

DESARROLLO TERRITORIAL Y DESIGUALDADES REGIONALES EN LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ

Alejandro Fabián Schweitzer¹

Cristian Ampuero²

Pablo Godoy³

Resumen

La Patagonia austral es un espacio con dinámicas migratorias muy fuertes particularmente luego del 2003 y un medio natural frágil, las actividades económicas, la oferta de servicios y las condiciones para la reproducción de la población se asientan en el aprovechamiento de una significativa dotación en recursos naturales distribuidos desigualmente y en mayor parte no renovables.

La línea orientadora que se sigue en la ponencia es producto de la evolución de actividades de investigación y transferencia por parte de los autores en torno a las temáticas de las relaciones entre poderes y territorios, en particular en el campo del ordenamiento y el desarrollo territorial.

Tomando como punto de partida conceptos clave como el de desarrollo territorial y analizando las estrategias y articulaciones de los grupos dominantes, el estado y sociedades en el área de estudio, en los últimos años y en aproximaciones desde distintas escalas, la ponencia apunta a analizar los proyectos de territorio a partir del estudio de las iniciativas hacia los territorios por parte del estado y las empresas y reflexionar sobre las situaciones conflictivas y las resistencias desde las sociedades regionales.

Introducción

La Patagonia austral es un espacio periférico, de ocupación e incorporación relativamente recientes a los territorios argentino y chileno de los cuales es parte. En el caso de Santa Cruz, al menos hasta el último censo de 2001 era la provincia con menor densidad de población del país y contaba con una población de menos de doscientos mil habitantes. El sistema de centros conformado por apenas catorce municipios concentra casi la totalidad de la población.

Con dinámicas migratorias muy fuertes particularmente luego del 2003 y un medio natural frágil, las actividades económicas, la oferta de servicios y las condiciones para

1. CONICET - UNPA (UARG). Email: schweitz@uarg.unpa.edu.ar

2. UNPA (UARG). Email: cristianampuero@gmail.com

3. UNPA (UARG) . Email: geogody@gmail.com

la reproducción de la población se asientan en el aprovechamiento de una significativa dotación en recursos naturales distribuidos desigualmente y en mayor parte no renovables.

La línea orientadora que se sigue en la ponencia es producto de la evolución de actividades de investigación y transferencia por parte de los autores en torno a las temáticas de las relaciones entre poderes y territorios, en particular en el campo del ordenamiento y el desarrollo territorial.

Tomando como punto de partida conceptos clave como el de desarrollo territorial y analizando las estrategias y articulaciones de los grupos dominantes, el estado y sociedades en el área de estudio, en los últimos años y en aproximaciones desde distintas escalas la ponencia apunta a dos objetivos principales:

En primer lugar se intenta exponer sintéticamente las principales características que definen a las desigualdades regionales de la Provincia de Santa Cruz. En segundo lugar se buscará avanzar en el análisis de proyectos de territorio a partir de la caracterización, por un lado, de iniciativas hacia los territorios por parte del estado provincial y nacional como es el caso del Plan Estratégico Territorial o las grandes obras de infraestructura de impacto regional y de acciones emprendidas desde el sector privado, donde destacan particularmente el plan impulsado por la empresa Pan American Energy para el Golfo San Jorge y por otro lado las consecuencias en algunos casos conflictivas y las resistencias que desde las sociedades regionales se desatan particularmente contra actividades potencialmente contaminantes.

En tercer lugar y como conclusión de los dos anteriores objetivos se busca indagar en torno a tendencias y posibles escenarios en horizontes de desarrollo territorial a mediano plazo y las posibles consecuencias en lo que hace a las desigualdades regionales en el espacio provincial.

I. Las desigualdades regionales en la provincia de Santa Cruz

El desarrollo territorial en la Patagonia austral y en la Provincia de Santa Cruz en particular se asentó históricamente en un perfil productivo basado en una primera fase de aprovechamiento no siempre sustentable del recurso suelo y agua para la ganadería extensiva y una fase posterior de predominio de la extracción de recursos naturales no renovables, fundamentalmente mineros y energéticos. En los últimos años a estas actividades se les sumaron el turismo y la pesca, sumando y diversificando el perfil mencionado, pero sin modificaciones en su orientación primario-exportadora sin agregación regional de valor.

Estas actividades se realizaron y realizan actualmente acarreado daños ambientales de diversa magnitud, fruto del desconocimiento o de la voluntad política de no tomarlos en cuenta, por lo cual, en el caso de la actividad ganadera coexisten la sobreexplotación y su consecuente proceso de desertificación y en el caso de la minería energética, la contaminación ambiental.

En el sector turístico y en términos generales en todo tipo de iniciativas, la debilidad de las regulaciones existentes en relación a usos y ocupación del suelo rural, de loteos y de una ley de ordenamiento y desarrollo territorial hacen que la autoridad de aplicación en materia de asentamientos humanos se encuentre sometida a presiones permanentes por parte de actores que buscan implantar iniciativas privadas y que en el caso de las iniciativas al interior de ejidos municipales, donde se supone que existen mayores regulaciones, la desigualdad de capacidades institucionales y financieras y de iniciativa juegue muy a favor del sector empresarial, llevando a que los conflictos por acceso a recursos básicos como agua y energía en espacios locales se definan a favor de estos actores y en detrimento de la satisfacción de demandas y déficit del lado de las poblaciones locales.

En paralelo a esta situación dominante, existen recursos renovables potencialmente aprovechables de manera sustentable, pero que se encuentran muy poco aprovechados o directamente no son objeto de ninguna actividad relacionada, dependientes en algunos casos de la realización de obras de infraestructura pública de apoyo a la producción, como sería el caso de canales de riego o de la adopción de políticas crediticias realmente accesibles de apoyo a micro emprendimientos.

Los principales datos económicos de la provincia, donde el sector primario concentraba en 2005 el 58,2 % del PGB, frente al 14,1 % nacional y donde el aporte de la industria manufacturera está limitado al 2,5 % frente al 21,4 % nacional expresan esta especialización regional. Asimismo, teniendo en cuenta que gran parte del producto primario es debido a la extracción de gas y petróleo, los ingresos de los que dispone el estado provincial dependen de las modificaciones de los precios internacionales del petróleo y del aporte por regalías y de impuestos coparticipados.

Consecuencia del perfil productivo descrito, el cual estuvo en vigencia desde los comienzos de la incorporación del espacio provincial al territorio nacional argentino, y cualquiera sea el periodo que se considere, la totalidad de las actividades extractivas tuvo como destino alimentar de energía y recursos naturales a los espacios centrales, sea mediante el transporte marítimo, camión o por oleoductos, como el troncal San Martín, que transportaban petróleo desde la cuenca del San Jorge a las refinerías de Bahía Blanca o Buenos Aires.

Por estas mismas razones, el trazado de rutas obedeció más a la necesidad de concentrar los flujos en dirección al centro que a la integración del espacio provincial, como es el caso de la Ruta Nacional 3, cuyo trazado fue modificado dejando fuera del trazado a localidades como Puerto Santa Cruz o Puerto Deseado. Lo mismo sucedió con las rutas aerocomerciales, que desde inicios del presente siglo comenzaron a priorizar destinos turísticos internacionales como El Calafate o Puerto Madryn y Ushuaia, dejando de cumplir el rol de vector de la integración regional.

Siendo una provincia muy poco poblada, con un mercado de consumo interno limitado por la escala y predominio de grandes empresas multinacionales de capital extranjero y con sedes situadas fuera de la provincia, la presencia del Estado se hace indispensable para garantizar el acceso a los bienes y servicios básicos para la vida de los casi doscientos mil habitantes con los que la provincia contaba en el censo nacional de 2001.

De acuerdo a estimaciones de diversas fuentes y explicado por el aumento exponencial de la tasa de inmigración entre 2003 y 2007, que ya era alta en el periodo intercensal 1991-2001, en 2007 la población de la provincia estaría sobrepasando los doscientos cincuenta mil habitantes, llevando a la saturación de las capacidades de brindar servicios por las infraestructuras básicas y de apoyo a la producción. Estas deficiencias se concentran en los centros poblados más dinámicos, como son Caleta Olivia, Las Heras o El Calafate y en menor medida otras localidades como Puerto Deseado, Perito Moreno y Los Antiguos⁴.

2. Proyectos de territorio en la Patagonia Austral

Existen numerosas publicaciones que analizan la expansión y las sucesivas fases que atraviesa la actividad extractiva de hidrocarburos en la Cuenca de San Jorge e incluso del carbón, que en el sur de Santa Cruz generará la reestructuración del territorio en torno a un eje oeste-este entre la cuenca de Río Turbio y el puerto de Punta Loyola, sin embargo, tal vez por ser más reciente son escasos los estudios sobre la Cuenca Austral. En cambio, son prácticamente inexistentes las publicaciones en las que se haya realizado un estudio desde la perspectiva espacial y donde se cuente con algún tipo de análisis territorial en el cual se consideren las dinámicas espaciales, los proyectos y la consecuente estructuración territorial.

El enfoque de proyecto del territorio que se adopta implica entender en primer lugar al espacio tanto como espacio geográfico como ámbito de resolución de conflictos entre grupos sociales y al territorio como producto de la apropiación social del espacio.

En el mismo sentido y en segundo lugar considerar las políticas públicas hacia los territorios y el ordenamiento del territorio en general como resultantes de acciones voluntarias de una sociedad sobre el espacio geográfico que apuntan a desarrollar un determinado proyecto de territorio.

En tercer lugar y teniendo en cuenta la existencia de desigualdades territoriales del tipo de las que se tratan en esta ponencia, exige no perder de vista que toda iniciativa hacia los territorios, desde las más mínimas comprendidas en una obra pública de alcance local hasta políticas nacionales o continentales de ordenamiento y desarrollo territorial expresan el estado de la correlación de fuerzas tanto en el momento de toma

de decisión de emprender la acción como durante la concreción de la misma, en su entrada en operación y a lo largo de su vida útil.

En el sentido de lo anterior podría decirse que como en todo espacio y particularmente si se trata de un área periférica, las desigualdades en la dotación de infraestructuras de acceso a los recursos naturales, las diferentes condiciones de accesibilidad a los mismos y para la salida de los productos son motivadas por modificaciones en las dinámicas mundiales más que por las distancias impuestas por el espacio geográfico.

También son consecuencia de la desigual disponibilidad de capacidades técnicas, financieras y políticas de los grupos sociales dominantes presentes en estos escenarios locales y regionales, que en última instancia dependen del escenario mundial y los avances y pausas en la larga marcha del capitalismo, particularmente desde fines del Siglo XIX que es cuando se concreta finalmente la incorporación de la Patagonia Austral a la economía mundial.

Las políticas públicas puestas en marcha en el espacio santacruceño desde la época territorial nunca dejaron de obedecer a estas lógicas globales. Repasando la historia reciente y teniendo como marco general la continuidad en un mismo perfil productivo es posible identificar una serie de proyectos de territorio:

En primer lugar el territorio de los llamados “pioneros” malvinenses, escoceses e ingleses, que se desata a mediados del Siglo XIX a partir de Punta Arenas y que se extenderá por las dinámicas propias del ciclo de la producción ganadera ovina y extensiva en el espacio de la actual provincia de Santa Cruz.

Este ciclo puede subdividirse en dos períodos, el primero correspondiente a su incorporación o integración al área de influencia del puerto de Punta Arenas y coincidente con la vigencia del principio de la Cordillera Libre mientras que el segundo, al que se le podría denominar de segunda fase de desintegración de la región, entraría en marcha en la primera década del Siglo XX a partir de la habilitación del Canal de Panamá y fundamentalmente de la puesta en marcha de medidas proteccionistas por parte de la Argentina, que llevaría a la “nacionalización” llevando a la posterior transferencia de las sedes administrativas de gran parte de estas actividades y de los actores que las realizaban a Buenos Aires, significando de hecho la desaparición de los mismos en tanto actores regionales y la desintegración de una región binacional (Barbería, Elsa, 1996 y Bandieri, Susana, 1991 y 2005).

Luego de una corta fase de transición que se extiende entre las décadas del 30 y fines de los 50 donde comienzan a desarrollarse las primeras actividades en el sector minero-extractivo y energético y en la cual se consolida la diferenciación entre las subregiones argentina y chilena y caracterizada por el descubrimiento del petróleo en Comodoro Rivadavia y el carbón en Río Turbio, el espacio provincial, al igual que las otras provincias patagónicas, se ve reestructurado orientándose en torno a los que serían los territorios del *ciclo productivo energético y minero-extractivo*.

En este caso es necesario distinguir dos fases. Una primera que se extendería desde 1922 con la creación de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales y caracterizada por el rol del Estado nacional como promotor y principal “productor” de territorio.

4. En todos los casos se trata de estimaciones por parte de las autoridades locales vinculadas a las áreas de acción social. En lo que resta del 2008 se realizarán conteos poblacionales en algunas localidades de la provincia, que permitirá validar o corregir estas estimaciones al menos en las áreas donde el mismo será aplicado. Este conteo será realizado en las localidades de Río Turbio, 28 de Noviembre, Comandante Piedra-Buena, Puerto Santa Cruz y El Calafate. Aparte de estos conteos, en 2006 la localidad de Las Heras realizó su propio conteo, reflejando una población de casi 18.000 habitantes, frente a los poco más de 9.900 del 2001 y el hospital de Piedra-Buena hizo un relevamiento vivienda por vivienda en 2007 reflejando más de 7.600 habitantes, mientras que este mismo año se prevé la realización de un conteo local por parte de la Municipalidad de Puerto San Julián.

Analizando los sucesivos momentos de descubrimiento, equipamiento y expansión de la actividad extractiva, fundamentalmente en el Golfo San Jorge, podría decirse que la expansión de esta actividad se dio bajo una modalidad que podría asimilarse a la de un frente minero-energético. Este frente se desarrolló en un primer momento a partir del núcleo de Comodoro, que contaba con instalaciones portuarias y luego cabecera de ductos. Hasta 1944 la explotación se encontraba centrada en ese único polo. El descubrimiento y habilitación de nuevos yacimientos en dirección oeste y sur provocará hacia 1960 la pérdida del carácter de enclave mediante la incorporación progresiva del conjunto de la cuenca⁵.

En la cuenca del golfo el proceso de expansión este-oeste acompañado por la diversificación de la oferta de servicios y comercio orientados a satisfacer la industria y la población vinculadas al petróleo, se reproduce en forma de un corrimiento en el eje Comodoro Rivadavia - Caleta Olivia - Cañadón Seco - Pico Truncado. Desde 1946 en cercanías de estas dos últimas localidades se inicia la extracción de gas y enseguida se extiende hacia Las Heras. Si bien en esta última ya se había encontrado petróleo en 1936, la explotación recién se inicia en los años '60. Tal vez el punto más álgido de este periodo se haya expresado en la separación de los departamentos del Sur del Territorio del Chubut y el Norte de Santa Cruz al punto tal de cristalizar en una entidad política diferente como fue la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, entre 1944 y 1955.

En los años 90 y como consecuencia de la privatización de las áreas centrales en explotación por YPF se desata la segunda fase. En la década pasada, esta privatización, sumada a la ampliación de las concesiones en marcha desde mediados de los 80 por las cuales la empresa estatal se quedaba con las áreas marginales y finalmente la concesión de estas áreas durante la década del los 90 diseñarán un nuevo mapa de la región. En estos años y hasta la actualidad el norte de la Provincia de Santa Cruz se transforma en un espacio de creciente conflictividad social, particularmente en Las Heras, donde se suma la pérdida de fuentes de empleo a la baja del poder adquisitivo y en menor medida del nivel de necesidades básicas.

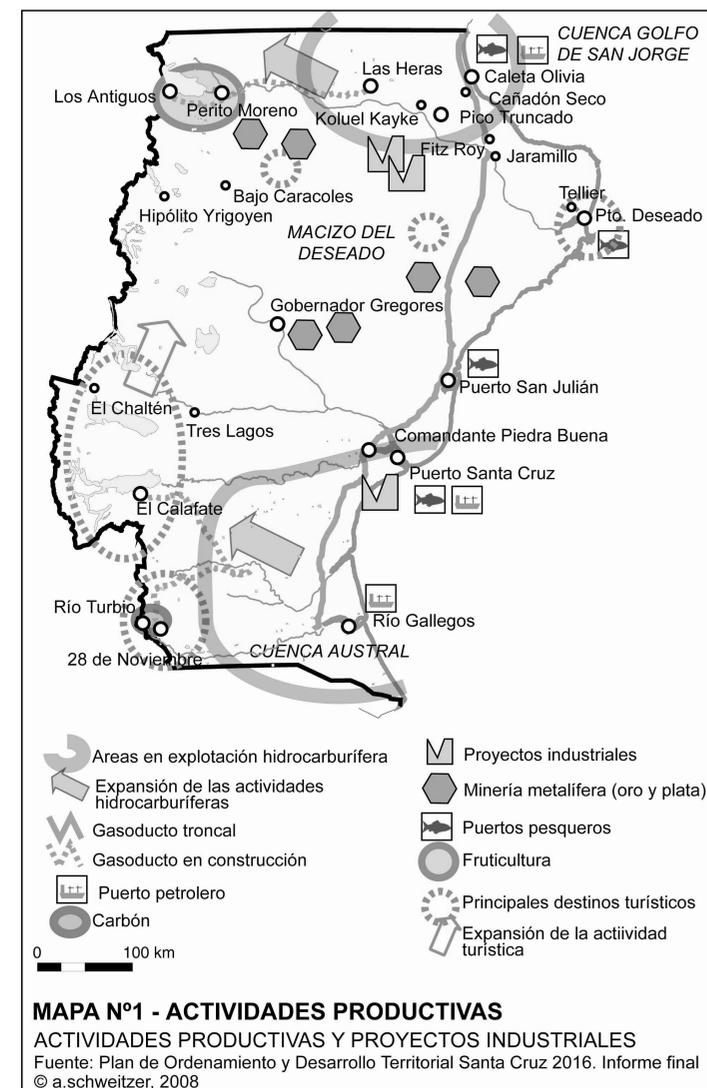
A estas consecuencias sociales se le suman las derivadas de la retirada del Estado respecto a la regulación y control de la actividad, con consecuencias financieras en el ámbito de manejo de la renta y ambientales por el escaso control sobre los impactos de la actividad sobre el medio natural.

A inicios del nuevo siglo en el marco de una aceleración de las actividades extractivas por mejoras en la accesibilidad tanto en términos de infraestructura física como a la propiedad y/o concesión de la explotación, las áreas de exploración hidrocarburífera sobrepasan la Ruta Nacional 40 hacia la cordillera a la altura del límite interprovincial,

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

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

También en el campo de la actividad minera, en los últimos años se expande la extracción de minerales metalíferos, particularmente oro y plata, la otra dupla que junto al petróleo y el gas son objeto de disputa en el escenario mundial descrito en la



introducción. La mayor parte de los yacimientos se implantan sobre formaciones del Macizo del Deseado, que tiene como vértices a las localidades de San Julián, Gobernador Gregores y Perito Moreno, hacia el sudoeste de la cuenca del golfo San Jorge. Si bien gran parte de estas actividades es llevada a cabo por empresas mixtas con participación del estado provincial, en general se trata de filiales locales de grandes empresas transnacionales.

Finalmente, en el Sur de la Provincia y con eje en la localidad de Puerto Santa Cruz se abre en la actualidad un nuevo “frente” extractivo de hidrocarburos. Este frente, asentado sobre uno de los márgenes de la Cuenca Austral, podría en un futuro cercano completar las áreas concedidas en la cuenca, que por ahora tienen por centro las áreas cercanas a la Río Gallegos y el paraje Esperanza, extendiéndose sobre la baja cuenca del río Santa Cruz.

El Mapa N°1 refleja las principales localizaciones de las actividades productivas más dinámicas en la actualidad en la provincia, así como algunos de los principales proyectos de radicación industrial, entre los cuales se sitúan la cementera y el parque eólico de Pico Truncado y las implantaciones proyectadas en Puerto Santa Cruz, entre las cuales se puede mencionar la voluntad de ALUAR de localizar una planta en Punta Quilla, dependiendo de la construcción de las represas del río Santa Cruz.

El conjunto de actividades depende de mejoras en las accesibilidades y en la provisión de energía y agua, en tanto insumos básicos de apoyo a la producción, pero son estos mismos recursos escasos, así como los riesgos ambientales actualmente existentes y esperables por parte de las actividades económicas, los que provocan el surgimiento de organizaciones sociales que no siempre opuestos a la realización de las actividades ni proyectos apuntan a que las mismas cumplan con preceptos básicos de desarrollo sustentable.

3. Qué políticas para qué territorios en la provincia de Santa Cruz

En términos generales podría definirse al desarrollo territorial como un proceso que apunta a la atención de las condiciones de reproducción de un territorio concreto de manera de permitir la realización de un proyecto de territorio, en los términos señalados en los primeros párrafos del capítulo anterior de esta ponencia.

Pero desde un enfoque progresista, que apunte a mejoras las condiciones de vida de las poblaciones, el desarrollo territorial correspondería a la atención de las necesidades básicas y condiciones de reproducción de las sociedades regionales, evitando y resolviendo conflictos de usos entre actividades de manera de asegurar las condiciones para la sostenibilidad del territorio tanto en sus recursos naturales como en sus poblaciones.

No se trata de un enfoque que se limite a asegurar el desarrollo sostenible y en cierto sentido se parte de una visión crítica del propio concepto de sostenibilidad, que en casos extremos solo sirve de fachada para grandes operaciones inmobiliarias o peor aun, para asegurar reservas de recursos naturales renovables por ahora no

transportables como el agua o el control demográfico, vulnerando las soberanías de los estados (ORDUNA, Jorge, 2008).

Esta aproximación exigiría dar preeminencia a los actores regionales de manera de reforzar las territorialidades y proyectos de territorio regionales, siempre en el marco de la integración regional y las escalas nacional y provincial.

Significaría también promover ciertos principios de base como son la subsidiaridad, en la búsqueda de que cada región y localidad pueda apuntar a desarrollar su proyecto a partir de sus propias competencias pero en permanente articulación con niveles superiores de gobierno, el equilibrio, la cohesión y la solidaridad regionales, en tanto alternativas de complementación frente a la competencia individual y aislada.

En los párrafos que siguen se exponen algunos indicadores con el objeto de presentar un estado actual del desarrollo territorial en la provincia. Estos datos así como las informaciones sobre proyectos fueron extraídos en parte del documento final del Plan Estratégico Territorial de la Provincia, elaborado en 2006 con participación de dos de los autores de la presente ponencia (CFI-Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, 2007).

3.1 Algunos indicadores sobre las condiciones de vida a escala local

En la publicación oficial del Plan Estratégico Territorial de Santa Cruz se exponían los siguientes valores promedio para la Provincia de Santa Cruz, de acuerdo a datos reflejados en el Censo Nacional de Población y Viviendas del 2001 (CFI-Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, 2007). Si bien en términos comparativos estos datos muestran valores por encima de la media nacional, eso no quita que se detecten situaciones problemáticas de diversa gravedad.

Debido a que entre las variables consideradas en la elaboración del índice de NBI a nivel nacional se encuentran algunas referidas por ejemplo al material de la vivienda, que no responden a la realidad provincial, en el análisis de esta variable se optó por considerar el grado de hacinamiento.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la población urbana de la provincia es del 98,1% considerando solamente las localidades de más de 1000 habitantes y que este valor alcanza el 99,4 si se consideran además las comisiones de fomento, y que los departamentos solo existen a fines estadísticos, el análisis se centra fundamentalmente en las escalas locales.

Los valores globales para la provincia en 2001 eran los siguientes:

- NBI global: hogares 10,1%, población 10,4%.
- Mortalidad infantil: 17,2 ‰.
- Población sin cobertura social: 29,2%.
- Población mayor de 15 años con nivel secundario completo 24,86%.
- Hacinamiento (hogares con más de 3 personas por cuarto): 2.96%.
- Variación de la población entre censos: 23,2%.

La combinación de las diversas variables da muestra de indicadores sintéticos de condiciones de vida locales en términos de crecimiento demográfico, hacinamiento, cobertura de salud y nivel de instrucción, en los que destacan las localidades de Caleta Olivia y Las Heras como las de niveles más problemáticos (Ver Cuadro N°1).

Cuadro N°1. Indicadores sintéticos de condiciones de vida por localidad. (Datos de 2001).

	Crecimiento y hacinamiento altos	Crecimiento alto y hacinamiento bajo o crecimiento bajo y hacinamiento alto	Crecimiento y hacinamiento bajos
Nivel de instrucción y cobertura social menores	Las Heras y Caleta Olivia	Los Antiguos y Perito Moreno	Pico Truncado
Nivel de instrucción menor y cobertura social mayor, o nivel de instrucción mayor y cobertura social menor	El Calafate, Puerto Deseado y Gob. Gregores		San Julián
Nivel de instrucción y cobertura social superiores		28 de noviembre y Comandante Piedrabuena	Río Gallegos, Río Turbio y Puerto Santa Cruz

En el cuadro las situaciones más críticas, siempre teniendo en cuenta que se trata de valores por debajo de la media nacional, se encuentran hacia los dos extremos del mismo.

Por una parte, localidades como Las Heras, Caleta Olivia y en menor grado El Calafate, Puerto Deseado y las localidades del lago Buenos Aires, que ya registraban en 2001 altos niveles de crecimiento, donde las estimaciones recientes revelarían la acentuación del fenómeno migratorio.

En el extremo opuesto, los valores reflejados en 2001 en Comandante Piedrabuena y fundamentalmente en Río Turbio, y Puerto Santa Cruz podrían estar mostrando un estancamiento del nivel de actividad tanto o más problemático que las dinámicas generadas por el crecimiento sin acompañamiento con políticas de infraestructura, equipamientos y vivienda.

En ese mismo informe se destacaban las siguientes situaciones regionales particulares:

- En primer lugar el gran crecimiento de El Calafate, cuya población se estima actualmente en poco menos de 20.000 habitantes, convirtiéndola en el tercer centro de importancia de la provincia. Son casi veinte años de explosión demográfica que ocasionan serios problemas en el abastecimiento de servicios de infraestructura por red tanto para abastecimiento domiciliario como de apoyo a la producción y de equipamientos de salud y educación.

- Un segundo caso es el de las localidades petroleras de la cuenca del Golfo de San Jorge, en particular Las Heras y Pico Truncado, afectadas gravemente por la privatización de YPF, que trajo consecuencias aun no superadas, no solamente en términos de desempleo sino de pérdida de identidad como región.

- Un tercer caso, similar al anterior, se da en Río Turbio en relación a la concesión de YCF.

3.2 Los proyectos impulsados desde la Provincia

En un trabajo presentado en agosto de 2004 titulado “Territorios en proyecto en la Patagonia Austral” se presentaba una serie de proyectos de infraestructura de escala regional en distinto nivel de avance, sobre el Sur de la Provincia de Santa Cruz, que hasta ese entonces no se enmarcaban en ningún plan de ordenamiento territorial (Schweitzer, Alejandro, 2005).

Desde mediados de 2005, estos proyectos y otros empiezan a ser incorporados a las políticas públicas territoriales en marcha desde los organismos de planeamiento nacional como el MINPLAN y provincial desde la Subsecretaría de Planeamiento, expresados en el banco de proyectos que forma parte del Plan Estratégico Territorial Argentina 2016.

En los Mapas N°2 y N°3 se muestran los proyectos de mayor porte entre los actualmente en marcha en escala regional, inscriptos en el citado banco de proyectos. En listado de los mismos, con sus referencias correspondientes a los mapas, es el siguiente:

Infraestructuras de Transporte

1. Pavimentación RN 40 (varios tramos)
2. Pavimentación RP 27 (Gobernador Gregores - Empalme RN 288)
3. Pavimentación RP 43 (tramo Pico Truncado - Fitz Roy)
4. Pavimentación Ruta El Chaltén a miradores del Videma
5. Pavimentación Ruta El Calafate - Paso Zamora
6. Pavimentación RN 288 (Empalme RN40 - Comandante Piedrabuena)
7. Mejoramiento aeropuerto El Calafate
8. Mejoramiento aeropuerto 28 de Noviembre

Infraestructuras de energía y agua

1. Acueducto Piedra Buena - San Julián
2. Gasoducto Boleadoras - El Calafate
3. Parque Eólico Zona Norte
4. Gasoducto Boleadoras - Río Turbio - 28 de Noviembre
5. Gasoducto Las Heras - Perito Moreno y Los Antiguos
6. Interconexión eléctrica Pico Truncado - Río Gallegos
7. Superusina en Río Turbio

8. Aprovechamiento Múltiple Los Monos
9. Acueductos de Las Heras a Caleta Olivia y de Pico Truncado a Puerto Deseado
10. Represa hidroeléctrica en La Barrancosa
11. Represa hidroeléctrica en Cóndor Cliff
12. Interconexión San Julián - Gobernador Gregores
13. Interconexión Río Turbio a Río Gallegos y a El Calafate

Por otra parte, también por iniciativas públicas provinciales y nacionales se encontraba en marcha una serie de proyectos de infraestructura básica y de apoyo a la producción en las diversas localidades de la Provincia. Dado que no se cuenta con los valores de la totalidad de los mismos y a la inexistencia de informaciones actualizadas de las demandas y déficits en estas infraestructuras básicas y en vivienda, solo se consigna un listado por tipo de proyectos.

Vivienda: Todos los municipios y Comisión de fomento de El Chaltén

Agua: Caleta Olivia, Pico Truncado, Hipólito Irigoyen, Puerto Deseado, El Chaltén, El Calafate y Río Gallegos

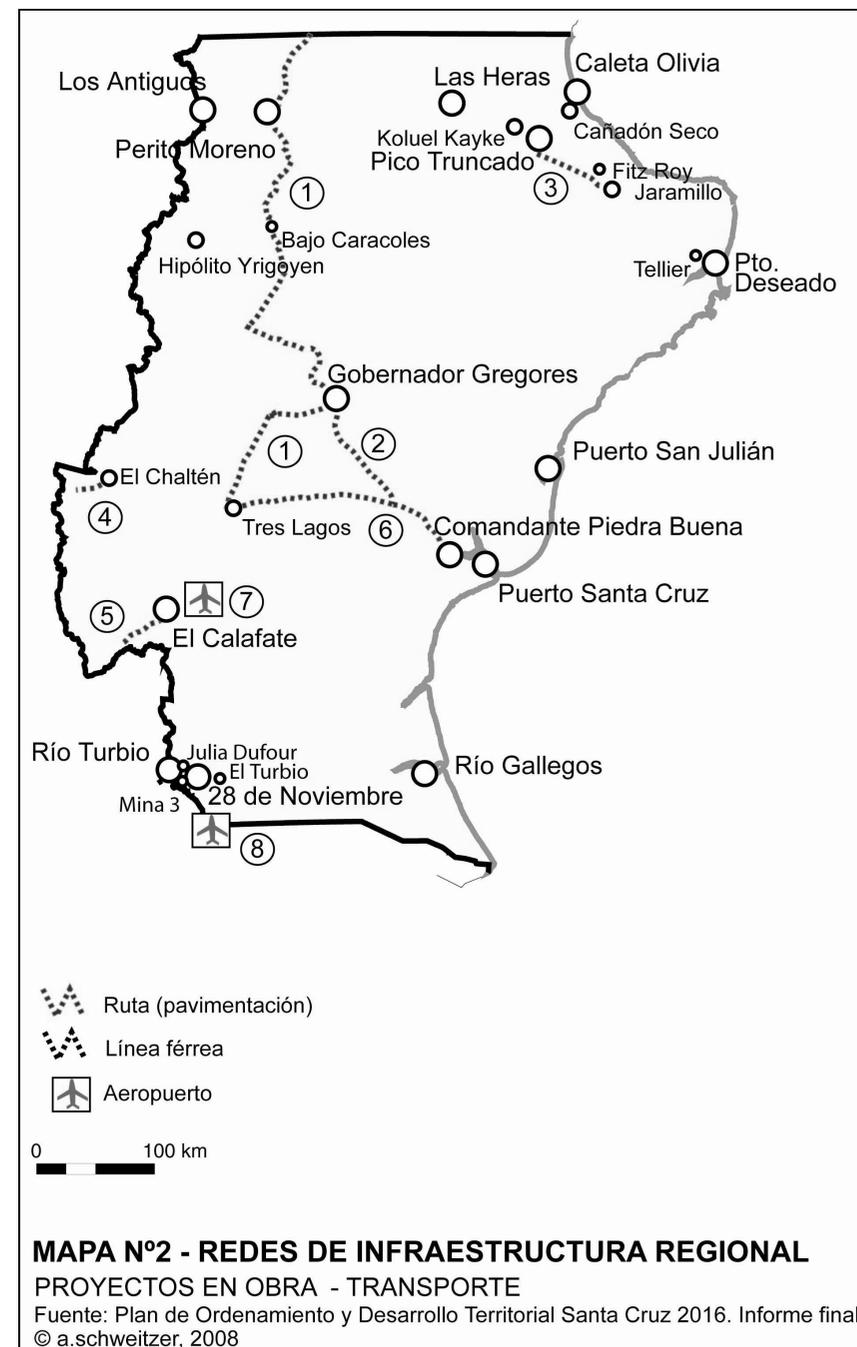
Saneamiento: Las Heras, Pico Truncado, El Calafate, Gobernador Gregores, Puerto San Julián, Río Turbio y Río Gallegos

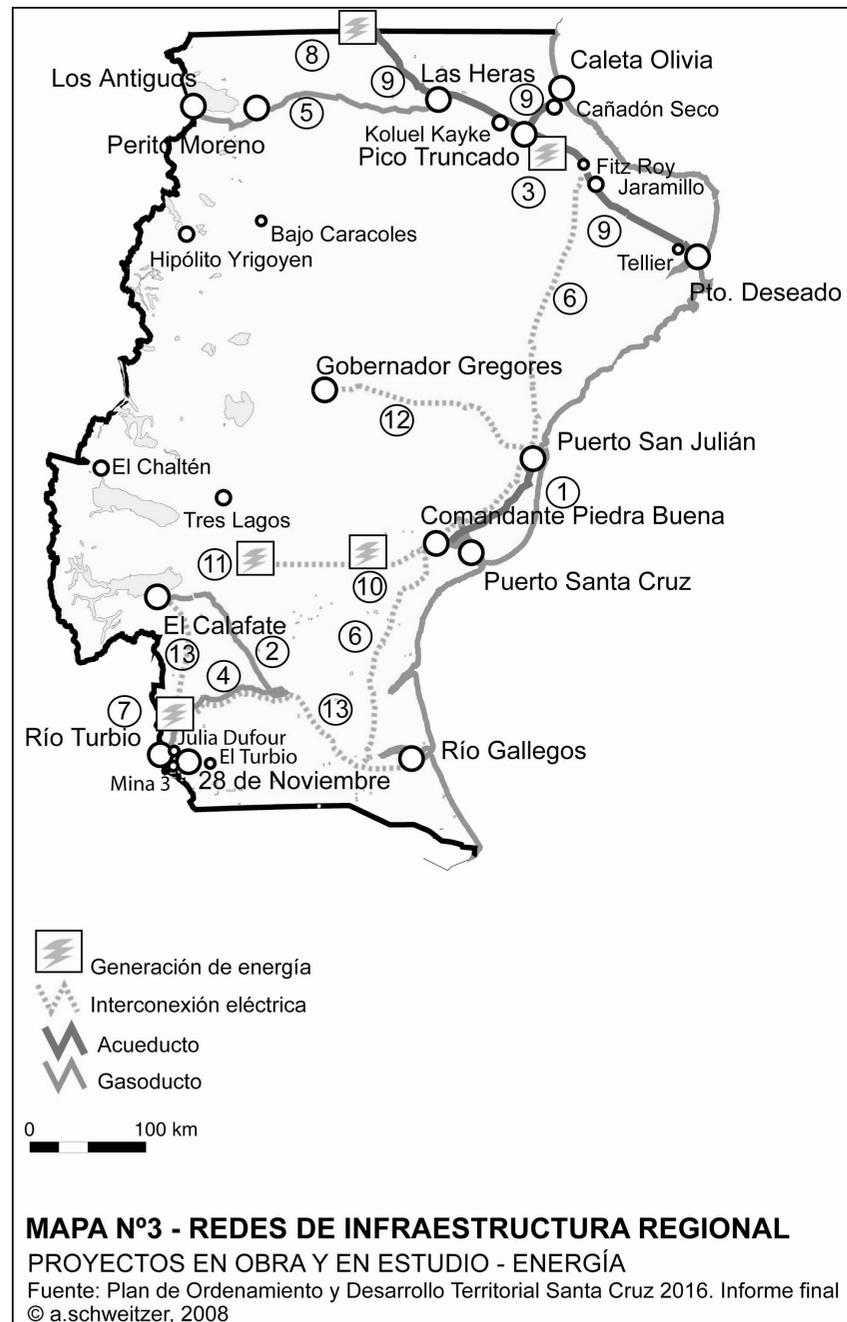
Energía: Los Antiguos, Pico Truncado, Puerto Deseado, El Calafate, Gobernador Gregores, 28 de Noviembre y Río Gallegos)

Desde el año 2006 como consecuencia de la evidente alteración y aceleración de las tendencias demográficas que ya habían sido detectadas en el período 1991-2001, el gobierno nacional decidió realizar un censo poblacional en el total del país. Luego de idas y vueltas finalmente ese censo nunca se llegó a concretar y fue reemplazado por la realización de censos parciales en algunas localidades y algunas provincias a realizarse a fines de 2008.

Pese a que en algunos casos estos proyectos podrían alcanzar a paliar a medias algunos servicios que ya eran deficitarios en 2001 y que a esta altura del periodo intercensal son más que evidentes y frente a carencias que se están agudizando y se expresan en ocupaciones de viviendas y en la incapacidad de las infraestructuras y equipamientos instalados para cubrir las demandas, algunos municipios decidieron realizar sus propios sondeos demográficos.

Independiente de la iniciativa nacional e incluso de las impulsadas por el gobierno provincial, en marzo de 2006 la localidad de Las Heras realizó su propio censo demográfico, aun sin la precisión ni asistencia técnica por parte de profesionales especializados en estadísticas locales. Este relevamiento, aunque incompleto, reflejó para marzo de ese año una población de al menos 18.000 habitantes. Otra iniciativa similar fue realizada en Puerto San Julián y en Piedra Buena en 2008. En todos los casos y si bien en el momento de concluir el presente trabajo aun no se contaban con los datos definitivos del censo de Puerto San Julián, se refleja un significativo crecimiento





demográfico debido al incremento no solo vegetativo sino fundamentalmente por migraciones, siempre superior a los valores del período censal anterior, de 1991-2001.

Por parte de la dirección provincial de estadística de Santa Cruz, entre los meses de septiembre y noviembre de 2008 se estarán realizando conteos poblacionales en algunas localidades del sur de la provincia, con asistencia técnica por parte del INDEC, lo que permitiría validar o corregir los datos relevados en los conteos municipales.

3.3 Las empresas también hacen ordenamiento del territorio. El plan de Pan American Energy

Uno de los casos más emblemáticos de divergencia entre necesidades evidentes de las poblaciones locales y proyectos públicos que apuntan más hacia la satisfacción de las necesidades básicas de las iniciativas privadas es el del Plan Territorial para el Golfo de San Jorge impulsado por la empresa de capitales anglo-rusos Pan American Energy. Esta empresa, en 2007 en la Provincia del Chubut y a inicios del 2008 en Santa Cruz, logró prorrogar sus concesiones por treinta años más, diez años antes del vencimiento original en 2017, con el compromiso de ejecutar obras de infraestructura que originalmente estaban previstas en las bases de la concesión otorgada durante el gobierno de Carlos S. Menem en 1992 y que nunca fueron realizadas.

Pan American Energy viene impulsando desde 2006 un plan de ordenamiento territorial privado, que por primera vez se expresa públicamente, por lo que merecería ser objeto de un estudio particularizado. Promovidos por equipos de consultores contratados por PAE, se llevan adelante talleres de planeamiento estratégico en las localidades del conjunto de la cuenca, aun en áreas donde la empresa no cuenta en principio con áreas en explotación. En estos talleres participan fundamentalmente equipos técnicos y políticos de las localidades del norte de Santa Cruz y sudeste de Chubut, sin tener en cuenta que se trata de localidades pertenecientes a distintas provincias y trabajando sin participación por las dos autoridades de aplicación provinciales en materia de ordenamiento del territorio.

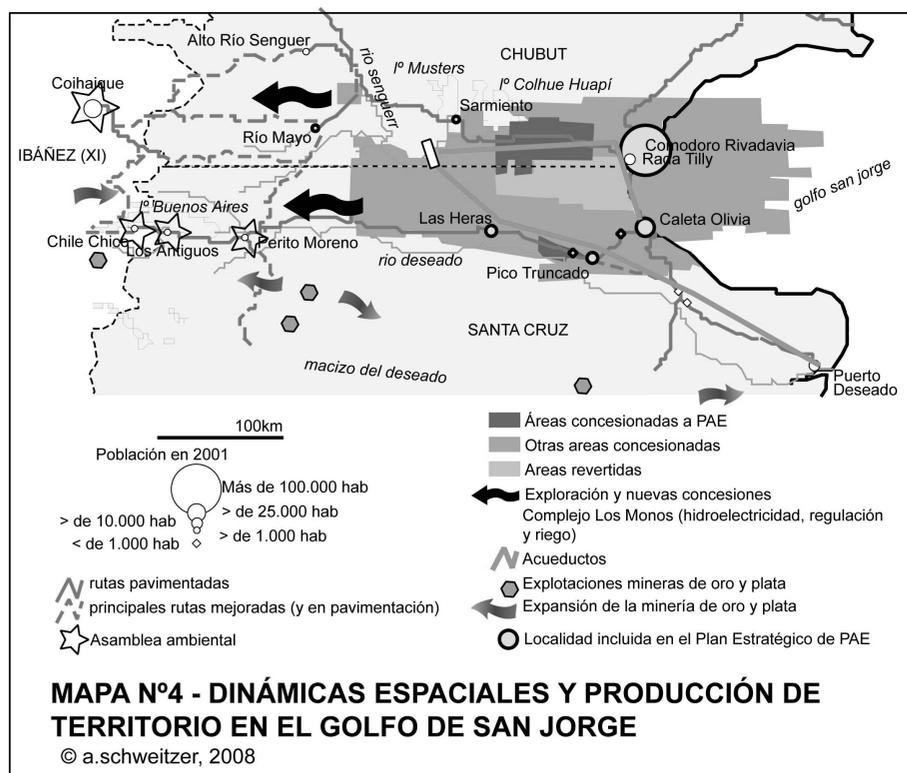
Además de PAE, los otros impulsores de esta iniciativa son las fundaciones Metròpoli, de capitales españoles y FINES; de la Argentina. En el sitio oficial del plan queda evidenciado el alcance del proyecto, que superaría ampliamente los objetivos de promover sus propias actividades extractivas y haría prever el impulso a proyectos asociados que vayan desde emprendimientos de grandes y medianas obras de infraestructura hasta operaciones inmobiliarias. Sin dudas los talleres locales realizados por las empresas consultoras asociadas contribuyeron a legitimar el proyecto general, sino directamente a cooptar los órganos de gobierno locales en el área de influencia del estudio (<http://www.golfosanjorge.com.ar>).

Hasta el momento, tal vez porque se trata de una actividad relativamente reciente y con evidencias mayores de perjuicio ambiental y de salud pública, las resistencias

pasan por el crecimiento de la oposición popular al uso de contaminantes en la actividad minera, más que en lo que respecta a la evidente voluntad de imponer un proyecto de territorio por parte de una empresa multinacional.

Estas resistencias llevan a la formación de asambleas ambientales binacionales y en algunos casos a la presentación de denuncias contra los estados argentino y chileno, pero nunca superan la visión ambientalista, por lo que aunque en algunos casos existan coincidencias, se dificulta la convergencia con las resistencias de parte de los opositores al proyecto de Pan American Energy y que tienen por objetivo la recuperación de los recursos naturales y su vuelta a manos del Estado.

A mediados del 2008 por iniciativa del Estado nacional comenzaron a realizarse reuniones entre autoridades de nación y de las dos provincias implicadas a efectos de evaluar la realización conjunta de iniciativas de ordenamiento del territorio sobre la Cuenca del Golfo de San Jorge, aunque por el momento no queda claro si esta iniciativa pretende recuperar las potestades del estado para encausar proyectos de territorio en los que se expresen las necesidades de las poblaciones locales o si es solo un intento de actuar como canalizadores de la propuesta de Pan American Energy mediante la adopción de políticas territoriales “procíclicas”.



4. Nuevos escenarios en las desigualdades regionales

En el marco de todo lo expuesto hasta el momento se hace difícil encontrar vías para alcanzar escenarios alternativos que lleven a mayores niveles de desarrollo territorial en el sentido progresista expuesto al inicio de la segunda parte de esta ponencia.

Hasta ahora y a manera de hipótesis, podría definirse un escenario pesimista caracterizado por la continuidad del perfil de Estado rentista. Esta situación se inscribiría una vez más en el modelo de provincia y región primario-exportadora especializada en minería y energía que buscan mantener los actores dominantes, en el proceso que David Harvey denomina “ajuste espacial”, como mecanismo de imposición de estructuras espaciales (proyectos de territorio) desde áreas desarrolladas sobre otras sobre las cuales necesita localizar excedentes de capital (Harvey, David, 2001). Si además este proyecto de territorio impuesto obedece a imperativos como los identificados en el actual escenario mundial, es de esperar la aceleración e intensificación en la extracción de recursos, tal como resulta del proyecto de territorio impulsado por Pan American Energy y las empresas mineras.

En este escenario, el dinamismo territorial en las áreas incorporadas contrastaría aun más con los espacios que vayan quedando relegados, pero en este caso con acentuación de la explotación de los recursos y mayores niveles de exposición a riesgos ambientales e impactos negativos. Este dinamismo, frente a una ausencia de política energética que supere la mera realización de obras públicas, sería asimismo dependiente de variables externas vinculadas a la evolución de los precios internacionales del petróleo y el gas, por lo que difícilmente permitan aportar a paliar déficits en otros espacios de la Argentina castigados por la escasez de energía.

En el caso de la actividad minera, la ausencia o debilidad de las regulaciones ambientales y de políticas hacen prever la continuidad y agudización del modelo implantado desde los años 90. En este caso en particular, como se señala más arriba, existe mayor conciencia sobre posibles efectos negativos de la explotación por lo que sería de esperar mayor oposición por parte de pobladores locales e incluso con actores como los productores rurales ganaderos. Algunas de estas acciones de resistencia se expresan actualmente en las asambleas ambientales, de las cuales existen al menos tres en la zona norte de la provincia y una más en Río Gallegos (<http://asamblea-ambiental.blogspot.com/>).

Esta misma situación es de preverse en las demás actividades que se realizan actualmente en la Provincia, como es el caso de la pesca, la ganadería extensiva y por lo tanto, de manera asociada, la continuidad del rol del Estado como principal empleador. En el caso del turismo además, ante la debilidad de las políticas de desarrollo de la actividad, sería de esperarse una mayor concentración en torno a los actuales destinos.

A diferencia de las fases precedentes, en este escenario pesimista, la mayor presencia del Estado constructor de obra pública y la consolidación de las tendencias hasta expuestas pueden significar desde una continuidad del actual modelo hasta su exacerbación y el agravamiento de las demandas y déficits en la provisión de infraestructuras

básicas para la población en todas las localidades de la provincia, dependiendo la asignación de prioridades en la ejecución de los proyectos. La realización de obras públicas como las expuestas en este trabajo y la eventual continuidad de los actuales flujos migratorios fruto de la falta de trabajo y relativamente menores condiciones de vida en otras provincias de la Argentina y en países vecinos podrían significar una intensificación aun mayor en el crecimiento demográfico.

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

Bibliografía

Asamblea Ambiental provincia de Santa Cruz (<http://asamblea-ambiental.blogspot.com/>).

Barberia, Elsa. 1996. *Los dueños de la tierra en la Patagonia Austral, 1880-1920*, Buenos Aires, UNPA.

Bandieri, Susana. 1991. “La Cordillera de los Andes en el Norte de la Patagonia o la frontera argentino-chilena como espacio social. Un estudio de caso”, en *Estudios Fronterizos* N°22, Revista del Instituto de Investigaciones Sociales, México, UABC.

Bandieri, Susana. 2005. *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana.

CFI-Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública. 2007. *Hacia un plan estratégico territorial. Plan de ordenamiento y desarrollo territorial Santa Cruz 2016, etapa 01*. Río Gallegos.

Harvey, David. 2001. *Spaces of capital. Towards a critical geography*, Nueva York, Routledge.

Orduna, Jorge. 2008. *Ecofascismo. Las internacionales ecologistas y las soberanías nacionales*, Martínez Roca, Buenos Aires.

Pan American Energy. *Plan Territorial del Golfo de San Jorge* (<http://www.golfosanjorge.com.ar>).

Schweitzer, Alejandro. “Territorios en proyecto en la Patagonia Austral”, en **Zarate, Rubén y Liliana Artesi.** 2005. *Dinámicas mundiales, integración regional y patrimonio en espacios periféricos. Hacia un plan de desarrollo para la Patagonia Austral*, Buenos Aires, UNPA.