

DESAFÍOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE LA CONFLUENCIA FRENTE A LA EXPLOTACIÓN DE VACA MUERTA

Mg. Adriana Giuliani / adrianaagiuliani@gmail.com¹

Arq. Cecilia Barrera / ceiba.arq@gmail.com²

Resumen

En el presente trabajo nos proponemos dirigir la mirada hacia la denominada Región Metropolitana de la Confluencia (RMC), asentada sobre el valle irrigado y conformada por un grupo de municipios de Río Negro y Neuquén que se han planteado abordar de manera conjunta las problemáticas que trajo aparejadas el acelerado crecimiento demográfico derivado en gran medida del “fenómeno Vaca Muerta”.

Nuestro marco analítico es la Prospectiva, estrechamente vinculada con la planificación del desarrollo en tanto propicia la construcción de una visión de futuro dinámica y a largo plazo y genera la posibilidad de identificar las acciones necesarias para convertir esa visión en políticas públicas, a través de programas o proyectos.

La RMC, en un proceso de trabajo colectivo y dentro del financiamiento del Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), acordó la necesidad de contar con estudios y propuestas en torno a cinco lineamientos: el ambiental, el logístico-productivo, el de movilidad y transporte, el de conectividad vial y ferroviaria y el institucional. Si bien este abordaje responde a problemáticas coyunturales, con una mirada situada en el corto y el mediano plazo, es el ejercicio de ciudadanía compartida y la oportunidad de comprenderse como región lo que puede significar un salto cualitativo.

El desafío consiste en plantear conjuntamente un horizonte, un escenario deseado, en el que se puedan identificar con nitidez las dimensiones estratégicas del desarrollo.

Palabras clave: Vaca Muerta, Norpatagonia, Región Metropolitana de la Confluencia, Prospectiva

Abstract

In the present work we intend to turn our eyes towards the so-called Metropolitan Region of Confluence (RMC), based on the irrigated valley and formed by a group of municipalities of Río Negro and Neuquén that have proposed to jointly address the problems that the accelerated demographic growth associated with the “Vaca Muerta phenomenon” brought together. Our analytical framework is the Prospective, closely linked to development planning as it fosters the construction of a dynamic and long-term vision of the future and generates the possibility of identifying the necessary actions to convert that vision into public policies, through programs or Projects.

The RMC, in a collective work process and within the financing of the DAMI Program, agreed on the need to have studies and proposals around five guidelines: environmental, logistic-productive, mobility and transport, road and rail connectivity and the institutional. Although this approach responds to short-term problems, with a view located in the short and medium term, it is the exercise of shared citizenship and the opportunity to understand as a region itself, what a qualitative leap can mean.

¹ Directora Proyecto de investigación 04/E109 “El Desarrollo Territorial de la Norpatagonia y sus escenarios futuros”. Facultad de Economía y Administración – Universidad Nacional del Comahue.

² Integrante Proyecto de investigación 04/E109 “El Desarrollo Territorial de la Norpatagonia y sus escenarios futuros”. Facultad de Economía y Administración – Universidad Nacional del Comahue.

The challenge is to jointly propose a horizon, a desired scenario, in which the strategic dimensions of development can be clearly identified.

Key words: *Vaca Muerta, Northern Patagonia, Región Metropolitana de la Confluencia, prospective*

Introducción

La cuenca Neuquina se encuentra localizada en la Provincia del Neuquén, se extiende en el sur de Mendoza, el sudoeste de La Pampa y el Noroeste de Río Negro.

La difusión de informes en 2013, por parte de la Agencia de Información Energética de Estados Unidos sobre Vaca Muerta, formación geológica localizada en la cuenca Neuquina, en cuanto a su potencialidad en recursos hidrocarburíferos no convencionales técnicamente recuperables, intensificó significativamente su explotación.³

Paralelamente, la disminución de los costos de extracción, lograda a partir de la experiencia con el *shale* en Estados Unidos, combinada con el aumento del precio internacional del crudo, tornó viable una actividad que previamente se consideraba impracticable. En la Figura 1, que se expone a continuación, puede observarse el emplazamiento de Vaca Muerta.

Figura 1: Vaca Muerta en el territorio de la Norpatagonia (Neuquén y Río Negro)



FUENTE: Elaboración propia. Año 2018

El estudio de las manifestaciones que la incursión masiva en Vaca Muerta tuvo en el territorio, tanto desde el punto de vista ambiental como socioeconómico, se ha enfocado principalmente en Añelo, una pequeña localidad de origen rural que sufrió profundas transformaciones a partir del desembarco de las operadoras encargadas de las distintas etapas de la explotación (Giuliani, Fernández, Hollmann, & Ricotta, 2016). Sin embargo, los efectos han trascendido el núcleo más próximo a los yacimientos y afectan a toda la Norpatagonia, en especial a las ciudades de las cercanías (Giuliani, Martínez Guarino, & Barrera, 2018).

En el presente trabajo nos proponemos dirigir la mirada hacia la denominada **Región Metropolitana de la Confluencia** (RMC), conformada por un grupo de municipios de Río Negro y

³ Los reportes ubican a la Argentina en el segundo lugar del mundo en gas no convencional y en el cuarto puesto en cuanto a petróleo del mismo tipo. Los hidrocarburos no convencionales más comunes son el *shale gas* y el *shale oil*, también llamados “de esquisto”, que son acumulaciones de gas y petróleo que permanecen atrapados en la roca generadora, o roca madre. También se incluye al *tight gas*, o acumulaciones de gas de gran extensión, alojadas en rocas de muy baja permeabilidad. El método utilizado para extraerlos es el *fracking* o fractura hidráulica, que consiste en inyectar agua, arena y aditivos químicos a gran presión, para fracturar la roca generadora y hacer que fluyan los hidrocarburos.

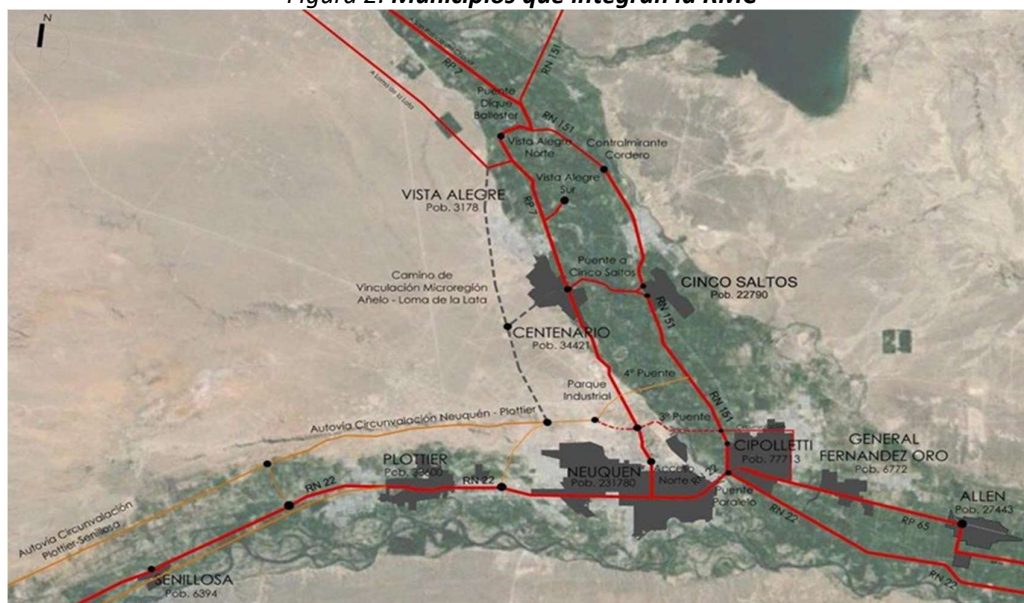
Neuquén que se han planteado abordar de manera conjunta las problemáticas que trajo aparejadas el acelerado crecimiento demográfico derivado en gran medida del “fenómeno Vaca Muerta”. Nuestro marco analítico es la Prospectiva, estrechamente vinculada con la planificación del desarrollo en tanto propicia la construcción de una visión de futuro dinámica y a largo plazo y genera la posibilidad de identificar las acciones necesarias para convertir esa visión en políticas públicas, a través de programas o proyectos. Se trata de una acción abierta que diseña múltiples caminos hacia el futuro, en los que se expresan en forma tangible las derivaciones de las decisiones que se toman hoy (Medina Vasquez, Becerra, & Castaño, 2014).

La Región Metropolitana de la Confluencia

Surgida en 2017 en el marco del Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), que cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Región Metropolitana de la Confluencia (RMC) representa el mayor conglomerado urbano de la Patagonia y está integrada por doce municipios pertenecientes a dos Provincias. Por la Provincia del Neuquén participan San Patricio del Chañar, Vista Alegre, Centenario, Neuquén, Plottier y Senillosa mientras que Campo Grande, Contralmirante Cordero, Cinco Saltos, Cipolletti, Fernández Oro y Allen representan a Río Negro.⁴

La RMC se encuentra conformada por un sistema de ciudades con intersticios rurales entre sí y se asienta en las márgenes de los ríos Neuquén, Limay y aguas abajo del río Negro. Forma parte del sector denominado como Alto Valle de Río Negro y Neuquén, reconocido históricamente por la producción de peras y manzanas en las denominadas “chacras”, a partir de una red de irrigación conformada por el Dique Ballester y toda una geografía de canales de riego primarios, secundarios, terciarios y cuaternarios, que distribuyen por gravedad el agua de riego en las plantaciones. Esta obra visionaria, que a principios del Siglo XX dio origen al valle irrigado y posibilitó el desarrollo de la actividad frutícola de la región, tiene un fuerte rol identitario y su huella persiste en el tiempo. En la Figura 2 se expone la integración de la RMC con sus doce municipios.

Figura 2: Municipios que integran la RMC



FUENTE: Programa DAMI 2, préstamo BID. Gobiernos de Neuquén y Río Negro. Año 2018

⁴ La RMC se conformó en el marco del financiamiento DAMI 2, préstamo BID y representa el único caso dentro de las AMI (Áreas Metropolitanas del Interior) que involucra dos jurisdicciones provinciales.

El impulso económico derivado de la construcción de grandes represas hidroeléctricas y del incremento de la actividad hidrocarburífera desde la década de 1970, alteró el modelo de ciudad dispersa que caracterizó al desarrollo frutícola y agroindustrial del Alto Valle (Vapñarsky, 1990), hasta transformarlo en un modelo de metrópoli, con eje en la ciudad de Neuquén. La centralidad que adquirió esta capital fue debilitando y subordinando a las ciudades vecinas, con el consiguiente desequilibrio del sistema regional (De Jong, 2001).

La configuración de la matriz productiva y la dinámica demográfica fueron modificando el patrón histórico del uso del suelo, ocasionando una retracción de las tierras de cultivo y, en casos extremos, el abandono de las chacras. Vaca Muerta acentuó esta tendencia, con un crecimiento demográfico de carácter explosivo y expansivo dentro del sistema de ciudades, asociado a crecientes demandas relativas a la dotación de infraestructura habitacional, sanitaria, educativa y de conectividad, entre otras.

Además del claro impacto en Neuquén, Cipolletti y Plottier, las consecuencias del aluvión poblacional se evidencian sobre el corredor de la Ruta 7, hacia la localidad de Añelo y principalmente en Centenario, que entre 2010 y 2018 duplicó su población (Censo 2010: 34.421 habitantes, población estimada 2018: 73.000 habitantes).⁵

Del mismo modo, se pueden observar las ramificaciones sobre el corredor de la Ruta 151, en la otra margen del río Neuquén, principalmente en la ciudad de Cinco Saltos. Por su parte, con la posibilidad de extracción de *tight gas*, las localidades de Fernández Oro y Allen comenzaron a vivenciar la presencia de locaciones, que en el corto plazo se expandieron sobre las áreas productivas del Alto Valle.

En todos los casos se observa cómo está siendo fuertemente afectada la fruticultura y también sus actores, no sólo por el avance de lo urbano y la especulación inmobiliaria sobre suelo productivo, sino también por el dificultoso sostenimiento de la actividad tradicional de la región, en el marco de un mercado muy competitivo y globalizado.

Según datos del último Censo, la RMC cuenta con una población total de 472.465 habitantes, asentada en un territorio de 652 km², resultando una densidad de población de 725 habitantes por km². En el cuadro a continuación (Cuadro 1), se puede observar la distribución de la población entre las distintas ciudades que conforman la RMC.

Cuadro 1: Cantidad y Distribución de la población de los Municipios que integran la RMC

| | Municipio | Cantidad de Habitantes | | Tasa de Crecimiento Medio Anual 2001/2010 | Distribución de la Población (En Porcentajes) |
|-----------|-------------------------|------------------------|------------|---|---|
| | | Censo 2001 | Censo 2010 | | |
| NEUQUEN | Centenario | 28.956 | 34.421 | 1,94% | 7,29% |
| | Neuquén | 203.190 | 231.780 | 1,47% | 49,06% |
| | Plottier | 25.186 | 33.600 | 3,25% | 7,11% |
| | San Patricio del Chañar | 5.063 | 7.457 | 4,39% | 1,58% |
| | Senillosa | 6.394 | 8.130 | 2,70% | 1,72% |
| | Vista Alegre | 2.857 | 3.178 | 1,19% | 0,67% |
| RIO NEGRO | Cipolletti | 75.078 | 85.161 | 1,41% | 18,02% |
| | Allen | 26.083 | 27.443 | 0,56% | 5,81% |
| | Campo Grande | 4.571 | 5.206 | 1,46% | 1,10% |

⁵ Según publicaciones de la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, desde el año 2014, ocho familias por día ingresan a la región en búsqueda de oportunidades laborales.

| | | | | |
|------------------------|----------------|----------------|-------|----------------|
| Cinco Saltos | 19.819 | 24.138 | 2,21% | 5,11% |
| Contralmirante Cordero | 2.782 | 3.322 | 1,99% | 0,70% |
| Gral. Fernández Oro | 6.813 | 8.629 | 2,66% | 1,83% |
| Total | 406.792 | 472.465 | | 100,00% |

FUENTE: Elaboración propia en base a datos censales.

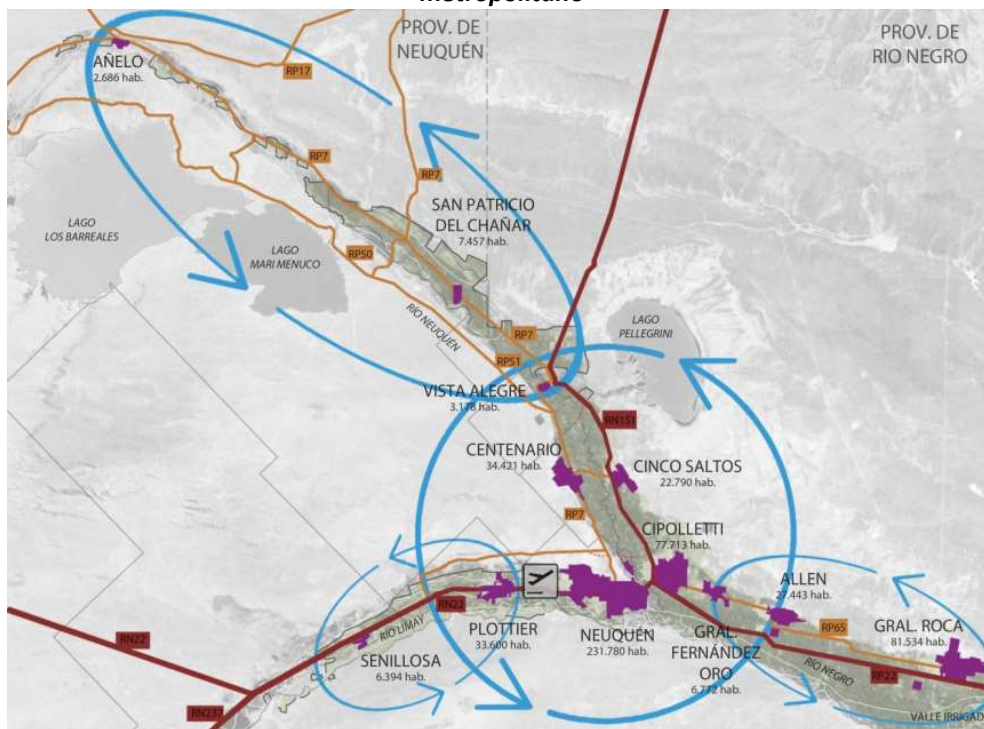
Como puede apreciarse, la ciudad de Neuquén concentra casi el 50% de la población; Cipolletti se encuentra en el segundo lugar, muy por debajo del porcentaje de Neuquén; luego, las ciudades de Plottier, Centenario y Cinco Saltos con porcentajes muy similares entre sí, componen el primer anillo en torno a las centrales Neuquén y Cipolletti y se encuentran muy vinculadas a la dinámica de la actividad generada por Vaca Muerta.

El segundo anillo está conformado por ciudades de baja población, en comparación con las ciudades centrales y con un mayor desarrollo de las actividades productivas tradicionales del Alto Valle. Es así como en las localidades rionegrinas de la RMC y en San Patricio del Chañar (Provincia del Neuquén), aún persisten los vínculos con la fruticultura.

La localidad de Allen, con una cantidad de población similar a la de las ciudades del primer anillo y con un fuerte despliegue de actividad gasífera, se caracteriza por relacionarse también con la red de ciudades cercanas a la localidad de General Roca (Provincia de Río Negro).

A continuación, en la Figura 3 se puede observar la configuración de la RMC, con los distintos anillos descriptos.

Figura 3: Municipios que integran la RMC, primer anillo metropolitano y segundo anillo metropolitano



FUENTE: AM Neuquén – Cipolletti. Elementos para un Diagnóstico Prospectivo. DAMI. Año 2016

Si bien en los últimos años la región ha tenido un crecimiento poblacional sostenido (Cuadro 1), en los datos oficiales no se refleja el impacto de Vaca Muerta en la región, que comenzó a percibirse a partir del año 2014. Ante la falta de relevamientos, surgieron estudios que realizaron estimaciones.

En el Informe Estratégico para el Desarrollo Territorial de Vaca Muerta (CAF SSTIP - COPADE, 2014)⁶ figuran proyecciones que, si bien se refieren de manera parcial a la RMC, dado que su objeto es la Cuenca Neuquina, constituyen de todos modos una importante referencia sobre la dinámica futura del territorio. Los resultados expuestos en el informe arrojaron que entre el período 2015-2019 la población habría crecido de 480.000 a 700.000 habitantes y que para el 2024 habrá ascendido a 900.000 habitantes. Estas cifras implican un crecimiento total de más del 45% en el primer quinquenio y de más de un 28% en el segundo quinquenio. Considerando la década en su totalidad, el incremento total sería el 87,5%.

En el cuadro siguiente (Cuadro 2), se expone información que, en el marco del Programa DAMI, se extrajo del estudio citado. Los datos corresponden a localidades situadas en la Cuenca Neuquina, que integran la RMC. Si se analiza el comportamiento conjunto y, considerando un escenario prospectivo de crecimiento intermedio, se observa un incremento poblacional del 43,8% para el primer quinquenio y del 80,8% en 10 años. Tales porcentajes resultan sorprendentes al compararlos con el registrado en el último período intercensal (17,1% en 2001-2010). Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el área ya ha registrado incrementos poblacionales explosivos, en períodos intercensales que involucraron procesos de crecimiento económico intensos, como los de 1970-1980 y 1980-1991.

En cuanto al principal nodo urbano del área, la ciudad de Neuquén, ésta experimentaría un incremento poblacional de 13,8% en un lustro, superando en gran medida el promedio anual de tasa intercensal, mientras que la proyección final a 10 años sería del 23,8%, superando el 14,1% del período 2001-2010.

Quienes recibirían los impactos más fuertes en cuanto a escala serían los municipios de menor población, con porcentajes de crecimiento a 10 años que superan en dos, tres y hasta cinco veces la población actual de las localidades; aquí nos referimos a los municipios que conforman ambos anillos metropolitanos.

Cuadro 2: Incremento estimado de población en base a la prospectiva (escenario intermedio)

| Localidad | Pob. 2010 | % Incremento Pob. 2010/2014 | Incremento Pob. 2010/2014 | Pob. Final 2014 | % Atracción suponiendo incremento de 220000 hab. ⁷ | Incremento Pob. 2014/2019 | Pob. Final 2019 | % Incremento Pob. 2014/2019 | % Atracción, suponiendo incremento de 200000 hab. ⁸ | Incremento Pob. 2020/2024 | Pob. Final 2024 | % Incremento Pob. 2019/2024 |
|---------------------------|-----------|-----------------------------|---------------------------|-----------------|---|---------------------------|-----------------|-----------------------------|--|---------------------------|-----------------|-----------------------------|
| Neuquén | 231.780 | 6,2% | 14.370 | 246.150 | 15,4% | 33.880 | 280.030 | 13,8% | 12,4 | 24.800 | 304.830 | 8,9% |
| Centenario - Vista Alegre | 37.599 | 8,0% | 3.008 | 40.607 | 13,7% | 30.140 | 70.747 | 74,2% | 10,6 | 21.200 | 91.940 | 30,0% |
| Plottier | 33.600 | 14,7% | 4.939 | 38.539 | 11,9% | 26.180 | 64.719 | 67,9% | 8,9 | 17.800 | 82.520 | 27,5% |
| San Patricio del Chañar | 7.457 | 20,9% | 1.559 | 9.016 | 10,9% | 23.980 | 32.996 | 266,0% | 12,4 | 24.800 | 57.780 | 75,1% |
| Senillosa | 8.130 | 12,0% | 976 | 9.106 | 7,5% | 16.500 | 25.606 | 181,2% | 7,1 | 14.200 | 39.800 | 55,4% |
| Añelo | 2.689 | 123,13% | 3.311 | 6.000 | 10,1% | 22.220 | 28.220 | 370,3% | 13,3 | 26.600 | 54.820 | 94,3% |

⁶ En las estimaciones se consideró que un 10% de la población se alojará en las localidades de Río Negro.

⁷ En el Informe Estratégico para el Desarrollo Territorial de Vaca Muerta, del año 2014, se prevé, a partir de los escenarios prospectivos poblacionales, un incremento de 220.000 habitantes en el primer lustro, relacionado con el desarrollo de la actividad en Vaca Muerta. La distribución de la población en el territorio parte de los posibles niveles de atracción de las localidades.

⁸ Ídem nota 6, suponiendo un incremento de 200.000 habitantes.

| | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|---------|------|--------|---------|-------|---------|---------|-------|-------|---------|---------|-------|
| AM Provincia de Neuquén | 321.255 | 8,8% | 28.163 | 349.418 | 43,8% | 152.900 | 502.318 | 43,8% | 25,8% | 129.400 | 631.690 | 25,8% |
|-------------------------|---------|------|--------|---------|-------|---------|---------|-------|-------|---------|---------|-------|

Fuente: Elementos para un Diagnóstico Prospectivo (Proyecto DAMI, 2016), basado en escenarios poblacionales del Informe Estratégico para el Desarrollo Territorial de Vaca Muerta (CAF SSTIP - COPADE, 2014).

En cuanto al desarrollo de la actividad industrial dentro del territorio urbano de la RMC, se percibió a partir del 2014 un acelerado aumento de las superficies ocupadas por parques industriales, sobre todo los de las localidades de Centenario, Vista Alegre, Senillosa, Neuquén, en una primer instancia y Allen en una segunda etapa, con el desarrollo de la explotación no convencional, básicamente *tight gas*, en las inmediaciones de la localidad y por el procesamiento de la arena utilizada en tal actividad. En el Cuadro 3, que se presenta a continuación, se expone información referida a los parques industriales existentes en la RMC.⁹

46

Cuadro 3: Superficies de Parques Industriales por localidad de la RMC

| PROVINCIA | DOMINIO | PARQUE | SUPERFICIE EN HECTÁREAS | AMPLIACIÓN EN HECTÁREAS | ACTIVIDAD |
|-----------|------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|
| NEUQUEN | Provincial | PIN - Neuquén | 660 | | Predominante Hidrocarburos |
| | | PI - Añelo | 400 | | Exclusivo Hidrocarburos |
| | Municipal | PI - Senillosa | 95 | 50 | Predominante Hidrocarburos |
| | | PI - Plottier | 80 | | Diversa |
| | | PIC - Centenario | 370 | | Predominante Hidrocarburos |
| | | PI Vista Alegre | 29 | | Predominante Hidrocarburos |
| | | PI San Patricio del Chañar | | | Diversa |
| | | PIA - Añelo (público - privado) | 450 | | Exclusivo Hidrocarburos |
| RIO NEGRO | Municipal | PI Cinco Saltos | 73 | 1800 | Diversa |
| | | PI Cipolletti | 120 | | Diversa |
| | | PI Allen | 100 | 400 | Diversa |
| | | | 2377 | 2250 | |

Fuente: Elementos para un Diagnóstico Prospectivo (Proyecto DAMI, 2016)

En la última década se registró un gran crecimiento de los parques industriales, evidenciado en la ampliación de la superficie que ocupan -muchos de ellos duplicaron o triplicaron su extensión- como en el movimiento diario que se vive en las rutas y accesos a los mismos. En ellos se radican firmas multinacionales que prestan servicios a la actividad extractiva: Schlumberger, San Antonio, OPS, Pluspetrol, son algunos ejemplos. Estas empresas no están produciendo, elaborando o transformando un producto, sino que se ocupan de desarrollar y garantizar toda la logística que requiere la actividad extractiva, para lo cual son necesarios grandes espacios en los que almacenar insumos, instalar galpones y en general, preparar la infraestructura que asegure las tareas en las locaciones.

Las RMC, ubicada a escasa distancia del corazón de Vaca Muerta, presenta ventajas sobre la localidad de Añelo, más próxima aún, dado que se trata de un conglomerado urbano que cuenta con

⁹ El cuadro incluye información de la localidad de Añelo que, si bien no integra la RMC, formó parte del estudio que se utilizó como fuente.

parques industriales con servicios, accesibilidad a través de las rutas N° 7 y N° 151 y conectividad digital, por citar algunos de los beneficios. De todos modos, como se observa en el Cuadro 3, Añelo ya cuenta también con su propio parque industrial.

A partir de la explotación intensiva de Vaca Muerta, en la RMC se han conformado verdaderos “parques logísticos productivos” que responden a una organización en la que se da la externalización o tercerización de las actividades consideradas no estratégicas (De Mattos, 2001). En este caso, se observa la presencia de empresas de servicios, Pymes y pequeñas tornerías que asisten a las operadoras de mayor envergadura, así como la deslocalización de un número creciente de procesos y subprocesos productivos. Es frecuente que se importe arena, aditivos, torres de perforación, equipos, herramientas y otros elementos de diversas partes del mundo. Todo este proceso brinda un ejemplo muy claro de la arquitectura productiva protagonizada por empresas en red.

La actividad extractiva ha transformado el paisaje regional, dando lugar a otro proceso que se percibe en la RMC y se expande sobre el valle irrigado, provocando la exclusión de los históricos pobladores. Las empresas hidrocarburíferas compran y/o alquilan chacras -originalmente productivas de peras, manzanas y frutas de pepita- para instalar las torres de perforación y extraer gas no convencional (del tipo *tight*), desvalorizando a su vez las chacras aledañas (Svampa, 2018). Este fenómeno se potencia por las dificultades que la actividad frutícola viene atravesando en las últimas décadas, cuyas condiciones relegan a los pequeños productores de escala familiar, que poblaron y dinamizaron la economía del Alto Valle. Como alquiler, en general abonan un monto equivalente al valor que la producción de la chacra tendría suponiendo óptimas condiciones, pero obviamente sin producir y afectando de tal forma el suelo, que pierde su capacidad de producción a futuro. El procedimiento consiste en dismantelar las plantaciones en una primera instancia, para luego colocar material calcáreo compactado sobre el que se instalan las torres. A partir de ese momento se inicia la logística de montaje de las torres con equipos de gran porte. La pérdida de los nutrientes originales del suelo es la lamentable consecuencia de esta práctica.

En la figura a continuación (Figura 4) se expone cómo se va produciendo la transformación del territorio, con la instalación de locaciones extractivas y el desplazamiento de la actividad tradicionalmente desarrollada por la población local. Las áreas coloreadas en rojo corresponden a los pozos de *tight* gas ya instalados, las áreas a su alrededor pintadas en un tono gris sepia corresponden a chacras que ya abandonaron su producción y las que se perciben en verde son las que están intentando mantenerse en pie.

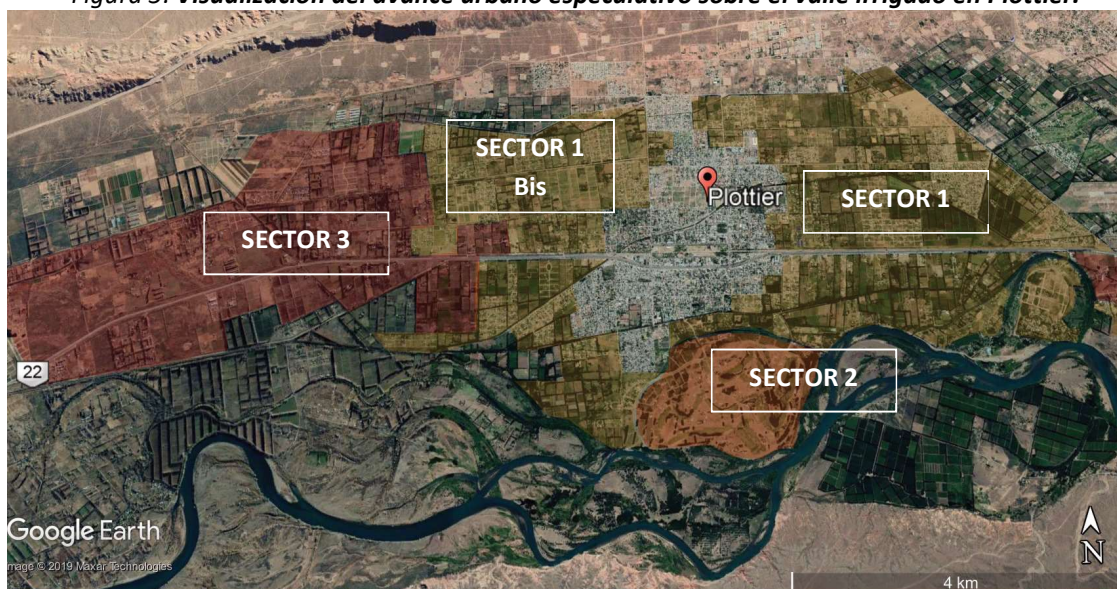
Figura 4: **Visualización de pozos de Tight Gas en la localidad de Allen sobre el valle irrigado.**



FUENTE: Elaboración propia sobre base Google Earth. Año 2019.

Al avance de la actividad extractiva se suma la presión que sobre el suelo productivo ejerce el mercado inmobiliario. En la siguiente imagen (Figura 5), correspondiente a la localidad de Plottier, se percibe el avance especulativo sobre el valle irrigado, desplazando a la actividad frutícola original. El sector 1 y el sector 1 bis, corresponden a los loteos realizados por desarrolladores inmobiliarios, sobre chacras cuya producción ha sido abandonada y rodeados por otras que se encuentran a la espera de una oferta para la venta. El sector 2, refleja un megaproyecto residencial que contribuyó a impulsar el proceso especulativo en la margen del río Limay. A la izquierda, hacia el límite con Senillosa, se percibe en el sector 3, chacras que ya ha abandonado su producción.

Figura 5: Visualización del avance urbano especulativo sobre el valle irrigado en Plottier.



FUENTE: Elaboración propia sobre base Google Earth. Año 2019.

La agenda de la RMC en el marco del proyecto DAMI

Enmarcado en este breve diagnóstico de situación, los gobiernos de las provincias de Neuquén y Río Negro, junto a los doce municipios que integran la RMC, en 2017 acordaron, a partir de la posibilidad de financiamiento que brinda el Programa DAMI 2, generar una agenda conjunta basada en los siguientes ejes estratégicos de trabajo:

1. EJE AMBIENTAL: se basa en las gestiones para preservar el valle irrigado, desde una perspectiva que lo considera parte del patrimonio cultural de la RMC, resaltando sus cualidades paisajísticas aunque no como un recurso para el desarrollo de la actividad productiva. Se orienta además a desarrollar acciones que contemplen el saneamiento de las cuencas hídricas de los ríos Limay, Neuquén y Negro, ante la necesidad de realizar plantas de tratamiento de efluentes que contemplen el crecimiento de carácter explosivo actual y el que se proyecta hacia el futuro. Por último, prevé la elaboración de un plan de emergencias y contingencias ante posibles desastres naturales.
2. EJE LOGÍSTICO PRODUCTIVO: está enfocado en propiciar emprendimientos y empresas pequeñas y medianas (Pymes) que apunten a consolidar un proceso productivo de carácter endógeno. También se aspira a la sistematización de los parques industriales de la región, de modo tal que se puedan lograr complementariedades entre las diferentes localidades, evitando competencias internas y desleales para la radicación de las empresas.
3. EJE MOVILIDAD Y TRANSPORTE: se enmarca en la necesidad de contar con un plan de movilidad metropolitana, que contribuya a mejorar la accesibilidad dentro del territorio, con un sistema de monitoreo medible a partir del cual se puedan elaborar diagnósticos y

establecer planes de acción a desarrollar. Se plantea la conveniencia de unificar criterios en cuanto al transporte urbano metropolitano, en función de optimizar los servicios y reducir costos.

4. EJE INFRAESTRUCTURA VIAL Y FERROVIARIA: contempla la ejecución de obras de infraestructura vial y ferroviaria que tiendan a optimizar el sistema de movilidad y transporte metropolitano.
5. EJE INSTITUCIONAL: tiende a consolidar el proceso institucional iniciado, promoviendo convenios y acuerdos entre las partes integrantes de la RMC, con la aspiración de fortalecer la articulación y el tránsito hacia un horizonte compartido.

El eje estratégico institucional es sin duda el que adquiere mayor relevancia, considerando que, a partir de la consolidación de este eje, se podrán aunar criterios y emprender acciones para la concreción de los cuatro ejes restantes. Actualmente la RMC se encuentra organizada institucionalmente a través de dos mesas de trabajo:

- 1) MESA DE ACUERDOS METROPOLITANOS (MAM): integrada por los doce intendentes de los municipios pertenecientes a la RMC y funcionarios provinciales, pertenecientes a las áreas de planificación y unidades ejecutoras provinciales de ambas provincias.¹⁰ En esta mesa, conforme lo establece el acta de constitución firmada, se labran los acuerdos y se define la agenda de trabajo.
- 2) MESA EJECUTIVA (ME): está compuesta por referentes técnicos, representantes de los municipios y de las áreas provinciales. En esta mesa se trabaja a partir de las prioridades consensuadas y definidas en la Mesa de Acuerdos Metropolitanos (MAM), estableciendo las vías posibles de ejecución y concreción.

Algunas conclusiones

No caben dudas que el proceso iniciado en 2017 por los municipios que conforman la RMC, en conjunto con los gobiernos provinciales de Río Negro y Neuquén se presenta como un valorable intento de articulación. Es destacable el esfuerzo por lograr la construcción de acuerdos y la predisposición de los distintos referentes para aunar fuerzas, en función de la resolución de problemas comunes que afectan a todo el territorio y, a partir del fenómeno “Vaca Muerta”, a un ritmo muy acelerado.

Para poder dar un salto cualitativo y posicionar competitivamente a la RMC y a la vez lograr los objetivos de los distintos ejes estratégicos, tales como promover la calidad de vida de sus ciudadanos, cuidar el ambiente o desarrollar actividades productivas de carácter endógeno e identitarias de la región, se requiere generar ámbitos de participación ciudadana que posibiliten un proyecto consensuado, verdaderamente compartido y que además se planteen escenarios a futuro. Se trata de ampliar la propuesta a fin de reflexionar y debatir interrogantes: ¿Cómo imaginamos la RMC? ¿Cuál es el horizonte deseado para la RMC? Es decir, fortalecer los ámbitos institucionales ya conformados a fin de construir el necesario respaldo social que afiance el proceso y que además proyecte políticas públicas no sólo de coyuntura sino, en especial, de mediano y largo plazo.

Proceder prospectivamente implica que, en lugar de actuar sobre las urgencias, pudiendo, en el mejor de los casos, delinear acciones conjuntas para minimizar los impactos, se definan líneas de acción que se enmarquen en un futuro deseado para la RMC. De esta manera, las acciones y los proyectos adquieren otro significado, dado que traccionan hacia ese futuro deseado y contribuyen a transitar el camino con una meta definida.

¹⁰ MAM: Además de los intendentes, participan: el Secretario del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), el Presidente de la Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo (UPEFE), ambos por la Provincia del Neuquén y, por Río Negro, la Secretaria de Planificación y Enlace con el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y la directora ejecutiva de la Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo (UPCEFE).

Bibliografía

- CAF SSTIP - COPADE. (2014). *Informe Estratégico para el Desarrollo Territorial de Vaca Muerta*.
- De Jong, G. (2001). *Introducción al método regional*. Neuquén: Laboratorio patagónico de Investigación para el Ordenamiento Ambiental y Territorial (LIPAT), Departamento de Geografía (UNCo).
- De Mattos, C. (2001). Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes Latinoamericanas. *Revista de Estudios Regionales N°60*, 15-43.
- Giuliani, A., Fernández, N., Hollmann, M., & Ricotta, N. (2016). La Explotación de Vaca Muerta y el impacto Socio-Económico en la Provincia del Neuquén. El Caso de Añelo. Efectos de la reforma de la Ley Nacional de Hidrocarburos (2014). *Revista Ciencias Administrativas Año 4 N° 7*, 3-19.
- Giuliani, A., Martínez Guarino, R., & Barrera, C. (2018). Los Escenarios Futuros de la Norpatagonia. *XI Jornadas Patagónicas de Geografía y I Congreso Internacional de Geografía de la Patagonia Argentina-Chilena*. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.
- Medina Vasquez, J., Becerra, S., & Castaño, P. (2014). *Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Proyecto DAMI. (2016). *Elementos para un diagnóstico prospectivo*.
- Svampa, M. (2018). *Chacra 51*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Vapñarsky, C. (1990). *El crecimiento urbano en Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.