

ESTADO, TERRITORIO Y REORGANIZACIÓN PRODUCTIVA FORESTAL¹

María Nélica Martínez²

1. Introducción

La reorganización de un territorio es un enfoque actual que está vinculado a toda acción productiva incluyendo los condicionantes y vectores externos. En este sentido el acondicionamiento del territorio para impulsar un cierto desarrollo tiene que ver con el modo en que se conjugan las políticas estatales, como elementos constituyentes de gestión para consolidar vínculos entre el Estado y la sociedad.

Ante los nuevos eventos que se suceden en el territorio neuquino, el análisis del rol del Estado, y el rol de los actores sociales, se constituyen en importantes insumos para el diseño e implementación de políticas orientadas al desarrollo territorial, temáticas que prestan la atención de investigadores, principalmente en territorios aún por desarrollar.

La Provincia de Neuquén (Argentina), se caracteriza por manifestar cambios en la configuración territorial que devienen de un fuerte rol del Estado, en combinación con los actores sociales, representantes de distintos circuitos productivos. En este sentido, la forestación ya tiene un proceso que supera los 30 años; no obstante reúne características de una actividad marginal con respecto a la desarrollada en el Noreste de Argentina. Las condiciones naturales primero, el acceso a los préstamos y subsidios del Estado y el bajo costo de la tierra, fueron los factores que incidieron en el fortalecimiento de las inversiones de los distintos actores sociales. A partir de los años '70 se organizó la actividad mediante un marco legal que respaldó la implementación de créditos del Estado Nacional, posibilitando inversiones de actores sociales privados. Asimismo, la creación de la Corporación Forestal Neuquina Sociedad Anónima –CORFONE S.A.-, complementó el impulso inversor.

Sin embargo iniciada la década de los '90, el cambio del rol del Estado argentino y provincial, caracterizado por la aplicación de políticas neoliberales, posibilitó la generación de otras condiciones materiales e inmateriales técnicas, no continuas, que favorecieron la especialización territorial. Esta estructuración se fue dando en forma incompleta, ya que se evidencia la localización selectiva de empresas transnacionales (Repsol y Chevron) como signos del mundo globalizado, con emprendimientos forestales nuevos en relación a convenios con el Estado Provincial, específicamente con Corfone S.A..

En la actualidad la gravitación que adquiere la actividad forestal en el mundo, gira en relación al efecto invernadero. Se tiende a regular estos procesos mediante un mecanismo de comercialización de permisos de emisión de gases por parte de los países emisores a cambio de "bonos verdes", para disminuir su difusión, por medio del desarrollo de la forestación en países que cuenten con disponibilidad de tierras y condiciones agroecológicas aptas. Este mecanismo ya se visualiza también, como una nueva tendencia de uso territorial en Neuquén.

¹ Este trabajo se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación denominado "Territorio y reorganización productiva forestal y turística en la Provincia de Neuquén. Estudios de caso", de la Secretaría de Investigación de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina. Está dirigido por la Esp. Mirian Cardone y Codirigido por la Lic. Ma. Nélica Martínez.

² Docente e investigadora del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina. Doctoranda por la Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca, Argentina.

En esta ponencia los objetivos nos aproximarán a:

- Comprender la reorganización productiva actual de la forestación y las transformaciones territoriales que de ella devienen en la Provincia del Neuquén.
- Individualizar los actores sociales involucrados y su rol dinamizador.
- Detectar los aspectos estatales inherentes a lo político-institucional, relacionado con las normativas y el uso de los recursos naturales que gestionan los distintos actores y que conforman el potencial de desarrollo territorial.

2. La reconfiguración territorial

En los años '50 se pensó en un nuevo orden mundial que fue materializado en la década de los años '70, desde los países más desarrollados. Este trajo aparejado profundas transformaciones territoriales que se tradujeron en cambios cualitativos sorprendentes, y lo más notable fue la posibilidad de conocer y utilizar los recursos a escala planetaria. Estamos hablando de la mundialización: entendida como las “nuevas condiciones de realización de la vida social, o sea, de una división mundial capitalista del trabajo, fundada en el desarrollo de fuerzas productivas en escala mundial y conducida a través de los Estados y de las corporaciones gigantes o firmas transnacionales”, (M. Santos, 1988:12-13). Las relaciones socioterritoriales sufrieron un paulatino cambio a nivel global, sustanciado por el desarrollo tecnológico de las comunicaciones, generando una revolución económica-productiva desigual, que limitó la regulación del Estado hacia otras escalas espaciales.

Este es un dato con contenido de información que al mismo tiempo organiza y reorganiza los territorios, modificando sus áreas, en función de los intereses globales. En este marco referencial, son las empresas transnacionales las que se disputan los mercados, ejerciendo el poder mediante su capacidad de inversión y de organización de los lugares. Esto trajo consigo nuevas funciones dinamizadas por actores sociales y normas legales distintas. De esta manera se conformaron territorios superpuestos, definidos como supranacionales en coexistencia con los territorios nacionales y locales³, (M.N. Martínez, 2004).

R. Haesbaert caracteriza al período con la incorporación del neologismo *glocalización*, que más que un conjunto de situaciones “locales” que sufren interferencia de lo “global”, es justamente uno de los procesos a través de los cuales podemos reconocer mejor la multiterritorialización, “... que indica una combinación de elementos en una nueva dinámica donde ellos no pueden ser más reconocidos estrictamente ni como globales, ni como locales, pero si, como una amalgama cualitativamente distinta, global y local combinados, al mismo tiempo, como un nuevo proceso. ... Se trata de reconocer en cada parcela del espacio no la distinción entre procesos locales y procesos globales, sino sus variadas combinaciones, en una situación más general en que las propias dinámicas denominadas globales pueden tener resultado de la globalización de condiciones que previamente eran tenidas como “locales” o regionales”, (2004:347).

Las “posibilidades del mundo” de los años '90 transitaron por un discurso ecologista pobre y parcial, que en su visión reduccionista, planteaba la búsqueda en el planeta de lugares en estado

³ Análisis de "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista" de Neil Brenner. Trabajo inédito presentado en el Curso de Postgrado del Programa de Doctorado, "Territorios y Ciudades en la Geografía de la Globalización", dictado por el Dr. Carlos de Mattos, en el Dto. de Geografía de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2004.

seminatural y agrestes, fundamentalmente en el sondeo de fuentes de agua, ante un incierto futuro respecto de este recurso. En tal sentido la movilidad de los capitales fue muy fuerte a partir de estos años, con el propósito de adquirir extensiones de territorio donde los recursos tierra y agua estuvieran presentes, sumado a la oportunidad de obtener créditos verdes, como una expresión ecologista del capital. El conocimiento de áreas lejanas a los centros del mandar se obtuvo rápidamente por el desarrollo de las comunicaciones, que posibilitaron el acercamiento y a su vez grandes inversiones en lugares antes remotos. Por eso afirmamos, que en este tiempo se incorpora un discurso de “preservación del medio ambiente”, que en esencia dio lugar a una organización y regulación del uso de las regiones desde el mundo hacia los lugares, con lo cual discurso, uso de la naturaleza e inversión de capital, son elementos de análisis básicos para entender lo que se podría llamar *manipulación de los territorios*.

Las “oportunidades de los lugares” en los años '90 presentaban a ciertas áreas como vacíos de población, con paisajes en estado natural, pero con un gran valor escénico; ambientes donde, por ejemplo, el desarrollo del circuito forestal o el turístico comenzaron a ser incipientes, y las actividades tradicionales como la ganadería y la agricultura, ante una disminución de la rentabilidad, emprendieron un lento retroceso. Así, en términos generales, los pequeños y medianos productores tendieron a reducirse ante la presión de políticas restrictivas y la falta de controles e impedimentos legales locales, para la adquisición de tierras por parte de grandes capitales internacionales. Se trata pues de una nueva revalorización de los recursos naturales en el mundo que generó un proceso de ordenación territorial diferente, cuyo interés básico en general, era la de concentrar en forma especulativa, algunos lugares de reserva a nivel planetario, para el uso de ciertos actores sociales de carácter internacional. “Se origina así una nueva jerarquía en la distribución de la riqueza en escala mundial, más desigual que nunca, que subordina las industrias de las periferias reduciéndolas a la condición de subcontratistas”, (S. Amín, 1995:9). Estos son elementos estructurales que propiciaron el desarrollo económico y social y explican el fondo de las futuras problemáticas a desarrollarse.

3. Los eventos del mundo que orientan la reorganización productiva forestal

Según R. Boyer las normas globales se superponen a un mapa de producción y demandas diseñado en un período histórico de internacionalización y de intercambios binacionales, (1996:285). Al mismo tiempo ellas aceleran la circulación de información y la mundialización de los sistemas técnicos destinados a asegurar esas condiciones de calidad. Ese proceso revela una lógica contradictoria de homogeneización y fragmentación de la economía y de los territorios mundiales.

La cuestión ambiental es una de las problemáticas actuales que sustentan variadas normativas y procesos productivos como por ejemplo el desarrollo forestal, como ya se mencionara. Desde el punto de vista ecológico, la gravitación que adquiere la actividad forestal está en relación con el ciclo hidrológico, con la purificación del agua, la conservación del suelo y la preservación de especies animales, entre otros aspectos. Esta visión es parte del discurso que ha dado lugar al desarrollo de distintos eventos internacionales producidos en los años '90. Desde allí surgieron un conjunto de instrumentos legales y programas que son parte de otra de las facetas, por las cuales entendemos, se están sosteniendo nuevas formas de generación de recursos económico/financieros.

En este contexto surgieron eventos de carácter mundial que orientaron las formas futuras para la forestación:

- el *Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (1992), con el fin de crear mecanismos que tiendan a estabilizar las concentraciones de Gas Efecto Invernadero -GEI- mediante el desarrollo, la aplicación y la difusión de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal⁴;

- la *ECO '92* (Río de Janeiro), reunión internacional que tuvo como eje central la de velar por las cuestiones ambientales del planeta. Entre los objetivos principales se hallaba la promoción de la forestación a nivel planetario;

- el *Protocolo de Kyoto* (1997) estableciendo acuerdos y compromisos internacionales para reducir las emisiones de gases. También se crearon mecanismos de flexibilización por los cuales los países desarrollados compensan una parte de los compromisos asumidos en la reducción de emisiones. De estas reuniones surgió el concepto de "bonos de carbono o bonos verdes", con el fin de que los países que emiten gases a la atmósfera, puedan desarrollar la forestación en países que cuenten con disponibilidad de tierras y condiciones agroecológicas aptas, para mitigar el calentamiento del planeta y disminuir su difusión. Son esas instancias del gobierno mundial que impone cambios en el comercio internacional, en los nuevos y viejos lugares de producción. Dentro de este contexto, la región de la Patagonia presenta una posición ventajosa para desarrollar la actividad forestal, porque existen extensas superficies de tierras disponibles a bajo costo y porque su ubicación relativa brinda la posibilidad de acercarse a los mercados del Atlántico y del Pacífico. Asimismo, la provincia del Neuquén ha desarrollado, desde la década del '70, una política forestal que puso en marcha alrededor de 38.000 ha en producción; pero es recién a partir de los años noventa que la organización de áreas destinadas a al silvicultura adquiere más fuerza⁵, (M. N. Martínez, 2002:258).

A nivel local la inclusión de los actores sociales por el ingreso de "Bonos", dinero fresco, a cambio de prestación de servicio ambiental del territorio, está en estado inicial. Este tipo de iniciativas está inscripto en lo que se llama Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)⁶, y se están desarrollando en el área de la Corporación Interestadual Pulmarí, Departamento Aluminé, Neuquén. La formulación de un MDL involucra a propiedades privadas ganaderas y a Comunidades Mapuche. Este se enmarca en un convenio de cooperación con la JICA, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino de la Patagonia, (CIEFAP).

En este contexto, no es fortuito que en los países de América Latina, y específicamente en los del MERCOSUR, se comenzara a reglamentarse el uso de ciertos recursos naturales locales. Por eso, ese esquema regulatorio internacional es un modelo de difusión de innovaciones técnicas y organizacionales del período actual, y al mismo tiempo, de prescripción de envejecimiento de las innovaciones anteriores, (M. L. Silveira, 1999:285).

Ahora se suma la necesidad de obtener territorios aptos para forestar en función de la venta de bonos verdes que en la actualidad forman parte del circuito financiero porque cotizan en la bolsa. Para ello es preciso la generación de normas, requisito indispensable para la organización de los territorios y hecho que caracteriza al período. En esta trama se incluyen los actores económicos que interactúan a partir de una serie de instituciones, normativas y convenciones

⁴ El Protocolo de Montreal (1987) fue el antecedente inicial, relativo a sustancias que agotan la capa de ozono.

⁵ "Potencial Forestal de la Provincia del Neuquén", Secretaría de Estado de Producción y Turismo, Zapala, 1997.

⁶ MDL surge del Protocolo de Kyoto, y consiste en ayudar a las partes no incluidas en el Anexo I para un desarrollo sostenible y contribuir al cumplimiento de compromisos cuantificables de limitación y reducción de emisiones. Favorecerá a la organización de la financiación de las actividades de proyectos certificados.

que suponen otras tantas racionalidades en el tiempo y el espacio (Orlean, 1994, en Boyer). Por eso es importante conocer la naturaleza de las instituciones realmente existentes en las economías contemporáneas, (R. Boyer, 1996:18).

4. Aspectos políticos-institucionales y el uso de los recursos naturales: la densidad normativa

Las instituciones internacionales elaboran marcos jurídicos aplicables a distintos lugares, regulan el sistema de acciones y el sistema de objetos mediante políticas empleadas jerárquicamente desde el gobierno global, al nacional y local. Habría una acción global irradiándose en el territorio e interfiriendo en los niveles horizontales de gobierno, mediante empréstitos. Se funda así una instancia mundial de elaboración, fiscalización y sanción de reglas en el comercio internacional, que finalmente participan del rediseño del mapa mundial. La producción material e inmaterial de los lugares, es ahora precedida por un sistema normativo mundial, es decir, normas de conducta aplicables al mundo entero. Esta generación de órdenes se manifiesta como una novedad hoy, considerando que en el momento anterior la densidad normativa se originaba en el interior del contexto nacional. Por eso en la actualidad se podría afirmar que las instituciones del Estado-nación se han transformado, en cierta medida, en intermediarias del poder que se origina a distancia.

En términos generales R. Boyer, afirma que el proceso de desarrollo de las economías capitalistas en este modo de producción, la innovación organizacional, social y tecnológica se vuelve permanentes y ponen en movimiento un proceso cuyas relaciones socioeconómicas sufren una transformación a veces lenta y controlada, otras veces brutal y que escapa al control y al análisis, (1996:9).

Surgen así un conjunto de nuevas formas jurídicas representativas de un equilibrio de fuerzas. Es la densidad normativa responsable por la organización, la regulación de las formas de utilización de nuevos objetos en el proceso de trabajo. Resulta de ello una mayor fluidez del intercambio que implica la incorporación de un sistema técnico único que consolide la división territorial del trabajo, (M. L. Silveira, 1999:241). La materialización de estos procesos territoriales se canaliza mediante aportes financieros del BM y FMI, bajo criterios establecidos por la ideología neoliberal, entendida como la regulación de los territorios.

Se puede afirmar que existen procesos simultáneos en los procedimientos normativos en las distintas escalas? Las normas que sostienen el orden global, propician en un lapso de tiempo acelerado un orden local y este sería el fundamento de un nuevo conjunto de normas locales, “densidad normativa”, que responde a las ideologías supranacionales. En este sentido, el Estado argentino ha creado un marco jurídico para el fomento y desarrollo de la actividad forestal, de manera que las provincias y municipios, como expresiones de lo local, adhieran a las normas para estimular emprendimientos en lugares con aptitud ecológica.

Desde el análisis fáctico, la aprobación de la CONVENCION MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMATICO en 1993 por parte del Congreso de la Nación Argentina, es una evidencia de las relaciones normativas del llamado gobierno mundial con el nacional, como indicio empírico del comienzo del amalgamamiento de las normas a diferentes escalas. Ello posibilitó la definición de un mecanismo para el suministro de recursos financieros con el fin de subvencionar, entre otras cosas, la transferencia de tecnología; siempre bajo la tutela y el control del organismo internacional que lo gestó, es decir la Conferencia de Partes,

quien decidía las políticas, las prioridades de los programas y los criterios de aceptabilidad. Su funcionamiento sería encomendado a una o más entidades internacionales existentes, se facilitaría la financiación de tecnología y conocimiento ambientales, a fin de que se puedan aplicar las disposiciones de la Convención. Estaba estipulado el desarrollo de programas y redes u organizaciones internacionales e intergubernamentales, que tengan por objeto definir, realizar, evaluar o financiar actividades de investigación, recopilación de datos y observación sistemática. Asimismo, estaba previsto que el control se realizaría regularmente a través de la Convención de Partes de países desarrollados y de países en desarrollo.

En este contexto a partir de 1994, la temática forestal en Argentina adquirió rango legal a través del artículo 41 de la Constitución Nacional. Se ingresa así, en una nueva etapa que debe contemplar tanto la faz productiva como la ecológica, conforme a las más modernas tendencias a nivel internacional en el campo del Derecho Ambiental⁷. En este contexto la Ley 13.273 de Defensa Forestal (1948) fue adaptada y actualizada en 1995 a los nuevos conceptos utilizados en el mundo en relación al “cuidado del medio ambiente”. En síntesis, tuvo como objetivo principal lograr el mejoramiento y ampliación de los bosques.

Cabe aclarar que en Argentina, las normativas comenzaron a agilizar los emprendimientos productivos mediante el apoyo financiero que se estableció en 1992. En ese año se creó el Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (RPPF), mediante el cual el Estado apoyó a través de un subsidio no reintegrable a las forestaciones pequeñas y medianas y a pequeños productores. Las provincias fueron las intermediarias para acceder a los convenios, entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, -SAGPyA- y los productores. En el Cuadro N° 1, se observa el crecimiento exponencial de las hectáreas forestadas mediante este convenio en Argentina.

Cuadro N° 1
Cantidad de Has forestadas (con el RPPF)

Año	Has.
1992	21.919
1993	22.032
1994	29.559
1995	34.708
1996	41.451
1997	65.000
1998	75.000
1999	100.000
2.000 – 2009	200.000

Fuente: Revista Valor Agregado 98/99

Las normas en la organización se comportan, de esta manera, como un modo de regulación a distancia e indica una nueva relación entre la incorporación de objetos técnicos, reglas, organización y conocimiento para guiar el modo de uso del territorio. Los procesos territoriales

⁷ Art. 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

locales quedan supeditados finalmente, a los grandes lineamientos organizacionales e intereses globales de ciertos organismos internacionales, cuya manifestación efectiva son las normas, las líneas de financiamiento y los controles condicionados a las pautas de origen. Así se generaron el Plan de Desarrollo Forestal Nacional, la Ley de Estabilidad Fiscal y la Ley de Inversiones en Bosques Cultivados.

4. 1. Plan de Desarrollo Forestal Nacional.

Fue desarrollado en el año 1996 por distintos organismos y secretarías del Estado-nación y contempló:

- el fortalecimiento de los servicios de apoyo mediante el Proyecto Forestal de Desarrollo SAGPyA y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF);
- la creación de empleo, mediante el Programa Nacional de Forestación Intensiva y el Plan Forestar, desarrollado más adelante;
- la promoción y desregulación, mediante la Ley de Estabilidad Fiscal y anteproyecto de Ley 25080 / 99 de Inversiones en Bosques Cultivados, columna vertebral del Plan. Incluyó el sistema financiero, el empleo y la desregulación, mediante un nuevo sistema de acciones más normadas e informadas, sostenidas por una nueva ideología, cuya base es la reproducción de áreas forestales nuevas y no la defensa de recursos naturales, como se propiciaba anteriormente.

4.2. Ley de Estabilidad Fiscal, N ° 24.857 de 1997.

Para los inversores forestales en su fase de producción aseguró la estabilidad fiscal, por el término de 33 años a las actividades de plantación y manejo de bosques cultivados y nativos, así como a su cosecha y comercialización. Qué significa la estabilidad fiscal? Que las empresas que desarrollen actividades forestales no serán afectadas por el término establecido con más carga tributaria, aumentos a tasas, que las aplicadas hasta el momento de presentación del estudio de prefactibilidad, ya sea en el ámbito nacional, provincial o municipal.

La Ley de Estabilidad Fiscal se aplicó a todas las provincias mediante la adhesión legal al régimen de la misma. También estipuló la invitación a las municipalidades y sus jurisdicciones para que dicten las normas legales a efectos de su apoyo. La estructura operativa de aplicación de la Ley comienza en el Ministerio de Economía y Servicios Públicos, quien delega la facultad a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), y a su vez es quien establece el contacto con las Provincias y estas con los Municipios. Aquí queda demostrada la aplicación local de un sistema de regulación internacional, en cuyo interior se originan instancias mundiales de sanción de reglas, que en el caso de la forestación está aplicada primero por normas generales, y luego por normas particulares. Ellas definen cómo realizar las tareas culturales de implantación, restauración, manejo y protección de los bosques, bajo la consigna de un manejo sustentable, controlado tanto para la producción de madera, como para la protección de la biodiversidad ambiental.

4.3. El Programa Forestar

El Plan FORESTAR es un Programa de Forestación Intensiva que se reglamentó en 1997, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), desde el cual el Estado Nacional asignó fondos de su presupuesto por medio de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, del Ministerio de Trabajo. Estuvo destinado a productores y empresas forestales, organismos técnicos, Universidades Nacionales que realizaran tareas de investigación

y desarrollo en materia forestal y frutícola y las Cooperativas de producción con incumbencia en la actividad agrícola y/o forestal a través de la presentación de un Plan Forestal, de manera individual o asociada. Asimismo contempló financiar hasta el ochenta por ciento (80%) de los trabajadores necesarios para realizar las tareas previstas en el Plan Forestal y los beneficiarios del Programa fueron los trabajadores desocupados⁸.

5. El rol dinamizador de nuevos actores locales y sus contradicciones

En la provincia de Neuquén se han detectado los siguientes actores sociales:

- *Los ganaderos privados* del Sur de la Provincia, iniciaron la diversificación productiva, en la década del '20, Siglo XX, incorporando especies forestales exóticas.
- *Los Municipios*: quienes organizaron viveros locales como el de la localidad de Huinganco, para abastecer a la zona de plantines y generar fuentes de trabajo con el fin de evitar la emigración de la población.
- *CORFONE S.A.*, empresa que nace en 1.974, en el marco legal vigente que propiciaba la formación de empresas mixtas; fue la institución que canalizó las líneas de créditos nacionales y la desgravación impositiva, beneficiando a los empresarios privados locales para invertir y organizar la forestación en Neuquén.
- *Las empresas multinacionales asociadas al circuito del gas y petróleo*, que a partir de 1998 ingresan al circuito forestal de Neuquén, como demandantes de servicios ligada a CORFONE S.A. En el caso particular de Repsol y Chevron, han iniciado un programa de inversión en forestación con coníferas en alta montaña. Hoy conforman los proyectos forestales de mayor magnitud en la provincia.
- *Las Agrupaciones Indígenas*: a partir del Plan Forestal Provincial (2001), algunas de las Agrupaciones Mapuche se incorporan oficialmente a la actividad, promocionando la recuperación de sus campos, la aplicación de técnicas de trabajo y el manejo de las masas forestales.

5.1. Programas y proyectos de la Corporación Interestadual Pulmarí

El Establecimiento Haras Pulmarí se encuentra en el Departamento Aluminé y forma parte del Área de frontera Sur de la provincia del Neuquén⁹. En 1995 se elaboró la denominada "Propuesta para el desarrollo del "Establecimiento Pulmarí y su área de influencia", mediante la cual se pretendía llevar adelante un Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, en el que se potenciaban actividades orientadas principalmente al sector primario con una fuerte propensión agroindustrial, sobre la base de productos forestales tales, como por ejemplo, fabricación de briquetas utilizando residuos leñosos, fabricación de maderas ensambladas longitudinalmente y fabricación de palas de listones, lo cual garantizaba una utilización intensiva de mano de obra en todos los niveles de la actividad.

⁸ Debiendo cumplir una jornada laboral de seis horas diarias o ciento treinta y dos horas mensuales. Así el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través del fondo nacional de empleo otorgó una ayuda económica no remunerativa mensual de doscientos pesos (\$200) a cada beneficiario.

⁹ Tiene una superficie de 67.000 has y está enmarcada entre el lago Aluminé hacia el Norte, el río del mismo nombre al Este, el Río y Lago Ruca Choroy al Sur y la Comunidad Aborigen Puel, Cañadón Chañy y Maipo hacia el Este. Una de las problemáticas es en el predio destinado a la Corporación Interestadual Pulmarí (CIP), en el centro del departamento Aluminé. Las tierras de esta corporación pertenecen tanto al Ejército Argentino, como a la provincia de Neuquén y a los Mapuches. Estos siguen reclamando el área como propia por lo que se repiten problemas en la tenencia de la tierra al igual que en las otras formas organizacionales.

Estos programas no han podido llevarse a cabo de la manera proyectada, dado que las tierras se fueron entregando en pos de la demanda de potenciales emprendedores; es decir que las tierras se entregaron a solicitud de personas que tenían la intención de poner en funcionamiento algún emprendimiento productivo o de servicio. Esta situación ha generado diversos conflictos de usos, entre los antiguos ocupantes y los nuevos adjudicatarios. No obstante, y como ya se indicó, se ha puesto en marcha el proyecto de Mecanismo de Desarrollo Limpio, en el marco de los bonos verdes.

La contradicción entre el otorgamiento de tierras y la falta de precisión de sus límites y ubicación de estas áreas es una constante. Esta irregularidad es generadora de permanentes conflictos entre algunos antiguos pobladores que desarrollan la actividad ganadera trashumante, y la nueva organización impuesta a través de un uso distinto del territorio.

La presencia del Estado Provincial delimitando áreas, entregando tierras con título de propiedad, no ha sido garantía de una equitativa repartición, puesto que ello no ha dado fin a las dificultades, ya que hay superposiciones de jurisdicciones lo que crea conflictos de uso y tenencia originado por la revalorización del espacio geográfico en función de la actividad turística, forestal, ganadera y agrícola.

5.2. La forestación como una alternativa para el uso del suelo en territorios de las Comunidades Mapuche¹⁰.

En los últimos 40 años el Estado de la provincia de Neuquén se ha caracterizado por tener una fuerte presencia en los ámbitos rurales, especialmente en aquellos donde se asientan Comunidades Mapuche. A las prestaciones iniciales de servicios en salud, educación y asistencia social, se le suman hoy, la asistencia técnica a la producción y el desarrollo social. La mayoría de los pobladores mapuche de Norpatagonia, son pequeños crianceros de ovinos y caprinos, base de una economía doméstica ancestral.

Las nuevas estrategias de inclusión de Comunidades Mapuche, fomentados por el Estado Provincial en el marco del Plan Forestal se viabilizaron por medio del aprendizaje de tareas culturales y técnicas basadas en conocimientos para un nuevo uso del suelo en sus propias parcelas: el uso forestal. El modelo hegemónico de desarrollo provincial se caracterizó, en este período, por la aplicación de líneas de acción tendientes a lograr una reconversión productiva de los productores minifundistas, para desacelerar los procesos de degradación de tierras.

En general las intervenciones institucionales no sólo han homogenizado el tipo social denominándolos minifundista, sino que han relativizado el componente cultural, como en el caso de la etnia mapuche. Aunque escapa a los objetivos de esta ponencia, consideramos desde el punto de vista metodológico y en el caso particular de las Comunidades Aborígenes, que es una variable imprescindible para incluir, si es que se quiere incorporar nuevas lógicas de organización productiva y técnica. Por ello, coincidimos con F. Barth cuando afirma que “la etnicidad es un proceso de identificación, subjetivo y variable en el tiempo, a través del cual un

¹⁰ Martínez, M^a. Nélica y Stecher, Gabriel, “La forestación: una alternativa para el uso del suelo en el marco territorial de las Comunidades Mapuche de la Provincia de Neuquén, Argentina”, Unión Geográfica Internacional - UGI-, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2006.

grupo social utiliza rótulos de tipo étnico para definirse en contraste con otros grupos sociales”, (1976:9-15-49).

Otro aspecto relevante en este análisis es la tenencia de la tierra. Las comunidades indígenas mantienen jurídicamente la propiedad comunitaria de la tierra, y la subdivisión de los pastoreos sin límites definidos: constituye un valor cultural. Por ello afirmamos que en el momento del diseño de estrategias, se deben contemplar las variables estructurales que dan pautas de un cierto orden precedente, como lo es, el de propiedad del medio como un bien cultural del grupo étnico.

Las agrupaciones indígenas en la Provincia de Neuquén, son propietarias de sus tierras, con una organización comunitaria. Aunque estas características de tenencia se mantienen, lo novedoso es que un gran porcentaje de sus integrantes se adaptan a nuevas acciones del Estado, incorporando técnicas y conocimientos en sus tierras. Esto significa la inclusión de una nueva cultura del trabajo, en una actividad organizada con lógicas distintas, como la forestal, haciendo así, un nuevo uso material de la naturaleza. Estas son estrategias de reproducción social, que tienen como rasgo común la ausencia de acumulación. Son grupos postergados con prácticas tradicionales tan arraigadas, que generalmente impiden una reproducción social digna.

La política de intervención de la provincia de Neuquén con respecto a las Comunidades Mapuche se caracterizó por una fuerte impronta asistencialista reflejada, entre otros aspectos, en el otorgamiento de subsidios sociales como asistencia alimentaria, plan leñero, bonos de gas y especialmente los de tipo laboral, en los últimos diez años. A nuestro entender, ocultaron el problema de desempleo. En este análisis, observamos que es el Estado el que recrea y fortalece las capacidades locales, para articular un nuevo uso del territorio, produciendo una adaptación de prácticas tradicionales hacia nuevas modalidades, que permitan fortalecer a estos grupos humanos en territorios fragmentados. Pero aunque el Estado genere nuevos proyectos, no siempre son aceptados.

Las acciones también incluyen a las contradicciones. Ya que si bien el rol del Estado es fundamental para el cambio de actores sociales ligados a la subsistencia, nos preguntamos si la inclusión socioespacial de grupos con prácticas ancestrales, a un régimen de trabajo asalariado y asistencialista, procura la independencia del individuo o del grupo, para la autodeterminación socio-económica y cultural? Consideramos que no. Por ello, recomendamos que la inserción de las Comunidades sea a través del trabajo autogestionado. Asimismo, consideramos que fomentar e iniciar un nuevo circuito productivo en tierras de propiedad privada, es una herramienta contradictoria con la forma asistencialista y dependiente que ha adoptado el gobierno provincial, al incorporar a los trabajadores forestales de las Comunidades, en la planta permanente del Estado. Finalmente subsidios y salarios, dependen de él.

5.3. Los Municipios como gestores forestales de circuitos productivos. Una tendencia...

El Municipio de Junín de los Andes¹¹ a través de un convenio con establecimientos ganaderos privados realizan un plan de forestación con coníferas exóticas. Aprovechando el alto potencial de la zona, se intenta crear las bases de un desarrollo económico futuro, produciendo materia prima para nuevas industrias y fuentes de trabajo temporarias, en complementación con las épocas de baja actividad turística y económica. Cumple la función de gestor y articulador ante los organismos provinciales y nacionales para garantizar la convocatoria y cumplimiento de las reglamentaciones establecidas en los distintos niveles decisionales. Es el actor convocante.

El Intendente es el representante legal ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA); a su vez la Carta Orgánica Municipal contempla el desarrollo de la actividad forestal en su artículo 179 y adhiere a la Ley Provincial 20.288/99 de Promoción de Inversiones para Emprendimientos Forestales, sancionada en el marco de la Ley Nacional N° 25.080 de Promoción Forestal.

Por otra parte, el Forestador Privado es el propietario del campo, y cede en comodato a la Municipalidad, en el marco del Plan Forestal Provincial, una superficie para ser forestada durante 30 años, con prórroga automática de 10 años.

5.4. El Estado empresario: Corfone S.A.

Como se recordará el Estado provincial desde la estructura organizativa ministerial subsidia, mediante contribuciones de la Nación, a la empresa mixta Corfone S.A. que en la actualidad pertenece el 95 % al Estado neuquino. En la actualidad se forestan 3.500 ha/año, de las cuales Corfone S.A. participa forestando 2.000 ha/año, utilizando aproximadamente 1.000 plantas por hectárea, con recursos genuinos a través de los viveros propios donde se ha incrementado la producción y mejorado la tecnología, lo cual favorece la venta a terceros de plantines y semillas. Corfone S.A. participa activamente desde 1974 con el sector forestador, contando en la actualidad con aproximadamente 10 mil hectáreas distribuidas en diversos campos del norte, centro y sur provincial. Como soporte del sector existe una producción en viveros de 8 millones de plantines disponibles por año. En los últimos años, las plantaciones más antiguas han comenzado a ser raleadas con destino industrial, es decir que en la medida en que se produce el crecimiento de los árboles, se realizan tareas culturales relativas al raleo y poda, de las cuales se extraen postes, tablas, tirantes, tacos para embalaje, postes impregnados, revestimientos para construcción, productos estos, que forman parte de la fase de producción y transformación primaria. La fase de la venta se realiza en la región, en parte destinado a la construcción, comercializando también palets para el mercado del embalaje a empresas frutícolas en el Valle de Río Negro.

En la actualidad Corfone S.A. hace hincapié en dos aspectos: 1) en la industria, ya que la empresa se encuentra a un paso de cerrar su primer ciclo forestal, como resultado de cierta acumulación de capital, trabajo e inversiones, que son necesarios recuperar. La estrategia de

¹¹ Es un centro urbano que se encuentra en la precordillera del sur de la provincia de Neuquén, ubicada en la meseta de estepa herbácea rodeada por la Cordillera de Los Andes. En el Censo de 1.991 contaba con 7.333 hab. urbanos y 62 hab. rurales, las cifras provisorias para el Censo de Población 2001, marcan 10.381 hab. en el área urbana.

planificación empresarial consiste en generar una nueva etapa de crecimiento, teniendo en cuenta al destino de la materia prima, la manera de industrializar y vender la madera en producción; y así superar el ciclo como empresa plantadora; 2) servicios a terceros mediante convenios de forestación con empresas petroleras, con lo cual aplica su experiencia en el conocimiento forestal y su capacidad de generar grandes emprendimientos forestales en la Provincia.

Corfone S.A. como empresa estatal autónoma, no trabaja en forma integrada con la Dirección de Bosques Provincial; depende de un directorio y del Ministerio de Empresas Públicas. Las estrategias aplicadas son independientes del Plan Forestal Provincial, lo que indica el grado de autonomía para aplicar mecanismos de contratación, quedando en evidencia así la ausencia de políticas forestales integradas.

5.5. El impulso de las empresas petroleras.

A principios de la década de los '90, se realizaron convenios político/económicos con el gobierno provincial neuquino y empresas petroleras, Repsol y Chevron. En los contratos de adjudicación de áreas se les obliga a forestar 5.000 ha. en 5 años. El objetivo se centraba en la realización de un aporte ambiental consistente en la regulación de escurrimientos, la incorporación de nutrientes y materia orgánica al suelo, es decir, la recuperación de suelos erosionados, la fijación de anhídrido carbónico y la recuperación de bosques nativos degradados; al mismo tiempo, desenvolver la generación de empleo en las zonas donde se desarrollan las plantaciones de pinos. Estas prácticas están dirigidas a la preservación de los recursos naturales bajo el concepto de desarrollo sustentable.

No obstante cabe recordar que las petroleras como empresas privadas se podían acoger a los subsidios otorgados por Nación para forestar. Aquí estamos delante de una contradicción, ya que el aporte de empresas privadas a la preservación del medio ambiente se realizaría en parte con recursos financieros que provienen del mismo Estado Nacional? Según informantes calificados se realizaron todas las presentaciones del proyecto a la SAGPyA, pero hasta el momento los subsidios no han sido otorgados.

Se asignó a Corfone S.A. como prestadora de servicios a terceros siendo el punto de inicio la aprobación de áreas petrolíferas, para realizar las actividades culturales en torno a la incorporación de infraestructura, alambrado de campos, viviendas para el personal, incorporación de medios de comunicación, caminos forestales. El mecanismo comenzaba con la adquisición de tierras por parte de las empresas petrolíferas, posteriormente a ello, un acuerdo por escrito con Corfone S.A., establecía el precio que Repsol y Chevron pagaban por el servicio. Según informantes calificados en general este mecanismo, "es secreto", careciendo de toda la transparencia que se requiere en los actos estatales. Una vez lograda la plantación se realizaba un contrato de mantenimiento permanente con Corfone S.A, que se realiza hasta hoy.

La obligación contractual de forestar 5.000 ha. por parte de empresas petroleras, le dio mucho impulso a la actividad, ya que generó un efecto dominó en el empleo, por el aumento de la demanda de trabajo, especialmente en la época de plantación.

Los nuevos inversores que compran campos fiscales, se transforman en generadores de conflictos de uso de la tierra. En la Provincia de Neuquén el desplazamiento, concentración de rutas de arreo y campos de veranadas tienen como consecuencia, mayor presión de la ganadería trashumante en un área menor.

6. Reflexiones

En esta instancia cabe preguntarnos, ¿qué se oculta en el discurso global de la problemática ambiental?. Entendemos que en esencia se desarrollan intereses de actores hegemónicos que precisan generar poder y control de los recursos naturales del planeta, por medio de organismos que son ejecutores de una densidad normativa aplicable desde el nivel global al nivel local. Ella se reproduce en forma piramidal desde los entes internacionales, hasta los lugares más remotos, donde están presentes los recursos naturales escasos a nivel planetario en este momento. Como si estuviéramos delante de la apropiación territorial basada en intereses neocoloniales.

Así, las normas locales que devienen de un corto trayecto temporal desde los lugares del mandar, generan una connivencia entre instituciones internacionales y nacionales que aceleradamente depositan en los lugares una organización tal, posibilitando la apropiación de los recursos naturales. Observamos, como tendencia, que en los lugares se insertan redes mundiales de organización territorial que se superponen a la estructura local, generando dinámicas desiguales. La creación de mecanismos de financiación, facilitados por el BM y BIRF, es el vehículo motor que se presenta como las principales fuentes de ingresos para la inversión forestal, tanto para empresas locales, como extranjeras. Asimismo, la densidad normativa, en el caso de Argentina, no ha sido garantía suficiente para la asignación constante y equilibrada de recursos para el desarrollo forestal. En este sentido, la superposición de organismos públicos generadores de políticas, ha sido nociva para la gestión y administración de un recurso que requiere un enfoque holístico, en atención a los múltiples aspectos que presenta.

No obstante, la actividad forestal, generó ciertas condiciones materiales e inmateriales técnicas, no continuas espacialmente, que favorecieron la especialización territorial neuquina. Pero aún así, podemos hablar de desarrollo forestal, si tan sólo el 5 % de tierras aptas fueron forestadas? En el circuito económico sólo se ha podido consolidar la primera fase, es decir de producción a través de viveros y plantaciones de pino. Los eslabones subsiguientes aún no tienen un nivel de desarrollo pleno como en el caso de la industrialización, ya que todavía no resulta suficiente la materia prima existente y la inversión de capital. A ello debe sumarse la ausencia de continuidad de las políticas de Estado, con el fin de mantener una línea sustentable en el otorgamiento de subsidios forestales.

A la hora de cuantificar el impacto de los circuitos económicos en los espacios estudiados de la Provincia de Neuquén se observa que no es relevante. Pero si pensamos en la introducción de una actividad “nueva”, dada prácticamente sobre la nada, entendemos que sí, es el inicio de una organización. Por lo tanto, es importante plantearlo como el principio de una tendencia a la consolidación organizativa puesta en marcha en el territorio, pero aún insuficiente, más tratándose se la forestación, aspecto necesario en una actividad con un lento retorno del capital.

Bibliografía:

- AMIN, Samir. El futuro de la polarización global. En Revista Realidad Económica n° 130, IADE, Bs. As. 1995. pp.5-14.
- BARTH, F. (comp.) (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. Fondo de Cultura Económica, México.
- BERTONCELLO, R. y CARDONE, M., y otros Proyecto de Investigación “Aluminé y Los Lagos: proceso de organización Espacial, Informe final, Universidad Nacional del Comahue, Argentina, año 2000.
- BOYER, R. y SAILLARD, Y. (eds.). *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Vol. I, Asociación “Trabajo y Sociedad”. Oficina de Publicación del CBC. Universidad de Buenos Aires, 1996.
- CÁCERES, Daniel. “Tecnología Apropiada y Desarrollo Rural. Una Revisión Crítica”. En Población y Sociedad n° 6/7 1998-1999 pp. 197-227 .
- HAESBAERT, Rogerio *O Mito da Desterritorialização. Do fim dos territórios a um, territorialidade*, Ed. Bertrand, Brasil, 2004.
- MARTINEZ, Ma. Nélica Las políticas forestales, ¿impulsoras de desarrollo local?. Una aproximación al contexto de la provincia del Neuquén, en “Municipio y Desarrollo Territorial”, Colantuono, M.R. (Coord.), Universidad Nacional del Comahue, Argentina, 1992. pp. 257-276.
- MARTINEZ, Ma. Nélica, “Integración y círculos de cooperación de la actividad forestal en la Provincia de Neuquén”. En Actas de las III Jornadas Interdepartamentales de Geografía de Universidades Nacionales, Universidad Nacional de Tucumán, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Geografía, (2005) .
- MEILLASSOUX, C. *Mujeres, graneros y capitales*. Ed. Siglo XXI, México, 1977.
- SANTOS, Milton *Metamorfosis do espaço habitado*, Hucitec, Sao Paulo, 1988
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*, Sao Paulo, Ed. Hucitec, 1996.
- SILVEIRA, Ma.Laura. *Um país, uma região. Fim de século e modernidades na Argentina*, FAPESP, Laboplan, Universidade do São Paulo, Brasil, 1999.