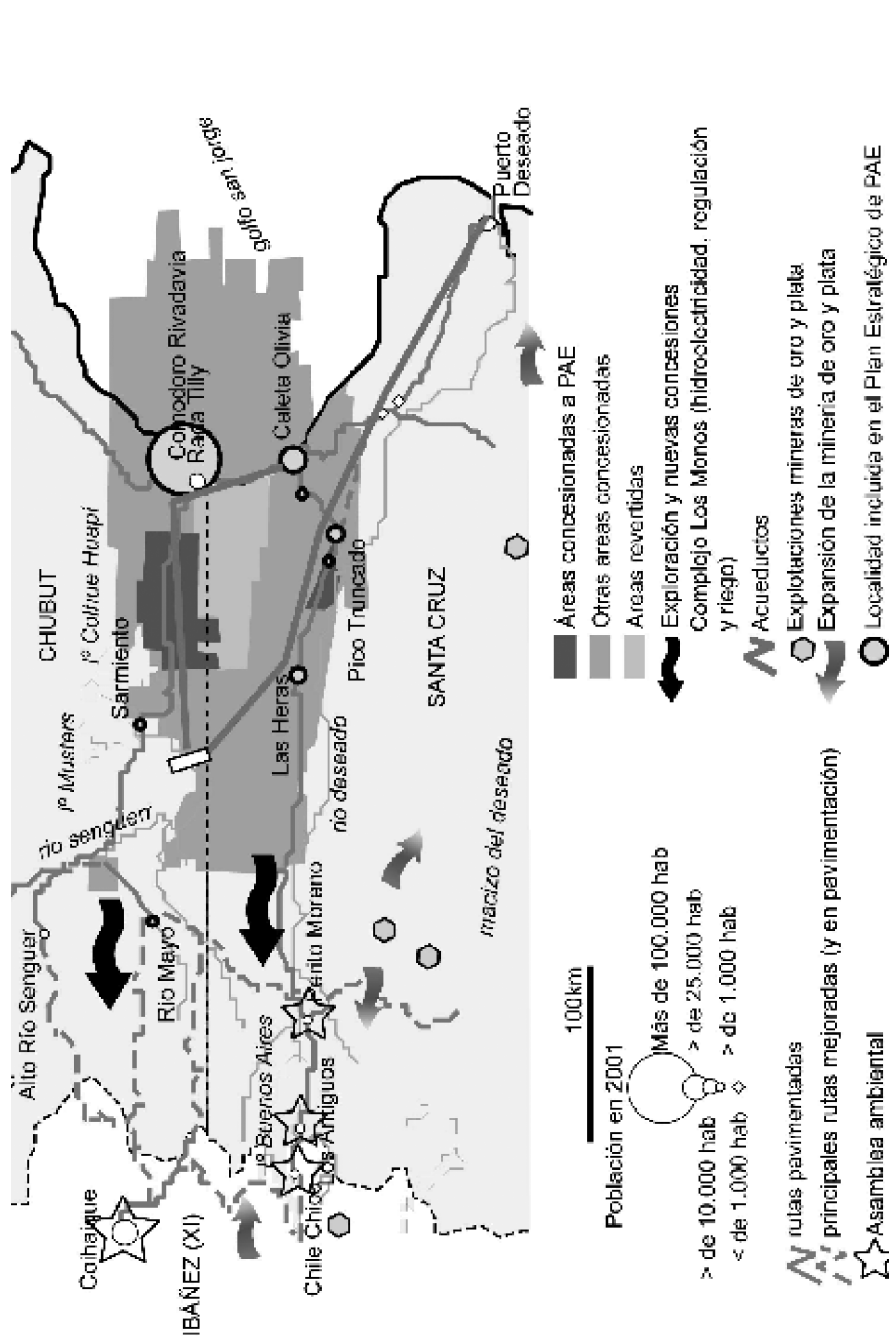
A inicios del nuevo siglo, en el marco de una aceleración de las actividades extractivas, las áreas de exploración hidrocarburífera sobrepasan la Ruta Nacional 40 hacia la cordillera a la altura del límite interprovincial, como es el caso del sector de Pampa Guenguel.

La “frontera petrolera” que nació en Comodoro Rivadavia, por un lado, se aproxima actualmente a la localidad de Perito Moreno a lo largo del eje que venía expandiéndose desde Caleta Olivia y, por otro lado, siguiendo la Ruta 18, se dirige hacia el norte en dirección al lago Musters y a la localidad de Río Mayo, en Chubut.

EL PROYECTO DE TERRITORIO DE PAN AMERICAN ENERGY

En el escenario descrito, la estrategia de empresas petroleras como Pan American Energy (PAE) puede estar preanunciando un nuevo proyecto de territorio. Esta empresa posee concesiones en ambas provincias. Se trata del área Cerro Dragón, de 3.477 km², al oeste de Comodoro Rivadavia, hacia el sur de Chubut y atravesando la frontera con Santa Cruz, vecina de SIPETROL y REPSOL-YPF. De esta área, 380 km² corresponden a la Provincia de Santa Cruz y abarcan dos zonas de concesión colindantes con REPSOL-YPF y OXY (véase el Mapa 1): Koluel Kayke y Piedra Clavada, con aproximadamente 130 km² y 90 km² respectivamente. A diferencia de Cerro Dragón en Chubut, en la Provincia de Santa Cruz las dos concesiones se sitúan debajo del área urbana de localidades como Pico Truncado y Las Heras. En Koluel-Kayke –que cuenta con 130 habitantes– existen más de 100 pozos en explotación en el área amanzanada y ocupada por viviendas. En Las Heras –otro caso situado encima de una “laguna de petróleo”– la cantidad de pozos en operación en el área urbana y sus cercanías supera los 1500.

Mapa 1



A mediados de 2007, diez años antes del vencimiento de la concesión, la empresa propuso a las provincias de Chubut y Santa Cruz extender la concesión por treinta años más, hasta 2047, con el compromiso de ejecutar obras de infraestructura que originalmente estaban previstas en las bases de la concesión otorgada durante el gobierno de Carlos S. Menem en 1992 y que no fueron realizadas.

No viene al caso detallar las numerosas movilizaciones y manifestaciones, colectas de firmas y presentaciones de amparo ambiental, entre otras medidas adoptadas por amplios sectores sociales de la región que se opusieron a este acuerdo, oposición fortalecida por el hecho de que los términos del mismo se mantienen aún hoy en secreto. Lo que sí es importante remarcar es que, a pesar de estas acciones y de las disposiciones judiciales adoptadas en Chubut, la propuesta ya cuenta con la aceptación de los gobiernos de ambas provincias.

La estrategia de la empresa Pan American Energy fue más allá de la mera propuesta de prórroga: llegó a formular un proyecto de territorio más o menos explícito.

Desde 2006, promovidos por equipos de consultores contratados por PAE, se llevan adelante talleres de planeamiento estratégico en las localidades del conjunto de la cuenca, aun en áreas donde la empresa no cuenta en principio con áreas en explotación.

En los hechos y en los papeles esta iniciativa tomó la forma (y el título) de Programa Territorial del Golfo San Jorge, impulsado y desarrollado por la empresa Pan American Energy y las fundaciones Metrópoli y FINES.² En estos talleres locales participaron fundamentalmente equipos técnicos y políticos de ocho localidades del norte de Santa Cruz y del sudeste del Chubut, sin tener en cuenta que se trata de localidades pertenecientes a distintas provincias y trabajando sin participación de las autoridades de aplicación provinciales en materia de ordenamiento del territorio.

Por otra parte, las dos provincias, desde ese mismo año, impulsan un plan vinculado al aprovechamiento múltiple de Los Monos. Se trata de una iniciativa pública interprovincial, originalmente propuesta por un grupo de empresas constructoras y operadoras españolas que habrían recuperado estudios previos realizados por Agua y Energía en décadas anteriores. En el marco del proyecto estarían participando, entre otros equipos, grupos de técnicos de universidades nacionales externas a la región.

2 Véase <http://www.golfosanjorge.com.ar>

En caso de formalizarse estas dos iniciativas, de acuerdo con el Artículo 124 de la Constitución Nacional, se estaría dando una contraposición: por un lado, se encuentra la iniciativa que –desde cada provincia y desde las escalas patagónica y nacionales hasta las provinciales– apunta a construir el Plan Estratégico Territorial Argentina 2016, en marcha desde 2005 e impulsado desde el Ministerio de Planificación; pero, por otro lado, los gobiernos de ambas provincias están tomando partido por las propuestas de un grupo de empresas privadas en lugar de plantearse una visión estratégica de mediano y largo plazo que redunde en la mejora de las condiciones de vida de la población y, en general, en el desarrollo territorial y sustentable.

En cuanto al campo de la actividad minera, en los últimos años también se expande la extracción de minerales metalíferos, particularmente oro y plata, la otra dupla que, junto con el petróleo y el gas, son objeto de disputa en el escenario mundial descrito en la introducción. La mayor parte de los yacimientos se implantan sobre formaciones del Macizo del Deseado, que tiene como vértices a las localidades de San Julián, Gobernador Gregores y Perito Moreno, hacia el sudoeste de la cuenca del Golfo San Jorge. Si bien gran parte de estas actividades es llevada a cabo por empresas mixtas con participación del Estado provincial, en general se trata de filiales locales de grandes empresas transnacionales.

El yacimiento de Huevos Verdes, de Minera San José, ya en explotación, y otros cuatro emprendimientos en proyecto situados en los alrededores de la localidad de Perito Moreno y en los márgenes del río Pinturas, así como las explotaciones y la instalación de plantas de tratamiento del lado chileno, en todos los casos con utilización de cianuro, llevaron en 2006 y particularmente en 2007 a la constitución de asambleas ambientales en las localidades de Perito Moreno, Los Antiguos, Chile Chico y, en el caso de Coyhaique y Puerto Aysén, a la movilización no sólo contra la minería de oro con productos contaminantes sino también contra la construcción de cuatro represas hidroeléctricas sobre ríos alimentados por áreas compartidas entre la Argentina y Chile, dado que nacen en el Lago Carrera-Buenos Aires.³

Asimismo, en 2007 se conformó una coordinadora binacional de asambleas que ya lleva realizados dos encuentros así como movilizaciones conjuntas, presentaciones ante las cancillerías de los dos países y, en el caso de la Provincia de Santa Cruz, un proyecto de ley para que sea declarada libre de cianuro.⁴

3 Una exposición en detalle sobre la situación en el lado chileno a fines del siglo xx e inicios del presente se encuentra en Grenier, 2003.

4 Véase www.asamblea-ambiental.blogspot.com. Ya se ha prohibido la minería con uso de cianuro en las siguientes provincias argentinas: Chubut (2003), Río Negro (2005), Tucumán, La Rioja y Mendoza (2007). Lo mismo ha ocurrido en diversos lugares del mundo: en Turquía (1997), en la República Checa (2000), en Nueva Gales del Sur –Australia– (2000), en el Municipio Cotacachi –Ecuador– (1998), en el Estado de Montana (1998) y los condados de Gunnison (2001), Costilla (2002) y Summit (2004) del Estado de Colorado –EE.UU.–, en la República de Costa Rica (2002), en la República de Alemania (2002).

Sobre estos espacios también comienzan a operar procesos asociados a la construcción del aprovechamiento múltiple de Los Monos. La represa de Los Monos incluye objetivos de generación de energía, regulación del Río Senguerr y construcción de un acueducto hacia Las Heras, Pico Truncado y de allí a Puerto Deseado. A este acueducto se suma la llegada del sistema energético integrado nacional, por lo que es de esperarse que desde las dos provincias se pongan en marcha sendos proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos con fines no sólo de consumo o riego humano sino también con la finalidad de agregar condiciones básicas para la implantación de empresas del sector industrial.

La situación descripta evidencia la coexistencia de niveles de conflictividad social, fuertes dinámicas demográficas y expansión del área de extracción de hidrocarburos conjugada con un horizonte de agotamiento de reservas (con las actuales tecnologías disponibles) y la llegada de proyectos como los de irrigación que podría cambiar el perfil productivo del área, generando nuevas demandas a los sectores públicos provinciales y locales en término de toma de decisiones, como ser el acompañamiento territorial de políticas sectoriales y en paralelo como anclaje territorial de las políticas de los distintos organismos de gobierno.

En síntesis, estas dinámicas se despliegan en un medio natural frágil en su diversidad y en un sistema de centros urbanos y de servicios todavía poco desarrollado y con dinámicas migratorias muy fuertes asociadas a actividades productivas asentadas en el aprovechamiento de recursos naturales crecientemente afectados por la debilidad de las políticas de manejo y sostenibilidad y de extractivos no renovables con reservas en disminución.

EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL ARGENTINA 2016 Y LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ: ¿OTRO PROYECTO DE TERRITORIO?

Hacia fines de 2005, y luego de muchas décadas de ausencia en la materia por parte del Estado nacional, cobró impulso desde el nivel central la realización de un plan de ordenamiento del territorio. En dos documentos que llevaron por título *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*, elaborados por el Ministerio de Planificación Federal (MINPLAN, 2004 y 2005), se planteaba la elaboración de un plan a partir de un modelo territorial deseado a ser construido desde las autoridades de aplicación en materia de ordenamiento del territorio del conjunto de las provincias argentinas. Se definieron objetivos y premisas y se realizaron talleres regionales y nacionales. El trabajo culminó a fines de 2006 con la elaboración del documento nacional, presentado públicamente recién el 25 de mayo de 2008.

El documento provincial, titulado *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para la Provincia de Santa Cruz, Primera Parte: Plan Estratégico Territorial*, es resultado del trabajo de equipo y la realización de talleres, entrevistas y rondas de consulta. El documento se divide en dos partes: la primera consta

de un prediagnóstico general de la situación del territorio provincial, sintetizado en el Modelo Territorial Actual; en la segunda parte se plasma una versión previa a discutir del Modelo Territorial Deseado.

Como resultado del proceso realizado en la provincia, surgieron una serie de propuestas de trabajo que terminarían en la formulación de un Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Dichas propuestas son: la creación del Sistema de Información Territorial de la Provincia de Santa Cruz en el ámbito de la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública; la realización de dos estudios de diagnóstico sectorial y territorial; y, finalmente, la elaboración de proyectos de ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Loteos y Usos del suelo, hasta el momento inexistentes en la Provincia de Santa Cruz.

En el documento de 2007 se realizó un primer ensayo de regionalización del espacio provincial sobre la base de áreas homogéneas en las dimensiones sociales, económicas y ambientales, como propuesta a ser debatida para una probable redistribución de jurisdicciones de organismos del sector público provincial y la modificación de la ley de municipalidades de manera de ampliar las áreas bajo jurisdicción de gobiernos locales, encuadrada en los mecanismos que deriven de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en elaboración.

En el marco de este plan de trabajo se identificaron dos áreas: el sector santacruceño comprometido en la Cuenca del Golfo San Jorge y el área de influencia de las localidades de Perito Moreno y Los Antiguos. En la primera de ellas se propuso como "línea de acción regional" apuntar a la reconversión del perfil productivo dominado actualmente por la actividad extractiva de petróleo y gas, mientras que en la segunda, donde se entrecruzan actividades minero-extractivas, turismo y fruticultura, entre otras, se planteó la necesidad de reforzar las redes de infraestructura y la conectividad en general para apuntar a un mayor desarrollo de los recursos renovables.

Los planes en marcha en 2007 y 2008 citados anteriormente buscarían reforzar la propuesta, llevando la discusión a todas las localidades de la Provincia. Sin embargo, las acciones emprendidas por empresas como la citada Pan American Energy no solamente terminan debilitando las posibilidades de concreción sino que, además, estarían condicionando fuertemente las posibilidades de alcanzar los objetivos planteados por la provincia, al proponerse la realización del Plan Estratégico Territorial del Golfo San Jorge por parte de las empresas cuando la provincia no cuenta aún con mecanismos regulatorios adecuados ni con autoridades de aplicación en escalas menores a la provincial.

HACIA UN PROYECTO ALTERNATIVO: OTRA PATAGONIA ES POSIBLE

De acuerdo con la problemática abordada y con la conceptualización propuesta respecto del proyecto de territorio, podría plantearse que difícilmente

alguna de las alternativas presentadas para la Cuenca del Golfo San Jorge garantice una mejora de las condiciones de vida de la población.

En caso de concretarse en los términos que se vislumbran, una vez más quedará postergada la posibilidad de construcción de un proyecto de territorio por parte de las sociedades regionales, una vez más el modelo territorial llegaría impuesto desde la alianza que plasmen Pan American Energy, las empresas mineras y la articulación entre estas y el Plan Estratégico Territorial provincial.

En el futuro estaremos una vez más viviendo un modelo de provincia y región primario-exportadora especializada en minería y energía. Si, además, tenemos en cuenta que este proyecto de territorio obedece a imperativos como los identificados en el actual escenario mundial, es de esperar la aceleración e intensificación en la extracción de recursos, tal como resulta del proyecto de territorio impulsado por Pan American Energy y las empresas mineras.

En conclusión, y retomando las primeras observaciones del presente trabajo, es el concepto oficial de desarrollo lo que está en cuestión, ya que se sigue asociando mecánicamente desarrollo a crecimiento, dejando lo cualitativo como subordinado a lo cuantitativo.

En este marco –pese a esta aparente nueva “derrota”–, resulta urgente modificar en el mediano plazo el perfil productivo de la región, para convertir este escenario de expoliación de recursos y rentístico –en el cual los beneficios se distribuyen rara y desigualmente en las escalas regionales y lo hacen, por lo general, en el exterior del país– en un territorio donde las sociedades regionales y locales tengan iguales condiciones de acceso a las infraestructuras, a los servicios de educación y de salud y una participación en los beneficios de las actividades que se asientan en el espacio en el cual deciden hacer su proyecto de vida. Estos objetivos deberían ser potenciados mediante iniciativas de ordenamiento y desarrollo territorial, lo que lleva a la necesidad de construir otro proyecto de territorio.

Sin dudas, los aportes que pretendemos concretar no alcanzan para apuntalar un nuevo proyecto para la región y sabemos que el mismo dependerá, al menos en lo que atañe a las políticas territoriales, de su apropiación por parte de las sociedades involucradas, del modelo espacial que exprese el proyecto que las mismas elaboren para su territorio y de las estrategias que pongan en práctica para llevarlo hacia los fines buscados.

BIBLIOGRAFÍA

ALVERGNE, CHRISTEL y FRANÇOIS TAULELLE (2002), *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, París, Presses Universitaires de France.

AMIN, SAMIR (2001), *Crítica de nuestro tiempo. A los ciento cincuenta años del Manifiesto Comunista*, México, Siglo XXI.

----- (2005), *El intercambio desigual. Cómo funciona el capitalismo*, Rafaela, H. Garerro Editor.

ASAMBLEA AMBIENTAL DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ, www.asamblea-ambiental.blogspot.com

GRENIER, PHILIPPE (2003), *Des tyrannosaures dans le paradis. La ruée des transnacionales sur la Patagonie chilienne*, París, L'Atalante.

HARVEY, DAVID (2001), *Spaces of capital. Towards a critical geography*, Nueva York, Routledge.

----- (2004), *O novo imperialismo*, São Paulo, Loyola.

JALIFE-RAHME, ALFREDO (2007), *El fin de una era. Turbulencias en la globalización*, Buenos Aires, Ed. Libros del Zorzal.

LAJARGE, ROMANÍ y EMMANUEL ROUX (2007), "Ressource, projet, territoire: le travail continu des intentionnalités", en HERVÉ GUMUCHIAN y BERNARD PECQUEUR, *La ressource territoriale*, París, Anthropos-economica.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (MINPLAN) (2008), *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*, Buenos Aires, MINPLAN.

PAN AMERICAN ENERGY-FINES-METROPOLI, *Programa Territorial del Golfo San Jorge*, en <http://www.golfosanjorge.com.ar>

SCHWEITZER, ALEJANDRO (2002), "La Patagonia, la crisis y el des-ordenamiento de los territorios", en *Párrafos Geográficos*, n°2 (editada en CD-ROM), Comodoro Rivadavia, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Instituto de Investigaciones Geográficas de la Patagonia (IGEOPAT).

----- (2007), "Otra Patagonia Austral es posible. Proyectos de territorio entre la emergencia y la urgencia", ponencia presentada en el IV Seminario de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo, noviembre.

SUBSECRETARÍA DE PLANEAMIENTO (2007), *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para la Provincia de Santa Cruz, Primera Parte: Plan Estratégico Territorial*, Río Gallegos, Consejo Federal de Inversiones-Subsecretaría de Planeamiento del Ministerio de Secretaría General de la Gobernación, Provincia de Santa Cruz.

WACKERMANN, GABRIEL (2005), *Géographie du développement*, París, Ellipses.

RESUMEN

La Patagonia Austral es un espacio periférico y de poblamiento reciente, con escasa densidad de población, en el cual las actividades económicas, la oferta de servicios y las condiciones para la reproducción de la población se asientan en la valorización de recursos naturales distribuidos desigualmente. Estos recursos se encuentran, en la actualidad, crecientemente afectados por la debilidad de las políticas de manejo. En el caso de la minería, se trata de un sector en expansión y, si bien los yacimientos en explotación tienen reservas que no superan los diez años, hay nuevas exploraciones y se prevé la ampliación de la actividad. La línea orientadora que se sigue en el presente artículo es producto de la evolución de actividades de investigación sobre las temáticas de las relaciones entre poderes y territorios, en particular en el campo del ordenamiento y el desarrollo territorial. En primer lugar, se presenta una aproximación al enfoque del desarrollo territorial y de proyecto de territorio en sus relaciones con las políticas públicas y en el marco del actual escenario mundial de disputa por los recursos naturales. En segundo lugar, se describen las estrategias de los grupos dominantes, centrándose en particular en la participación de Pan American Energy, y se analiza, asimismo, el papel del Estado y de las sociedades regionales en el área de estudio, así como las relaciones que se establecen entre los mismos, trabajando desde distintas escalas. A manera de conclusión, se exponen escenarios posibles de desarrollo territorial resultantes de las alternativas de resolución de las relaciones conflictivas entre los citados actores en el espacio del Golfo San Jorge y el norte de la Provincia de Santa Cruz en particular.

PALABRAS CLAVE

ORDENAMIENTO Y DESARROLLO
TERRITORIAL
RECURSOS NATURALES
ESPACIOS PERIFÉRICOS

ABSTRACT

Southern Patagonia represents a peripheral territory with recent settlement, low population density, in which most of economy, offered services and population reproductive conditions are based in a few natural resources, highly concentrated in certain regions of the territory. In recent years, these natural resources have been exposed to an increasing pressure of use, mainly due to inappropriate management policies. Mining, as an example, represents an activity in expansion. Even though actual exploitations have (declared) reserves for a maximum of 10 more years, several recent explorations might reveal the future growth of this sector. The main line of argumentation followed in the present article is based in results and discussions derived from academic investigation projects focused in territories and policies particularly associated with land management and land development fields. In first place, land development approach and territorial projects are discussed as well as their relationships with public policies in the context of world scenarios based in conflicts for its natural resources. In second place, strategies of dominant social and economic groups are described, with special emphasis in Pan American Energy. Also, the role of State and local societies in the study area are analyzed, as well as their relationships between them at different territorial scales. Finally, alternative land development scenarios and possible solutions to conflictive relationships between local actors are analyzed in Golfo San Jorge region, in northern Santa Cruz territories.

KEY WORDS

LAND MANAGEMENT
LAND DEVELOPMENT
NATURAL RESOURCES
PERIPHERAL TERRITORIES