

DESIGUALDADES REGIONALES Y DESARROLLO TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ, PATAGONIA AUSTRAL*

SCHWEITZER, Alejandro Fabián*

INTRODUCCIÓN

La Patagonia austral es un espacio periférico, de ocupación e incorporación relativamente reciente a los espacios nacionales argentino y chileno de los cuales es parte. Su población se asienta en un medio natural frágil en el cual las actividades económicas se asientan en el aprovechamiento de recursos naturales distribuidos desigualmente y en mayor parte no renovables. Cuenta a su vez con significativas potencialidades en recursos renovables apenas aprovechadas.

Con posterioridad a la crisis de fines de 2001 en Argentina se desarrollan en la región y particularmente en la provincia de Santa Cruz nuevas dinámicas migratorias a la par que se redespliegan actividades que sin ser nuevas se encontraban centradas en solo algunos lugares de estos espacios. Estas dinámicas ayudan a explicar las nuevas relaciones entre el sector público y privado y los mayores niveles de conflictividad social.

La línea orientadora sobre la cual se funda esta ponencia es producto de la evolución de actividades de investigación y transferencia de conocimientos en torno a las temáticas de las relaciones entre poderes y territorios, en el campo del ordenamiento y el desarrollo territorial, centrada particularmente en la Patagonia austral.

Teniendo en cuenta los procesos que llevaron a las actuales configuraciones territoriales de la región en el área de estudio, en los últimos años y en aproximaciones desde distintas escalas se intentará caracterizar en primer lugar las desigualdades regionales de la Provincia de Santa Cruz. En una segunda sección y tomando como punto de partida el análisis de las estrategias y articulaciones de los grupos dominantes, el Estado y sociedades se buscará exponer los proyectos de territorio en pugna en el espacio provincial para finalmente y a modo de conclusión plantear hipótesis sobre la evolución de las situaciones conflictivas y las resistencias desde las sociedades regionales, identificando escenarios en horizontes temporales relativamente cercanos.

1. LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ

La Provincia de Santa Cruz limita al norte con la Provincia del Chubut, al oeste con la Región XI de Aysén, al oeste y sur con la Región XII de Magallanes en Chile y al este con el Océano Atlántico. Junto a las provincias del Chubut y Tierra del Fuego integra la llamada Patagonia austral argentina. En su conjunto la región reunía en los últimos censos¹ una población de poco menos de un millón de habitantes, distribuida en alrededor de 750.000km².

Del lado argentino, a diferencia de lo que sucede del lado chileno, se dan porcentajes de población urbana mayores al 95%, valores superiores a las respectivas medias nacionales.

* Geografía de la América Latina en transformación política y social
* Investigador Adjunto del CONICET – Profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Unidad Académica Río Gallego, Río Gallegos, Santa Cruz, Argentina.

¹ 2001 en el caso argentino, 2002 en el chileno

Las desigualdades regionales en el espacio provincial pueden ser explicadas en primer lugar por las condiciones del medio natural y construido para la realización de actividades y el asentamiento humano. Por su lado y en segundo lugar, la historia regional permite identificar circuitos productivos que a lo largo del poco más de un siglo de ocupación efectiva por la Argentina, contribuyeron al desarrollo de las actividades, la ocupación efectiva, los asentamientos poblacionales y organización del territorio. En tercer y último lugar y como consecuencia de las consideraciones previas es posible identificar usos desiguales del espacio provincial, en términos de actividades, consolidación de centros poblados y equipamiento, que se sitúan en la base de las desigualdades en condiciones de vida de la población.

1.1 Las condiciones del medio biofísico para la realización de actividades y asentamiento de la población

Si bien son numerosos los estudios realizados sobre el territorio provincial tanto en lo relativo al medio natural como a sus asentamientos, son escasos los que ponen en relación ambas dimensiones del medio biofísico y realizan algún tipo de evaluación que no sea parte de un estudio de impacto.

Los escasos estudios que profundizan su análisis sobre las condiciones del medio para la realización de actividades y el asentamiento de la población datan por su lado de inicios de los años 80². En los mismos se evalúa la aptitud del medio natural y construido para la realización de actividades agrícolas de secano y bajo riego, ganadería, forestación, pesca, minería, turismo e industria, así como para el asentamiento de población.

Entre las variables que se consideran para tales evaluaciones se encuentran la existencia, accesibilidad, cantidad y tipo de recursos para realización de actividades productivas, las aptitudes térmica, edáfica, del recurso hídrico superficial y subterráneo, de la vegetación y el relieve, la ausencia de vientos y los riesgos sísmicos y de inundación. Asimismo se consideran la oferta de servicios públicos por los equipamientos, la provisión y cobertura en infraestructuras, las accesibilidades y conectividades determinadas por las redes de transporte y el sistema urbano regional en servicios comunitarios, comercio y administración pública entre otros (Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, 1984)..

De acuerdo a los resultados de estos trabajos, se considera que el espacio provincial en su conjunto cuenta con escasas condiciones favorables al desarrollo de actividades y el asentamiento de población. Estas condiciones pueden separarse analíticamente en tres grupos.

En primer lugar se encuentra el de los recursos naturales no renovables o no reproducibles por su singularidad, que dependen tanto de las accesibilidades permitidas por las redes de transporte y la provisión de servicios e infraestructuras de apoyo a la producción como de factores ambientales, como es el caso de los hidrocarburos o los recursos mineros e incluso la pesca y el paisaje con destino turístico. Estos recursos están distribuidos desigualmente en todo el territorio provincial pero se destacan

² Uno de los trabajos, el elaborado por la SVOA en 1984 fue realizado a escala nacional (Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, 1984) Si bien este estudio permite obtener una visión general del territorio, por la escala a la cual se trabajó, las variables y ponderaciones de las mismas tienden a homogeneizar las diferencias en el espacio provincial y hacen difícil su evaluación. Este tomó en parte como base un estudio previo donde pese a que también analiza el conjunto del territorio nacional, el mismo se hizo por regiones, correspondiendo siete volúmenes a la Región Patagónica (Subsecretaría de Medio Ambiente, 1980). A diferencia del estudio de 1984, en el primero no se utilizaron indicadores síntesis ni sistemas de ponderación globales.

fundamentalmente los hidrocarbúricos en las cuencas del golfo de San Jorge y Austral, los mineros en el macizo del Deseado, el turismo paisajístico en el área cordillerana y litoral y los pesqueros a lo largo del litoral marítimo.

En segundo lugar, las actividades agropecuarias, forestales y frutícolas dependientes de las aptitudes del medio ya señaladas y de accesibilidades pero fundamentalmente de las capacidades de los suelos y los recursos hídricos, donde las mejores condiciones se encuentran en espacios cordilleranos y a lo largo de los valles de los principales ríos.

Finalmente, el asentamiento de la población suele acompañar a las actividades, pero aunque sus condiciones y aptitudes son similares a las señaladas para las agropecuarias, particularmente las térmicas, hídricas y relieve, no depende de los mismos factores ya que intervienen además y con mayor importancia, entre otras, las vulnerabilidades por exposición a riesgos.

En el trabajo de 1984, que concluye definiendo un índice global de oferta del medio natural y construido para el desarrollo de actividades y la instalación humana, el espacio santacruceño es dividido en unidades de las cuales en la Provincia de Santa Cruz son muy escasas las unidades que contarían con condiciones de nivel medio, teniendo en cuenta que se trata de un estudio en escala nacional³.

Un análisis que compare estas condiciones con el uso real del territorio podría concluir que por un lado existen numerosas potencialidades no aprovechadas, en particular en las áreas cordilleranas y en los valles altos y medios de la red fluvial, junto a, por otro lado, espacios donde las capacidades de carga se encuentran ampliamente superadas en función de la provisión de infraestructuras y equipamientos existentes y de sus capacidades para satisfacer las necesidades básicas de la población, como sucede en el litoral Norte y en algunos espacios cordilleranos. Un repaso de los procesos de formación de los territorios puede darnos algunas pistas para explicar las razones de esta situación.

1.2 Los procesos de formación de los territorios en el origen de las desigualdades regionales

La metodología de los circuitos productivos permite identificar la articulación espacial de unidades de producción, distribución y consumo en torno a una actividad o rama de actividades. Su aplicación en el análisis de los circuitos del petróleo y del carbón en el espacio provincial por quien realizara algunos de los principales aportes al desarrollo de la metodología (Rofman, A. 1999) y aplicaciones posteriores para el análisis de otros circuitos como el ovino, el minero, el turismo y la pesca (Laurelli, E. y Schweitzer, A, 2001 y 2005), o para la identificación de subregiones (Zárate et al, 2000) permiten formular una periodización de los procesos de ocupación diferencial del territorio provincial.

Son también significativos los estudios que desde la historia regional aportan elementos que permiten caracterizar el despliegue espacial de los procesos en las dos primeras fases, del circuito ovino y el de los hidrocarburos (Barbería, E, 1996, Bandieri, S, 2005). Estos circuitos se asientan históricamente en una primera fase de aprovechamiento no siempre sustentable del recurso suelo y agua para la ganadería extensiva y una fase posterior, que se extiende desde inicios del siglo XX, de extracción de recursos

³ Debido a que el trabajo al que se hace referencia data de hace un cuarto de siglo se omite una particularización de sus resultados. En la actualidad en el marco del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Provincia de Santa Cruz, en marcha desde la Provincia y bajo la coordinación del autor de esta ponencia se está realizando una nueva evaluación.

naturales energéticos. A inicios de los años 90 y particularmente en los últimos años se fueron sumando actividades como el turismo y la pesca, diversificando el perfil productivo que, sin embargo, mantiene su orientación primario-exportadora y asentada en el aprovechamiento de los recursos naturales, sin mayores niveles de agregación de valor en el espacio provincial (Schweitzer, A. Godoy, P y Ampuero, C. 2008).

La expansión de la ganadería ovina en el espacio provincial se realizó en dirección Sur – Norte. Proveniente inicialmente de las Islas Malvinas y luego desde Punta Arenas penetró en territorio nacional en la medida que en el vecino país se agotaban las tierras disponibles para la actividad. Esta frontera ganadera se extendió en primer lugar hacia el Sur y Oeste del entonces Territorio Nacional de Santa Cruz y luego sobre el litoral en la medida que el espacio se equipaba con caminos, mercados y puertos de salida de la producción y solo alcanzó sus límites como consecuencia de la crisis por la baja de la demanda internacional de la lana en la década del 30.

En sentido Nordeste – Sudoeste y luego del descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia en 1907 se inició el despliegue de un segundo proceso de formación de territorios, con un perfil extractivo de hidrocarburos. En 1922 se crea Yacimientos Petrolíferos Fiscales. La estructuración del espacio petrolero Norte en Santa Cruz fue lineal. El proceso de expansión este-oeste fue acompañado por la diversificación de la oferta de servicios y comercio orientados a satisfacer la industria y la creciente población vinculadas al petróleo y se reproduce en forma de un corrimiento en el eje Comodoro Rivadavia hacia el Sur llegando en primer lugar a Caleta Olivia y Cañadón Seco y luego hacia el oeste en dirección a Pico Truncado, donde se suma la extracción de gas desde 1946, enseguida en Koluel Kayke y desde la década de 1960 en Las Heras, donde ya se conocía la existencia de petróleo desde 1936⁴. También desde la década de 1960 se desarrolla la explotación de recursos hidrocarbúricos en la cuenca Austral, compartida con Tierra del Fuego y Chile y con centro en las localidades de Río Grande y Río Gallegos.

También en la década de 1940 se inicia la explotación del carbón en la cuenca del río Turbio, donde la localidad de Río Turbio fundada en 1946 por el Estado nacional se constituyó como enclave minero energético, características que aun hoy se mantienen.

Cada uno de estos circuitos fomentaron determinadas formas de ocupación y asentamiento poblacional particulares que no siempre tuvieron en cuenta las diferencias de aptitudes del medio natural ni dieron lugar a las mejores opciones en el momento de decidir alternativas en el equipamiento del territorio e incluso en la fundación de nuevos asentamientos.

En 1957, en el momento de la provincialización, el espacio santacruceño se encontraba estructurado como consecuencia y en torno de los cuando circuitos analizados⁵. Los periodos posteriores tampoco dieron lugar a la consolidación del federalismo que permitiera la definición de políticas territoriales provinciales. En parte por los gobiernos dictatoriales que con escasas interrupciones dominaron la historia nacional entre 1955 y 1983, en parte debido a la debilidad del Estado provincial en materia organizativa y de equipos técnicos que pudieran llevar adelante la planificación de las infraestructuras y en general aunque también como consecuencia de lo anterior, por haber heredado las

⁴ Entre 1944 y 1955 este espacio se cristaliza en una entidad política diferente como fue la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, con jurisdicción sobre los departamentos de las actuales provincias del Chubut y Santa Cruz correspondientes al espacio de la cuenca del Golfo de San Jorge.

⁵ Desde la ocupación definitiva del espacio patagónico por el Estado argentino a mediados de la segunda parte del siglo XIX las actuales provincias de la Patagonia austral eran territorios nacionales, sin autonomía y sin ejercicio alguno del federalismo, gobernadas desde Buenos Aires. En 1957 se provincializan Chubut y Santa Cruz. La provincialización de Tierra del Fuego se concretó recién en 1994.

prácticas centralistas del periodo territorialiano, donde las decisiones se tomaban en Buenos Aires.

Consecuencia del conjunto de los procesos explicados es que en la actualidad el territorio provincial efectivamente “usado” acentúa las desigualdades preexistentes, definidas por las desiguales aptitudes del medio biofísico y el escaso equipamiento general.

1.3 Desigualdades regionales y uso actual del territorio

Los menos de doscientos mil habitantes que registraba Provincia de Santa Cruz en el último censo nacional de 2001, se concentran en tan solo veintidós centros poblados de los cuales catorce son municipios y tan solo trece superan dos mil habitantes⁶.

La extracción de gas y petróleo se encuentra repartida en las dos cuencas sedimentarias presentadas. En la cuenca Austral las nuevas áreas de exploración se aproximan al lago Argentino y la alta cuenca del Río Chico. En el caso de circuitos surgidos o relanzados más recientemente como el turismo o la minería sucederían situaciones similares. En el primer caso y a partir de un primer enclave en la localidad de El Calafate en los años 80 desde el cual se fueron extendiendo inversiones en dirección Sur – Norte, sobre el eje cordillerano y en la medida que se mejoraba la accesibilidad en los 90. En el segundo caso, correspondiente a la actividad minera, la misma se desarrolla en la cuenca de río Turbio en el Sud Oeste y, en el Centro, fundamentalmente desde fines de los años 90, centrada en el macizo del Deseado, rico en oro y plata.

Las actividades significativas en espacios rurales son las derivadas de la explotación ganadera ovina, condicionada por la conservación de la cubierta de pastos en un territorio con clima árido predominante, caracterizada por el sobrepastoreo y la desertificación y la ausencia de diversificación productiva. Como consecuencia de estos procesos, desde hace unos años se genera una reconversión de parte de las estancias al turismo o la oferta de servicios a la explotación petrolera. Otro tipo de actividad rural es la fruticultura practicada en los valles cordilleranos que poseen micro climas que permiten su desarrollo, en particular en Los Antiguos y Perito Moreno.

Una visión general del espacio provincial permite diferenciar grandes áreas en función del grado de desarrollo relativo de las actividades productivas, del nivel de consolidación de los centros poblados y las configuraciones resultantes de los territorios, producto de las formas de ocupación del mismo a lo largo de la historia⁷.

Una primera diferencia existe entre la franja Este/Nordeste a lo largo de la Ruta Nacional N°3 y el resto de la provincia, particularmente el Oeste, que tiene como eje troncal aunque muy poco consolidado a la Ruta Nacional N°40. Sobre el eje de la Ruta Nacional N°3, paralelo al litoral marítimo se asientan las localidades más pobladas, como la capital Río Gallegos, que habría superado los 100.000 habitantes en los últimos dos años o Caleta Olivia, la segunda ciudad más poblada con alrededor de la mitad de ese número. Otras ciudades importantes por su población, aunque alejadas en parte del eje principal son Pico Truncado, Las Heras y Puerto Deseado, las tres con más de 10.000 habitantes. Finalmente con menos de esta población y en todos los casos

⁶ La legislación provincial reconoce en su constitución, con rango de municipio, a todo poblado que supere los 1000 habitantes. Los asentamientos de menor población, siempre que esta supere los 400 habitantes, se denominan Comisiones de Fomento, mientras que otros asentamientos menores, si bien tienen muchas veces dependencia funcional de alguna municipalidad o comisión de fomento y en algunos documentos se los denominan delegaciones, no cuentan con estatus legal alguno.

⁷ Ver Mapa N°1.

superando los dos mil habitantes se encuentran Puerto San Julián, Comandante Piedra Buena y Puerto Santa Cruz. En este eje se encuentran tres de las seis comisiones de fomento de la provincia, como son Koluel Kaike, Jaramillo/Fitz Roy y Cañadón Seco⁸. En el Oeste de la Provincia y en torno a la Ruta Nacional N°40 se localizan las localidades de Río Turbio, 28 de Noviembre, El Calafate, Gobernador Gregores y Perito Moreno, donde solo la conurbación formada por las dos primeras y El Calafate supera los 10.000 habitantes. A lo largo de este eje se sitúan también las comisiones de fomento, de El Chaltén, Tres Lagos e Hipólito Irigoyen.

Desde 2003 se desatan nuevas dinámicas migratorias en la provincia, que ayudan a explicar los mayores niveles de conflictividad en torno no solo en términos salariales y de condiciones de trabajo, desde el punto de vista de las relaciones entre trabajadores y el Estado como empleador principal y las empresas petroleras y pesqueras sino también entre Estado y empresas.

Existen también tensiones entre empresas como la competencia por el acceso a servicios de apoyo a la producción o disputa por el uso del suelo. En este último caso un ejemplo casi típico es el que enfrenta a las actividades mineras y turísticas en el Centro y Norte de la Cordillera.

Aunque no se cuenta con datos de fuentes estadísticas nacionales o provinciales, conteos poblacionales realizados por algunos gobiernos locales como el efectuado en la localidad de Las Heras, en el norte de la provincia, darían cuenta de un incremento superior al 90% entre 2001 y marzo de 2006, fecha cuando se realizó el censo local. Informaciones originadas en organismos provinciales del área social y de servicios públicos permitirían verificar tendencias similares en el conjunto de localidades de la provincia, con mayores incrementos en el Norte y el Sudoeste. En paralelo a este crecimiento sobre espacios previamente urbanizados existen a la vez iniciativas de creación de nuevos asentamientos, particularmente sobre el área cordillerana.

En este escenario y a pesar de la profusión de obras públicas destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población, por las se profundizan los déficits relacionados a la falta de vivienda, equipamientos de educación y salud, deficiencias e insuficiencias en la provisión de servicios básicos de agua, saneamiento, energía y comunicaciones, acentuando las afectaciones ambientales por parte de las actividades productivas y tendiendo a superar la capacidad de carga y el deterioro del medio natural, generando mayores niveles de desertificación y de contaminación en particular de agua dulce y suelos.

En lo que respecta al sistema urbano regional, el rol de polo principal que mantiene Río Gallegos se debe casi exclusivamente a sus funciones administrativas. Las posibilidades de consolidar esta función polar, en el marco del crecimiento superior de los centros menores dependerán de las políticas que se adoptan para diversificar su perfil productivo.

En este el marco provincial cabe destacar situaciones regionales particulares como son la de El Calafate, cuya población se estima actualmente en alrededor de 20.000 habitantes, convirtiéndola en el tercer centro de importancia de la Provincia, con serios problemas en equipamientos de salud y educación y en abastecimiento de servicios de infraestructura de abastecimiento domiciliario y de apoyo a para la producción. Otro caso es el de las localidades petroleras de la cuenca del golfo de San Jorge, en particular Las Heras, Caleta Olivia, Pico Truncado y el en sur en Río Turbio, afectadas gravemente por las privatizaciones de YPF en el Norte y de YCF en el Sur..

⁸ Cañadón Seco habría superado el umbral de 1.000 habitantes necesarios por ley para constituirse como municipalidad, debiendo ser consagrado este cambio una vez sea aprobado por la legislatura provincial.



En relación a las condiciones de vida de la población, en el Cuadro N°1 se clasifican las localidades en función de variables demográficas seleccionadas como son el crecimiento demográfico y el hacinamiento, en términos comparativos con los valores provinciales para 2001.

Cuadro n°1
Clasificación de las Localidades según Hacinamiento y crecimiento demográfico
(en relación a los valores provinciales)

		Hogares con más de tres personas por cuarto	
		Mas de 2,96	Menos de 2,96
Variación intercensal	Crecimiento mayor al 23,2 %	Puerto Deseado, Las Heras, Caleta Olivia y Gobernador Gregores	Los Antiguos, Perito Moreno, 28 de Noviembre y Comandante. Piedra Buena
	Crecimiento menor al 23,2 %		Río Gallegos, San Julián, Río Turbio, Pico Truncado y Puerto Santa Cruz

Del cuadro pueden inferirse las siguientes situaciones:

Las localidades que presentaban en 2001 las situaciones más extremas por sus valores superiores a la media provincial en los dos aspectos expuestos eran Puerto Deseado, Las Heras, Caleta Olivia, en el Norte de la Provincia, así como El Calafate en el Sudoeste y Gobernador Gregores en la meseta central.

En situación intermedia, con alto crecimiento y bajos niveles de hacinamiento se encontraban Los Antiguos y Perito Moreno, en el Noroeste provincial así como 28 de Noviembre en el Sur y Comandante Piedra Buena en el Litoral, lo que las sitúa en una posición más competitiva en relación a otros centros de la Provincia.

Las restantes localidades se encuentran en una situación intermedia, con hacinamiento menor a la media provincial y crecimiento moderado. Las localidades de Puerto San Julián, Río Turbio y Puerto Santa Cruz expresan los valores más bajos de la Provincia. Estas localidades, mas que mostrar resultados de políticas más eficaces, expresarían resultados del estancamiento de los niveles de actividad; tanto o más problemática que las dinámicas generadas por el crecimiento sin acompañamiento con de políticas de infraestructura, equipamientos y vivienda.

2. ¿QUÉ TERRITORIOS PARA LA REGIÓN?

Si la historia regional aporta elementos para entender la situación actual del espacio provincial, en lo que hace a las perspectivas futuras vale recurrir tanto a las tendencias históricas como al estudio detallado de los perfiles territoriales explícitos o no en los objetivos de las políticas de ordenamiento del territorio y en los proyectos y planes resultantes en marcha para la región.

El ordenamiento del territorio puede ser definido como el resultado de acciones voluntarias y reflexivas de una sociedad sobre un espacio geográfico concreto, que apuntan a desarrollar un determinado proyecto de territorio teniendo en cuenta sus condiciones de realización y las formas de organización de la producción, la distribución y el consumo que esa sociedad aspira a darse a lo largo del tiempo.

De acuerdo a esta definición puede postularse que tanto las orientaciones concretas de las políticas territoriales explicitadas en un plan de ordenamiento del territorio y la

legislación como las que se encuentran implícitas en las decisiones de obra pública, en los destinos de las inversiones y en la eficacia de las formas de control y seguimiento del conjunto, expresen las correlaciones de fuerzas cristalizadas en el momento de la toma de decisiones por parte del Estado.

Esta hipótesis permite orientar las dos secciones que siguen donde se analizan los rasgos generales de las configuraciones territoriales resultantes de la articulación a veces conflictiva entre el Estado, las empresas y la sociedad regional.

2.1 Proyectos de territorio, Estado, empresas y sociedades en la Provincia de Santa Cruz

En la Provincia de Santa Cruz, contemporáneo a la construcción del territorio resultante de los procesos formadores del circuito ovino y posiblemente en una misma línea que la desatada a con el inicio de la explotación petrolera en el golfo de San Jorge se realizan algunas de las obras del plan de Ramos Mejía para la Patagonia, impulsado por grupos reformistas de Buenos Aires (Bandieri, S. 2005). Estas obras consistieron fundamentalmente en la construcción del ramal ferroviario desde Puerto Deseado hasta Las Heras, como parte de un proyecto originalmente muy ambicioso de llevar el ferrocarril hasta el lago Buenos Aires, en la frontera con Chile⁹. En los años posteriores como producto del despliegue del circuito del petróleo y el gas y desde la empresa estatal YPF en el golfo de San Jorge se implantó otro proyecto de territorio, centrado en Comodoro Rivadavia, expuesto en párrafos anteriores, territorio que resultó desarticulado con la retirada del Estado de la actividad y las concesiones a empresas privadas. .

En el periodo reciente, en el marco de la vuelta del Estado con su rol orientador, desde el año 2005 se impulsa desde el Ministerio de Planificación Federal, Servicios y la Inversión Pública la realización de la denominada “Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Argentina 2016” que concluyó en su primera etapa con la publicación del Plan Estratégico Territorial en abril de 2008 (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008). En este marco desde inicios de 2006 la Provincia de Santa Cruz decidió a impulsar su propio “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, con el cual en sucesivas etapas y hasta el 2010 se plantea poner en marcha una política de planificación territorial a escala provincial y regional.

La primera etapa del plan se llevó adelante entre abril de 2006 y marzo de 2007 y tuvo como resultado la publicación de un documento de discusión y la creación del Sistema de Información Territorial (SIT-SC) de la Provincia, organismo dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento (Consejo Federal de Inversiones – Subsecretaría de Planeamiento, 2008). Desde ese entonces esta subsecretaría pasa a unificar la creación de cartografía oficial provincial y la generación de estadística, por lo que consigue reunir dos de las herramientas más importantes a la hora de formular sistemas de apoyo a la toma de decisiones en materia de ordenamiento del territorio y para llevar adelante la infraestructura de datos espaciales provincial.

En el documento publicado se expone un prediagnóstico territorial basado en fuentes secundarias y sustentado en talleres. En el mismo y en sintonía con el proceso que se

⁹ El proyecto original apuntaba a integrar este corredor, mediante un ramal Las Heras Sarmiento con el proyectado para unir el valle inferior y superior del río Chubut con el lago Nahuel Huapi. El ramal del valle inferior del río Chubut es persistente al proyecto, mientras que como parte mismo del proyecto el único tramo construido, además del mencionado en Santa Cruz es el de la llamada “trochita” entre Ingeniero Jacobacci en Río Negro y Esquel en Chubut.

lleva adelante desde el Estado nacional, en el proceso provincial se realizaron, entre otros, mapas síntesis del estado actual del desarrollo territorial y en un ejercicio de prospectiva, la situación deseable en un horizonte a diez años¹⁰. Asimismo consta de un primer ensayo de regionalización, mientras que, sin ser producto del diagnóstico, se expone un relevamiento de los proyectos de obra pública en marcha por iniciativa del Estado provincial y nacional.

En este último caso y pese a que gran parte de los proyectos en marcha dan respuesta al menos parcialmente a algunas de las necesidades reflejadas en el plan, particularmente en lo que hace a las redes de infraestructura de transporte, no sucede lo mismo en las redes de energía y, en algunos casos de proyectos de viviendas o en equipamientos e infraestructuras básicas de servicios en localidades.

Comparando los proyectos en marcha relevados en ese entonces, a los que se le suman los nuevos proyectos decididos con posterioridad, con la síntesis del prediagnóstico, publicado, se encuentran algunas incongruencias entre los proyectos en marcha y los que deberían ser impulsados en caso de haberse contado con un diagnóstico más exhaustivo y la realización de talleres locales buscando que sea la sociedad quien decida qué espera para su comunidad y para la provincia¹¹.

En primer lugar puede mencionarse el proyecto de aprovechamiento múltiple de Los Monos, conjuntamente con la Provincia del Chubut, sobre la cuenca media del río Senguerr, compartida entre ambas provincias. Sin querer abundar en las cuestiones técnicas y en la existencia de mejores alternativas de localización, como las que señala la Asamblea Ambiental Provincial sobre las altas cuencas del río Chico en Santa Cruz o el mismo río Senguerr en Chubut, lo que resulta al menos dudoso es el objetivo real del emprendimiento. La proximidad del lugar de cierre y el trazado propuesto para los acueductos permiten entrever que las distancias entre los objetivos explícitos, de proveer agua para consumo humano y riego y los implícitos, de proveer a la inyección secundaria para extracción de petróleo y gas en los pozos de la cuenca, son muy significativas.

En segundo lugar, también relacionado con la cuestión energética vale señalar el apresuramiento en la decisión de construir dos represas en la cuenca baja y media del río Santa Cruz y una usina carboeléctrica en Río Turbio. Independientemente de las objeciones desde el punto de vista técnico, ambiental y de la localización de la carboeléctrica, se trata de grandes obras que no son acompañadas de un plan general para los territorios que van a ser afectados, en el cual se proyecten actividades complementarias como en particular podría ser el aprovechamiento para riego en el valle del río Santa Cruz o en el caso de Río Turbio, la planificación del desarrollo urbano de la localidad y de su vecina 28 de Noviembre¹².

¹⁰ Ver Mapa N°2.

¹¹ En el periodo 2008 – 2009, se realiza la segunda fase del plan provincial, que apunta a realizar el diagnóstico territorial y una propuesta de regionalización que de pie posteriormente a la puesta en marcha de mecanismos de toma de decisiones participativos a escala microrregional. Un mes después del inicio de esta fase, que apunta a la realización de un diagnóstico territorial más ajustado, desde el Estado nacional se lanza la segunda fase, consistente en la revisión de los proyectos y la definición de prioridades en su realización.

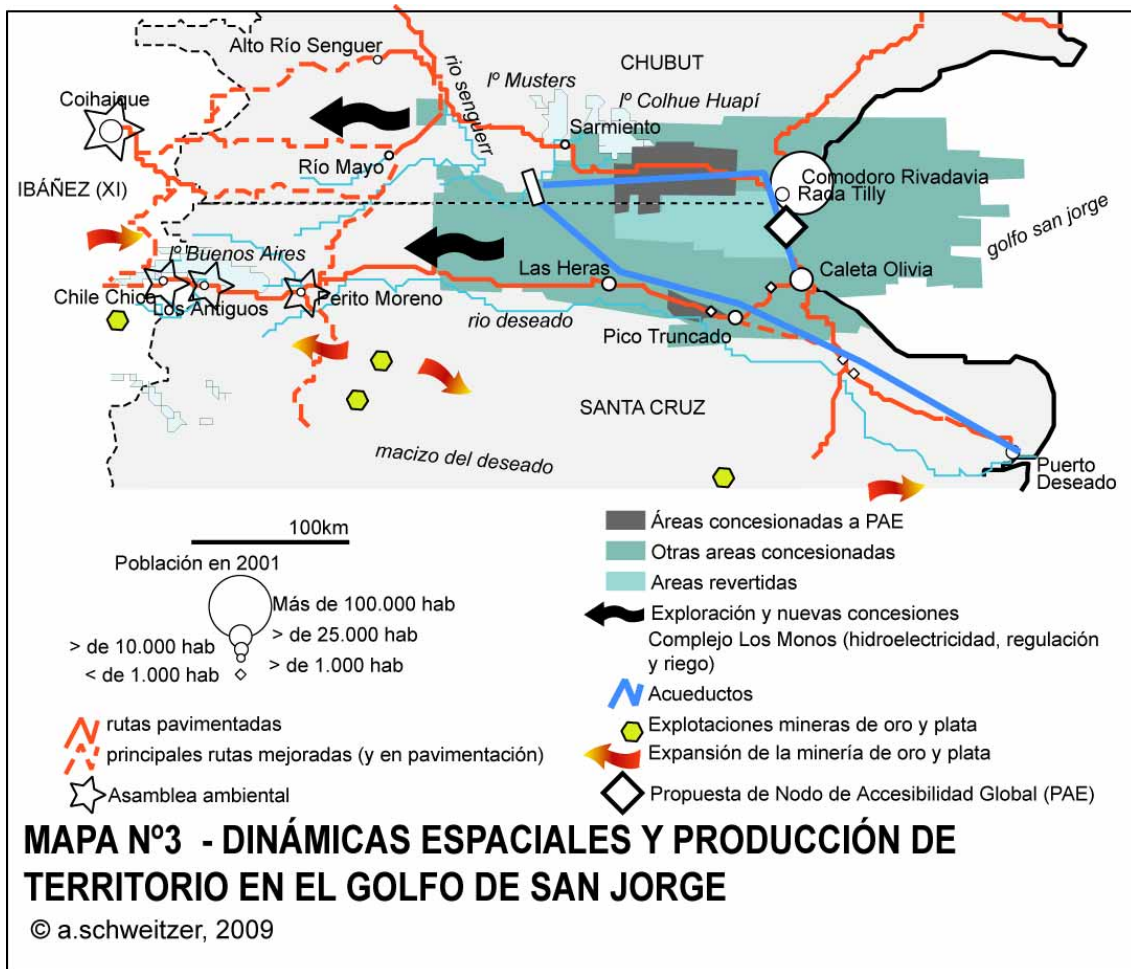
¹² Ya en 2004 se exponía una primera versión del análisis de los objetivos explícitos, los proyectos de territorio a los que podrían estar respondiendo los proyectos en marcha en el sur de la provincia y las consecuencias de llevarlos adelante en ausencia de un plan de ordenamiento del territorio (Schweitzer, A. 2004).



Por su lado, entre 2006 y 2007 se llevaron adelante las primeras exposiciones y talleres del “Plan Territorial del Golfo de San Jorge” impulsado por tres empresas privadas ligadas al sector petrolero y cuyas iniciativas expresan un proyecto de territorio concreto, al servicio de los intereses de las mismas corporaciones, entre las que destaca Pan American Energy (Pan American Energy – FINES – Metrópoli, 2006).

En este caso los proyectos están ligados al circuito del petróleo y el gas. Integran asimismo el proyecto de Los Monos y retoman el corredor bioceánico entre el Golfo de San Jorge y puertos chilenos sobre el Pacífico, sobre todo Puerto Aysén en la XI Región. La propuesta concreta consiste en la construcción del llamado Nudo de Accesibilidad Global, que no sería otra cosa que una ciudad nueva, en el Golfo de San Jorge y equidistante entre Comodoro Rivadavia y Caleta Olivia, orientada a la provisión de equipamientos y servicios de apoyo a la producción de hidrocarburos y nodo de transporte, proyectándola como cabecera del corredor bioceánico y asociada a la construcción de un puerto y un aeropuerto¹³.

En esta misma línea, las empresas mineras impulsan desde 2005 sus propias políticas de reraconamiento, en este caso con los gobiernos locales, subsidiando en algunos casos planes de ordenamiento del territorio o al menos diagnósticos locales para apoyar, según los objetivos enunciados, la toma de decisiones en materia de desarrollo local y mejora de las condiciones de vida de las colectividades territoriales cercanas a las áreas de implantación de las actividades. En este caso destacan fundamentalmente los trabajos impulsados por Cerro Vanguardia en Puerto San Julián.



¹³ Ver Mapa N 3.

2.3 Las sociedades regionales y gobiernos locales en el escenario actual

A diferencia de los planes provinciales, las iniciativas privadas apuntan fundamentalmente a la mejora de las condiciones de producción de sus propias actividades, no solo en términos de infraestructuras o equipamientos sino también a la construcción de la viabilidad política y social de los proyectos, buscando legitimarlos mediante acciones que a veces oscilan entre el asistencialismo y la cohesión, en el seno de las sociedades locales, con el objetivo de desarmar posibles movilizaciones contra los proyectos, como sucede en el caso emblemático de la oposición a la minería en Esquel.

Desde 2007 y asociados en parte al alza en las movilizaciones y aumento de la conflictividad social y política que se vivió en la provincia durante más de seis meses, se comienzan a organizar o se reactivan movimientos similares en localidades del interior de Santa Cruz. Este es el caso de las movilizaciones contra la minería a cielo abierto por precaución ante posibles afectaciones ambientales, como en Perito Moreno o lisa y llanamente contra la minería, cuando entra en conflicto con otras actividades fundamentalmente el turismo, como serían los casos de Hipólito Yrigoyen en 2008 y sucediera anteriormente en El Calafate contra la exploración de petróleo en el lago Argentino. En 2007 también se producen los primeros encuentros que apuntan a fomar una coordinación o al menos un foro permanente de asambleas ambientalistas de las provincias de la Patagonia Austral y de las Regiones XI y XII de Chile, donde si bien las dinámicas demográficas serían bastante menores en relación a los fuertes movimientos migratorios del lado argentino, existen proyectos como la instalación de una planta de aluminio, la construcción de represas y también la minería a cielo abierto, actividad que también se realiza del lado del país vecino.

Finalmente, a fines de 2008 y siempre en relación a las resistencias desde las sociedades locales y mostrando la desconexión o en todo caso el atraso en la concreción de obras de infraestructura básica en localidades como Caleta Olivia o Las Heras, comenzaron a sesionar foros regionales con la presencia tanto de las asambleas y otros movimientos ambientalistas como de organizaciones barriales que reclaman la mejora de las infraestructuras y los servicios públicos urbanos, en una tendencia a la articulación de las movilizaciones por la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones locales.

3. A MODO DE CONCLUSION

A lo largo de toda la ponencia y particularmente al inicio del capítulo 2 se buscó esbozar más o menos implícitamente cuál es la concepción de desarrollo territorial que se intenta sostener. Quedó planteada la necesidad de apuntar a construir un proyecto de territorio que exprese las respuestas a las necesidades concretas, actuales y futuras de las sociedades regionales. Un proyecto y una forma de llevarlo adelante mediante los cuales la sociedad santacruceña asigne usos, determine pautas de localización y sus modalidades de control y que, en función de las potencialidades del territorio, promueva determinadas formas de aprovechamiento de los recursos naturales en cada rincón del espacio provincial.

Pero a la vez y tal como se plantea en ese mismo inicio de capítulo, las configuraciones que asuman los territorios en el espacio provincial serán resultado de las formas en que se resuelvan las relaciones entre los tres grandes grupos de actores analizados como son el Estado en sus escalas nacional, provincial y local, las empresas trasnacionales y sus

socias de capital nacional y las sociedades regionales tanto por la movilización y autoorganización como por las estrategias que asuman los gobiernos locales.

Plantearse hipótesis sobre la evolución de las situaciones conflictivas y las resistencias que desde las sociedades regionales se desatan fundamentalmente desde 2007 exige dar una mirada al panorama nacional, continental y global. En este sentido y a la luz de las recientes modificaciones en las dinámicas mundiales en torno a las cuales la región se encuentra fuertemente imbricada, es posible esbozar posibles escenarios en horizontes de desarrollo territorial a mediano plazo y sus posibles consecuencias en lo que hace a las desigualdades regionales en el espacio provincial de Santa Cruz y el sur de la Patagonia Austral argentina y chilena.

Un primer escenario sería el resultante de la consolidación de proyectos de territorio como los analizados en marcha desde empresas trasnacionales, asociadas o no directamente con el Estado provincial. En este caso las obras públicas orientadas a la provisión de equipamientos e infraestructuras básicas como el agua y la energía particularmente, competirían en inferioridad de condiciones frente a necesidades de uso de esos mismos recursos por los verdaderos protagonistas del proyecto de territorio.

Estaríamos en presencia de un nuevo movimiento de ajuste espacial como lo define David Harvey y se plantea en un artículo reciente respecto a la Patagonia donde se produce territorio con un sentido orientado a maximizar las ganancias de empresas obligadas a desplazar sus actividades hacia espacios periféricos, como forma de hacer frente a la baja de las tasas de ganancia (Schweitzer, Alejandro, 2009).

Si no se consideraran las posibles consecuencias de la crisis financiera mundial, que amenaza con avanzar hacia una profunda recesión con el resultado de una retracción del consumo de recursos naturales, este escenario podría definirse como tendencial.

Sin embargo y teniendo en cuenta el estancamiento de las actividades más dinámicas presentes en la Provincia, es posible sostener que este sería un escenario positivo desde el punto de vista de las empresas trasnacionales de la energía y la minería y de sus socias locales vinculadas a la obra pública, una vez superada la crisis y en el momento que juntamente con los Estados centrales deban reemprender el despliegue de sus actividades extractivas. En este escenario las desigualdades regionales se verían acentuadas producto de la asignación de recursos e inversiones orientadas hacia unas pocas ramas de actividad, que se distribuyen a su vez de manera muy dispar en el territorio provincial y que obligarían al Estado provincial a cubrir con políticas y acciones focalizadas las demandas y déficits que afectarían seguramente a sectores cada vez más amplios de la población.

Lo expresado podría corresponder entonces a un posible escenario de “ofensiva” de estos actores trasnacionales sobre el espacio provincial. Por supuesto que esto no significa que haya un estancamiento en las iniciativas y acciones regionales orientadas a construir este proyecto de territorio, sino que simplemente nos encontramos en un periodo de crisis que hace que las grandes decisiones de este tipo puedan resultar postergadas. Este panorama tampoco significa que las sociedades regionales y locales no resulten en parte beneficiadas por los “derrames” que puedan surgir del desarrollo de estas actividades, pero expresaría, eso si, un retroceso en el camino de impulsar un proyecto de territorio que oriente la acción del Estado hacia la resolución de las necesidades básicas de la población.

En este segundo camino se sitúan los movimientos sociales que por ahora están orientadas en particular en torno a la temática ambiental y en mayor medida salarial y de condiciones de trabajo y que, pese a sus limitaciones van desembocando en los últimos tiempos en cuestionamientos al modelo de desarrollo de la provincia.

Las crisis suelen también ser una oportunidad. En caso se siga retrayendo la actividad extractiva minera y energética llegará el momento del estancamiento del proceso de ajuste espacial. Resta por ver si en caso llegue ese momento, la sociedad estará o no en condiciones de contraponer un proyecto de territorio que apunte a un desarrollo inclusivo, a la atenuación y disminución progresiva de las desigualdades regionales y mejora de las condiciones de vida de la población de los sectores más postergados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bandieri, Susana, 2005, **Historia de la Patagonia**, Sudamericana, Buenos Aires.
- Barbería, Elsa, 1996, **Los dueños de la tierra en la Patagonia Austral**, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Río Gallegos.
- Consejo Federal de Inversiones - Subsecretaría de Planeamiento, 2008, **Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para la Provincia de Santa Cruz, Primera etapa: Plan Estratégico Territorial**, Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Secretaría General de la Gobernación, Provincia de Santa Cruz. Río Gallegos
- Laurelli, Elsa y Alejandro Schweitzer, *La región patagónica austral en el nuevo milenio desde la concepción transfronteriza*, **Table Ronde Territoires, Réseaux et Intégration régionale**, CREDAL-IHEAL, Paris, mayo 2001.
- Laurelli, Elsa Alejandro Schweitzer, 2005, *La formación de regiones transfronterizas en el espacio de la Patagonia Austral*, en Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo N°1, SIMEL-CEUR, Buenos Aires.
- Pan American Energy – FINES - Metropoli, Programa Territorial del Golfo San Jorge, www.golfosanjorge.com.ar
- Rofman, Alejandro, 1999, **Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar**, Ariel, Buenos Aires.
- Schweitzer, Alejandro, 2004, “Territorios en proyecto en la Patagonia Austral”, en Zárate, Rubén y Liliana Artesi (compiladores) **Dinámicas mundiales, integración regional y patrimonio en espacios periféricos. Hacia un plan de desarrollo para la Patagonia Austral**, UNPA, Río Gallegos.
- Schweitzer, Alejandro, 2008, *Otra Patagonia Austral es posible. Proyectos de territorio entre la emergencia y la urgencia*, Revista Proyección N°5, CIFOT, Mendoza.
- Schweitzer, Alejandro, Pablo Godoy y Cristian Ampuero, *Desarrollo territorial y desigualdades regionales en la Provincia de Santa Cruz*, **VII Jornadas Patagónicas de Geografía**, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, noviembre de 2008.
- Schweitzer, Alejandro, 2009, *Desarrollo territorial y ajuste espacial. La difícil relación entre políticas públicas y planificación “privada” en el norte de Santa Cruz*, en Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo N°4, SIMEL-CEUR, Buenos Aires
- Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, 1984, **Plan Nacional de vivienda 1984/89. Conformación del Espacio Nacional**, Ministerio de Salud y Acción Social, Buenos Aires
- Subsecretaría de Medio Ambiente, 1980, **Programa de evaluación ambiental permanente. Región Patagónica**, Ministerio de Salud Pública y Ambiente, Buenos Aires

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008, **1816 -2006, Argentina del bicentenario. Plan Estratégico Territorial, Avance 1.** Ministerio de Planificación Federal, de la Inversión Pública y Servicios (MINPLAN)

Zárate, Rubén, Liliana Artesi, Daniel Martínez Llana, Martín Buzzi y Alejandro Salazar, 2000, **Patagonia austral. Integración inconclusa y subdesarrollo inducido,** Homo Sapiens, Rosario.