

**Terceras Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la
Universidad Nacional de Cuyo
Pre-ALAS de la Provincia de Mendoza, República Argentina**

**“Ofensiva neoliberal en “Toda la piel de América”.
El Estado en el centro del debate sociológico.**

Mesa N° 35: Luchas territoriales y Estado.

“Construcción Territorial según los Planes y Proyectos Estratégicos”

Sara Anticic Lovic- Lic. en sociología- Universidad Nacional del Comahue -
santicic6@gmail.com

RESUMEN

Para comprender el desarrollo de las luchas socio-ambientales, los conflictos territoriales indígenas y las luchas por tierra y vivienda, es necesario reconocer, como propone nuestra mesa, las “tensiones constantes y cambiantes originadas por el avance del capital sobre los diferentes territorios en conflicto. Esto no puede disociarse de la articulación de políticas que los Estados llevan adelante, involucrando a todos los poderes y a los distintos niveles de decisión”.

Municipios, provincias y regiones se subordinan a nuevos paradigmas espaciales y normativas acordes a estos, después que los Estados nacionales crearon compromisos a nivel hemisférico, desconocidos por los pueblos involucrados y violatorios de las constituciones nacionales y en algunos casos, de las soberanías nacionales.

Las tres generaciones de reformas del Estado, se orientaron al perfeccionamiento de los mecanismos de desposesión y despojo del patrimonio público y social y hoy esto se expresa en el avance sobre los territorios en disputa. La reestructuración capitalista demanda nuevas formas de explotación de riqueza, imponiendo regionalizar a toda América Latina para la instalación de economías extractivistas de recursos naturales, para satisfacer al mercado externo.

Pensamos necesario incursionar en el estudio de Planes Estratégicos locales, Planes y Proyectos Estratégicos Nacionales y Regionales y relacionarlos con el Plan Hemisférico como una dimensión entre otras, para ampliar la visión de la problemática compleja que nos ocupa.

Palabras clave: Territorio, Plan Estratégico, Cartografía Planetaria, Estado capitalista

1- Introducción

Según una de las proposiciones de esta mesa, al tiempo que “se exacerba tensiones y reactualiza conflictos en los que aparecen modos de organización y resistencia de los sectores subalternos que, desde una lógica de disputa de los territorios –bienes comunes y espacios de reproducción de la vida- enfrentan la ofensiva del capital”, se articulan políticas que los Estados llevan adelante, involucrando a todos los poderes y los distintos niveles de decisión.

Municipios, provincias y regiones se subordinan a nuevas normativas, mientras que los Estados nacionales crean compromisos a nivel hemisférico, desconocidos por los pueblos involucrados.

La reestructuración capitalista demanda nuevas formas de explotación de riqueza, de inversión de capital, imponiendo para eso una regionalización de toda América Latina para la instalación de economías extractivistas de recursos naturales, para la satisfacción del mercado externo y esto es posible con una *nueva cartografía planetaria*. (Antonelli, 2010)

Nos ubicamos en la región nor-patagónica argentina como lugar inicial para tratar de reconocer las relaciones que se generan entre sus diferentes poblaciones y ciudades, las relaciones interregionales de nuestro país y las relaciones hemisféricas que están en juego. Para luego tratar de ver como se materializa la desposesión de territorios y poder contextualizar la forma que toma la lucha encabezada por los movimientos que resisten la des-territorialización, la contaminación del aire, la tierra o el agua y los que luchan para ejercer el derecho a la vivienda digna, el derecho a la ciudad.

Para la instalación del *modelo deseado* de territorio en los términos que el mercado necesita, debe instituirse un relato, una narrativa que sostenga un nuevo paradigma de territorio, argumentando la caducidad del modelo territorial actual. Deben existir ideas-fuerza que den racionalidad al despojo y coherencia a nuevos cuerpos normativos.

Para acercarnos al momento de las conceptualizaciones, proponemos reconocer algunas de las muchas luchas territoriales actuales.

2. Expresiones de luchas territoriales en el norte patagónico argentino.

Los **conflictos territoriales indígenas** se dan a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, en instancias de la vigencia de la Ley 26.160, que en sus aspectos más salientes, reconoce el derecho territorial de estos pueblos originarios, establece la interrupción de los desalojos, encomienda el relevamiento de las tierras en cuestión, hasta llegar a la titularización de las mismas con reconocimiento del derecho constitucional a la **Propiedad Comunitaria Indígena**.

En el año 2013, había 60 causas abiertas en Río Negro y 80 en Neuquén vinculadas a reclamos territoriales de comunidades indígenas, con un saldo de 347 mapuches imputados por usurpación, solamente en la ciudad de Bariloche (La Nación, 20-9-15).

Según el Observatorio de DD HH de los Pueblos Indígenas de la Patagonia, “El principal conflicto es territorial, falta de demarcación de los territorios ocupados por comunidades y en una segunda instancia la titulación de esas tierras como ordena la Ley 26.160. A pesar de que “el reconocimiento del territorio indígena es un derecho constitucional”, el poder judicial “no está abierto a aplicar el andamiaje jurídico”. Esta tarea no realizada, hace imposible el ejercicio de derechos, sobre todo teniendo en cuenta la reticencia de los Estados a dar trato de *sujeto político* a los pueblos indígenas y la inclinación a la judicialización de los conflictos, para conseguir que la discusión de las reivindicaciones de estas comunidades se de en el ámbito penal, llevando al procesamiento a muchas personas a título individual, sin reconocer la incidencia colectiva.

Sonia Ivanoff, coordinadora de la Cátedra Libre de DD HH de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, entiende que es esencial discutir la temática no solo desde el punto de vista social, sino también jurídico, más ahora que se incorporó la figura jurídica de Propiedad Indígena en el nuevo Código Civil y Comercial, entendida como Propiedad Comunitaria Indígena. Esto es un gran “tema de disputa porque hay intereses que lo atraviesan como la minería, la hidroeléctrica, los hidrocarburos y otros intereses de tipo inmobiliario” subraya Ivanoff.

Las **luchas socio-ambientales**, protagonizada por comunidades indígenas, también son tomadas por defensores de la tierra productiva, del agua y por vecinos de las ciudades

relacionadas con la economía regional, formando movimientos con diferente grado de articulación, que se movilizan resistiendo a la minería transnacional y a las formas de explotación no convencional de hidrocarburos.

La explotación no convencional de recursos naturales ha invadido el Alto Valle rionegrino desde Villa Regina a Allen. El *fracking* avanza en la extracción de hidrocarburos sobre tierras cultivadas. YPF, Chevron y Apache entre otras empresas, están alquilando fracciones de chacras del Alto Valle patagónico a los productores frutícolas, para realizar trabajos de exploración y extracción, con el consiguiente deterioro ambiental. Las petroleras pagan entre 40 a 50 mil pesos anuales por el “uso” temporal de cada hectárea para sacar gas o petróleo y lo hacen sobre chacras en producción. Los productores endeudados por la imposibilidad de cubrir los costos de producción acceden a estos contratos. Por ejemplo en Allen, ciudad rionegrina de 40.000 habitantes con 300 establecimientos de producción frutícola, los vecinos organizados y resistentes al fracking, a pesar de sus movilizaciones y con una ordenanza anti-fracking sancionada tardíamente, no pudieron conseguir su objetivo de frenar la instalación de 20 pozos dentro de las chacras.

Esta realidad es la consecuencia directa de la derogación de la Ley Q 3981. El 29 de diciembre de 2011, la ley que nació de la participación y el consenso (conocida como ley anti-cianuro) fue derogada de un plumazo. Este acto constituyó un avasallamiento sobre el derecho del pueblo rionegrino, que desde las distintas regiones provinciales reclamaba este instrumento.

La problemática territorial está presente también en la **lucha de las clases subalternas por el acceso a la tierra para la vivienda**. Esta ha llegado a una conflictividad de proporción a partir de la década del '90, momento en que se hace evidente la falta de proyectos habitacionales estatales, al tiempo que los costos de la tierra urbana alcanza niveles exorbitantes. Para entonces se hacía indudable un fuerte proceso de conurbanización, donde la ciudad de Neuquén se posicionó como cabecera de una amplia área urbano-rural que no dejó de transformarse.

Hablamos de la **Conurbanización neuquina**¹ que aumenta constantemente su influencia en toda la región². Por otro lado, las poblaciones satélites, más vinculadas a la provisión de servicios, modificaron sus criterios de zonificación funcional, en instancias de un proceso de desvalorización de tierras productivas y de extraordinaria valorización de estas, cuando se orientaban a la creación de sub-urbanizaciones³ de muy alta calidad.

Esto fue posible por la elaboración de Proyectos Estratégicos locales que impulsaron fuertes transformaciones en los ordenamientos urbanos. Cipolletti, por ejemplo, “perdió el 60 % de sus tierras productivas en las últimas décadas debido a la falta de rentabilidad en la fruticultura y avance urbano sobre las chacras, dos de las claves de un cambio con consecuencias aún imprevisibles.” (Diario Río Negro, 28-3-17).

Mientras tanto los sectores populares, con el desvanecimiento de la producción frutícola, sufrieron el proceso de *desagrarización del empleo* (Radonich, 2003). Los obreros rurales y del empaque se encontraron con la flexibilización laboral, subocupación y desocupación, viéndose compelidos masivamente a la *multiocupación precarizada* centrada especialmente en tareas urbanas de servicios. El cambio de estrategias laborales, llevó necesariamente al cambio de estrategias habitacionales (Giaretto, 2011). Es entonces, que miles de familias trabajadoras del Alto Valle, desde mediados de los '90 comienzan a tomar tierras urbanas, lo más cerca posible a los bienes sociales comunes: educación, salud y trabajo.

La ocupación de tierras para la construcción de viviendas, fue y es un proceso cargado de sacrificios, angustias y peligros para las familias que la protagonizan. La persecución

¹ La denominada **Conurbación Neuquina comprende**: la ciudad de Neuquén capital y localidades ubicadas en distintos anillos que conforman la zona productiva de influencia, de fuerte predominancia hidrocarburífera e hidroenergética (Plaza Huinca, Cutral Có, El Chocón, Picún Leufú, Loma de la Lata, y hasta Rincón de los Sauces), y agrícola, las más cercanas asentadas sobre el río Limay (Plottier y Senillosa) y sobre el río Neuquén (Centenario y Vista Alegre, en territorio neuquino, y Cinco Saltos, Contralmirante Cordero y Campo Grande en territorio rionegrino, hasta San Patricio del Chañar y Añelo, éstas más distantes y localizadas en territorio neuquino), y las localizadas en el Alto Valle del río Negro (Cipolletti, Fernández Oro y Allen) en la provincia del mismo nombre, que forman parte del conjunto jerarquizado de centros urbanos ligados al desenvolvimiento del complejo agroindustrial. (Graciela Landriscini, Griselda Domeett e Ivana Rivero, 2014 “Neuquén, ciudad intermedia y nodo regional. Algunas evidencias de la dinámica económica”, Revista Pilquen • Sección Ciencias Sociales • Año XVI • Vol. 17 N° 1)

² El Conurbanización Neuquina amplía la función política y administrativa de la ciudad de Neuquén al pasar de ser la capital de la provincia de Neuquén, a centro de decisión política regional y el centro operativo de las empresas nacionales y transnacionales que operan en la región.

³ Se conoce con el nombre de suburbanización a aquellos espacios geográficos ubicados en las afueras de la ciudad (suburbios urbanos). Desde nuestra perspectiva, debemos diferenciar la suburbanización según clase social. La de la opulencia y la de la carencia de los sectores excluidos del espacio urbano.

policial, judicial y del discurso estigmatizador desde el poder municipal y los medios de comunicación, son solo parte de las adversidades. Los peligros de vivir en condiciones de inhabilitabilidad, sin servicios, expuestos a las enfermedades concomitantes a la falta de agua potable y cloacas en barrios inundables es una razón más para que se constituyan en las tomas, formas organizadas de solidaridad, de reclamo y resistencia.

A mediados de 2017, las autoridades municipales y provinciales deben reconocer que en mucha de sus ciudades, el 20% de la población vive en asentamientos “ilegales” y por eso no se puede sostener por más tiempo el discurso que sindicaba a estos vecinos como delincuentes usurpadores de tierras ajenas, más aún, si se pretende cosechar los votos necesarios de esa porción tan importante de la “ciudadanía”.

Hoy se aprestan a urbanizar no solo las tierras ocupadas, sino que se proyectan nuevas expropiaciones. Seiscientas nuevas hectáreas formarán parte de la trama urbana de la ciudad de Cipolletti, en términos de “expansión controlada”, mientras no deja de crecer la población de las 28 tomas existentes (Diario Río Negro, 21-3-17). Ya no es solamente la familia obrera vinculada a la producción frutícola devastada la que ocupa tierras, entre los ocupantes hay trabajadores de comercio, docentes, administrativos, policías, etc. Se amplió el espectro social que puja por tierra para la vivienda, mientras que el capital inmobiliario concentrado no deja de avanzar sobre zona rural modificando dramáticamente la estructura espacial de la ciudad y del campo, y como podemos inferir, cambiando también la conectividad urbana: las vías físicas y simbólicas de interrelación social.

Esta exposición incompleta de los conflictos territoriales en la Patagonia argentina, nos permite inferir las *motivaciones* de estos movimientos sociales. Motivaciones que dan contenido a la noción de *territorio* construido desde “abajo”: los pueblos originarios están embarcados en una lucha de *reconquista* de sus territorios ancestrales, los movimientos socio-ambientales resisten el avance de la explotación hidrocarburífera y minera a cielo abierto, para la *conservación* de su medio ambiente y su forma de vida y producción, y los movimientos de vecinos por tierra y vivienda luchan por su *apropiación* para ejercer su derecho a la ciudad y a la vivienda digna.

3. Capital, Estado y Territorio

En los casos expuestos podemos reconocer una clara articulación entre el mercado- con capacidades para incidir como ordenador territorial - y el Estado. Este último acciona para neutralizar la presión de los sectores resistentes a la desposesión territorial y a su vez, pone el andamiaje institucional a disposición del mercado. Neutraliza reclamos y derechos, ignorando o anulando las leyes o normas, producto de las aspiraciones sociales y políticas de las comunidades y/o desplegando el aparato represivo sobre el accionar popular. La fórmula se expresa en la ecuación: represión - judicialización de los conflictos desconociendo a *sujetos colectivos* amparados por la Ley y la Constitución y maniobrando sobre los individuos con figuras delictivas del Código Penal. Además el Estado abre el espacio a un *nuevo cuerpo legal* para respaldar los intereses del capital concentrado que comanda el proceso hegemónico en curso, tanto nacional como externo.

Este cuerpo legal en transformación, facilita “la des-territorialización de cosas, gentes y valores y la fragmentación del espacio, el tiempo y las ideas, mientras se ejecuta una re-territorialización marcada por el esquema extractivista en pleno desarrollo”. Se trata de “Una reestructuración demográfica con nuevos flujos de población permanentes y coyunturales” (Veiga, 1998). Nos encontramos ante una *nueva cartografía planetaria* que responde a intereses supranacionales que consuman alianzas entre lo global y lo local. Los Estados nacionales se auto-inhiben en sus funciones cuando las condiciones del capital lo imponen y se asocian con el capital para la desapropiación de territorios, recursos y aparatos estatales. (Antonelli, 2009)

En síntesis podemos decir con Giaretto que, “la actual etapa de acumulación por desposesión se expresa en la expropiación que hace el capital sobre el trabajo y sobre el espacio territorial en su camino de reestructuración” (2011), produciendo fragmentación tanto territorial como social, avasallando hasta las mismas fronteras nacionales, en un proceso de despojo que aún no llegamos a cuantificar.

Entonces, el Estado no solo da unidad a la clase dominante sino también sostiene una visión particular de desarrollo económico, históricamente determinada. En nuestro caso el desarrollo se soporta en la acumulación por desposesión de lo público y social, el despojo sobre la clase trabajadora, “aumentando la explotación del trabajo asalariado y la continua

transfiguración de la acumulación por desposesión, para lo que el control territorial se torna indiscutible condición de posibilidad” (Giaretto, 2015: 6)

Pero, ¿cómo entender las tensiones territoriales que nos preocupan? según Betancourt y Hurtado, las dimensiones de tiempo y espacio son inescindibles conceptualmente porque: “De un lado (están) las temporalidades y territorialidades subalternas que han contribuido a sustentar diferentes formas de vida; de otro lado la temporalidad y territorialidad del Estado y el capital que diseña e implementa políticas públicas de desarrollo pensadas desde *arriba*” y “ la noción de territorio no significa Estado nacional sino, la grafía del modelo de desarrollo” (2013).

Es por eso que las actuales actividades extractivistas se articulan a través de proyectos de infraestructura vial, energética y de comunicaciones, como la IIRSA (Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Suramericana) que se proponen materializar una transformación socio territorial de una magnitud difícil de dimensionar.

Por esta razón nos proponemos desentrañar, aunque sea parcialmente la visión desde “arriba”, que los diferentes planes y proyectos expresan. Esto con el objeto de deducir cómo se diseña esta nueva construcción territorial subsidiaria al Plan Estratégico Territorial para América Latina.

4. IIRSA - Dimensión hemisférica de la transformación socio-territorial.

Con el propósito de conocer los compromisos que el Estado nacional ha contraído a nivel hemisférico, debemos acercarnos a la información escasa, pero disponible que tenemos sobre el IIRSA. Este organismo se constituye como *foro de diálogo* de los gobiernos desde el año 2000, con el objetivo de diseñar y ejecutar grandes obras de infraestructura con visión regional, para la integración de los países del continente hacia un *desarrollo territorial equitativo y sustentable*”. La planificación gira alrededor de un megaproyecto para la construcción de infraestructura que conecte a los grandes centros de producción con los amplios espacios de consumo, abaratando y acelerando los flujos de bienes y servicios disponibles. Se trata de un nuevo ordenamiento lógico para trasladar la riqueza a los centros de demanda donde los puertos y los grandes ríos son parte de esta trama

El trazado de la nueva infraestructura se determina desde el centro del continente hacia ambas costas oceánicas. Está compuesto por diez ejes: 8 transversales y 2 longitudinales que representan 500 grandes proyectos que tratan de borrar las barreras “naturales” que impiden la libre circulación de mercancías.

Para el año 2008 el IIRSA contaba con 51 proyectos concluidos, 196 en fase de ejecución y 107 en fase de preparación y estudios. Según datos proporcionados en diciembre de 2010 por este organismo, el 75% de los proyectos presentan avances concretos, con un 22 % concluido, un 39 % en ejecución y un 25 % en preparación. (IIRSA, 2008)

Pero según un informe independiente, esta modalidad de megaproyecto implicaría un costo de 37.425,23 millones de dólares, aumentando la deuda externa de Sudamérica en un 6 %. (Bartesaghi; Ali, 2006)

A poco de andar, se observa que más que responder a la circulación de bienes y servicios entre los países integrantes, esta transformación socio-territorial a escala hemisférica está vinculada a la reducción de costos productivos en la extracción de los recursos naturales del continente. La infraestructura, equipamientos y servicios se distribuyen por las áreas ricas en recursos estratégicos y se direcciona utilizando transporte multimodal hacia los puertos que permitan un comercio extrarregional. Porque el objetivo principal es facilitar la explotación de yacimientos hidrocarbúricos, minerales, recursos genéticos y garantizar su transporte en forma rápida y económica.

El mega proyecto de IIRSA se compone, como hemos visto, de *diez ejes*: ocho transversales y dos longitudinales. Se trata de los ejes Amazónico, de Capricornio, la Hidrovía Paraná-Paraguay, Mercosur-Chile, Andino, Interoceánico Central, del Sur, del Escudo Guayanés, y el Andino Sur. Este último de interés para el análisis de nuestra región seleccionada, la Patagonia Norte argentina.

Inserción de lo Proyectos macroregionales

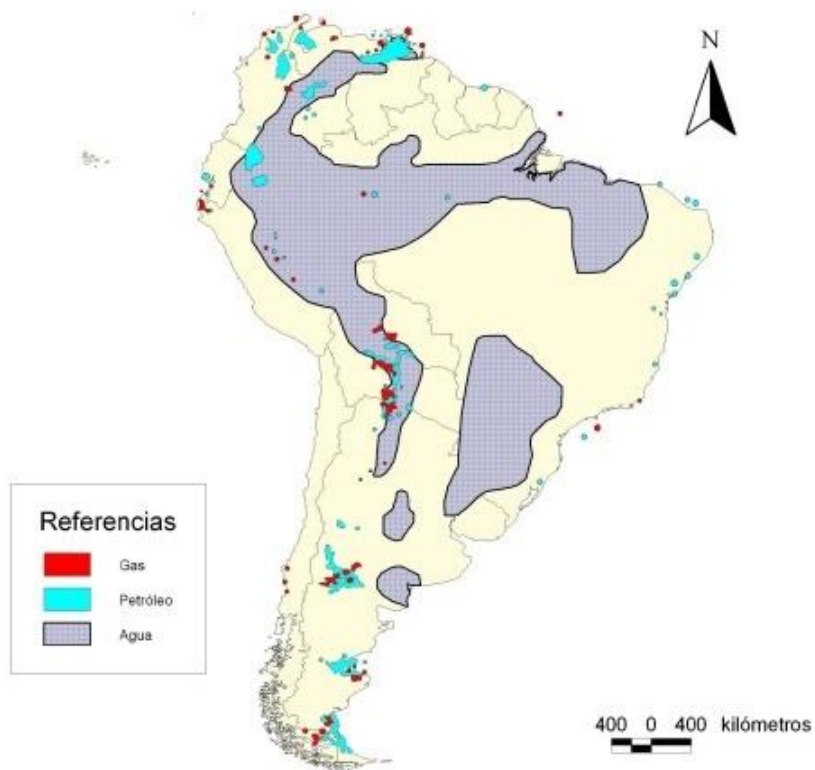


Fuente: <http://www.ceadesc.org/2011/09/unamirada-macroscopica-al-conflicto-del-tipnis/>

La región que nos ocupa –Nor-Patagonia argentina- está contemplada en el Eje Andino del Sur. Aquí toma sentido la información compartida por Arias Toledo que relaciona a este eje con algunos proyectos vinculados a la minería. El proyecto de interconexión Comahue-Cuyo se consuma con la conexión Mendoza –San Juan. Se trata de la provisión de energía hacia este último destino. Finalmente, con la ejecución del Ferrocarril Trasandino Central se logra un fluido y eficiente transporte de los bienes minerales al océano Pacífico.

Este esquema de recursos naturales explicaría inicialmente la estructuración de infraestructura y equipamiento y su correlato con la transformación territorial, porque se privilegia el acceso a los hidrocarburos, a los minerales, al agua, a la producción agrícola y la biodiversidad y el egreso de esta riqueza al multiplicarse las conexiones biocéncia. (En el contexto americano el tráfico se orienta hacia EEUU y Canadá y a los países de mayor consumo mundial como India, China, Francia, Italia, Alemania y Japón, en menor medida, en la faz internacional).

RECURSOS NATURALES



Fuente: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica 2007 (autores Ana Esther Ceceña, Paula Aguilar, Carlos Motto)

5- Planificación Territorial de Inversión Pública 2016 –Dimensión nacional

Desde la subsecretaría de Planificación Territorial de inversión Pública, la Arq. Mariana Kossoy presentó el “Plan Estratégico Territorial Argentina 2016”. Este se desarrolló en el marco del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios dirigido por el arqto. Julio de Vido durante la última gestión de Cristina Fernández de Kirchner.

Este plan es presentado, según su argumentación introductoria, para:

“contrarrestar los desequilibrios territoriales históricos y los relacionados con la globalización y las reformas estructurales de las dos últimas décadas, signados por la ausencia del Estado y con el propósito de romper el eje exclusión-inclusión”,(...) “mitigar asimetrías y orientar el desarrollo nacional hacia una mejor vinculación con la economía global”.

Para garantizar el proceso, se establece una estrategia territorial que propone incrementar inversiones en infraestructura y equipamiento, con el objetivo de:

“desplegar políticas para el fortalecimiento de la identidad territorial y cultural, progreso económico dentro de las diferentes regiones, gestión democrática para el acceso a bienes y servicios y para el desarrollo personal y colectivo”.

Además de optar por una metodología de acción con participación ciudadana en sus diferentes formas de organización, se propone una dinámica conjunta concordante con la formación de foros regionales, binacionales e internacionales, particularmente con el IIRSA, lo que significa el reconocimiento de este compromiso que trasciende gobiernos y gestiones.

Según esta visión debe realizarse un diagnóstico del Modelo Territorial Actual (MTA) hacia la elaboración de un Modelo Territorial Deseado (MTD).

A los efectos de diagnóstico, se establece una definición de territorio caracterizado por la:

“interrelación entre el medio bio-físico, entendido como el sistema de centros de infraestructura y equipamiento instalados en el medio natural y el medio socio-económico de las distintas regiones. Regiones vinculadas con dinámica distintas de flujos bienes y servicios”.

El MTA es dividido en 25 subregiones sujetas a categorización: **Categoría A:** núcleos dinamizadores del territorio, corresponden a regiones relativamente pequeñas en términos de superficie, altamente pobladas, y urbanizadas, con alto desarrollo socio-productivo y del medio construido, donde confluyen los principales flujos de cargas y pasajeros; **Categoría B:** territorios de media o alta urbanización, con sistemas urbanos integrados y de media a alta consolidación socio-productiva y del medio construido; y **Categoría C:** territorios con

bajo nivel de urbanización y sistemas urbanos con baja integración, y baja consolidación socio-productiva y del medio construido.

Para nuestro estudio debemos señalar que tanto el Oasis del Alto Valle patagónico como el Oasis Cuyano son categoría A en este diagnóstico

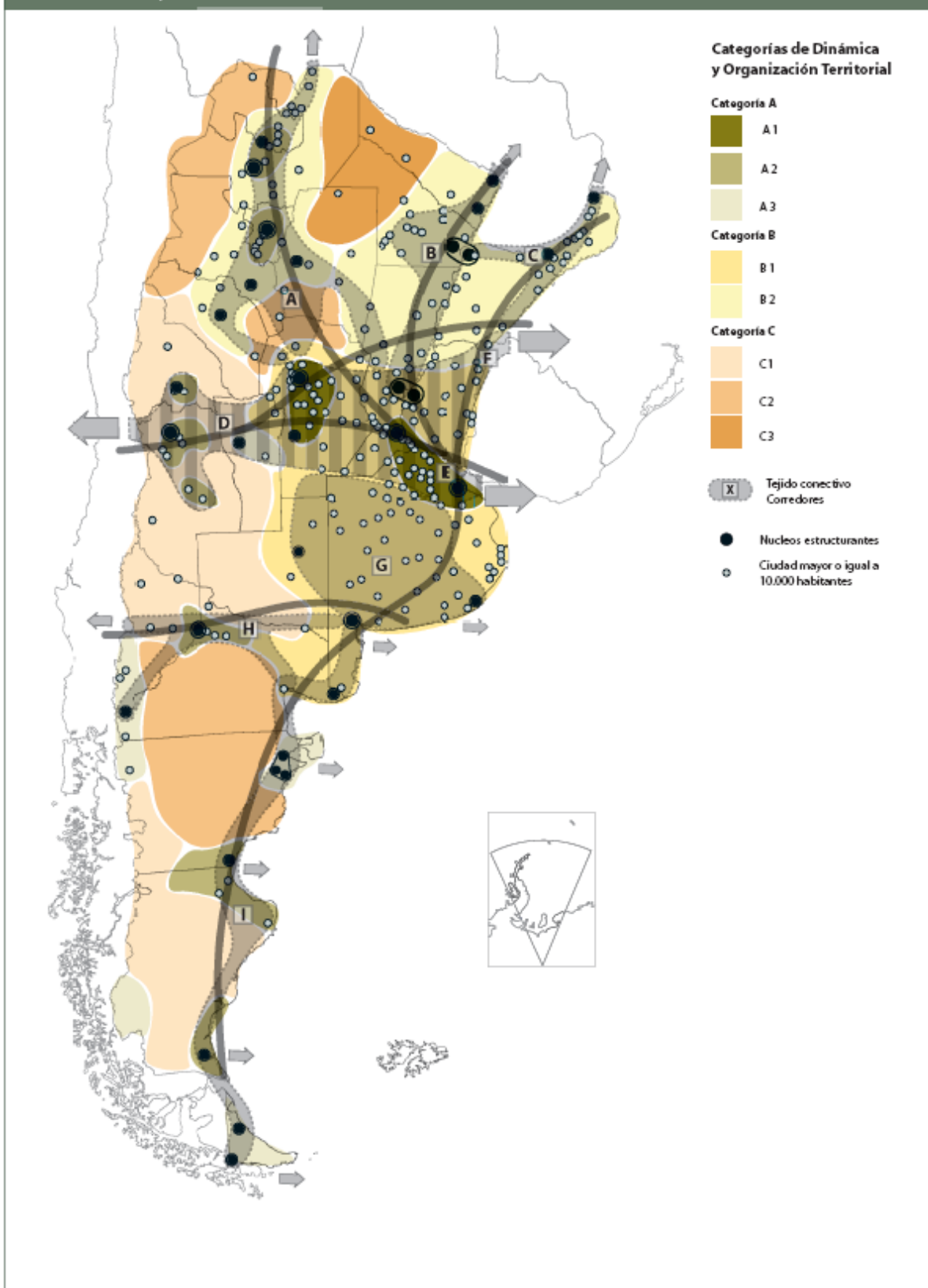
Entre las dimensiones de análisis están: el grado de urbanización según nivel de consolidación e integración, su relación con el modelo productivo regional, su grado de productividad e integración industrial, el nivel de ocupación humanas sobre el territorio, tipo de explotación rural según sea extensiva o intensiva en relación con las condiciones naturales para la producción primaria, tanto agraria como extractiva y otra dimensión sobresaliente, la cualidad de conectividad territorial, los actuales vínculos de unidireccionalidad o multi-direccionalidad de estas conexiones.

Este diagnóstico se propone el reconocimiento de *nodos* de concentración de actividades hacia una jerarquización en orden de población, su rol en el territorio y conectividad de acuerdo a los **nueve corredores existentes**.

El MTD se propone superar el histórico esquema radio-céntrico, llegando a una trama multidireccional, moderando las conexiones existentes, hacia la formación de un sistema policéntrico. Para ello el trabajo se centra en una tarea inicial de clasificación y jerarquización de regiones y subregiones como **áreas de intervención** a ser a) **cualificadas**, b) **desarrolladas** y c) **potenciadas**. En segundo lugar reconocer los corredores necesarios a construir para la articulación de todo el territorio para, en tercer lugar determinar un sistema policéntrico de núcleos urbanos.

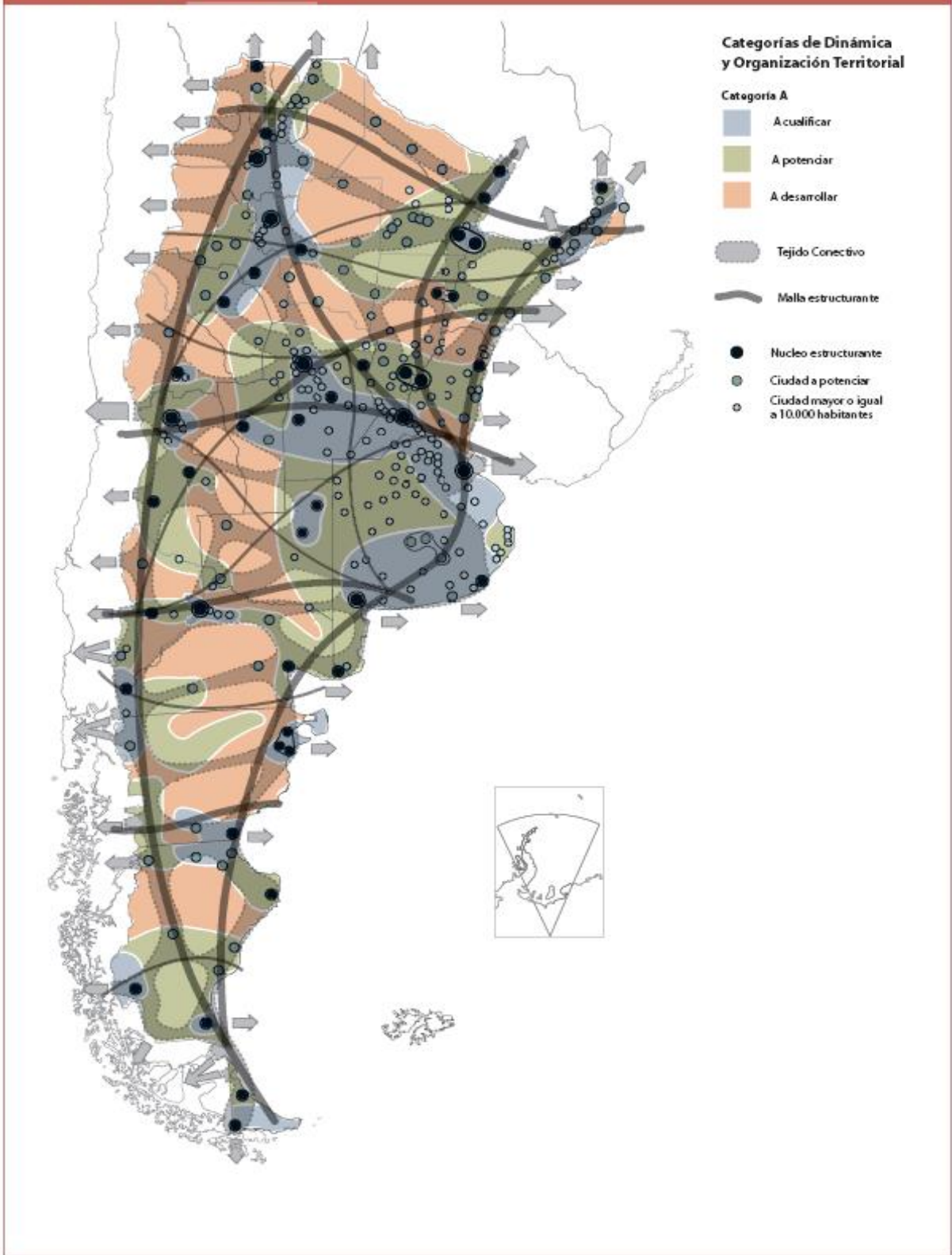
Podemos notar, comparando el esquema actual y el deseado, que se multiplican los puntos de salida hacia ambos océanos. Y analizando nuestra región en particular se refuerza la conexión entre el Conurbano neuquino, la amplia región de Vaca Muerta y la generación de energía para conectar con la región de Cuyo vinculada a la explotación minera. En términos del IIRSA, esta zonificación responde al denominado Eje Andino Sur.

MAPA ACTUAL | MODELO SÍNTESIS



Fuente: **Planificación Territorial de Inversión Pública 2016**

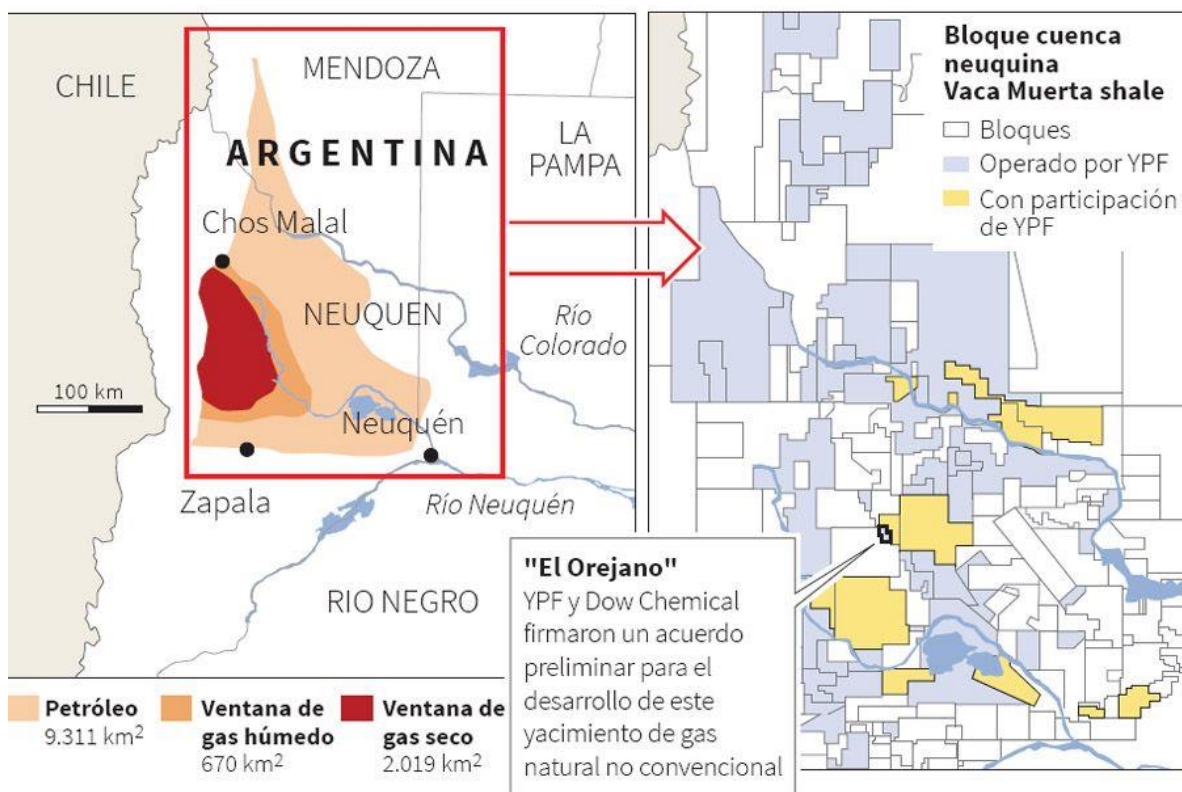
MAPA DESEADO | MODELO SÍNTESIS



Fuente: **Planificación Territorial de Inversión Pública 2016**

6- Estudio Estratégico para el Desarrollo Territorial de la Región (Vaca Muerta)

Desde el ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda del Gobierno del presidente Macri, se hace un estudio de diagnóstico y propuesta de desarrollo sobre la región que nos ocupa, Neuquén y Río Negro pero ampliada con las provincias de La Pampa y Mendoza.



Fuente: Plan Exploratorio para Activos de Hidrocarburos No Convencionales Cuenca Neuquina, YPF

Estudio R. Carrera 28/03/2013

REUTERS

Según las proposiciones iniciales del estudio: “El desarrollo a nivel regional (transformaciones socio-territoriales) depende de la competitividad del *shale*⁴ argentino.”

Pero advierte que las condiciones dependen en primer lugar de que suba el precio del barril de petróleo, que ha promediado los 55 dólares en el año en curso y que deberían superar los

⁴ Shale es un hidrocarburo en estado gaseoso que se encuentra en las formaciones rocosas sedimentarias de grano muy fino. Este tipo de gas natural se extrae de zonas profundas en terrenos donde abunda el esquisto, las lutitas o las argilitas ricas en materia orgánica. El interior rocoso del esquisto presenta baja permeabilidad, lo que impide su ascenso a la superficie. Por ende, para la extracción comercial de dicho gas, es necesario fracturar la roca hidráulicamente (fracking)

80, para que se hagan inversiones significativas. Al presente las empresas concesionadas solo realizan trabajos de exploración y explotación no significativa para la escala de las reservas.

En momento de haber un *interregno productivo*, de muy baja inversión, los analistas de este estudio recomiendan al Estado nacional el sostenimiento de tasas bajas de interés y el despliegue de intervenciones en obra pública orientado al desarrollo de infraestructura y equipamiento para que, cuando el valor del barril de petróleo y del gas llegue a valores rentables, las condiciones ya estén dadas para la explotación plena y de ese modo se transforme en un aporte sustancial para el mejoramiento de la balanza de pagos, *sobre todo cuando en términos macroeconómicos, este gobierno se ha encaminado hacia el endeudamiento externo en condiciones de mayor apertura económica.*⁵También subrayan que el tipo de cambio real constituye una variable clave porque incide sobre los costos de extracción en dólares.

Advierten sobre el marco regulatorio compuesto por de la Ley de Hidrocarburos vigente así como de la legislación sobre giro de utilidades, importación de bienes de capital y esquemas impositivos. En el mismo sentido analizan con bastante detalle las legislaciones provinciales, sus constituciones, los ordenamientos municipales, la organización social de las distintas provincias y municipios y sobre todo lo concerniente a limitaciones que, las normas en defensa del medio ambiente imponen a las empresas vinculadas a la explotación y sobre todo a los métodos de extracción.

Entre sus recomendaciones establecen que, las acciones deben orientarse hacia la adecuación del territorio, de los recursos urbanos, del sistema de actividades y transportes a la futura actividad extractiva. Además son enfáticos en la necesidad de “elasticidad de la oferta de infraestructura, en el sentido de que las empresas cuenten con lo necesario para maximizar y optimizar su rol extractivo” así como también se requiere “elasticidad en la oferta de empleos *shale* para que la dotación de empleados pueda cubrir los tipos de puestos requeridos”.

Se subraya la importancia en la creación de *nuevos núcleos urbanos* tratando de incrementar la densificación poblacional en las ciudades actuales y resolver el problema de congestión de las redes de circulación.

⁵ Lo subrayada es referencia propia. .

También hay un exhaustivo estudio de las problemáticas locales y recomendaciones muy pormenorizadas especialmente para las ciudades del Conurbano Neuquino y las poblaciones que se encuentran en territorio de Vaca Muerta.

7- Dimensión local, la nueva cuestión urbana, modelo de ciudad.

Según se articularon las reformas del Estado –procesos de descentralización y centralización de sus funciones- con la reconfiguración del modo de acumulación capitalista, surgieron de organismos multilaterales, especialmente del BM, recomendaciones para elaborar Planes Estratégicos Locales en consonancia con el proyecto de transformación socio-territorial hemisférico.

La ciudad debería pensarse entonces, atendiendo a nociones de *competitividad, eficiencia, equidad, conectividad inter-urbana y regional, flexibilidad y administración*, para alcanzar el objetivo de “ciudad sustentable” para la inserción al mercado mundial. También se establecen técnicas de marketing como apoyo para una participación satisfactoria en el ranking de ciudades. El “gerenciamiento urbanístico”, entendido como intervención sobre la ciudad, es un concepto presente en la mayoría de los planes estratégicos locales.

A partir del 2000 se convocan en las ciudades más importantes, a consultoras internacionales que fijan los lineamientos que luego serán compartidos con actores locales, en una suerte de “participación activa” y colaborativa público-privada, hacia la planificación de la “ciudad ideal”, según un modelo de ciudad determinado.

La presencia de fuertes similitudes entre los planes estratégicos de diferentes ciudades, heterogéneas y distantes entre sí, se explica con la existencia de un *modelo tipo* para la intervención urbana. Modelo que se sustenta en un proceso de desregulación para luego, cambiar las normas del uso del espacio urbano y circundante, estableciendo de hecho al mercado como ordenador principal de la ciudad.

La aplicación de esta propuesta se hace evidente en muchas ciudades con el aumento de la *estratificación y fragmentación* de la población y en la *desagregación* urbana, en un proceso constante de dispersión espacial.

Guillermo Tella⁶ como urbanista, detecta que “desde el anuncio del hallazgo de nuevas reservas de petróleo no convencional en la formación de “Vaca Muerta”, cerca de la región del Alto Valle, entre Río Negro y Neuquén, el área se ha convertido en la “esperanza negra” de todo un país. Así planteado, este proyecto promete duplicar la producción de hidrocarburos, concretar futuras inversiones y exportaciones, y alcanzar el añorado autoabastecimiento en materia de energía fósil”. Conociendo las características técnicas que requiere el método de fracturación hidráulica –fracking- reflexiona sobre las dinámicas territoriales que impactan en toda la región y llama a recapacitar sobre las fuerzas actuantes en este complejo escenario territorial, teniendo en cuenta que el proceso de exploración, descubrimiento y explotación de grandes reservas, está dando un impulso urbano sobre la base de inversiones públicas desde todos los niveles de gobierno y desde el sector privado en condiciones de capitalizar la valorización del suelo. Por esta razón, la expansión urbana sobre zona rural, bajando así las densidades, conlleva la conversión de suelo rural a urbano, a la par de la convivencia entre actividades rurales, urbanas e hidrocarburíferas, produciendo tensiones de difícil resolución y generando, a nuestro entender, contradicciones que inevitablemente llevan y llevarán a nuevos conflictos.

El Plan Estratégico elaborado en el caso de Cipolletti, ciudad intermedia del conurbano neuquino responde, como explica Giaretto (2011: 115), “a una serie de diseños políticos y técnicos que no representan al conjunto de la ciudadanía, sino a un modelo estandarizado de gestión neoliberal de lo público”. Este proyecto se ha legitimado convocando en forma selectiva a las “fuerzas vivas” de la ciudad, pero con clara exclusión tanto de los sectores populares, como organizaciones sociales y barriales de tal manera que, un Consejo Directivo y un Comité Ejecutivo se encargaron de la elaboración de un Plan que se transforma en instrumento legal con la Ordenanza 024/03.

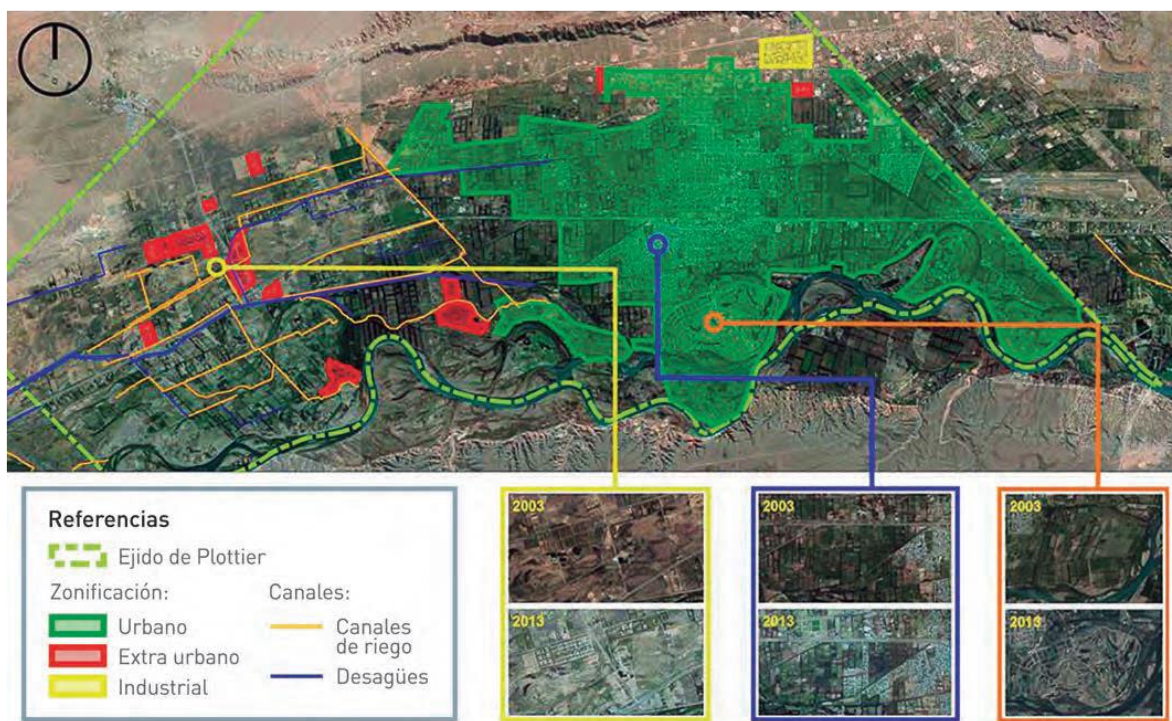
Estamos, en términos de Dávalos (2010), en pleno ejercicio de la *neo-institucionalidad*⁷ que este momento neoliberal requiere y vemos como gobiernos locales se representan ya, como

⁶ www.guillermotella.com/wp-content/uploads/Efectos-sobre-Vaca-Muerta-2.jpg

⁷ El neo-institucionalismo abarca un conjunto de teorías que combina vertientes de una nueva microeconomía basada en los costos de transacción, una sección de derecho y economía, otra de teoría de la información y otra de teoría de la elección pública, junto con una interpretación histórica basada en el trabajo de Douglass North. Cada una de ellas se acerca o se aleja en mayor o menor medida de los postulados básicos de la teoría neoclásica: maximización de la utilidad, racionalidad en la elección, escala de valores establecida, información y competencia perfecta y, por tanto, clarificación de los mercados. (Talavera y Armijo, 2007)

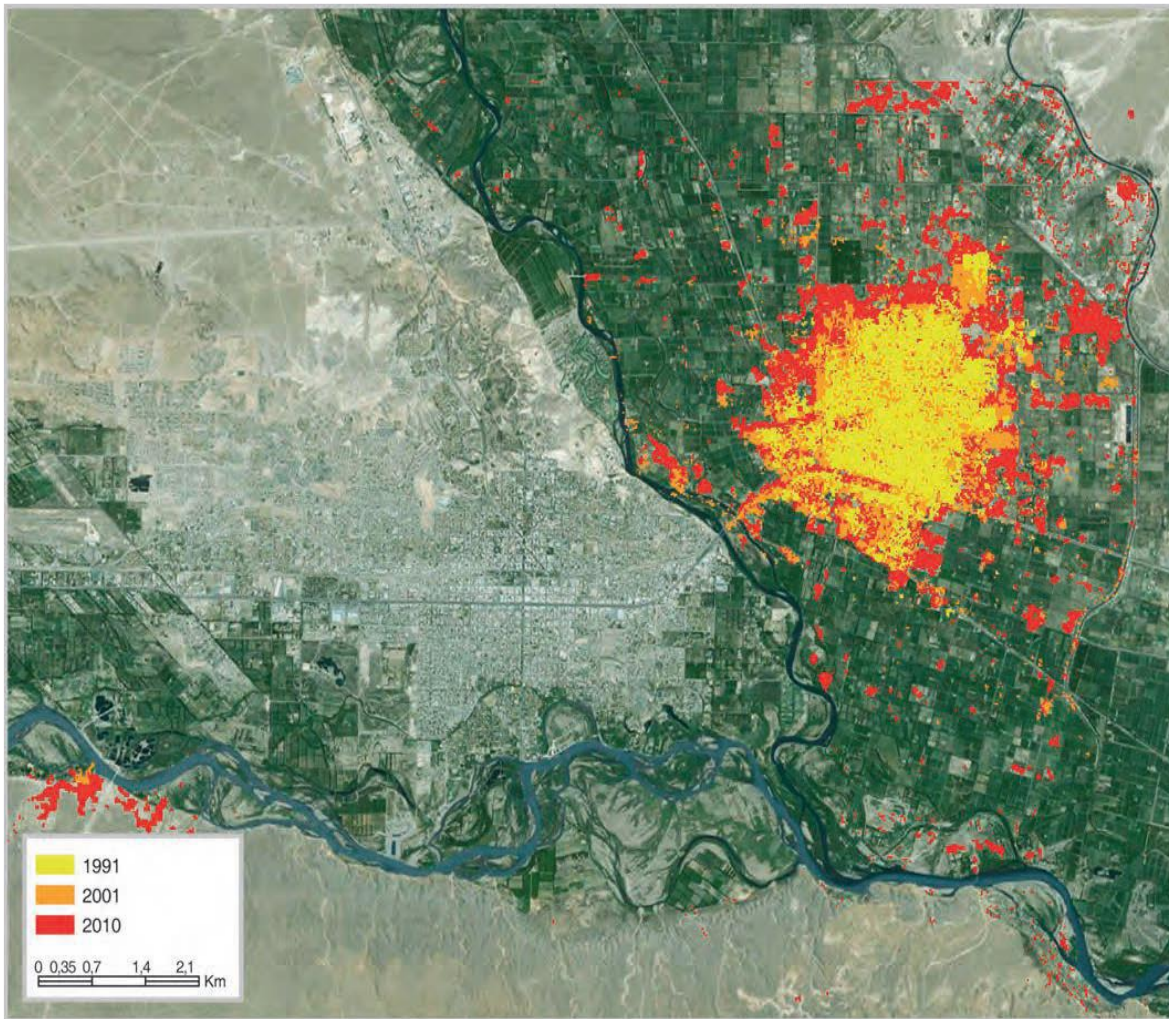
serios oferentes ante los capitales disponibles de diferentes orígenes, como territorios aptos de inversión y con la disposición de desregular y regular a tal efecto, elaborando Códigos de Planeamiento reformados, como parte de su tarea de “gerenciamiento urbano” de acuerdo al Plan Estratégico.

Las siguientes imágenes nos muestran la forma que toma el crecimiento disperso de ciudades pertenecientes al conurbano neuquino, que desarrollaron un perfil de producción de servicios, en contexto del deterioro de la actividad frutícola. La dispersión es el resultado de la desvalorización de la tierra rural para el aprovechamiento de la industria inmobiliaria en la construcción de barrios cerrados o semi-cerrado de alto valor.



Fuente: Estudios estratégicos para el desarrollo territorial de Vaca Muerta. (ciudad de Plottier, Pcia. de Neuquén)

La imagen que antecede es de la ciudad de Plottier y podemos observar la estructura dispersa resultado del uso que se hizo del espacio rural, desconociendo la funcionalidad de los canales de riego para la zona de producción de frutales. Al transformar una chacra de frutales en un barrio residencial, no solo se destruye esa unidad productiva sino todas las circundantes, al obturarse el riego.



Fuente: Estudios estratégicos para el desarrollo territorial de Vaca Muerta (ciudad de Cipolletti- pcia. de Río Negro).

La ciudad de Cipolletti es un ejemplo extremo de dispersión, donde se crearon espacios residuales, con una destrucción sistemática de tierras productivas, en el afán de la realización de extraordinarias inversiones inmobiliarias.

La construcción de la nueva territorialidad en la región observada, se expresa en la transformación urbana que no puede concretarse, sin la destrucción del espacio rural productivo. Nos encontramos ante un territorio expuesto a profundas contradicciones que llevarán a una conflictividad insostenible, debido a que las condiciones actuales de acumulación de capital imponen la *destrucción creativa* de patrimonio público y social.

8- Algunas consideraciones finales

La concepción de territorio como construcción social, para personas, colectivos y movimientos que, “desde abajo” viven el espacio, puede inferirse del vínculo que existe entre el espacio donde viven o quieren vivir y sus vidas concretas, su forma de apropiación, sus formas de subsistencia, sus condiciones materiales de vida, sus interacciones sociales, sus formas de intervención sobre la naturaleza.

Cuando esta concepción es amenazada por la construcción de una *nueva territorialidad*, ajena a su existencia y experiencias y, cuando son excluidos de la nueva “reestructuración demográfica”, estos sujetos sociales se aprestan a resistir las transformaciones. Se movilizan orientados por diferentes *motivaciones* y estas dan aún más contenido a la noción de *territorio* construido desde “abajo”: Los pueblos originarios están motivados en la lucha de *reconquista* de sus territorios ancestrales, los movimientos socio-ambientales resisten el avance de la explotación hidrocarburífera y/o minera a cielo abierto, para conseguir la *conservación de* su medio ambiente, su forma de vida y de subsistencia, y los movimientos de vecinos que pujan por tierra y vivienda, están motivados por la *apropiación* de tierra urbana para ejercer su derecho a la ciudad y a la vivienda digna. *Reconquista, conservación y apropiación* son algunas de las diferentes motivaciones-objetivos de la lucha de estos sujetos sociales y políticos.

Por otro lado, la nueva territorialidad vinculada a la reestructuración capitalista, corresponde a una nueva grafía, más precisamente a una *nueva cartografía mundial* (Antonelli, 2009) que está en clave extractiva y que se sustenta en una desposesión generalizada de territorios.

Por eso, como ya dijimos, las tensiones territoriales se presentan en tiempo y espacio. “De un lado (están) las temporalidades y territorialidades subalternas que han contribuido a sustentar diferentes formas de vida y de otro lado la temporalidad y territorialidad del Estado y el capital que diseñan e implementan políticas públicas de desarrollo pensadas desde *arriba*” (Veiga, 2009).

El modelo de desarrollo en esta etapa del capitalismo debe asentarse en la desposesión, no solo incrementando la explotación del trabajo sino también sobre el territorio, para que de su control, se pueda continuar con el proceso de acumulación. (Giaretto)

Como dijimos antes, la nueva relación entre el capital y el Estado en todos sus niveles está sostenida sobre la transformación del Estado, con el claro objetivo de modificar la relación entre capital y trabajo, para poder ajustarse a las necesidades de la restructuración del capital.

Por eso el Estado aplica la ecuación judicialización-represión sobre los sujetos resistentes a la nueva territorialidad y los desconoce como sujetos políticos a pesar de estar contemplados y amparados por la Ley y la Constitución. Pero sin embargo, el Estado en su relación con el mercado y el capital pone el acento en la concertación y la negociación institucional y no en los procedimientos jurídicos.

¿Por qué se penaliza y persigue a los resistentes y se acuerda y negocia con el mercado? Por la simple razón, como expresa Heinrich, que el Estado no es solo Estado de derecho, también el Estado es garante de las condiciones materiales para la acumulación del capital, en la creación de infraestructura, servicios, adopción de medidas monetarias etc. y la política estatal presupone también una averiguación constante del interés global y de las medidas para su realización.

Hoy, el nuevo territorio latinoamericano debe permitir la apertura de fronteras para la circulación de bienes y servicios con eficiencia y celeridad, como lo establece el IIRSA, como lo patrocina el PET de Argentina y lo aconsejan los estudios de las regiones involucradas en la transformación territorial para el desarrollo de la economía extractivista.

Las reformas territoriales en curso necesitan ser respaldadas, “no solo por las facciones capitalistas más importantes sino, deben legitimarse también frente a las clases inferiores y obtener de ellas cierto consenso” para que “no se perturben con su accionar, la reproducción de las condiciones capitalistas” (Heinrich, 2009: p 209-213)

Cuando “los Estados nacionales se desdibujan y dejan de ser fronteras políticas para ser fronteras productivas”, se borran los límites entre territorios soberanos y se forman supra-regiones (Arias Toledo, 2009). Por eso es necesario que la sociedad en su conjunto adhiera al nuevo discurso de desarrollo y progreso. Al principio desde “arriba” se ocultan los proyectos y la intervención sobre los territorios, para luego ser presentados como hechos consumados. Para contrarrestar aspectos jurídicos y la resistencia de grupos sociales organizados, debe establecerse un nuevo andamiaje institucional, justamente para que la sociedad en su conjunto acepte las condiciones y sacrificios. Gracias a los mecanismos

descentralizadores, bien aceitados después de dos décadas de aplicación neoliberal, se consigue involucrar a algunos sectores de la población en la elaboración y concreción de la nueva construcción territorial. La capacidad de toma de decisiones se transfiere a los niveles locales y provinciales, involucrando a más cantidad de gente y niveles, en aquello que solo se resuelve a nivel central.

Con un discurso cargado de conceptos y valores “aceptables” y “deseables” para la ciudadanía, las medidas de des-territorialización y re-territorialización, de des-localización y re-localización, se adoptan a nivel provincial y/o local. Ejemplo de esto es la facultad que tienen las legislaturas provinciales y consejos deliberantes municipales, para anular leyes que defienden el medio ambiente o para crear códigos de planeamiento urbano a la medida del mercado inmobiliario.

En lo discursivo, “desarrollo” puede ser entendido como “desarrollo territorial equitativo y sustentable”, o surgir de proposiciones asertivas que establecen que el “desarrollo de la nor Patagonia depende del shale” en forma excluyente. Discursos neo-desarrollistas y aperturistas confluyen en el objetivo deseado: la construcción de una nueva territorialidad para facilitar la política económica extractivista de recursos naturales en el continente.

La forma de cualificar jerarquizando y clasificar los territorios, como lo propone el PET argentino, el Estudio territorial estratégico de Vaca Muerta y como lo hacen los Códigos de Planeamiento locales, está muy lejos de resolver asimetrías territoriales o de defender la cultura de las poblaciones. Esto conlleva necesariamente a la aparición de *áreas descartables, residuales o inviables*, de todas las zonas no relacionadas con el circuito extractivo proyectado según la nueva cartografía extractivista y a ciudades más fragmentadas socialmente por la segregación residencial y más desagregadas y dispersas espacialmente

La valorada “sustentabilidad” económica, de desarrollo, de la ciudad, de los territorios, no se refiere a que las intervenciones se sostenga en el tiempo o que puedan ser controlados de los efectos negativos de la actividad, sino a que continúe la buena voluntad de los organismos financieros y de las empresas.

La superación de “barreras naturales” es un eufemismo de los estudios de estrategia territorial para ocultar la necesidad de vencer las normas existentes en defensa del medio ambiente, del derecho a la ciudad o del derecho a la Propiedad Comunitaria Indígena y,

sobre todo, impedir las resistencias de los diferentes sectores a las iniciativas del capital extractivista.

Sabemos, gracias al aporte de Betancour, Hurtado y Porto-Goncalvez que América Latina tiene un número creciente de conflictos ligados a las formas que toma la explotación de los recursos naturales. Sabemos por ellos, que tanto en Meso América como en América del Sur está vigente el IIRSA que permitió desatar mega-proyectos para integrar regiones, creando al mismo tiempo territorios calificados como “vacíos demográficos”, “regiones atrasadas” o “reservas de recursos”. Todo en función de garantizar la interconexión Atlántico-Pacífico, aunque en su camino se arrasase con las riquezas de las prácticas socio-económicas desarrolladas en estas regiones.

Pero también sabemos que nos encontramos ante el *disenso que muestra presencia* en las diferentes luchas de resistencia a la nueva territorialidad extractivista, porque hay fuerzas movilizadoras que fuerzan cada vez más su agenda política (Arditi, 2007). Sobre todo cuando se demuestra la capacidad de *imponer reclamos*, y elaborar propuestas de lo que *se puede y es deseable*.

Bibliografía

Arditi, Benjamín. 2007, Agitado y revuelto. <http://www.redalyc.org>

Arias Toledo, María Eugenia (2009). “IIRSA: lógicas de interconexión, lógicas interconectadas” en *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Svampa, Antonelli (compiladoras Buenos Aires: Editorial Biblos.

Antonelli, Mirta Alejandra. (2009) “Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la minería responsable y el desarrollo sustentable” en *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Svampa, Antonelli (compiladoras Buenos Aires: Editorial Biblos.

Bartesagui, Ali. (2006) “Proyecto IIRSA, el megaproyecto para el saqueo de América del Sur”. Disponible en internet en www.creadness.org

Betancourt, Hurtado y Porto-Gonçalves (2013). *Policy brief. Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazonia : los casos del territorio indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure en Bolivia y el Área de Manejo Especial de la Macarena en Colombia*. Buenos Aires: CLACSO

Ciccolella y Mignaqui, (2009). “Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano”, en *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Poggiese y Cohen Egler [compiladores]. Colección Campo Virtual CLACSO.

Dávalos, Pablo (2010). *Neoinstitucionalismo y reforma estructural*. <http://www.alainet.org/es/active/42669>

Giaretto, Mariana y **Naffa**, Victoria, (2015) *Cuando habitar la tierra es ‘delito’. La criminalización de las luchas por la tierra en ciudades del Alto Valle de Río Negro*. Ponencia en VI Jornadas de Historia de la Patagonia

Giaretto, Mariana, (2011), *Ciudad en Conflicto*, Gral. Roca, Rio Negro: PubliFadecs

González, Villavicencio (2010) *Planes Estratégicos: ¿Un proceso participativo o una nueva estrategia empresarial? El caso de Mar del Plata*. Copyright Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, n° 331 <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-93.htm>>. [ISSN: 1138-9788].H

Heinrich, Michael. (2008) *Crítica de la economía política. Una introducción a El Capital de Marx*. Madrid: Escolar y Mayo Editores.

Landriscini Graciela, Domeett Griselda y Rivero Ivana, (2014). *Neuquén, ciudad intermedia y nodo regional. Algunas evidencias de la dinámica económica y la centralidad urbana*. Revista Pilquen

Radonich, Martha, (2003), “Migrantes y asentamientos y desagravación del empleo, un estudio de caso en el Alto Valle de Río Negro”. En Bendini (coord.) *Territorios y organización social de la agricultura*. Buenos Aires, Editorial La Colmena.

Talavera, Armijo (2007) *Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina*. Apuntes de CENES

Tella, Guillermo. “Efectos sobre `vaca muerta`: dinámicas en el Alto Valle” En www.guillermotella.com/articulos/efectos-sobre-vaca-muerta-dinamicas-en-el-alto-valle/

Veiga, Danilo. (2009) “Desigualdades Sociales y Fragmentación urbana”. En Poggiere, Cohen Egler (comps.) *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Colección Campo Virtual, Buenos Aires: CLACSO

Notas periodísticas.

Diario Río Negro, 21 de marzo de 2017, La ciudad busca organizar casi 600 nuevas hectáreas.

Diario Río Negro, 28 de marzo de 2017, De polo frutícola a ciudad de servicios.

El Patagónico, 20 septiembre de 2015, La recuperación de tierras es el problema que más preocupa a las comunidades originarias. www.elpatagonico.com,

La Nación, 20 de octubre de 2014, La cuestión mapuche.

Documentos sobre estrategia territorial

Kosoy, Mariana, (2015). *Plan Estratégico Territorial Argentina 2015*. Secretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública- Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios.

Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2017).

