INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA

PE Políticas Públicas, Modelos de Desarrollo y Gobernabilidad en los Territorios.

Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios.

PRET- PATNOR 1281205: Promoción del Desarrollo Territorial en el Alto Valle Este

POLÍTICA PÚBLICA, DESARROLLO DEL TERRITORIO Y ACTIVIDADES EN CONFLICTO

La urbanización sobre tierras productivas: el uso de la tierra para loteos inmobiliarios y las políticas de planificación territorial en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Patricia Catoira

18/09/2015

Colaboradores del proyecto

Trabajo de campo, relevamiento y análisis de información primaria y secundaria

Lidia Lugano- INTA.

Fotografía

Diego Rodil- INTA.

Mapeo en Sistema de Información Geográfica

Marcelo Muñoz- INTA.

Marco teórico

Ayelén Penchulef Hernandez- Estudiante Universidad Nacional del Comahue.

Trabajo de campo, encuestas y análisis de información

Marcela Castañon- Docente Universidad Nacional del Comahue.

Carolina Chillemi - Estudiante Universidad Nacional del Comahue.

Myriam Martinez- Estudiante Universidad Nacional del Comahue.

INDICE

Proyecto de Investigación 3
Problemas identificados de alcance regional 3
Actividades 5
Metodología 6
Introducción 7
El Complejo frutícola regional 10
Algunas aproximaciones conceptuales: Uso de la tierra, política pública y desarrollo del territorio. 12
Factores Intervinientes..... 22
Crecimiento urbano- demográfico 23
Presión Inmobiliaria 31
Crisis de la actividad frutícola regional 34
Políticas de Vivienda 41
Políticas de planificación territorial 43
Percepción social 51
Principales impactos en el territorio 58
Impacto en el recurso suelo 59
Impacto urbano- territorial 59
Impacto en el sistema de riego 63
Impacto ambiental y conflicto urbano- rural..... 67
Impacto económico y socio- cultural 68
¿Actividades en conflicto? ¿Modelos de desarrollo alternativos? 71
Bibliografía 76

Proyecto de Investigación

El presente proyecto se propuso analizar la incidencia de nuevos procesos de urbanización sobre áreas productivas del Alto Valle de Río Negro, con énfasis en las políticas públicas orientadas a la regulación del uso del suelo y el ordenamiento territorial. Se tomó como caso piloto de estudio la localidad de General Roca, situada en el Alto Valle Este de Río Negro, con el objetivo de indagar características locales del proceso pero también identificar tendencias y factores intervinientes generales a nivel de la micro- región. En este sentido, muchas de las ideas y conceptos esbozados en dicho informe tienen la aspiración de poder generar un marco analítico y descriptivo de la situación regional del Alto Valle de Río Negro y Neuquén en su conjunto.

Problemas identificados de alcance regional

- Competencia/tensión en el uso del espacio urbano/rural: incidencia de nuevas actividades no agropecuarias en áreas rurales. Expansión económica y crecimiento poblacional (necesidad de vivienda) presiona sobre las tierras sistematizadas para la agricultura. La ocupación del suelo agrícola por loteos es un fenómeno relativamente reciente que aqueja a algunas localidades del Alto Valle. Tensión en el uso de la tierra para actividades productivas/ no productivas. Evidencias de un territorio productivo que se repliega y da lugar a la construcción de enclaves habitacionales autonomizados y aislados del contexto. Pérdida de suelo con calidad productiva.

- Procesos de desplazamiento y expulsión de actores: La valorización inmobiliaria convive con una fruticultura que expulsa actores. Desplazamiento de actividades productivas por el aumento del valor inmobiliario de la tierra que siguen provocado la expulsión y el empobrecimiento de pobladores y productores familiares. Las tierras vendidas como lotes tienen un valor muy superior al de la tierra productiva. Fenómeno que despliega una red de nuevos actores en territorios rurales (usuarios de alto poder adquisitivo y protagonistas de ocupaciones informales ("tomas"); emergencia de actores extra-locales y ligados a las nuevas actividades.

- Información estadística desactualizada, fragmentada y parcial. Vacancia en análisis sistémicos de procesos, transformaciones y cambios en el territorio.

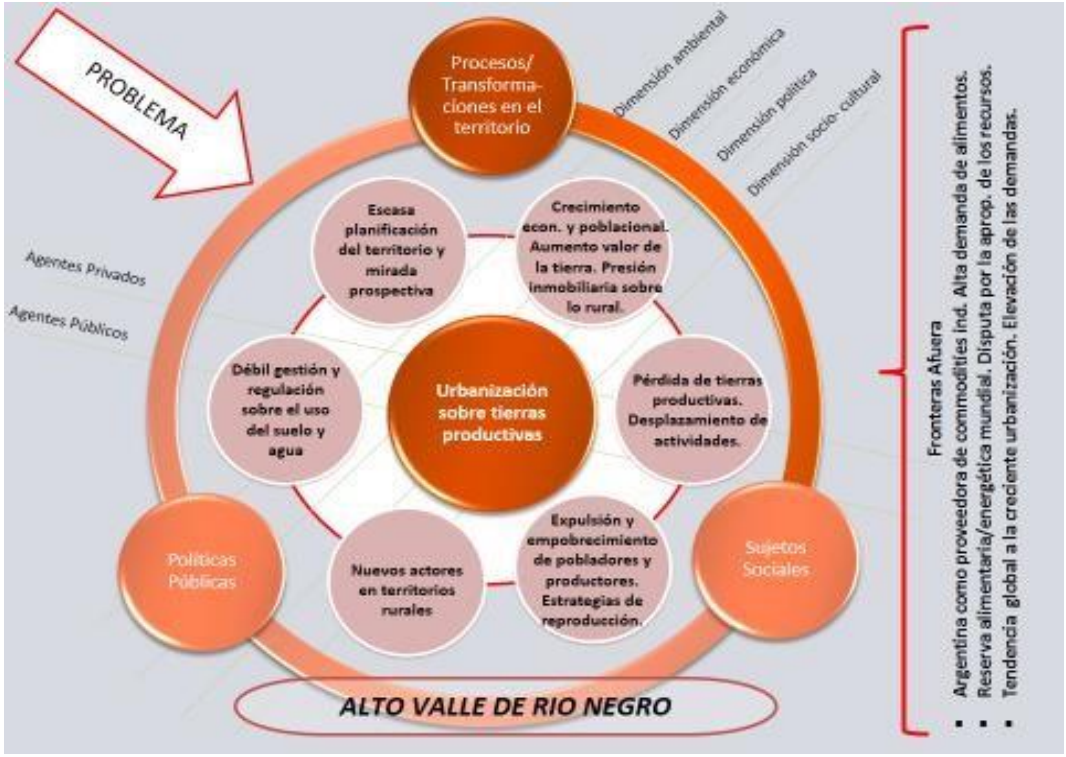
- Insuficiencia de capacidades/falta de coordinación para el abordaje de las problemáticas en las transformaciones territoriales frente a contextos locales y regionales de alto dinamismo y pujas por la apropiación, uso, acceso, control de los recursos. Ingobernabilidad sobre la gestión y el uso de recursos naturales. Falta de políticas e instrumentos complementarios para su gestión. Políticas nacionales, regionales y locales que entran en contradicción en el territorio.

- Dificultad para percibir los cambios sociales, económicos, tecnológicos y productivos en forma previa a la aparición de las problemáticas en torno al uso del suelo. La sociedad no lo ve como

un problema y se profundiza el avance urbano sobre un recurso natural limitado. Escasa planificación territorial y mirada prospectiva.

- Frente a la pérdida de suelo irrigado y productivo en una de las principales zonas exportadoras del país, Argentina se perfila como un potencial proveedor de alimentos frente a la alta demanda que se estima exigirá el crecimiento poblacional y la creciente urbanización mundial en los próximos años, lo cual sienta una contradicción insalvable en el modelo de desarrollo.

Cuadro 1



Fuente: Elaboración propia

Las nuevas problematicas vinculadas con el cambio de uso de tierras productivas en el Alto Valle de Río Negro están reconfigurando el territorio. De esta manera, se hacen visibles nuevos escenarios, nuevos usos del suelo, nuevos actores y/o nuevas estretegias. La lógica del capital volcado al mercado inmobiliario se hace presente en los territorios y la presión de lo urbano sobre lo rural de la mano de un cambio en los modos de producción, atentan contra la supervivencia de los actores tradicionales de la producción frutícola de la región, que ante la ausencia de políticas públicas que atenúen, gestiones y/o regulen estos cambios, se encuentran imposibilitados de adaptarse a los nuevos términos.

Actividades

En función de los problemas identificados más arriba se propusieron las siguientes actividades de investigación.

- Elaborar un mapa de situación sobre el avance de loteos urbanos en tierras productivas de la región, identificando principales factores intervinientes y principales impactos.

- Analizar el comportamiento y percepciones de los actores involucrados en dichos procesos.

- Utilizar herramientas para la visualización de información territorial (Sistemas de Información geográfica) para un mejor abordaje de intervención y planificación del territorio.

- Relevar y analizar antecedentes de políticas (marcos jurídico-normativos, planificaciones, etc) de regulación del uso y gestión del recurso suelo así como de ordenamiento estratégico del territorio.

- Construir probables escenarios futuros en torno al crecimiento urbano y el ordenamiento sobre áreas productivas en el Alto Valle, buscando identificar posibles impactos sociales, económicos, tecnológicos y productivos más significativos en términos de salud ambiental, equidad social y competitividad. Hacer intervenir en dicha construcción el posible impacto de las políticas públicas a ser implementadas en el desarrollo de la región.

Metodología

Se propuso un tipo de investigación analítico- descriptiva, con un enfoque de procesos. El interés central en un enfoque de procesos es determinar el modo en que ciertos factores –la secuencia, la temporalidad, el poder relativo y la toma de posición de los actores– se unen para producir ciertos fenómenos.

Las principales técnicas de recolección de información utilizadas fueron el análisis de documentos y datos secundarios (regulaciones provinciales, municipales y organizacionales, datos estadísticos sobre la evolución en el uso de la tierra, datos productivos y demográficos, fuentes periodísticas, publicaciones, estudios académicos, etc.); la realización de entrevistas en profundidad a actores relevantes de la localidad y la región (operadores del mercado inmobiliario, productores, funcionarios públicos, autoridades del consorcio de riego) y la realización de encuestas a la población general de la ciudad de General Roca.

Cuadro 2

Fuente: Elaboración propia

La utilización de variadas técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación, o triangulación intrametodológica (Vasilachis 1993), permite comprender con mayor profundidad el fenómeno abordado, aumentando la densidad y la confiabilidad de la evidencia obtenida.

La investigación, en esta primera etapa, se acotó a la localidad de General Roca, provincia de Río Negro, como caso de estudio, donde el proceso de urbanización sobre áreas rurales se ha dado de manera precipitada en los últimos años, o al menos provocativa, pese a la existencia de un plan director de ordenamiento del municipio que establece límites para la misma en determinadas partes del territorio. Asimismo, se trata de una ciudad que todavía se mantiene relativamente al margen del boom demográfico de la ciudad de Neuquén y del fenómeno petrolero que caracteriza la misma y sus zonas aledañas.

Introducción[1]

Las tensiones surgidas por el uso de la tierra en la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén adquieren cada vez mayores dimensiones y convocan a la mirada científico- académica a reflexionar sobre los procesos que en ella transcurren. En dicha región existe una importante área rural en la cual

[1] Versión original publicada en el año 2014, Revista Fruticultura y Diversificación, año 20 N°73.

se desarrollan y coexisten distintas prácticas, actores e infraestructuras, tales como actividades frutícolas y no frutícolas, empresas de servicio e industrias, áreas de vivienda y recreación, rutas y caminos y una importante red de riego y drenaje que atraviesa distintas ciudades y zonas rurales, etc. Los diversos usos comienzan a generar cada vez más intensamente diferentes niveles de conflicto (Urraza et.al, 2013). La regulación de las actividades así como la gestión y mantenimiento de los servicios mencionados son ejercidos por distintas instituciones y organizaciones político-administrativas no lo suficientemente coordinadas, generando una disparidad de escenarios y una multiplicidad de efectos adversos a largo plazo para un desarrollo sostenible y sustentable de la región.

Una de las principales tensiones en el uso del espacio es la fuerte incidencia de nuevas actividades no agropecuarias en las áreas rurales. La fruticultura ha delineado durante varias décadas la producción del espacio y por ende, la producción de infraestructura en la región. Sin embargo, en los últimos años ha comenzado a competir con actividades no agrícolas, situación que modifica la configuración del territorio y las convierte en elementos de análisis obligado a la hora de estudiar cualquier fenómeno regional. Podemos identificar dos grandes fenómenos que se están visualizando hace un tiempo, uno más incipiente que otro.

Por un lado, la expansión económica y el crecimiento poblacional (que traen de la mano la necesidad de vivienda) suponen una valorización inmobiliaria que presiona sobre las tierras sistematizadas para la agricultura. La ocupación del suelo agrícola por loteos es un fenómeno que inquieta a casi todas las localidades del Alto Valle, con su correspondiente impacto de la lógica del capital volcado al mercado inmobiliario en los territorios rurales.

Las fotos satelitales que pueden apreciarse a través de internet con un simple click expresan un territorio cada vez más ocupado de viviendas, locales de servicios, canchas de fútbol o pastizales sin árboles en zonas donde hasta hace algunos años crecían las plantas de manzanas y peras, que le dieron identidad a las ciudades valletanas.

Dicho fenómeno se ha visto potenciado en los últimos años por la política habitacional impulsada desde el Estado Nacional y expresada en el Programa Crédito Argentino para la Vivienda Única (Procrear Bicentenario), que convulsionó rápidamente el negocio inmobiliario y la disponibilidad de tierras destinadas a la construcción de viviendas en cada localidad de la región por el aumento en la demanda de lotes. Esta política, hasta la fecha, ha dejado en manos del mercado inmobiliario la localización y precios de lotes para la vivienda, incentivando la creciente rentabilidad del suelo.

El avance de la urbanización sobre tierras productivas en el Alto Valle rionegrino es uno de los fenómenos que mayores impactos territoriales traerá a la región y a las sociedades locales, tal vez aún poco visualizados. Si bien se está produciendo de manera intensiva ya desde hace algunos años, no es percibido por la sociedad como una pérdida irreparable de un recurso limitado. El valor de lo productivo se aleja poco a poco del imaginario urbano en nuestras localidades.

La aparición de actividades no agropecuarias en el área rural y la presión de lo urbano traen aparejadas fuertes transformaciones en los territorios a nivel local, nacional y mundial. Esto merece ser observado y atendido por instrumentos de políticas públicas que aseguren la sostenibilidad de las poblaciones en términos económicos, ambientales, sociales y culturales. En el plano local, al menos, el incremento de loteos urbanos sobre tierras productivas tiene dentro de sus principales efectos la pérdida de suelo productivo; serios inconvenientes en la infraestructura de riego y manejo del agua; debilidad en el autoabastecimiento alimentario (seguridad y soberanía alimentaria); pérdidas de

empleo y de generación de producto bruto regional; perjuicios para las producciones lindantes a loteos en torno a restricciones de ruidos, uso de agroquímicos, defensa contra heladas; contaminación derivada de la infraestructura de tipo urbana en medio de área agrícola (ej: uso del agua, producción de basura); además del tipo configuración urbana en expansión basado en emprendimientos urbanos exclusivos (barrios cerrados, countries).

Si bien varios municipios y organizaciones ya han tomado parte en la discusión del tema y existen regulaciones en la materia, estas no se encuentran lo suficientemente consolidadas y convalidadas socialmente como para orientar claramente las decisiones de los actores en un rumbo concreto. Tampoco dan cuenta de una fuerte intervención estatal en la planificación territorial en términos productivos, en torno a criterios estratégicos y de largo plazo. Es en el ámbito del mercado y bajo sus propias reglas donde se termina dirimiendo y asignando un uso al recurso suelo y agua, suelo regado, insumo para la acumulación de capital social y ambiental del Valle.

Por otro lado, existe otro fenómeno que se presenta como un problema importante a resolverse en los próximos años y que ya ha generado fuertes tensiones en la región. Se trata de la explotación de hidrocarburos y el impulso previsto a su extracción de manera no convencional en el área de Vaca Muerta, como parte de una política de Estado en términos energéticos.

Frente a una fruticultura regional con un complejo problema de rentabilidad que ha dejado a muchos pequeños productores fuera de competencia, que como actividad enfrenta una serie de riesgos condicionados al mercado, al tipo de cambio y a factores climáticos y en términos de inversión, supone la obtención de resultados recién a un mediano o largo plazo; la renta proveniente de la industria petrolera por los derechos de servidumbre aparece en el sector como una posibilidad de obtener recursos económicos rápidamente y de manera segura.

La tensión fruticultura-hidrocarburos tiene sus primeras expresiones en el Alto Valle de Río Negro. Si bien la extracción de petróleo y gas data de unos cuantos años en la zona, desde hace unos pocos y cada vez con mayor intensidad, estas explotaciones conviven con plantaciones de peras y manzanas, barrera de álamos de por medio.

Hoy, la actividad energética en la región adquiere más importancia y más contradicciones para el desarrollo local ante la decisión del Estado nacional de incrementar la explotación de los recursos energéticos –sobre todo petróleo y gas- con el objetivo de obtener, por un lado, el autoabastecimiento nacional de combustibles y por el otro, el desarrollo industrial interno. El potencial energético está situado en Vaca Muerta, una formación de petróleo y gas de esquistos (shale oil y shale gas) de 30.000 km2 en la Cuenca Neuquina. Argentina tendría el segundo mayor volumen mundial de recursos recuperables de shale gas y el cuarto de petróleo no convencional.

En ese contexto, nuestro país podría recuperar en el corto y mediano plazo la soberanía energética. Sin embargo, transitar hasta ese destino implica no solo un alto desembolso en términos de inversiones sino una compleja red de políticas e intervenciones de distintos actores. En este proceso es posible visualizar una serie de transformaciones que las localidades de la región deberán atender en los próximos años, relacionadas a riesgos de contaminación ambiental, crecimiento exponencial de las ciudades, elevación de los costos de vida, competencia por los recursos y la mano de obra, entre otras.

Más allá de los posibles impactos ambientales de las técnicas utilizadas para la extracción de hidrocarburos (una es el cuestionada técnica de fracturación hidráulica o fracking), la actividad

tradicional del Alto Valle de Río Negro, reconocida internacionalmente como la producción frutícola, se ve amenazada por la más reciente pero altamente rentable explotación hidrocarburífera, no sólo de manera directa, sino también a través de su impacto indirecto en la creciente urbanización aparejada para la región (incremiento en la demanda de servicios, de vivienda, de transporte, etc.). Las dimensiones de dicha conflictividad se presentan más como incertidumbres que cómo certezas.

Sin embargo, existen evidencias marcadas de un territorio productivo que se repliega y que amenaza con una importante pérdida de calidad de suelo y de agua. Se trata de un dilema local que se configura en torno a políticas nacionales con impacto directo en el territorio (política energética, habitacional, productiva, macroeconómica) y una economía regional básicamente frutícola, que tiende cada día a una mayor concentración, tecnificación y expulsión de actores del sistema.

Trabajar en torno a estos problemas necesariamente implica trabajar con contradicciones. La puja de intereses encontrados de grupos e individuos, la contaminación del ambiente, la vulneración de derechos humanos fundamentales (acceso a la vivienda, a la tierra, al trabajo, a la energía), las capacidades institucionales y sociales, la tensión entre valores culturales, entre otros, se ponen en juego y traccionan hacia distintos modelos de desarrollo.

La política pública representa la toma de posición del Estado sobre esas contradicciones y, como tal, acarrea más beneficios para algunos y no tantos para otros. Es una realidad intrínseca a la naturaleza política y al modo en que se dirimen los conflictos. Pero también es cierto que no podemos dejar de demandar que la generación de políticas y la conducción de procesos institucionales se encuentren a la altura de las circunstancias y se complementen de tal manera que puedan contemplar los impactos, reducir las consecuencias no deseadas, entender el contexto, abrir el debate a la sociedad en el caso de contradicciones insalvables, integrarse lo más armoniosamente a los territorios locales e incorporar una visión a largo plazo de lo que esas políticas y decisiones implicarán para el desarrollo de nuestras sociedades.

La política pública no puede dejar de incorporar la mirada prospectiva sobre el territorio. No hacerlo la somete a sesgos cortoplacistas y al fracaso del tan mentado objetivo de la política de bienestar con inclusión y desarrollo.

Este proyecto aspira a analizar la primera de las tensiones planteadas en el uso del espacio: el de urbanzación de zonas productivas en una dinámica territorial propia, la del Alto Valle de la Norpatagonia, buscando indentificar factores que están interviniendo en el fénomeno, actores y visiones en juego, así como impactos en el corto y mediano plazo, para abrir el debate, para construir capacidades e insumos que orienten la generación de políticas hacia un desarrollo más equilibrado, integrado y sustentable de la región. La segunda tensión, "hidrocarburos- fruticultura" no será el eje de trabajo pero se tomará como fenómeno contextual por la enorme relevancia y potencialidad del mismo para evaluar posibles escenarios e impactos a mediano y largo plazo y modelos de desarrollo en expansión.

El Complejo frutícola regional

La actividad productiva frutícola es la actividad económica más importante de la región y en función de la cual se ha estructurado el territorio y el asentamiento poblacional. A principios del siglo XX y de

la mano del capital inglés, se inicia como un tipo de producción complementaria a la instalación de redes ferroviarias. Se configura como una producción agraria basada en pequeñas y medianas unidades de tierra, bajo una forma de organización del trabajo predominantemente familiar, no típicamente capitalista y con una fuerte impronta en la etapa primaria de la producción (Álvaro, 2015).

La región, el Alto Valle de Río Negro y de Neuquén, conforma una unidad económica-productiva que abarca parte de las dos provincias y es un valle donde la confluencia de los ríos Neuquén y Limay originan el río Negro. El Alto Valle comprende 65 km. junto al río Neuquén, 50 km. junto al Limay y 120 km. luego de la confluencia (Domini et. al, 2013), con un área productiva aproximada de 100 mil hectáreas y el 70 por ciento de ellas bajo riego. En este sentido, el nivel de potencialidad productiva de la región es muy importante no sólo por sus caudalosos ríos de agua dulce y la disponibilidad y calidad de sus suelos, sino también por sus caracterísiticas climáticas.

La cadena frutícola regional se centra en la producción, acondicionamiento y comercialización de manzanas y peras. Ocupa una superficie cultivada de 36 mil hectáreas con frutales de pepita, (aproximadamente un 80% de la superficie cultivada total) y genera -en forma directa e indirecta- la mayor proporción del empleo regional y los mayores flujos de bienes y servicios al interior de la región y con el exterior (Domini, et. al 2013). También se destacan como otras actividades agropecuarias de menor importancia, la vitivinicultura, la fruticultura de carozo, la horticultura, la actividad forrajera, la producción de frutos secos y la producción ganadera y de aves de corral (Senasa, 2013).

Históricamente, la cadena frutícola se ha constituido como un complejo agroexportador ubicandose entre los principales complejos agroindustriales de nuestro país, con el mismo nivel de importancia que otros tradicionales como el de la carne y lácteos, por ejemplo, y generando divisas por 1500 millones de dólares de exportación anual. Sus destinos principales son la exportación, el consumo interno y la industrialización, pero su perfil exportador y su fuerte orientación a fresco se han sostenido desde sus inicios. Río Negro, en esa cadena, tiene una presencia del 80% en el total de kilogramos totales del país exportados para la manzana y la pera, y de los dólares generados de esa actividad (Alvaro, 2013).

Las tres cuartas partes del área productiva pertenecen geopolíticamente a la provincia de Río Negro e inmersa en ella se encuentran 14 localidades rionegrinas y el 50 por ciento de la población provincial, lo que indica que la fruticultura ha sido un factor determinante en las pautas de asentamiento y ocupación del territorio. El asentamiento poblacional en lo que se ha denominado un "continuo urbano rural" agrupa un total de 306.000 personas en una franja de 100 km (INDEC, Censo 2010).

En dicho marco, General Roca, caso de estudio de este trabajo, es una de las localidades cabeceras de la región y fuerte prestadora de servicios especializados agropecuarios, profesionales, educativos y administrativos. Con una superficie de 11.000 hectáreas bajo riego, representa un 11% de la producción de la Norpatagonia y de Río Negro, con 5.000 ha de frutales de pepita y 300 ha de frutales de carozo (SENASA 2013). Cuenta en la actualidad con una infraestructura instalada de 23 plantas de empaques y 29 plantas frigoríficas, muchas de ellas empresas integradas con perfil exportador (SENASA 2013). También cuenta con un importante número empresas constructoras (30) y cuatro grandes compañías del rubro, dato relevante a la hora de evaluar la presión de la actividad inmobiliaria en la zona y la importancia del sector de la construcción como otro pilar económico (Fuente: Municipio de General Roca).

Según datos del Censo Provincial de Agricultura Bajo Riego del 2005 (CAR 2005), últimos datos confiables obtenidos en la región, en Gral. Roca los productores familiares y los productores

capitalizados[2] respresentan el 77 % de un total de 474. Según datos informales de la Cámara de Productores, en la actualidad ese total no llega a 350. En cuanto al lugar de residencia, hasta el 2005 el 39,1 % de los productores residía aun en zona rural. No se cuenta con datos actualizados al respecto. El 36,7 % de los productores declaró en aquél momento tener otra actividad laboral remunerada fuera de la explotación.

En cuanto a las limitantes para desarrollar su actividad, según lo informado por los productores en aquel momento, señalan en primer término las limitantes financieras- crediticias, la comercialización, las obligaciones impositivas y la falta de una estrategia de desarrollo regional, lo que veremos va a coincidir con lo obtenido en el trabajo de campo diez años después (Zunino et. al. 2013).

Algunas aproximaciones conceptuales: Uso de la tierra, política pública y desarrollo del territorio.

El suelo, la tierra.

El uso actual del suelo es un elemento básico a tener en cuenta para la generación de escenarios de ordenamiento y alternativas de desarrollo en los territorios. El suelo constituye junto con otros recursos estratégicos como el agua, el soporte natural y económico de la actividad agropecuaria y la potencial capacidad de producción alimentaria para las poblaciones. Pero también se trata de un bien social, que se valoriza en el tiempo en relación a un determinado contexto social, cultural, ambiental. Un bien que se constituye como soporte de relaciones de poder y de intercambio dentro de un régimen de acumulación capitalista. Los recursos de la naturaleza como el suelo son tales en relación a una sociedad particular y a un momento histórico que define una forma específica de explotación, distribución y consumo de los mismos (Patrouilleau et. al. 2014). Por ello resulta imprescindible ampliar y complejizar el concepto de suelo refiriéndonos a la noción o concepto de tierra, que incorpora la dimensión política y social a la ambiental.

El concepto de "tierra" es un concepto más amplio y sistémico que el concepto "suelo". Cuando hablamos de suelo nos referimos a su definición agronómica, a un recurso no renovable, al medio en el cual crecen y se desarrollan los cultivos, pasturas y bosques, sustento que provee de alimentos, forraje, fibra, biocombustibles, etc. Cumple un rol central en el ciclo del agua ya que la almacena y purifica, sirve como "filtro" disminuyendo los contaminantes y además recicla los nutrientes y

[2] Los tipos sociales se definen en función de las variables "forma de organización del trabajo" y el "tipo jurídico de la unidad". El tipo social "familiar" es aquel que no posee trabajadores permanentes, el "familiar capitalizado" es aquel que posee un trabajador permanente.

secuestra carbono, actuando como reservorio del mismo (INTA). El suelo, entonces, cumple un rol clave para la sobrevivencia humana, además de ser pocos los considerados fértiles en nuestro planeta. Existen procesos que atentan contra su capacidad productiva que son irreversibles, por ejemplo las erosiones hídrica y eólica. Sin embargo, los principales procesos de degradación de los suelos están asociados a la actividad humana y a las relaciones sociales de producción.

El concepto de "tierra" incluye esas actividades humanas presentes y pasadas, la relación entre el ambiente físico y las actividades sociales, las formas sociales de relación con el ambiente. El concepto de tierra contiene y amplía el concepto de suelo: *"Por tierra entendemos el sustrato biológico, físico y químico donde se desarrolla la producción, más las condiciones socio-agroecológicas, es decir el clima y las relaciones sociales de producción (donde el cambio climático opera como el paroxismo de estas interrelaciones" (*Patrouilleau et. al. 2014).

La tierra ha sido y es punto neurálgico de disputa en la historia humana. La han atravezado proyectos y políticas de diversa índole en relación a su acceso y tenencia, ha sido objeto de conquista, base espacial de la organización social y política, además de ser determinante de modos sociales de producción y regímenes de acumulación. Al igual que el manejo y gestión del agua dulce, se ha convertido en un tema trascendental no sólo para nuestra región, sino para el desarrollo de la humanidad y por lo tanto para los distintos gobiernos del mundo, formando parte cada vez más de una agenda política tanto a nivel nacional como internacional.

La urbanización descontrolada y no planificada, con el consecuente cambio de uso de la tierra, no es un fenómeno exclusivamente de carácter regional o local, sino que afecta otras regiones del país como es el caso de la provincia de Mendoza, que ya en el 2010 había perdido 5 mil ha de tierras productivas en 10 años (Diario Los Andes, 2010) e incluso un fenómeno de alcance mundial, como puede verse en el crecimiento de las ciudades europeas en los últimos 60 años. En 2020, aproximadamente el 80 % de los europeos residirá en zonas urbanas, indica un informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA, 2006).

Debido a su importancia escencial para la producción y soberanía alimenticia e industrial, el desarrollo urbano, el mal estado de conservación del recurso, el uso de la tierra sigue siendo central en las decisiones geoestratégicas que vienen orientando los negocios y la política mundial en los últimos años.

Políticas públicas

Las políticas públicas inciden, favoreciendo o desalentando, diferentes tipos de uso del suelo y modos de producción en el territorio. Ellas son, básicamente, herramientas utilizadas por diversos actores, particularmente el Estado, para dar respuesta a una cuestión social, definiendo relaciones de fuerza de acuerdo con un proyecto político general.

Las políticas públicas constituyen lecturas de la realidad, definiciones en relación a un conflicto, pero fundamentalmente materializan una visión de desarrollo. Son, en sí mismas, un elemento de legitimación política a la vez que construyen representaciones sociales compartidas. Se plasman en ellas las diferentes relaciones de fuerza de los agentes en torno a problemas socialmente relevantes que afectan la vida en sociedad. Pueden ser definidas como un *"conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que*

concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil" (Oszlak y O´Donnell, 1984). En este sentido, son campos de lucha, no son estáticas. Son nudos de procesos sociales donde se dirimen disputas de poder entre actores con intereses en pugna. En suma, vienen a ser el resultado de relaciones de fuerza y de toma de posición no sólo del Estado, sino de otros actores, frente a una cuestión socialmemente problematizada.

Como señala Aguilar Villanueva (1993), al análisis de las políticas públicas *"hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales".* Existen *"otros actores – además del Estado – [que] también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente - incluso más que las propias políticas estatales – el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas"* (Oszlak y O´Donnell, 1984).

La política es una acción con sentido: *"Aun en el caso de inacción, se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a la acción"* (Aguilar Villanueva, 1993).

En relación a las políticas públicas, es necesario analizarlas en términos conceptuales e históricos (situados) que nos permitan registrar las relaciones entre lo público y lo privado, dado qué el Estado y la acción de gobierno se desenvuelven de distintas formas según la época histórica. A partir de esta mirada se busca dar cuenta de la relación de interdependencia entre el Estado y lo no estatal, entre lo público y lo privado, dando forma a una noción de Estado que no es monolítica, sino en el cual se desatan en su interior intereses y conflictos, tomando decisiones que reducen la multiplicidad de lo social.

En estas últimas décadas, se han vuelto a rediscutir los términos en los cuáles el Estado, el mercado y la sociedad se vinculan.

Luego de las crisis que generaron la aplicación de recetas neoliberales, en América Latina se forjan distintos proyectos políticos que impulsan una transición pos-neoliberal y que actúan recentralizando capacidades de los Estados Nación, en un marco de integración regional. En estos nuevos proyectos políticos la esfera pública- estatal pasa a ganar posiciones frente a la lógica de acumulación privada y trasnacional, de la mano de políticas sociales redistribuidoras y generadoras de inclusión social. Se da una oportunidad entonces para ampliar la base de diferentes lógicas económicas, de albergar lógicas alternativas a la competitividad y la acumulación del capital (Doc. PN, 2013).

En esta etapa post-neoliberal el Estado atraviesa una reconfiguración de la política y del proceso de formulación de políticas públicas que adquiere dos características principales: por un lado se revitaliza el papel central del Estado en el diseño e implementación de políticas públicas y por otro, se redefinen las fronteras entre lo público y lo privado. Con respecto a esto último se vuelve central, en un contexto en el que los nuevos conceptos de gobierno (gobernabilidad y gobernanza) parten de la dificultad para "gobernar" procesos económicos y productivos, la participación de los pueblos y comunidades en la definición del futuro de sus territorios en el proceso de producción y definición de las políticas públicas (PN, 2013).

Los gobiernos establecen lazos con las distintas fuerzas sociales en los que se potencia la participación y el conflicto por la regularización de los recursos, por la construcción de alternativas viables para el territorio. Se presenta el desafío de articular a diversos sectores que a partir de la lucha discursiva y material estructuran el problema, (es decir lo definen), lo problematizan y elaboran soluciones relacionadas a proyectos políticos. Cobran renovada vigencia, en este marco, los aportes clásicos sobre las políticas públicas que señalan su carácter condicionado-condicionante de los procesos sociales (Oszlak y O´Donnell, 1984) y su doble realidad "solidaria y conflictiva" (Morín, 2002) alimentándose de los antagonismos que propone regular.

El modelo de post convertibilidad iniciado hace unos años en Argentina ha modificado la tendencia a la liberalización de áreas de intervención estatal y se han rediseñado políticas focalizadas desde una visión más integral. Se han generado transformaciones en términos de políticas agropecuarias y de innovación, con fuertes pujas y resistencias de los actores involucrados que han permitido avanzar más o menos en cada caso. Sin embargo, todavía existen serias dificultades para el desarrollo de un abordaje holístico en la construcción de políticas públicas agropecuarias y para armonizar las políticas sectoriales con un modelo de desarrollo sustentable, económica, ambiental y socialmente. Fundamentalmente, persisten fuertes limitaciones para favorecer procesos de desarrollo con esas carácterísticas en los distintos territorios y esto tiene que ver con el impacto de las políticas y las lógicas en disputa que se dirimen en cada lugar.

El presente trabajo propone producir información que se oriente a la elección de vías de acción política. Dando cuenta de cuales son las distintas alternativas que pueden lograr disminuir y resolver problemas sociales, económicos o políticos. Por ello tiene un énfasis prospectivo. Se apoya en la intuición, creatividad, imaginación con el fin de identificar, definir y disponer soluciones a los problemas planteados.

Fundamentalmente, como se indica al principio, las políticas públicas y aún más en nuestro caso, las políticas de planificación territorial, materializan una visión de desarrollo, de forma más o menos explícita. Las políticas no pueden comprenderse de manera aislada (en sí mismas), sino que deben contextualizarse en el marco de cierto proyecto político o de gobierno, modelo de desarrollo y régimen social de acumulación. La posibilidad de vislumbrar qué patrones de desarrollo se ponen en juego en relación a una u otra política de planificación del territorio, es escencial para pensar en alternativas de desarrollo en nuestras regiones.

Desarrollo

La idea de desarrollo ha sido cuestionada fuertemente por diversas corrientes del pensamiento, sobre todo latinoamericanas, como el planteo estructuralista de la CEPAL o el llamado "desarrollismo latinoamericano" que aportan una crítica al sistema internacional y a los modelos de desarrollo encuadrados en ideas de la modernidad occidental y europea.

El problema del desarrollo en América Latina, si cabe enunciarlo así, no puede ser analizado en abstracto sino a la luz de la historia, pues las iniciativas políticas de desarrollo se han visto profundamente ligadas a la inserción de los países al mercado mundial y los vaivenes que este ha supuesto para sus economías.

La teoría del desarrollo, surge a mediados del s. XX, asociada a la reconfiguración de la política internacional, a partir de la Europa de la postguerra en paralelo y complementariedad con la teoría de la modernización. Esta teoría divide al mundo en países desarrollados y subdesarrollados y plantea como supuesto la existencia de un camino al desarrollo que iba a crear en los países del Tercer Mundo, las condiciones para reproducir las características de las economías más avanzadas: "*agricultura fuertemente tecnificada; una adopción generalizada de los valores y principios de la modernidad, incluyendo pautas concretas de orden, racionalidad y soberanía individual de los actores sociales* (PN, 2013)".

Escobar (2005)., por su parte, cuestiona el concepto de desarrollo y propone el enfoque del "posdesarrollo", soteniendo que las políticas de desarrollo han tenido un fuerte impacto sobre todo en los ámbitos rurales y sociedades campesinas, introduciendo conceptos capitalistas sobre la tierra, la agricultura y el trabajo agrícola, sin problematizar las consecuencias de esta modernización eurocéntrica. La noción de desarrollo contiene en sí misma el reconocimiento y la negación de la diferencia. Reconoce la diferencia entre los paises "desarrollados" y "subdesarrollados" pero el desarrollo es la herramienta para eliminarla. Esta visión supuso políticas de intervención desde diversas instituciones que podían ser aplicadas en todas las latitudes y circunstancias, desconociendo estructuras productivas, circunstancias particulares de las economías locales e imponiendo pautas culturales con los estándares de la modernidad (Escobar 1999; 2005).

Por su parte, Mabel Manzanal (2005) afirma que existen tres concepciones de desarrollo rural, en función de los problemas agropecuarios, su explicación y posible solución. Una de ellas veía en el proceso de la economía agropecuaria la fuente estructural del desarrollo. En los '50 el problema de la lentitud del crecimiento era explicado por la insuficiencia de la inversión asociada a la estructura de propiedad de la tierra y la falta de conocimiento técnico. Ya en los '60 se asociaba esta lentitud con el régimen de propiedad y tenencia de la tierra, mientras que en los años '70 se explicaba la baja productividad asociada a un pobre nivel tecnológico. Dentro de esta corriente se cuentan los aportes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO y el Instituto en Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA).

Una segunda corriente neoclásica o neoliberal, que predominó a partir de los '80 se abstrae de los contextos locales y centra su abordaje en la necesidad de brindar estímulos económicos para forzar el desarrollo. El análisis del que parten es que hay un aporte desigual de las distintas ramas productivas al crecimiento económico. Una de las perspectivas de análisis de esta corriente indica que existe una dualidad económica basada en el criterio de la modernización; por lo que se prolonga una situación de asimetría desintegrada entre modelos de producción, (algunos incluso afirman que la agricultura era el factor atrasado y la manufactura el moderno). Así, el "atraso" era producto de la falta de inversión, por lo que la política pública sugerida como necesaria era introducir mejoras técnicas con el objetivo de modernizar, partiendo de la premisa de que era la única inversión con posibilidades de ser rentable en el largo plazo (Manzanal, 2005).

La tercer corriente de corte marxista histórico, explica los problemas agropecuarios a partir del funcionamiento de la economía capitalista. Algunos autores se enfocaron en el análisis de la conexión del desenvolvimiento de la economía capitalista local con aspectos vinculados a la economía internacional (entre estos planteos se encuentran: la teoría de la dependencia, del intercambio desigual y del deterioro en los términos del intercambio, entre otras). Otros autores, en la misma corriente, se encargaron de señalar las particularidades del proceso de acumulación de cada país

latinoamericano (teoría del subdesarrollo), analizando la situación del agro en estrecha relación a las dinámicas del desarrollo en otras áreas; por lo que el subdesarrollo es un proceso asociado al desarrollo. De esta corriente surgen binomios analíticos que permiten superar las categorías "moderno" y "tradicional" como: agricultura comercial-agricultura de subsistencia, asociados a su vez a la dualidad minifundio-latifundio. Según esta mirada, entre la agricultura comercial y la de subsistencia habría una relación de integración funcional, en la que la agricultura comercial permitiría producir alimentos baratos y la agricultura de subsistencia fuerza de trabajo barata (Manzanal, 2005). Algunos exponentes de esta corriente son Ruy Mauro Marini, Teotonio Dos Santos, Pablo Gonzáles Casanova, entre otros.

Desde una visión que caracteriza el momento actual como una "transición-pos-neoliberal", se han propuesto numerosos enfoques para la planificación de políticas públicas en Argentina y otros países de América Latina: uno de ellos es el denominado Neo-desarrollismo (Bresser Pereira, 2009) que plantea un papel central del Estado como impulsor de procesos económicos que buscan ampliar las bases productivas y superar la pobreza y la desigualdad. El neo-desarrollismo se caracteriza por plantear proyectos de base social más amplia, cuestión que lo diferencia de las impopulares políticas económicas neoliberales. A su vez se diferencia del desarrollismo tradicional: la vieja matriz desarrollista anclaba en la industrialización como motor de la economía orientada al mercado externo y financiada por la apertura del mercado de capitales y organismos internacionales de crédito; mientras que, al partir de un análisis de las crisis neoliberales, el modelo de neo-desarrollo se plantea una visión estratégica de la producción de alimentos que busca generar mayor inclusión social, priorizando como estrategias la cooperación financiera Sur-Sur, las políticas monetarias y el ahorro interno de los Estados (PN; 2013).

Esta matriz política es por mucho superadora del neoliberalismo, aunque no ha llegado a definir con claridad un modelo que incluya social y económicamente a la población empobrecida por el neoliberalismo en nuestra Región (PN; 2013)

Por su parte, la noción de Desarrollo Sustentable define al desarrollo como aquel que es capaz de garantizar las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades (PN; 2013). En este sentido, incluye entre otros, dos aspectos relevantes: a) Población y recursos humanos (reducción de la pobreza; mejoramiento del nivel de la educación; producción y distribución de alimentos); y Desarrollo urbano (suministro y administración de recursos, servicios e infraestructura, necesarios para garantizar una adecuada calidad de vida a las poblaciones urbanas).

Este concepto, a pesar de problematizar centralmente los límites de la naturaleza en la producción y reproducción de la vida, es ampliado y problematizado por las corrientes de la Ecología Política. Sostienen la existencia de "límites planetarios". La economía mundial no puede ni podrá crecer más que el mismo planeta le permita, para lo cual, para poder cumplir el objetivo de que las condiciones ambientales y sociales garanticen el bienestar de la poblaciones actuales y futuras, se torna imprescindible reducir los patrones de consumo a nivel global. Destacan, también, la necesidad de considerar además de la dimensión ambiental, la distribución de los frutos de la actividad humana. De los daños, prejuicios y beneficios que se dan a partir de esta distribución se suceden y derivan los conflictos ecológicos-distributivos o conflictos de "justicia ambiental" (Martinez Alier, 2005).

Wolfang Sachs (2008) afirma que el desarrollo es aquel deseable desde el punto de vista social, viable desde el punto de vista económico y prudente desde el ecológico; y que el desarrollo sostenible como

concepto es la continuación de la idea de progreso que evita reconocer que existe un mundo dividido y una naturaleza finita, por lo que difícilmente pueda dar respuesta a las crisis de la justicia social y a la crisis de la naturaleza.

La corriente marxistas sugieren que el desarrollo conduce inevitablemente a un desarrollo insustentable en el cual "*el desarrollo capitalista y la globalización operan sobre los espacios agrícolas construyendo y deconstruyendo el valor de los territorios y el de sus productos en forma permanente; y modificando las condiciones de sustentabilidad, procesos que no ocurren como fenómenos aislados, sino en el marco de ciertas relaciones de poder entre los actores (más fuertes o más débiles), las cuales determinan en gran medida la posibilidad de generar condiciones que favorezcan o perjudiquen al tejido social-territorial en su conjunto (*Mardsen 1997, en PN 2013).

Las externalidades ecológicas, sociales, económicas y políticas se han agudizado dramáticamente en los últimos 20 años en áreas productivas, lo cual pone de manifiesto, por una parte, las grandes diferencias entre el discurso y la efectividad de las políticas públicas y por otra parte, las carencias de las organizaciones sociales para mitigar o evitar el impacto de los procesos de desarrollo en los territorios (PN; 2013)"

"*Frente a este escenario, los actores sociales se plantean distintas estrategias, a veces como formas de resistencias para compensar los efectos negativos del desarrollo, y otras veces para aprovechar las oportunidades que este genera, con el objetivo de incrementar -o por lo menos mantener- los valores productivos, ambientales, sociales políticos e identitarios que hacen a la sustentabilidad de sus territorios* (PN; 2013)"

En este sentido, la sustentabilidad debe entenderse como un concepto que vincule los procesos de organización social y construcción cultural, que habilite aprendizajes colectivos de los actores del territorio, que considere integralmente las relaciones entre sociedad/cultura, ecosistemas/ambiente y gobernanza/participación.

Desarrollo Territorial

Un enfoque puesto en el desarrollo de los territorios señala la necesidad de un abordaje multisectorial que integre la dimensión económico- productiva, socio-cultural, ambiental y político institucional. Una síntesis que contemple un enfoque ampliado de lo rural y los vínculos urbanorurales y los factores económicos y sociales con el fin de mejorar el bienestar de la población que habita ese territorio (Di Filipo; 2008).

En la misma línea, el documento de "Enfoque de Desarrollo territorial" (INTA; 2007) afirma que el Desarrollo territorial es un proceso que parte de una estrategia que reconoce los puntos fuertes y débiles en un territorio. En otros términos, cómo proceso endógeno, precisa de la toma de conciencia de los recursos del propio territorio como fundamento de un desarrollo duradero impulsado por las fuerzas vivas locales y destinado a su bienestar. Los ejes centrales de un proceso de desarrollo territorial son la movilización del potencial de desarrollo del territorio y la capacidad de la comunidad de liderar el proceso (en el sentido de poder decidir sobre, y controlar los cambios que se van produciendo).

Nos referimos al territorio para definir un espacio de construcción social y política en permanente trasformación, como proceso histórico de cambio continuado, en el cual se generan procesos productivos, sociales, culturales y políticos a partir del uso y apropiación de los recursos.

Por otra parte, la esencia misma del espacio es social, ya que el conjunto de objetos geográficos son dinamizados por los procesos sociales (económicos, institucionales o ideológicos) que se generan en un determinado momento histórico y que adquieren en su resolución una expresión territorial.

La noción de territorios refiere a una construcción que proviene de representaciones de los individuos que están (o no) en un espacio; el mismo se asienta en experiencias, historias, prácticas y relatos que van constituyendo el corpus con el que una comunidad piensa el espacio y los recursos disponibles para la reproducción de la vida en ese espacio. En este sentido, el territorio está dado a partir de una apropiación material de los actores en el espacio y una subjetiva que incluye la asociación de la propia identidad al territorio y un posicionamiento sobre los recursos que son parte y utilizados para la vida, es decir para la reproducción la sociedad que habita ese territorio.

Puesto que el territorio "puede llegar a ser todo" (Coraggio, 2008): *"es la población con su composición demográfica, social, étnica, es la infraestructura física, es el medio ambiente, es el ecosistema, es la sociedad, son las instituciones, son las relaciones, son los múltiples capitales que se han inventado (social, educativo, cultural, institucional, etc.), es el articulador de discursos sobre las políticas públicas y el desarrollo"*; necesitamos incorporar una mirada compleja de las contradicciones que se presentan como constituyentes heterogéneos asociados e inseparables en el plano concreto.

Así definida la noción de territorio, se vuelve necesario que nuestro abordaje contemple los conflictos, los sujetos y las tramas productivas y por tanto no se reduzca a la mera descripción sino que establezca sus relaciones desde un abordaje multidimensional (P.N; 2013).

Ya que la noción de territorio pone de relieve que este no es un simple soporte geográfico de recursos y actividades económicas sino una construcción social producto de las interrelaciones y decisiones de los actores locales, cualquier proceso de desarrollo supone, para ser llevado adelante, un cierto grado de compromiso y concertación entre ellos, a lo que a los fines de nuestro trabajo se vuelve indispensable analizar:

- La participación social como factor fundamental en la definición de las estrategias de desarrollo.

- La Multidimensionalidad que permite considerar múltiples dimensiones que definen las características de la realidad socioespacial en el territorio entre ellas la dimensión económicoproductiva, (enfocada en lograr la competitividad el entramado de actividades productivas); sociocultural (apunta afortalecer la identidad y el capital social del territorio como camino hacia la equidad en la distribución de recursos), la dimensión ambiental (que procura la sustentabilidad) dimensión político-institucional(enfocada en lograr la gobernabilidad y el acceso de todos los habitantes a los foros de toma de desiciones) (INTA; 2007)

- La multisectorialidad implica una mirada del territorio en términos económicos y sociales en los que se considere a la economía rural en conexión con otras actividades y sectores de la economía o agropecuaria, a la vez que contenga a la población en el medio rural integrando servicios para el desarrollo de los territorios como infraestructura, equipamientos, empleos y sosteniendo el acceso a derechos como la salud y la educación.

- La economía con una visión territorial, lo que lleva a considerar todas las actividades, productivas o no, que generan ingresos para las familias rurales como base para valorizar los recursos locales

- La actuación y coherencia del accionar institucional. Las instituciones en sus distintas formas aseguran la sostenibilidad en el tiempo de las estrategias y acciones acordadas, en tanto que contienen las diferentes aspiraciones sociales o intereses presentes en el territorio.

Estos vectores de análisis nos permiten reconstruir restrospectivamente los procesos de desarrollo que se han presentado en nuestro territorio, a la vez que construir prospectivamente escenarios posibles de acción (Enfoque de desarrollo territorial, INTA; 2007)

Políticas de Ordenamiento y planificación del territorio

Las experiencias recientes en el ordenamiento y la planificación sobre el territorio han dado cuenta de que se vuelve sumamente necesaria la implementación de un enfoque territorial que articule lo urbano-rural en una visión sistémica, que permita tanto en su planificación como en la gestión considerar el rol estratégico de las actividades y las relaciones que mantienen entre ellas para una adecuada sustentabilidad.

Cobran renovada importancia en esta tarea los municipios como unidades básicas de administración y gobierno sobre las que recae la responsabilidad de promover un desarrollo local sustentable, entendido como aquel que armoniza crecimiento económico, cuidado ambiental y equidad social a lo que el ordenamiento territorial (OT) se vuelve una herramienta de primera mano. A la vez que las instituciones que participan de la construcción del territorio proveen nueva información para la planificación en tanto rumbo y las características distintivas del desarrollo, el OT es la expresión espacial de las políticas de desarrollo.

Podemos definir el OT, como un proceso político-técnico-administrativo que pretende organizar planificar y gestionar el uso y ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales y con criterios que propicien el uso justo del territorio, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos (Basso et al, 2012).

El OT, o su necesidad, nos hablan de una política de Estado que regula y define el espacio territorial, lo organiza con el propósito de promover oportunidades de desarrollo del territorio y reducir los conflictos por el uso de la tierra y los conflictos ambientales, de aquí deviene la necesidad de dar a la planificación para el desarrollo un enfoque integral que armonice los espacios urbanos y rurales garantizando la más amplia participación de todos los sectores (sociedad civil, sector agroproductivo, comercial, industrial y gubernamental, entre otros).

"*La planificación del territorio es una de las tareas indelegables del Estado, principalmente, porque aborda temas que afectan a toda la población, a las actividades económicas y productivas, a las infraestructuras y a los impactos sociales y ambientales de las mismas, y que se concreta a través de planes, programas, proyectos y la normativa concordante* (Casariego y Pascale, 2014)".

El Estado cobra una centralidad renovada en los procesos de elaboración de las políticas públicas de planificación y ordenamiento territorial, puesto que en los procesos de elaboración intervienen

distintos actores con capacidades diferenciadas de influencia, e intereses distintos que son la raíz de conflictos territoriales sea por el uso y distribución del espacio o por las consecuencias derivadas de su uso en actividades productivas con externalidades. Como afirman Casariego y Pascale, "*el desarrollo de una visión compartida es uno de los objetivos del proceso de OT. El Estado, en su rol diferencial de articulador de intereses, se vuelve fundamental para lograr el objetivo de configurar un escenario futuro del territorio, caracterizado por mejores indicadores de calidad de vida, competitividad productiva e inclusión social".*

El OT como proceso de planificación participativa democrática tendiente a la articulación de intereses, adquiere algunas características que sistematizaremos aunque ya las hayamos nombrado de manera sintética:

1. Se propone ser Sistémico e integral abordando e incluyendo todos los elementos del territorio (población, actividades económicas, infraestructura, centros urbanos, recursos naturales, etc.) procurando analizarlos en su funcionamiento e interrelación.

2. Participativo, es un proceso de conciliación y consenso entre múltiples intereses, incluso contrapuestos. Por lo que se vuelve importante la participación genuina y representativa.

3. Flexible con capacidad de respuesta ante los cambios sociales, económicos, productivos, ambientales y políticos que impactan en el territorio, es decir con la capacidad de readecuarse y renovarse de manera periódica.

4. Prospectivo, con una mirada de largo plazo hacia el futuro deseado, posible y concertado para actuar en el presente, el mediano y largo plazo con el objetivo de alcanzar el modelo territorial que se quiere.

5. Interdisciplinario en el abordaje del territorio sus problemas

Factores Intervinientes

A lo largo de este trabajo nos hemos propuesto indagar acerca de los siguientes factores, que creemos permiten analizar, describir de la manera más acabada el fenómeno de estudio:

- Crecimiento urbano- demográfico: ¿Cuánto ha avanzado la ciudad sobre las zonas dedicadas a la actividad agropecuaria? ¿De qué manera el crecimiento demográfico y la consecuente demanda habitacional explican la presión urbana sobre las zonas rurales? ¿Y las características de dicha urbanización?

- Presión Inmobiliaria: ¿Cómo se constituye el negocio inmobiliario sobre zonas rurales/productivas? ¿Qué actores intervienen? ¿Cuál es el negocio de un loteo? ¿Qué tipo de urbanización se promueve bajo una lógica privada?

- Problemas propios de la actividad frutícola: ¿Cómo influye la crisis de la fruticultura en la creciente urbanización del territorio? ¿Cuáles son las estrategias de los propios productores? ¿Cómo influyen sus valores, visiones y patrones culturales en las alternativas de desarrollo?

- Políticas de Vivienda: ¿Cómo han impactado las políticas de vivienda nacional y provincial de los últimos años en la generación de suelo urbano? ¿Qué demandas atienden y qué consecuencias desatienden?

- Percepción social: ¿Cómo es percibido por la población valletana este cambio en el uso del suelo y esta reconfiguración del territorio? ¿Se percibe como la pérdida irreparable de un recurso limitado? ¿De qué manera está presente lo productivo en el imaginario urbano y en la construcción de la identidad cultural de los habitantes de la región?

- Políticas de planificación territorial: ¿Cómo se planifica el crecimiento de la ciudad? ¿Cómo se visualiza el entorno rural- productivo por los decisores políticos y por la política? ¿Qué tipo de desarrollo está más o menos implícito en cada plan estratégico?

Cuadro 4

Fuente: Elaboración propia

Crecimiento urbano- demográfico

Crecimiento urbano- demográfico: ¿Cuánto ha avanzado la ciudad sobre las zonas dedicadas a la actividad agropecuaria? ¿De qué manera el crecimiento demográfico y la consecuente demanda habitacional explican la presión urbana sobre las zonas rurales? ¿Y las características de dicha urbanización?

La ciudad donde se realiza el estudio está ubicada en la provincia de Río Negro y es la localidad cabecera de su departamento. Es la segunda ciudad más poblada de la provincia después de Bariloche y la más poblada del Alto Valle rionegrino, además de ser la sexta en importancia de la Patagonia argentina.

La población total del ejido municipal de General Roca según el último censo 2010 es de 90.193 hab. (INDEC). Este dato incluye todas las aglomeraciones y la población dispersa. El área municipal contiene 10 aglomeraciones de población (cuadro 5): la aglomeración principal (ciudad de General Roca) y 9 barrios rurales. La población rural agrupada es de 4.374 habitantes y el número de población rural dispersa ronda los 4200 habitantes. La aglomeración principal, es decir, la ciudad propiamente dicha, consta de 81.534 habitantes. De acuerdo a estos datos, se trata de una localidad donde el 90% de la población es urbana y con una tasa de crecimiento anual de 1,6 %.

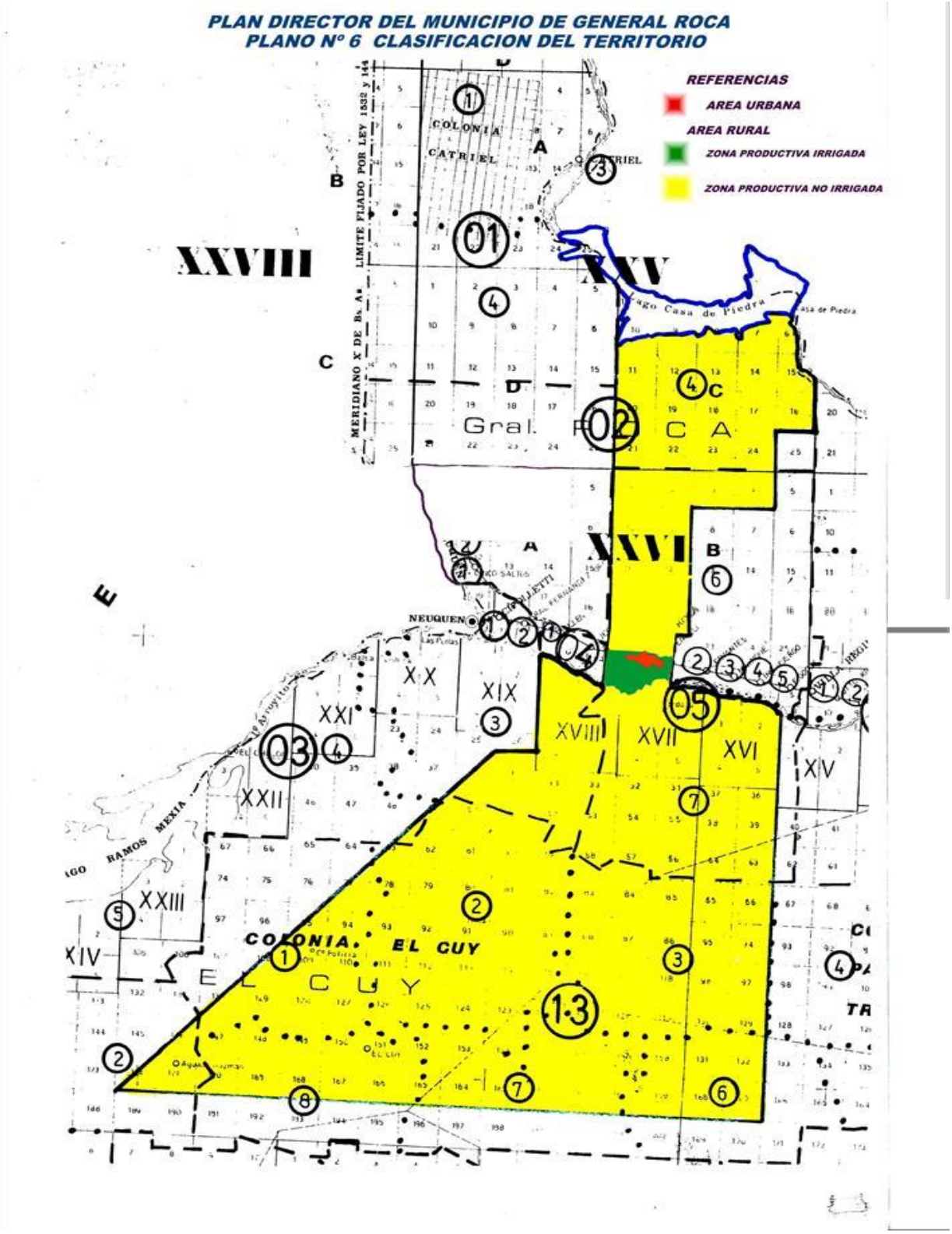
Cuadro 5

Unidad	Viviendas	Población		
		Varones	Mujeres	Total
Total Municipio	32669	44207	45986	90193
General Roca	29584	39647	41887	81534
Barrio Chacra Monte	511	965	935	1900
Paso Córdoba (Depto Gral. Roca)	315	528	496	1024
Paso Córdoba (Depto. El Cuy)	25	30	18	48
Barrio Mosconi	179	282	282	564
Barrio La Ribera - Barrio APYCAR	241	230	240	470
Barrio La Costa	42	49	45	94
Barrio El Petróleo	42	44	40	84
Barrio Canale	81	41	40	66
Barrio Mar del Plata	17	23	12	35
Zona rural	1632	2368	2006	4374

Fuente: INDEC- Censo 2010

El decreto de creación del municipio (Decreto Nº 30908, de 8 de noviembre de 1933) fijó una primera superficie y límites. Estos fueron ampliados por el Decreto Nº 25483/44, de 9 de octubre de 1944 llegando a 13 829,75 ha. En junio de 2006 y mediante la Ordenanza municipal Nº 4232, el Concejo Deliberante de la ciudad aprueba la Adecuación del Plan Director del Municipio en donde se considera un área urbana de 2564,8 ha y un área rural bajo riego de 11 230 ha., sosteniendo una pretensión de ampliación del área de su ejido (cuadro 6). Sin embargo dichos límites no están actualmente claros, por la falta de definición de ejidos colindantes entre los distintos municipios de la provincia. Esto quiere decir que existen territorios no organizados en los espacios entre ellos, obstáculo para una acertada planificación territorial.

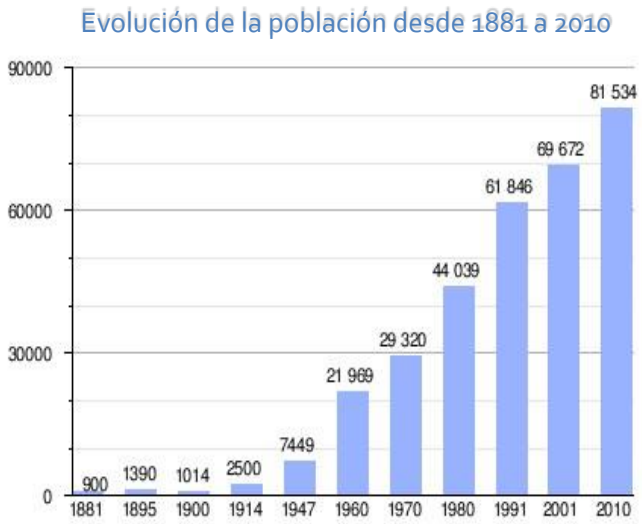
Cuadro 6

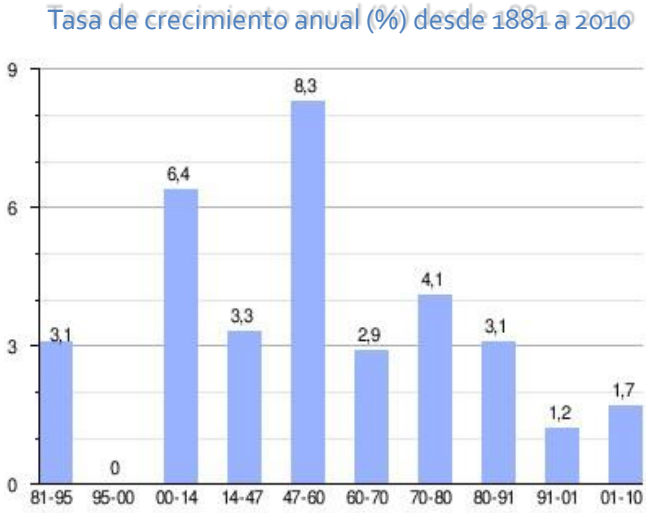


Fuente: Municipio de General Roca

Si observamos la evolución de la población de la localidad de General Roca en un período de ciento treinta años y por década hasta el año 2010 (Cuadro 7) vemos que los mayores picos de crecimiento poblacional se corresponden con el período que va de 1930 a 1980.

Cuadro 7





Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_de_General_Roca en base a Censos poblacionales INDEC.

Hasta los hasta los ochenta la provincia de Río Negro presentó un fuerte dinamismo demográfico producto del surgimiento y consolidación de la actividad frutícola bajo riego en el área del valle, entre 1930 y 1960, y del posterior desarrollo agroindustrial, desde 1960 en adelante (Steimbreger, 2005). Durante estos períodos se configuró el área urbana de mayor significación en la región nortpatagónica, en la que los centros de población aglomerada se localizaron a una distancia aproximada de siete kilómetros entre sí a lo largo de la vía férrea. Entre 1970 y 1980 el crecimiento intercensal alcanzó el valor más alto de la segunda mitad de siglo (46%). A partir de los años ochenta, las crisis económicas que afectaron al país y en particular a la fruticultura regional, se van a evidenciar también en un crecimiento poblacional más lento que desciende abruptamente al 9.1 por ciento entre 1991 y el 2001.

Entre 2001 y 2010, si bien el crecimiento intercensal alcanza el 15,5 por ciento manifestando cierta recuperación económica general de la región, no llega a marcar altos niveles de crecimiento poblacional de la provincia ni tampoco de la ciudad de General Roca, que expliquen acabadamente fenómenos de expansión urbana acelerada.

No obstante lo planteado, los datos del Censo Nacional de Población y Viviendas ponen en evidencia el despoblamiento rural de ciertas áreas de la Región Sur - Departamentos Ñorquinco y 9 de Julio- y el crecimiento de otras pertenecientes a la misma región - departamento Valcheta- así como vuelven a confirmar el histórico desequilibrio territorial de la provincia caracterizado por la concentración poblacional en pequeños territorios, principalmente en la región del Alto Valle (Departamento de General Roca) y en menor medida en la zona cordillerana (Departamento de Bariloche). Ambos departamentos concentran el 71,0% de la población tanto en los censos de 1991, 2001 y 2010 (Alvarez

et. al, 2014). También centralizan la mayor parte de la actividad económica provincial y ofrecen mayores servicios básicos a los hogares que otras áreas de la provincia, como electricidad, gas, agua, cloacas, comunicaciones (Herrera y Herrera 2014). Esto quiere decir que tanto el Departamento de General Roca como la localidad del mismo nombre siguen siendo una de las principales áreas de atracción poblacional de los flujos migratorios internos.

La ciudad de General Roca contaba en el año 2001 con 69.672 habitantes y pasa a tener 81.534 en el año 2010. Su tasa de crecimiento en este período es una de las más bajas de los últimos cien años (Cuadro 7). Su población rural agrupada pasa de 3598 habitantes en el 2001 a 4374 habitantes en el 2010, incremento que se corresponde con el crecimiento de la toma Chacramonte, que atraviesa un proceso de regularización de tierras y de ampliación de lotes sociales disponibles para el asentamiento. Fuera de este fenómeno, la población rural agrupada se mantiene estable.

Sin embargo, este "amesetamiento" en el crecimiento demográfico no significa que la demanda habitacional sea baja. La pirámide poblacional de la región muestra un ensanchamiento en las edades entre 25 y 34 años. El aumento relativo de la población en edad de formar familia deriva en el consiguiente aumento de la demanda de viviendas, específicamente, una demanda de bajo costo y de tamaño reducido (Alvarez et. al, 2014). Si el contexto de desarrollo económico no ofrece posibilidades para mejorar las comodidades habitacionales y para satisfacer esta demanda transitoria, podrían producirse y/o acentuarse situaciones de hacinamiento en el mediano y largo plazo.

A partir de lo anterior, puede preverse la extensión de las ciudades por el incremento de asentamientos espontáneos en áreas no convenientes y con deficiente infraestructura básica. Sumando a estos procesos informales de los sectores populares, se agregan nuevas modalidades de ocupación residencial: las urbanizaciones cercadas y otras formas de privilegio, llamados barrios cerrados.

La expansión de las ciudades en el alto valle de río negro avanza aceleradamente, desde hace ya dos décadas, en estas dos direcciones: el avance de ocupaciones y asentamientos sociales sobre la zona norte de las ciudades y el loteo e instalación de barrios privados sobre tierras sistematizadas para el uso agrícola en la zona sur del valle. Sin embargo, existen excepciones que responden a otros procesos socio-espaciales, como la expansión de barrios rurales que se formaron como asentamientos de peones de chacras en las zonas aledañas a las chacras.

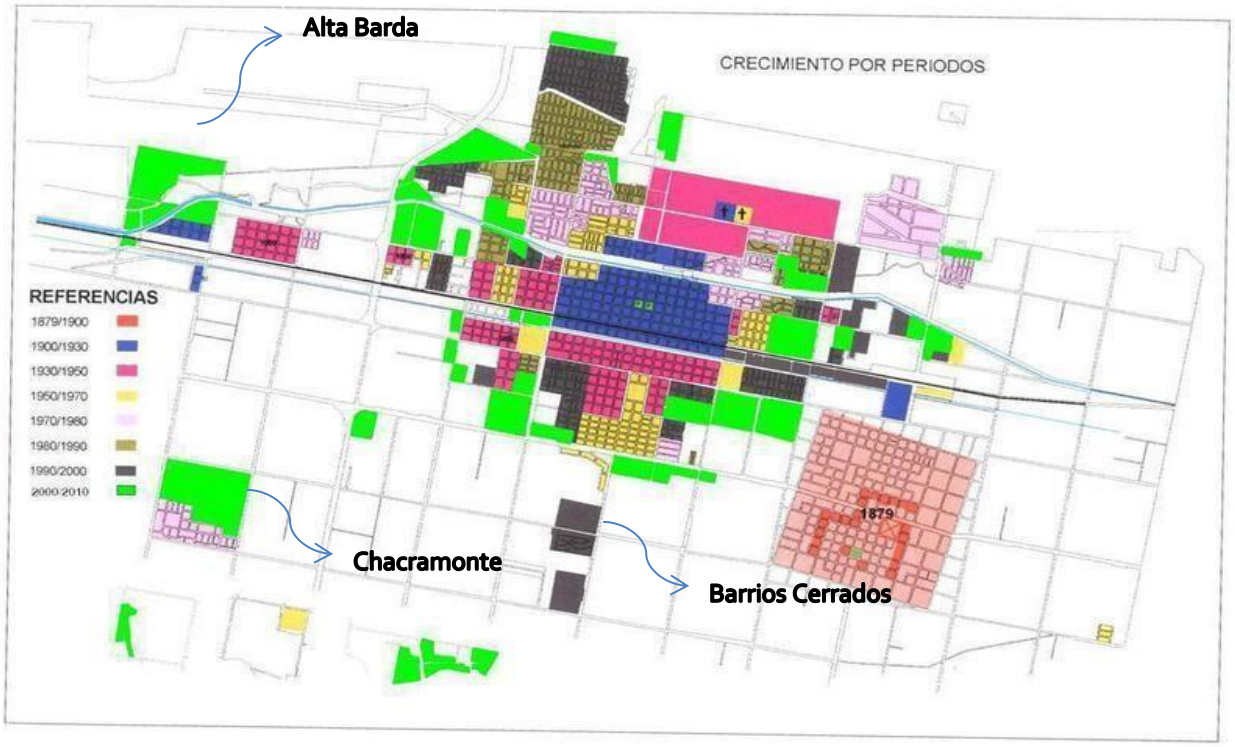
En el caso de la localidad de General Roca, la tendencia mencionada se manifiesta claramente acentuando la diferenciación entre norte y sur de la ciudad (cuadro 8). Tal como lo indica su Plan Director, "*un rasgo característico de Roca lo constituye la marcada diferencia entre el norte y sur de la ciudad*." Un sur donde se localizan los sectores medios y medio- altos de la población y un norte donde se ubican los sectores pobres, más vulnerables *(PDR, cap. 1).* La expansión urbanística implica "ir a la ciudad" en distintos niveles de poder adquisitivo.

La observación del área estudiada refleja un significativo aumento de la superficie del área urbana en los últimos veinte años, pero fundamentalmente indica procesos y tendencias de crecimiento de la ciudad no sujetos a una planificación coordinada y eficiente (Cuadro 8). En los últimos 10 años la misma creció de 2564,8 ha. hectáreas totales a aproximadamente 4000 hectáreas (Cuadro 9), según estimaciones propias. Este avance del uso urbano también puede leerse como una disminución de la superficie productiva bajo riego, aunque no todas esas tierras son de la mayor calidad agrícola ni

ocupaciones sobre área rural. Obsérvese en el Cuadro 8 las áreas coloreadas en color verde y marrón oscuro que se corresponden con el crecimiento del área urbana en los últimos veinte años.

La localización de los nuevos asentamientos residenciales han contribuido a desordenar más que ordenar la configuración interna de la aglomeración, en algunos casos generando no sólo segregación física sino también segregación social, como es el caso del crecimiento de los barrios Chacramonte y Julio Corral o Alta Barda, en relación al asentamiento de sectores de bajos ingresos y el caso de la instalación de los primeros barrios cerrados al sur de la ruta nacional 22, sobre las tierras de mayor valor agrícola, en relación a los sectores de mayor poder adquisitivo. Se visualiza claramente la presencia de conjuntos habitacionales salpicados sobre toda la periferia de la aglomeración, que poco colaboran a la densificación, homogeneización y continuidad ordenada de la mancha urbana.

Cuadro 8



Fuente: Municipio de General Roca

En cuanto a la demanda habitacional, tanto las principales inmobiliarias de la ciudad como los desarrolladores urbanos acuerdan que es alta. La de alquileres propiamente dicha es muy alta y no llega a ser cubierta. Prácticamente no hay oferta de casas en alquiler, no pudiendo satisfacer la demanda y hay alguna oferta en departamentos para alquilar.

Por su parte, existe una demanda importante de tierras, acompañada de cierta preferencia de los jóvenes por vivir en el medio de las chacras que en la periferia del pueblo. Sin embargo, un alto porcentaje de esa demanda no puede acceder a la tierra o accede con financiamiento. Dicho financiamiento, cuando existe, permite incluir una demanda que no tiene capital instantáneo, sino ahorro mensual. Se demandan lotes generalmente de menor valor que los que se encuentran en el mercado.

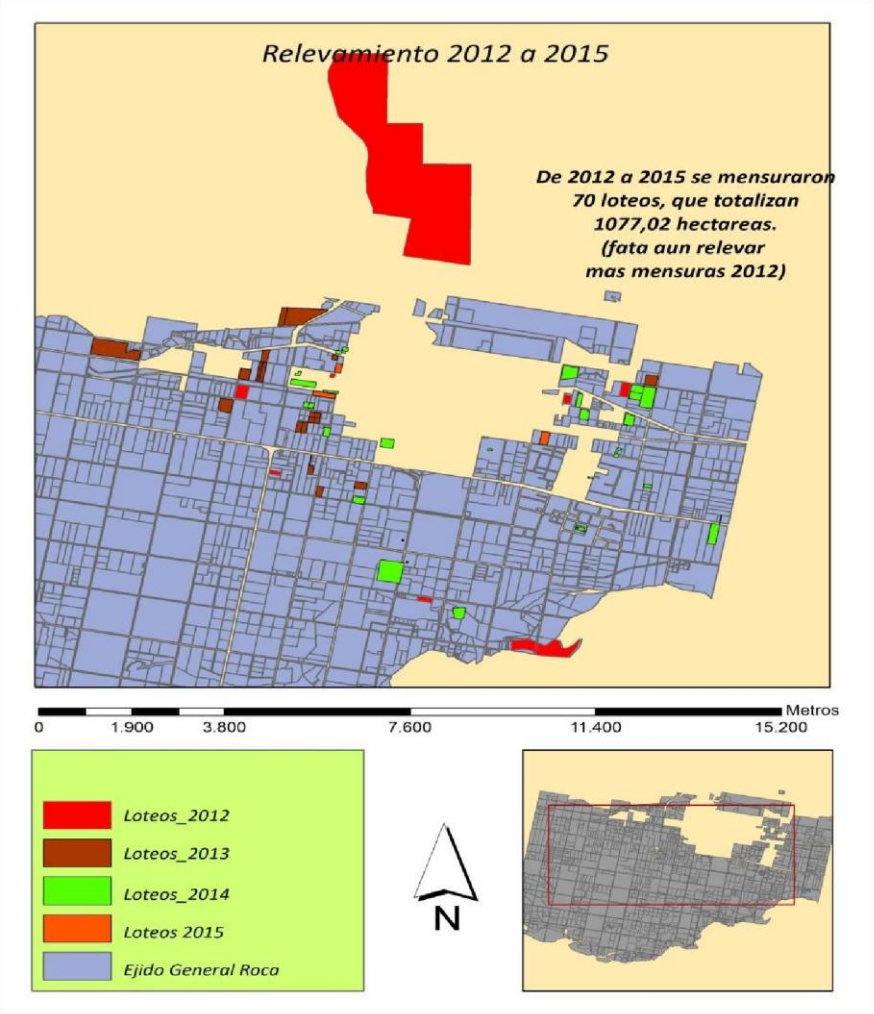
Foto: Diego Rodil- INTA.

Específicamente, la demanda de tierras hacia el río es notable pero se trata de la tierra más cara. Hacia JJ. Gómez las tierras son bajas y salitrosas y son más baratas. Dicha zona se caracteriza por el desarrollo preexistente de planes sociales y poca urbanización residencial, lo que hace menos atractiva la oferta. Hacia Cervantes las tierras son intermedias y el precio también.

La oferta de lotes es alta. Se considera que está saturada en un 70% y supera ampliamente la capacidad de demanda. Según datos que se desprenden de un informe de la Dirección de Agrimensura de la comuna, correspondiente a los últimos diez años, hasta junio del año 2015, en General Roca hay más de 100 loteos habilitados, con una oferta de tierras de 700 ha aproximadamente en áreas rurales (Cuadro 9). La mayoría de los loteos sobre zonas rurales, aún aquellos con más de diez años de formación, tienen todavía lotes disponibles en venta.

Estimamos que al menos un 70 por ciento de los loteos están ubicados sobre lo que hace pocos años era considerada zona rural- productiva. Si bien el proceso de loteo de tierras se inicia básicamente en la década del noventa, es en los últimos años, del 2008 en adelante, que se visualiza una aceleración del proceso de urbanización, fuertemente impulsado por emprendimientos de barrios privados ubicados en el medio de las chacras, con su pico máximo en el año 2014. A ello hay que sumar otra cantidad de ha de loteos informales, esto es, formación de barrios residenciales sin la habilitación municipal correspondiente, sobre los que sólo se tiene información por observación en terreno.

Cuadro 9



Fuente: Marcelo Muñoz- INTA

Dicho escenario, donde se combina una sobre- oferta de tierras a la venta y un excesivo valor de las mismas, al que la mayor parte de la demanda existente no puede acceder, sólo puede explicarse a partir de entender la tierra como reserva de valor y objeto de especulación financiera. Hay muchos

tenedores de tierras (especuladores del mercado inmobiliario) que no tiene apremio por vender ni tampoco por dotar de uso dichas propiedades. Por eso los lotes se venden lentamente, se demora la venta en busca del valor de mercado más elevado y se sostienen los precios. Los primeros lotes necesarios para cubrir el costo de infraestructura (instalación de servicios) son los que se venden más baratos (pre-venta) y de manera rápida. Una vez que esos costos ya están cubiertos no hay urgencia para vender. Aun así, los costos impositivos son altos y el tenedor de la tierra tiene que poder sostenerlos.

En conclusión, la mayoría de los operadores del mercado inmobiliario acuerdan que la demanda de terrenos y la explosión de loteos sobre el área rural, no responde a una demanda habitacional. Hay una primera demanda, de un 80 por ciento aproximadamente, de reserva de valor (inversión) y el 20 por ciento restante si respondería a demanda de tierras para construcción de vivienda residencial.

La tierra siempre fue y es más que nunca, por la situación macroeconómica nacional de una moneda depreciada en relación al dólar, una reserva de valor. La tierra se valoriza, acompañando la depreciación del peso, mucho más que un plazo fijo, indican las inmobiliarias de la zona. La pregunta es por qué la oferta se concentra sobre tierras productivas y no se avanza con ciudad sobre las zonas improductivas o no sistematizadas del valle.

Presión Inmobiliaria

¿Cómo se constituye el negocio inmobiliario sobre zonas rurales/productivas? ¿Qué actores intervienen? ¿Cuál es el negocio de un loteo? ¿Qué tipo de urbanización se promueve bajo una lógica privada?

Existe más de un modelo de gestión de un loteo. En ocasiones es el propietario de la tierra quien toma la iniciativa de lotear y financia los servicios con la pre venta de los primeros lotes a precio más bajo. Otras veces el productor, propietario de la chacra, es presionado por inmobiliarias, desarrolladores urbanos y/o empresas de servicios para lotear. También se genera por inversores que compran una chacra y lotean la chacra buscando multiplicar varias veces su valor.

-"Todos los días me ofrecen lotear la chacra, vienen abogados, gente de inmobiliarias, pasan, me dejan la tarjetita, me dicen que los llame si me decido algún día"- **Productor.**

En el caso de los inversionistas inmobiliarios, el mismo hace la inversión inicial que pide el municipio, busca mejorar los aspectos comerciales y se cobra con una cantidad de terrenos que negocia con el dueño de la tierra. El propietario no pone capital y se queda con una menor fracción de tierra loteada pero con servicios. A valor tierra, una ha. vale 100 mil pesos y el terreno urbanizado pasa a valer 300 mil pesos. El dueño de la tierra triplica su valor con el cambio de uso y la instalación de servicios. Esta es la "*magia de la urbanización*", dice un desarrollador urbano de la zona.

En general, son tres los actores que se pueden identificar como parte del negocio (cuadro 10), que ponen parte del capital inicial: el dueño de la propiedad que pone la tierra, la empresa de servicios que se hace cargo de la instalación de la infraestructura del loteo y la inmobiliaria que es la encargada de la comercialización de los lotes. Los loteos suponen una alta inversión de entrada, por eso en general

se hacen presenten las tres partes del negocio mencionadas, que sostienen esa inversión en el tiempo. Con un 30 % de lotes vendidos se paga la infraestructura de servicios.

Los factores que indican la rentabilidad de un loteo son la distancia al centro de la ciudad y el costo de instalación de los servicios, además de que tiene que generar como mínimo 20 lotes. Respecto a su factibilidad, depende de si está ubicado en un área aprobada por el municipio, con servicios habilitados de luz, agua, gas, cordón cuneta y alumbrado y se puede realizar la cesión de lotes para reserva municipal (es un porcentaje de lotes que se ceden al municipio en concepto de garantía). Una parte de ese porcentaje debería devolverse una vez cumplimentada las obras de infraestructura, aunque no está claro el procedimiento de devolución. En general, lo termina resolviendo el Consejo Deliberante.

Cuadro 10

Fuente: Elaboración propia

Si bien se demora aproximadamente dos años en la realización de los cinco servicios y el municipio no habilita la venta hasta la finalización de los mismos, la venta se realiza igual y es por eso que nos encontramos con un montón de loteos que no cumplimentan la oferta de servicios aún con la gente ya habitando/ construyendo en los mismos. Este es un requerimiento de los últimos años en la gestión municipal, antes se podía lotear sin servicios.

También se forman barrios a través de lo que llamamos "loteos informales", aquellos que se ubican en chacras o lugares no aptos para lotear, en general con dueños que ya no quieren/pueden continuar en la actividad productiva y como estrategia de loteo venden la chacra subdividida entre un grupo de amigos, pero sin autorización municipal, o en su defecto, fraccionando de a un lote por año, generando un problema a futuro para el municipio y para los compradores que una vez que instalan su vivienda pretenden acceder a los servicios y a las habilitaciones correspondientes.

Además, hay muchos loteos cuyos proyectos no pasan ni por el Consorcio de Riego ni por el DPA, lo cual está pautado por el municipio y aun así, los escribanos terminan realizando las escrituras igual.

El mercado inmobiliario es un espacio propicio para la evasión y para el blanqueo de dinero (dos caras de la misma moneda). Según algunos entrevistados, el loteo privado se está usando para blanquear dinero. Aparecen grandes inversores que hacen loteos privados, y sin realmente hacerlos (es decir, sin inversión visible), de un día para otro, aparecen todos los terrenos vendidos.

Otros entrevistados hacen mención al poder político que ampara y se disimula detrás del negocio inmobiliario. También se menciona la presencia de muchos actores pertenecientes al poder judicial que se vinculan con el negocio. Muchos abogados y/o empleados del poder judicial que trabajan en las sucesiones de las chacras, son los que directamente inducen a lotear a los herederos y se cobran con lotes o compran la chacra a bajo costo y la lotean haciéndose cargo del negocio.

Respecto a la rentabilidad del negocio de un loteo, existen diferentes opiniones entre los productores. En algunos casos creen que es una estrategia financiera positiva ya que lotear supone obtener un valor de la venta de la tierra que como propiedad productiva no se obtiene (cuadro 11). No obstante, otros creen que sólo es un negocio para aquel que tiene la chacra abandonada y ya no la trabaja. Para quien tiene la chacra en producción, con arriba de 50 mil kilos por ha, si bien es difícil llegar de una temporada a la otra capitalizado, el negocio frutícola sigue siendo una alternativa rentable.

Cuadro 11

VALOR DE UNA CHACRA FRUTICOLA: ENTRE 5 -30 mil U$S x ha.

VALOR DE UNA CHACRA PARA LOTEO: ENTRE 50 - 100 mil U$S x ha.

UNA CHACRA DE 100 MIL U$S LOTEADA VALE 1 MILLÓN de U$S

VALOR DE UN TERRENO PROMEDIO : 20 MIL U$S O 250 MIL PESOS

VALOR DE TERRENOS SOBRE VITERBORI : Hasta 40 MIL U$S – 70 MIL U$S

Fuente: Elaboración propia.

Otros datos similares brindados por el principal diario de la región en julio de 2015, manifiestan el mismo escenario y la tentación de lotear como estrategia de salida para pequeños y medianos productores que ya no pueden sostenerse en la actividad productiva (cuadro 12).

Cuadro 12

Fuente: Diario "Rio Negro", publicado en edición de 13 de julio de 2015.

Los datos del cuadro indican que actualmente se paga más por una chacra en blanco que por una con producción media y también cómo los valores de las chacras con buena tecnología y riego por aspersión han bajado en los últimos años alrededor de un 30 por ciento.

Crisis de la actividad frutícola regional

¿Cómo influye la "crisis de la fruticultura" en la creciente urbanización del territorio? ¿Cuáles son las estrategias de los propios productores? ¿Cómo influyen sus valores, visiones y patrones culturales en las alternativas de desarrollo?

"La primera decisión de transformar una chacra en un loteo se origina en que la chacra es un mal negocio. Los dueños de las chacras como productores lo que pretenden es hacer negocio". **Desarrollador Urbano.**

Problemas intrínsecos a la actividad productiva regional.

Uno de los principales destinos de las chacras es el loteo para urbanizar. Y esto se encuentra estrechamente relacionado con una "crisis frutícola" que parece profundizarse en estas últimas temporadas.

¿Por qué hablamos de un proceso que se "profundiza"? En principio, porque la crisis frutícola tiene características estructurales y data de hace muchos años. En segundo lugar, porque en estos últimos años, a los problemas estructurales se le han sumado factores de coyuntura (como por ejemplo el desastre climático de principio de febrero de 2015) que hacen que muchos productores ya no cuenten con el capital necesario (se habla de 10.000 dólares por año) para trabajar la chacra. Sumando a las bajas expectativas de un cambio en la situación para el año venidero. Según datos brindados por Enrique Epifanio, titular de la consultora Inmobiliaria Rural, especializada en el rubro con clientes en toda la región, se estiman que son 500 o 600 productores los que se encuentran en esta situación, es decir, al borde de la caída del sistema, de los 2300 que son en total en la región, según el último dato que el mismo maneja.

Los motivos esgrimidos por los entrevistados, que colaboran para abandonar la actividad productiva, son principalmente tres:

I. La baja rentabilidad de las unidades productivas pequeñas (aproximadamente hasta 10 ha, a partir de 20 ha la percepción cambia). No cuentan con el capital suficiente para invertir en las tareas culturales, la fumigación o la reconversión necesarias para las próximas temporadas.
II. La inseguridad de vivir en la zona rural. En muchos casos el avance de las ciudades deja rodeada a las unidades productivas y la actividad deja de ser sostenible.
III. La falta de continuidad generacional (escaso atractivo de la actividad en relación a otras profesiones o actividades urbanas, fundamentalmente en lo que respecta a los ingresos, pero también en relación a las condiciones de vida en la chacra y a la falta de cultura del trabajo y vocación de las nuevas generaciones). No se incorporan nuevas generaciones que reemplacen a la generación de viejos productores.

La particularidad de la región es que la zona productiva está muy cercana a la ciudad y por ende es una alternativa de asentamiento viable para los que buscan terrenos para la construcción de sus viviendas, además de la llegada de infraestructura de servicios a la zona rural en los últimos años como la red de gas y el asfalto, que aseguran estándares mínimos de calidad de vida para el hombre urbano. Por otro lado, la zona productiva se caracteriza por ubicarse en su mayor parte a la vera de la ruta y en ella se han instalado progresivamente barrios, depósitos, venta de servicios y productos, que incrementan la proyección del fenómeno hacia la zona rural.

La crisis del pequeño y mediano productor es una variable que aparece recurrentemente en todo el trabajo de campo, en todas las entrevistas y encuestas relevadas. Forma parte del discurso dominante de los actores involucrados en la cadena y de la comunidad en general, sobre la que se construye la imagen (desde ya hace muchos años) de una economía regional "en crisis". Los principales factores identificados ligados a esta última son:

- Costos muy altos.
- Exigencias muy altas de calidad y cambio de variedades.
- El viejo productor sabe trabajar la tierra pero no maneja la parte comercial.
- La estructura de comercialización es perversa. El productor se apropia de una parte muy pequeña de la ganancia de la cadena. El productor obtiene entre 1,60 y 2,40 pesos por kilo de fruta y en los supermercados se paga a 20. Menos de un 10 %. Si el negocio de la fruticultura es rentable, no lo es para todas las partes de la cadena.
- El galpón de empaque maneja el precio y la liquidación es diferida en el tiempo. Sistema de entrega en consignación. El productor es la variable de ajuste. Oligopolio comercial. Los productores son cautivos de los empaques.
- Dificultad de vender la fruta. Situación de los mercados internacionales.
- El tipo de cambio no favorece la economía regional.
- Baja de 500 productores según RENSPA. De un total de 2500, 1000 son considerados agricultores familiares, sin capitalización alguna, lo que significa que están al borde de la caída del sistema.
- Descapitalización que no permite inversiones tecnológicas.

- Baja capacidad de asociación y de demanda conjunta. Fragmentación interna, existencia de distintos tipo de actores con intereses divergentes.

A las causas económicas se agregan consecuencias sociales muy importantes, como el truncamiento del recambio generacional que caracterizó al Valle durante décadas. Ya el Censo Agropecuario Rionegrino (CAR) 2005 señalaba que el 38% de los productores de fruta de la región del norte de la Patagonia tenían más de 60 años. El porcentaje de productores con menos de 40 era del 15%; entre 40 y 50 años el 20%, entre 50 y 60 años el 27%. Si bien existen algunos jóvenes vinculados a la producción, cada vez son menos.

Producción o loteo? ¿manzanas o casas? Algunas percepciones de la situación de la fruticultura…

- No hay interés en comprar chacras. La fruticultura no es rentable. No hay interés en la actividad productiva. Se invierte en construcción. Las grandes empresas ya no se expanden. La actividad es incierta e inestable.
- Las unidades económicas se fueron ampliando. 10 ha que antes eran rentables hoy dan pérdida, son inviables económicamente.
- Actividad que requiere de mucha inversión y amortización a largo plazo.
- Sistema perverso de comercialización. Venta en consignación. El negocio de la fruta es la comercialización, no la producción. El productor es un receptor residual del valor.
- Las plantaciones son viejas. Un productor para tener una estrategia frutícola tiene que contar por lo menos con un horizonte de 20 años. Problema de variedades de frutales en el Valle.
- No es atractiva la vida en la chacra. Falta de servicios y comodidades comparado con la vida urbana.
- Problemas de seguridad. La chacra rodeada de loteos no puede permanecer. La expansión urbana va fagocitando tierras periféricas a la ciudad, que dejan de producir por la invasión, el pillaje y los robos.
- Falta de continuidad generacional. El promedio de edad de los productores de la región es de "entre 60 y 65 años". En muchos casos, se trata de la última generación de chacareros en la familia.

La fruticultura regional se ha anclado desde sus inicios en una estructura social de tipo familiar con un fuerte componente vocacional heredado generación tras generación. *"Es más que una chacra: es un modo de producir, un modo de vida"*, señala un productor. La chacra años atrás era parte de un mandato familiar, las alternativas laborales y de vida eran reducidas. Pero en las últimas décadas el cambio a un estilo de vida asociado a una mayor formación, a una profesión que le asegure a las futuras generaciones un modo de vida más estable, menos sacrificado y más confortable, se instaló como alternativa.

> *"Nunca, nunca les dije a mis hijas que se queden en la chacra, ¡ni loco! ¿Para qué? Esto se veía venir, desde hace años y años. La verdad es que no le deseo a nadie*

que pase todo lo que yo he pasado acá en la chacra. Es lo de uno, yo lo llevo en la sangre, pero es un trabajo duro, muy duro, donde uno hace lo mejor que puede: produce y cuando entrega la fruta tiene que ir a rogar por una limosna" señala un productor de JJ. Gomez (Diario Río Negro, 2015).

Es muy fuerte como componente discursivo entre los productores la percepción asociada a la falta de vocación de los jóvenes para el trabajo en la chacra, así como el incentivo (casi siempre formando parte de un discurso ciertamente contradictorio) de los padres hacia sus hijos de que busquen mejores oportunidades de crecimiento y desarrollo en la ciudad y en otro tipo de actividades vinculadas con profesiones universitarias u oficios, a un mayor acceso a la formación y poder adquisitivo. *"Mi padre hizo un doble juego",* señala un hijo de productor, *"siempre nos mostró la pasión por la chacra, pero también nos inculcó la* importancia de estudiar".

Investigaciones desarrolladas en el marco del Grupo de Estudios Sociales Agrarios (GESA) de la Universidad Nacional del Comahue, indican que la falta de recambio generacional a la que hacen referencia los propios productores se explica por el cambio en las condiciones de producción: el mercado ha ido imponiendo su lógica cada vez más, no sólo en la producción sino también en la reproducción doméstica de las unidades familiares (Alvaro, 2013, 2015). Lo que antes para una familia valletana se presentaba como una oportunidad de vida, una forma de ser en sociedad, hoy es una marca de inviabilidad que los hijos de los productores deciden no afrontar.

La dinámica excluyente actual ha generado una fragmentación social muy sensible entre los chacareros que impide que experiencias asociativas o la búsqueda de soluciones en conjunto para hacer frente a los imperativos del mercado, tengan éxito. La segmentación e individualización de quienes integran la producción familiar capitalizada está determinada por la manera en que se relacionan con el sector comprador de la fruta y no por una característica propia de los chacareros. Más que una relación con factores culturales o idiosincráticos, como suele pensarse, lo que existe es un mercado receptor de fruta con un alto grado de competencia entre las unidades, que apela a los productores de manera individualizada.

Frente a la avanzada del mercado, los productores han desplegado estrategias diversas que fueron desde la profesionalización de las tareas productivas para lograr mayor eficiencia y la reducción del trabajo familiar, hasta llegar incluso a la descapitalización y pérdida de la tierra productiva por venta o remate, señala Álvaro (Diario Río Negro, 2015).

No es objetivo de este trabajo realizar un análisis profundo de la situación de la economía regional frutícola, pero resulta fundamental visualizar algunos factores que intervienen fuertemente en el abandono de la actividad y por ende, en el abandono de las tierras o cambio de destino de las mismas. Asimismo, es necesario hacer visibles enfoques que cuestionan los análisis tradicionales respecto a la crisis de la fruticultura regional e incorporan/revalorizan componentes sociológicos e históricos.

Una visión que intenta deconstruir el discurso común en relación a la situación frutícola, señala que lo que está en crisis no es "la fruticultura", *"sino una forma de organización social de la actividad liderada por el capital transnacional que se ha profundizado en las últimas décadas y que repercute de manera negativa y excluyente en los sectores más vulnerabilizados de la misma: chacareros/as y trabajadores/as"* (Alvaro, 2015).

La actividad frutícola surge, a comienzos del siglo XX, de la mano del capital inglés, como una forma social de producción con una organización del trabajo predominantemente familiar, que se distingue

de los tipos agrarios típicamente capitalistas y protagónica históricamente en el eslabón de la producción primaria. Esta forma de producción agraria se caracterizó por: acceso a la propiedad de la tierra mediante crédito, posesión de un capital productivo, importante involucramiento de la fuerza de trabajo familiar y capacidad de continuar produciendo aún en condiciones de autoexplotación.

En dicho período la fruticultura persiste y en muchos casos se expande, hasta la década del 70, que marca el inicio de un proceso de polarización de la cadena. Los sectores vinculados a la comercialización se ven beneficiados en detrimento del sector primario independiente y comienza a darse lugar una rápida y cambiante concentración empresarial en la que se profundizan las formas oligopsónicas (pocos compradores de fruta) y la difusión del capital transnacional en la cadena. Las empresas transnacionales/lizadas, a partir de los años '80, como núcleo hegemónico del sector, avanzan también en la producción primaria disputándole cada vez más capacidad de negociación a los chacareros y protagonizan procesos de integración bajo distintas modalidades. Mecanismo tales como la compra de chacras para producción propia y contratos con productores por la adquisición de ciertas cuotas de fruta por adelantado, les permitieron ir obteniendo mayor control de la producción y la comercialización interna y externa.

La intensificación de los flujos de capital transnacional concentrado trae aparejados crecientes requerimientos de calidad por parte de la demanda industrial y el consumo. Estos requerimientos imponen "*nuevos ritmos de incorporación tecnológica dependiente, aumento de escala, incremento de los costos de producción por especialización de la mano de obra estacional contratada, e insumos que implican modificaciones en sus procesos de reproducción social"*, de este modo "*emergen nuevas diferenciaciones sociales del conjunto, descomposición social hacia arriba, pero también hacia abajo con salida de sujetos de la actividad, disminución de cantidad total de productores y nuevos procesos de subalternación"* (Alvaro, 2013). En su condición de tomadores de precio y vendedores de primera mano a un mercado oligopsónico, los pequeños y medianos productores son subordinados paulatinamente a los crecientes requerimientos y controles de calidad del mercado.

De este modo, una parte de la cadena logra transferir los riesgos –económicos por fluctuaciones de la demanda, pero también climáticos y de cambios tecnológicos- a los sectores más vulnerables de la cadena. Actualmente, la cadena se encuentra conformada por los siguientes sectores: trabajadores, productores no integrados, productores integrados (fruticultores), medianas, y grandes empresas y agentes comercializadores transnacionales/lizados (Alvaro, 2015).

Este escenario da cuenta del creciente protagonismo que va cobrando el capital transnacional en la dinámica de acumulación de esta actividad, generándose nuevas formas de organización -gestión, distribución y comercialización- de la producción. Los actores tradicionales/ locales de la actividad pierden poder en el marco de una transformación socio-económica y simbólica del territorio valletano, como "locación de lo global". Las transformaciones en términos de organización socio-productiva, de participación de los sujetos agrarios y de articulación desigual entre los eslabones de la cadena que se configuran en los territorios locales, definiendo procesos de desarrollo regional desiguales, se inscriben en una problemática de reestructuración agroalimentaria más amplia y en nuevas formas que asume el desarrollo del capitalismo agrario, caracterizadas por la conformación de complejos agroindustriales bajo un modelo agroalimentario donde la agroindustria pasa a ser hegemónica (Alvaro, 2013).

"*Ya en la primera década del siglo XXI sólo diez firmas concentraban más del 80% de las exportaciones al tiempo que aproximadamente el 50 por ciento del volumen de fruta de pepita exportada desde la*

provincia de Río Negro la proveían los/as pequeños/as y medianos/as productores/as. En la actualidad se identifican seis empresas como las más relevantes del sector, dadas las fusiones de los últimos años. Por su parte, en la actualidad el 56% de los productores frutícolas tiene parcelas de menos de 10 ha, y poseen el 16% de la superficie cultivada con pepita" (Alvaro, 2015).

La presencia sostenida de formas de producción familiar capitalizada de los productores chacareros muestra la capacidad de persistencia, resistencia y en algunos casos de expansión de los mismos. No obstante, la aceleración en los ritmos de cambios técnicos y de organización del trabajo requeridos por el mercado internacional inicia un ciclo excluyente para los productores primarios (Alvaro, 2015). Este es el argumento más fuerte para sostener que se "profundiza", como se señalaba al principio, no ya la "crisis de la fruticultura" sino "la crisis de un modelo excluyente de hacer fruticultura".

La idea de "crisis" como caracterización de la situación estructural en que se encuentra la cadena tiende a desdibujar y naturalizar las desigualdades al interior de la mismo, siendo esto funcional al discurso empresarial dominante que trae de la mano las posibles "soluciones" a esta crisis. Lo que se da es una apropiación simbólica por parte del capital concentrado de las dificultades estructurales, reales e insoslayables que atraviesa el otro sector de los productores independientes (chacareros), naturalizándolas como "las dificultades de toda la actividad" y utilizando su capacidad de negociación con el Estado en beneficio de la acumulación de capital que monopolizan.

Por su parte, el Estado, con las políticas para el trabajo agrario de los últimos años y con la privatización de los servicios de riego (consorcios) especialmente a partir de la década del '90, se ha constituido en promotor del ingreso desregulado de capital transnacional, reforzando la excluyente dinámica del mercado, que no se ha revertido en la última década.

Las regulaciones y mediaciones estatales que desde el año 2002 se han instrumentado entre las entidades que agrupan a agroindustrias y chacareros, con el Estado como "garante no vinculante", con el objetivo explícito de lograr una formalización que transparente las desiguales relaciones contractuales, si bien se han plasmado en leyes, decretos y resoluciones diversas, como la Ley de Transparencia Frutícola y la Mesa de Contractualización, además de la cantidad de aportes bajo variadas formas que desde el Estado Nacional y Provincial ingresan a la actividad primaria frutícola desde hace años, no han formado parte de un planteo global que enfoque la producción familiar regional desde un proyecto social, consensuado y por su valor estratégico en términos de soberanía alimentaria, tenencia de la tierra, planificación demográfica y acervo cultural.

Todos los esfuerzos de intervención estatal han quedado subsumidos a la dinámica de negociación desigual y concentración dentro de la cadena, con cada ciclo productivo. En condiciones estructuralmente desiguales y con instrumentos legales no vinculantes, el sector más débil de la cadena, el productor vendedor de primera mano, se encuentra permanentemente atrapado en una negociación comercial perversa que lo ha llevado a aceptar condiciones profundamente asimétricas y abusivas.

La desaparición paulatina de productores frutícolas -entre 1988 y 2002 desapareció casi el 40 por ciento de las explotaciones frutícolas, concentrándose esta exclusión en los rangos de 0,5 a 10 ha- es un rasgo que ha caracterizado la actividad en las últimas décadas y que la política pública no se plantea como un problema central (Alvaro, 2015).

El Estado acompaña desde hace décadas la actividad productiva de manera tangencial, fragmentada y coyuntural (Alvaro, 2015) y la entiende como una actividad empresarial más. No se han priorizado

intervenciones que contribuyan al sostenimiento de las unidades de producción familiar por su importancia para la producción alimentaria regional, o al menos las mismas, no han sido asertivas.

¿Producción o loteo? ¿manzanas o casas? Algunas percepciones de la situación de la fruticultura…y la urbanización.

- *"El avance de loteos sobre tierras productivas no pone en riesgo el volumen de producción ni la actividad en sí. Yo le quitaría dramatismo a ese impacto. Salvo, lo que podría ser un desperdicio conceptual, que es erradicar tierras bajo riego y drenaje, con una inversión básica importante y que no abundan en este mundo. Pero paradojamente sobran en este Valle. Las estadísticas de Alto Valle de Río Negro y Neuquén dicen que hay 90 mil ha irrigadas, 60 mil en producción y 35 mil plantadas. El avance de los loteos rurales no va a afectar la productividad de la actividad frutícola u otra, porque hay tierras inutilizadas. El Valle está sobre ofertado de chacras a la venta. El problema del Valle es cultural, el mismo que a nivel país, es una tierra de ladrones e improvisados, o sea: lo que se hace es en función del hoy y ahora y en beneficio propio. No hay estrategias a mediano y largo plazo. " Desarrollador inmobiliario y productor.*

- *"La urbanización tiene muy bajo impacto sobre las tierras productivas. Es una anécdota. Hoy sólo un tercio de la tierra del valle está en producción y de allí un tercio sirve. 40 mil ha están improductivas. El problema es el diseño de política estratégica agropecuaria para la región y la rentabilidad de la tierra." Profesional Ciencias Agronómicas.*

- *"Respecto a tierras abandonadas, cálculo un 30 por ciento abandonado en todo el valle. Y un 20 por ciento más cuasi abandonado. Depende la zona: Mainqué, Cervantes y Huergo es un desastre. Allen está peor que Roca."* Productor.

- *"Es un problema muy grave porque es más que todo político, acá hay que tomar una decisión: vamos a seguir con producción o vamos a seguir con loteos."* Productor frutícola.

- *"La alternativa productiva para la región son los cereales y otros granos y su transformación en carne para proteína del mundo. El mundo come y va a comer cada vez mejor, China, India, Brasil que son los que generan el volumen de consumo. La proteína animal es el bien estratégico del presente y del futuro. Acá podemos tener cultivos intensivos de altísima productividad. Ya perdimos la batalla de la fruta." Desarrollador inmobiliario y productor.*

Políticas de Vivienda

¿Cómo han impactado las políticas de vivienda nacional y provincial de los últimos años en la generación de suelo urbano? ¿Qué demandas atienden y qué consecuencias desatienden?

Si bien ya se dijo más arriba que la aceleración de formación de loteos sobre tierras dedicadas a la producción de la fruticultura regional no respondía a una satisfacción habitacional sino más bien a una necesidad de inversión o de reserva de valor monetario, es necesario dar cuenta que existe cierto impulso por parte de las políticas de vivienda actuales que promueven la generación de suelo urbano y la especulación del mercado inmobiliario.

A los conflictos generados por la especulación privada en loteos, se suma como agravante la acción pública sectorial en vivienda. Tanto una como la otra, parecieran siempre adelantarse a las tímidas políticas de planificación y ordenamiento territorial.

El actual PRO.CRE.AR Bicentenario (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar), la principal política de vivienda del Gobierno Nacional desde el año 2012, ya lleva tres años desde su implementación. Tiene como objetivos principales atender las necesidades habitacionales de los ciudadanos a nivel del territorio nacional, impulsar la actividad económica fundamentalmente desde la construcción y la generación de empleo. Dicha política proyecta la entrega de cuatrocientos mil créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también la construcción de desarrollos urbanísticos por el propio programa.

En su puesta en práctica en los territorios, ha actuado como un fuerte impulsor de la generación de suelo urbano para uso residencial, producción de lotes para la construcción de viviendas. Los gobiernos municipales, encargados de planificar, ordenar y limitar sus zonas urbanas y rurales se han visto sobrepasados por la especulación inmobiliaria y los operadores del mercado deseosos de captar parte de la renta generada por la implementación de tal política. Ha sido el mercado, en la mayoría de los casos, el que ha dispuesto la localización y precios de lotes para la vivienda, sorteando los límites de la reglamentación del programa que estipula topes máximos para la compra de terrenos, incentivando la creciente rentabilidad del suelo.

Lo mismo puede decirse respecto al accionar de los correspondientes institutos provinciales de vivienda que hasta hace poco recibían fondos nacionales para la construcción de viviendas del Fondo Nacional de Viviendas (FONAVI), pero asumían la responsabilidad sobre los proyectos y la selección de los sitios donde construir: en el Alto Valle, el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) de Neuquén y el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV) de Río Negro. El plan FONAVI preveía la construcción de conjuntos habitacionales, no viviendas individuales. Esto ha generado el problema adicional de seleccionar terrenos suficientemente amplios en las distintas localidades donde poder localizarlos, como también ocurre en el caso de los desarrollos urbanísticos del PROCREAR. Y las tierras fiscales, cuando existen, por lo general no se encuentran en los lugares más apropiados para articular eficientemente con la aglomeración ya existente. Por ende, muchos de los conjuntos habitacionales construidos han contribuido a desordenar más que a ordenar la configuración interna de las aglomeraciones del Alto Valle, generando segregación física traducida luego en segregación social (Vapnarsky y Pantelides, 1987).

Es dable preguntarse entonces, ¿cuáles son las capacidades actuales de los distintos gobiernos municipales y provinciales para coordinar la implementación de una política nacional de estas características en sus territorios locales? ¿Cuáles son los recursos con los que cuentan para disminuir las externalidades ambientales y sociales de una política nacional bajada en sus propios territorios reduciendo las contradicciones lógicas que pueden generarse debido a la diversidad de realidades y complejidades presentes en el vasto ámbito nacional? ¿Es la misma política nacional la que tiene que prever en su letra dichas externalidades y regular más fuertemente estos aspectos en su modo de implementación, o son los gobiernos locales los que tienen que finalmente asumir la planificación de sus territorios e intervenir con un mayor despliegue de sus consejos deliberantes?

Políticas de planificación territorial

¿Cómo se planifica el crecimiento de la ciudad? ¿Cómo se visualiza el entorno rural- productivo por los decisores políticos y por la política? ¿Qué tipo de desarrollo está más o menos implícito en el plan estratégico?

Debido al crecimiento poblacional en las localidades, la especulación inmobiliaria o la crisis de rentabilidad frutícola de los pequeños y medianos productores de la región, cada vez se amplían más las zonas destinadas a viviendas y espacios de servicios. Vimos que la delimitación de las áreas y la disposición de ellas quedan, en gran medida, condicionadas por la decisión de los propietarios de la tierra.

No obstante, las instituciones como el Consorcio de Regantes y las autoridades municipales pueden incidir en el uso sustentable de la tierra, implementando regulaciones para minimizar el impacto social y ambiental del corrimiento de las fronteras urbanas (Urraza et. al., 2013). De hecho, algunas localidades han avanzado en la creación de sus propios planes territoriales, estableciendo zonas con distintos tipos de usos o usos compatibles, con más o menos éxito en su implementación y puesta en práctica. Por su parte, los Consorcios de regantes, también han intentado avanzar en la regulación de los nuevos loteos, estableciendo mejoras o mantenimiento de los canales y desagües, acordando mantenimiento de colectores y solicitando mediciones de impacto ambiental.

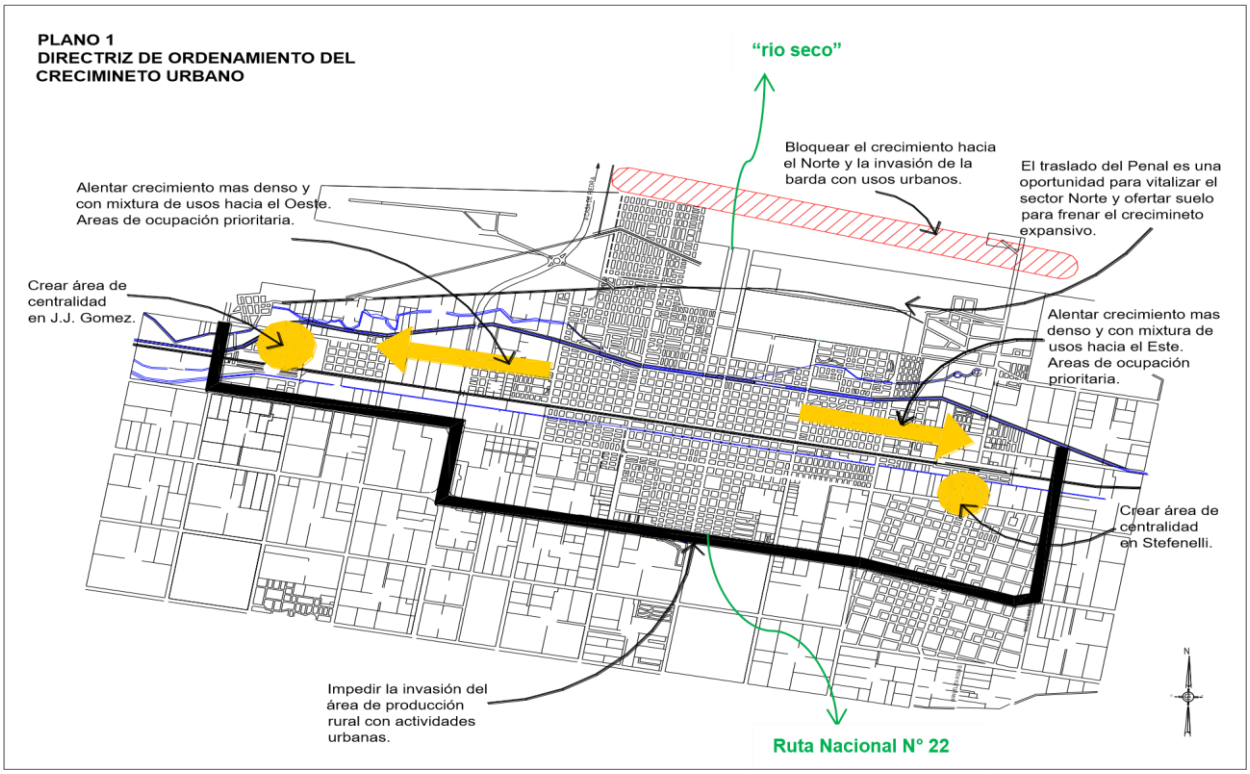
En el caso de la localidad de General Roca, objeto de estudio, existe un Plan Director de la ciudad que se sanciona en el año 2003 bajo un gobierno radical y luego, frente a un cambio de gestión y giro partidario hacia el peronismo (que mantiene la intendencia desde finales del 20003 hasta la fecha), sufre importantes modificaciones en su letra e implementación.

Hacia finales de la década del noventa, en el marco de una cartera de proyectos, surge la necesidad de un plan director, Plan estratégico con proceso de participación que se llamó DeSUR (1999- 2003). En junio de 2000 el Concejo Deliberante solicita a DeSuR, mediante Ordenanza Nº 3216, la elaboración del Plan Director para Roca (PDR), utilizando la metodología participativa (talleres de uso de suelo) para consensuarlo con las organizaciones involucradas, plan que se sanciona formalmente como Ordenanza N° 3.641 en el año 2003. Participaron de la elaboración de dicho plan entre 40 a 50 instituciones y/o sectores, entre ellos productores, clubes de trueques, todos los sectores populares, la pastoral social, sectores empresarios, según indican los propios coordinadores y facilitadores del plan (entrevista realizada al arquitecto José Luis Guerra, en junio del 2011 en radio "La Antena").

También en el marco de la crisis 2000-2001, surge la necesidad de planificar el uso del suelo urbano en otras ciudades de la región, como es el caso de Cipolletti, donde surge el plan estratégico "Cipolletti 100". En el caso de Villa Regina, el proceso de planificación se dio años después, en el año 2013, aunque ya en diciembre del 2005, se sancionó una ordenanza –la N° 133/2005- que determinaba el límite entre la zona urbana y rural, con claras delimitaciones.

El Plan Director de Roca, establecía en su primera versión (Ordenanza 2003) el crecimiento urbano sobre el eje este- oeste, buscando unir las tres aglomeraciones distintas sobre la que se erigió la ciudad, es decir Roca- J. J. Gomez, Roca-Stefenelli. Proponía consolidar ese vacío, con 500 ha. disponibles, que aseguraba un potencial de crecimiento a 20 años. El desarrollo de infraestructura este- oeste afectaba la menor cantidad de tierra irrigada y la de menor valor productivo (Cuadro 13).

Cuadro 13



Fuente: Municipio de General Roca

La dirección este – oeste dominó la expansión en la etapa que va desde 1962 hasta los años 80. No obstante, habiéndose pavimentado la ruta nacional N° 22, principal vía de circulación longitudinal del Alto Valle, la expansión se empezó a orientar hacia el sur, hasta la propia ruta (Vapñarski y Pantelides, 1987). Al norte del canal principal de riego, pero solamente al oeste del "río seco", canalizador de los frecuentes aluviones, se había instalado ya antes de 1930 una villa de emergencia. Al este del "río seco" y hacia el norte, la expansión quedó frenada desde 1934 hasta la fecha, cuando allí se instaló una colonia penal modelo que incluyó desde sus inicios tierras bajo cultivo. Esta puede considerarse la única reserva fiscal relevante por su amplitud, que todavía podría destinarse a espacios verdes, que no abundan en la ciudad.

La ruta 22 fue durante años el propio borde de la aglomeración y más allá de algunos barrios rurales que se fueron conformando por el asentamiento de trabajadores relacionados a la actividad productiva, la ruta dividía el área urbana del área rural, sin constituirse en avenida interna de la ciudad, como ocurre en la mayoría de las ciudades del valle (Neuquén, Villa Regina, Plottier) en las cuales la misma las atraviesa de lado a lado, constituyendo un enorme problema de circulación y zonificación.

Es en la década del noventa cuando comienzan a instalarse los primeros barrios, de exclusivo carácter residencial, al sur de la ruta 22 (Cuadro 8) y con una particularidad novedosa que iniciará una tendencia de urbanización diferente. En dicha década, se instalan allí los primeros barrios cerrados, a pesar de que ordenanzas municipales prohibían el loteo al sur de la Ruta 22 (zona productiva). El mercado inmobiliario, violando normas o sorteándolas, conformó loteos de baja densidad y avanzó sobre la chacra, para establecer la ocupación de una clase social media -alta que empieza a competir por un periurbano que, que por otro lado, expulsa a los sectores obreros de la zona rural, lugar natural de asentamiento del trabajador y su familia. En esa misma época, se crea la legislación provincial que los regula (Ley N° 3086), por impulso de los creadores del primer barrio cerrado de la provincia, "Villa del

Sol", ubicado a la vera norte de la ruta 22 en la ciudad de General Roca. Asimismo, el Concejo Deliberante de Roca "legalizó" dicha situación ilegal con la llamada ordenanza de Clubes de Campo en 1996, autorizando los loteos creados en zona productiva (Reggiani en Diario Río Negro, 2014).

A partir de esa fecha, aún sancionado el PDR en el 2003 (que establecía claramente no avanzar con urbanización sobre zona rural al sur de la ruta), pero con bajo nivel de implementación del mismo en la gestión peronista, comienzan a aparecer una gran cantidad de loteos de la ruta 22 hacia el río, fundamentalmente aprobados a través de mecanismos de "excepción" gestionados a través del Consejo Deliberante.

La ciudad, localizada al igual que el resto de los centros urbanos de la región en el lecho del valle, comienza a crecer, por un lado, con barrios populares hacia el norte sobre áreas geomorfológicamente inestables no siempre adecuadas para urbanizar y, por el otro, se extiende en pequeños "manchones" dispersos hacia el sur de la Ruta Nacional Nº 22, invadiendo definitivamente áreas agrícolas.

En el año 2006, ya bajo la gestión del gobierno de Carlos Soria, se hace la "Adecuación del Plan Director del municipio de General Roca", bajo la ordenanza Nº 4232, derogándose la Ordenanza N° 3.641/03, primera versión del PDR. El mismo se presenta con la finalidad de "*presentar los lineamientos de la política de desarrollo territorial del Municipio de General Roca".* Reconoce como punto de partida muchos de los lineamientos y capítulos del PDR anterior y como problemática de crecimiento urbano, *"una expansión fuertemente desordenada en el marco de un pronunciado déficit de políticas y normas urbanísticas públicas".* Señala en su letra, como rasgo característico de Roca, la marcada diferencia entre el norte y sur de la ciudad: "*La barrera física que constituye el canal principal de riego, refuerza la idea en el consciente colectivo de la ciudad, de dos sectores claramente diferenciados: los sectores medios y medios altos localizados al sur y los pobres ubicados al norte".*

La adecuación del PDR y sus sucesivas readecuaciones a través de otras ordenanzas (Ordenanza N° 4.588/10, ordenanza Nº: 4675 /2012), han delineado algunos aspectos relevantes a los fines de este estudio.

En primer lugar, se señala como eje prioritario la consolidación del perfil de Roca como centro de prestación de servicios especializados y de generación de actividades culturales locales. Esta definición, aun cuando se hace una tibia mención del necesario "apoyo a la producción regional", marca una visión del desarrollo para la ciudad anclado en la prestación de servicios y no se piensa como una localidad anclada en el desarrollo de lo productivo o en su actividad tradicional frutícola. En su estructura municipal, la ciudad tampoco cuenta con un área de gestión o desarrollo del área productiva. La necesidad de profundizar dicho perfil de "ciudad prestadora de servicios", se explica en parte, porque que en los últimos años la ciudad ha perdido importancia relativa en el Valle, frente a la concentración de actividades en la ciudad de Neuquén, aunque se ha consolidado como un centro de importancia regional a partir de una favorable evolución que se manifiesta en el crecimiento y prestación de servicios terciarios (educativos, de salud, agropecuarios, técnicos- profesionales, etc.).

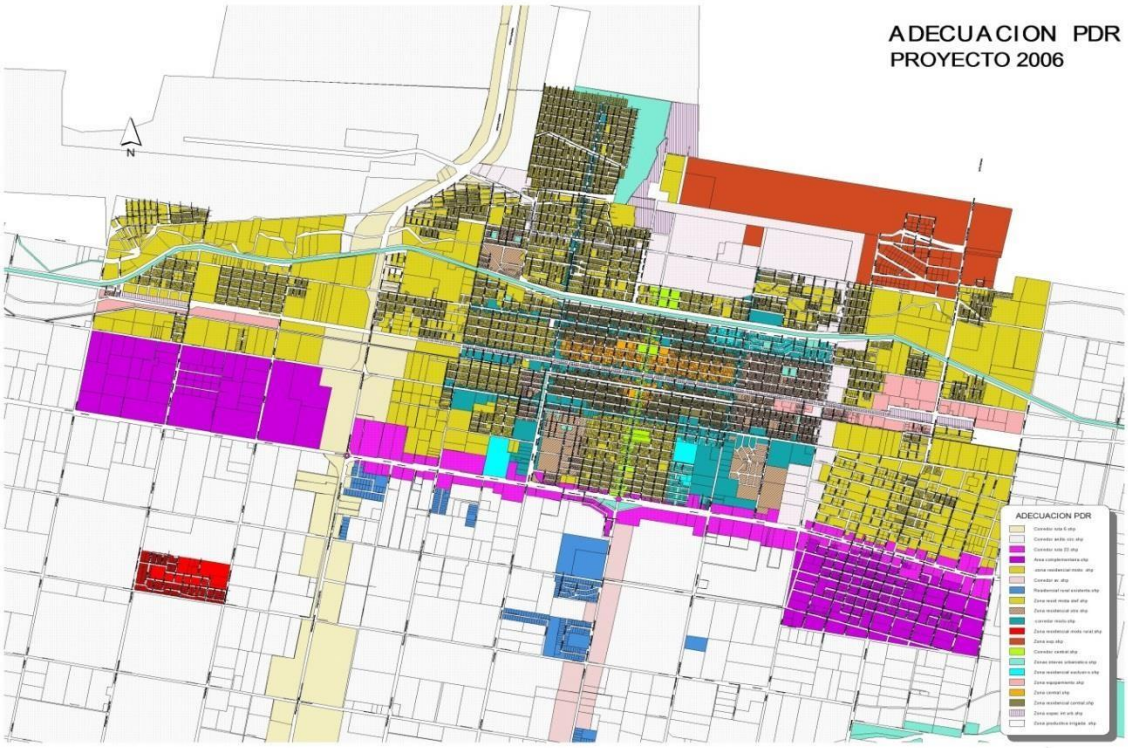
Por otra parte, la gestión de los territorios rurales y todo lo que sobre ellos se desarrolle (actividad frutícola incluida) históricamente pareció corresponder a la responsabilidad exclusiva de la gestión provincial, quedando la gestión municipal limitada a la aglomeración urbana. Tampoco están claros en todo el ámbito de la provincia de Río Negro los límites de la tierra rural no irrigada. No se sancionó la ley de ejidos colindantes de los municipios de la provincia y esto no sólo condiciona la proyección

de crecimiento de las ciudades sino que deslinda la responsabilidad de los municipios sobre dichos territorios.

En segundo lugar, la readecuación del PDR ha estipulado la creación de corredores (cuadro 13) que articulan la ciudad en su eje este – oeste (corredor ruta 22) y en su eje norte – sur (corredor ruta 6- corredor Av. Viterbori). Estos corredores suponen no sólo una expansión del crecimiento urbano en su eje este- oeste sino también norte- sur, formalizando la invasión urbana sobre el área rural entre la ruta nacional N°22 y el río negro.

Con dichos corredores, desde el 2006 a la fecha (2015) se ampliaron 2100 ha. liberadas para urbanización sobre área rural, esto es, al sur de la ruta Nacional N° 22. El Corredor Viterbori (color amarillo en Cuadro 14) comprende un área de 700 ha. y permite una ocupación bajo parámetros medio-bajos: se encuentra conformado por dos sectores de 500 metros de ancho cada uno, al este y al oeste de la avenida Gobernador Viterbori, desde la ruta nacional n° 22 hasta el río negro. En dicho corredor se pretende fortalecer el perfil suburbano con actividades accesorias a la producción, urbanizaciones especiales (barrios cerrados o club de campo, ver capitulo II ordenanza nº: 4232/06), e incorporar la posibilidad de otros usos compatibles con la recreación y el miniturismo (ordenanza Nº: 4675 /2012).

Cuadro 13



Fuente: Municipio de General Roca

El Corredor de ruta 22 (verde claro y verde manzana en Cuadro 14) comprende un área aproximada de 450 ha y es el sector conformado por las parcelas con frente a la ruta nacional 22 que consta de sectores diferenciados. Se trata del eje que atraviesa todo el ejido municipal con distintas características desde lo netamente rural hasta lo urbano y la fachada de la ciudad. Se habilita en el mismo el cambio de uso de lotes frentistas de uso productivo a instalación de actividades de servicios y parámetros de ocupación medio- bajos.

El corredor de ruta 6 (color verde oscuro en Cuadro 14) estipula un área de aproximada de 150 ha en el tramo que va de ruta 22 hacia el río, destinada a actividades mixtas de servicio de ruta, actividades relacionadas con la producción y otras con parámetros de ocupación medios y bajos.

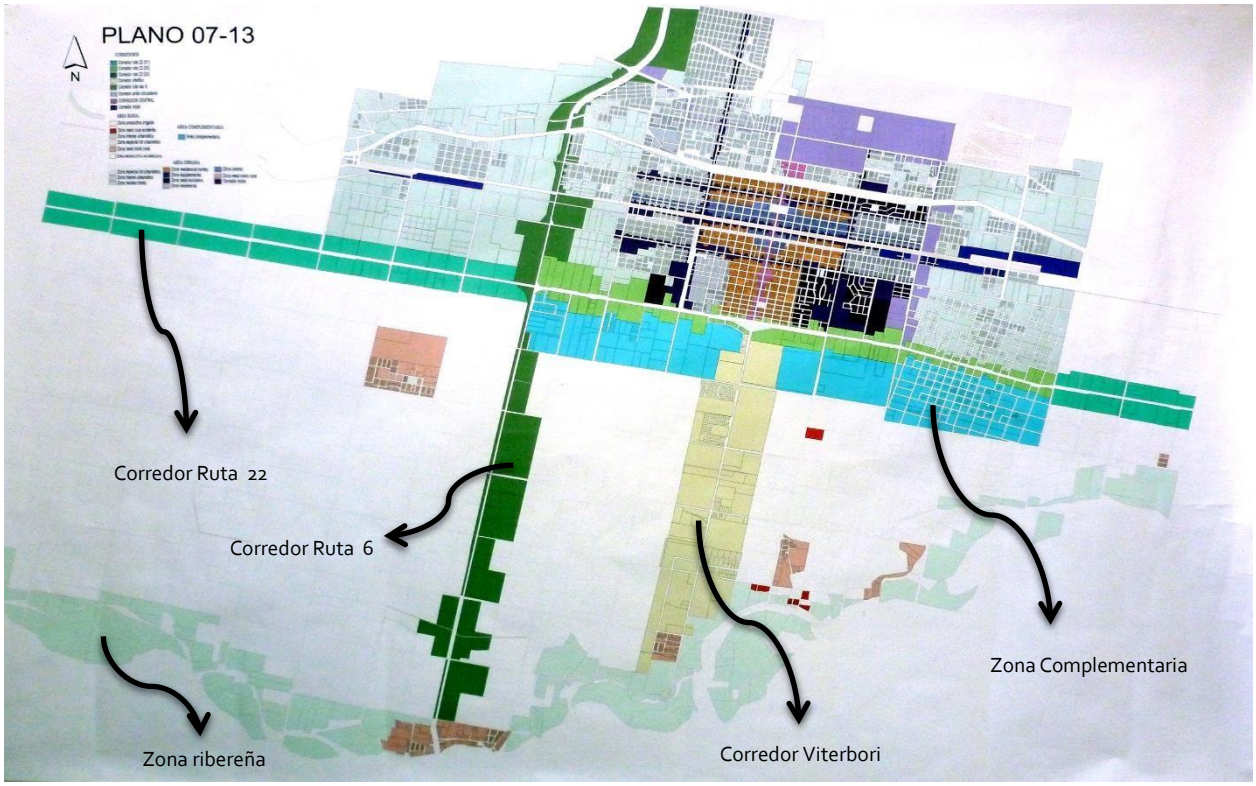
Por su parte, lo que se llama ampliación de zona complementaria (color turquesa en Cuadro 14) supone un área de 800 ha. La misma queda reservada para futuras extensiones urbanas, parquizaciones, vivienda extraurbana complementada con servicios y equipamientos compatibles y urbanizaciones especiales. Los depósitos, los emprendimientos agrícolas, las industrias de apoyo urbano y otras actividades, que en ellas se emprendan, no interferirán al posible desarrollo urbano futuro, ni deberán generar ningún tipo de contaminación ambiental, estipula la ordenanza 4675 /2012.

No sólo se formaliza y amplía la cantidad de hectáreas de urbanización sobre área agrícola, (porque ya existían barrios instalados previamente de manera informal) sino que se hace en base a emprendimientos urbanos exclusivos (modelo de barrios cerrados o barrios casa quinta) destinados a sectores de la población medios-altos, reforzando la división norte- sur de la ciudad en términos de segregación social.

La adecuación del PDR establece los parámetros generales para lo que se denomina "Urbanizaciones Especiales" (clubes de campo y barrios cerrados) y reglamenta su implementación (Anexo I/ Resolución N° 2766/06). Además de la normativa local, estos espacios de urbanización quedan regidos bajo el paraguas del Régimen de Propiedad Horizontal –Ley nacional Nº 13.512 y provincial Nº 3.127- o el Régimen de Consorcio Parcelario –Ley provincial 3.086- ya mencionado. La reglamentación municipal es clara al indicar que emprendimientos de este tipo *"no podrán ser instalados en área urbana, ni en zona productiva irrigada o no irrigada"* y que el 10% de la superficie total del loteo deberá cederse al municipio "*en carácter de reserva municipal*"; también define las extensiones de los loteos. Dicha normativa se cumple parcialmente. No obstante, los corredores presentan regulaciones especiales que exceptúan las mismas disposiciones generales de la norma.

Actualmente las franjas que mayor cantidad de proyectos de urbanización albergan son los mencionados corredores, continuación de las avenidas Roca, Mendoza y Jujuy, Ruta 6, frentes de ruta Nacional 22 y zona de la ribera. En cualquiera de los casos se corresponden con distancias de entre 3 y 10 kilómetros en relación al punto cero de la ciudad. Si bien se establecieron estos corredores para contener, limitar el crecimiento, regular el "desorden preexistente", ellos mismos generan una tensión en el espacio rural difícil de resistir.

Cuadro 14



Fuente: Municipio de General Roca- Adecuación PDR 2006, 2010, 2012.

Ambientalmente también han generado tensiones, ya que existen al menos dos barrios cerrados habilitados con acceso privado a la costa de río y otros proyectos presentados para la zona ribereña, que también implican la apropiación privada de los bienes comunes, sociales y parte del patrimonio ambiental y cultural de la sociedad roquense. En relación al proyecto sobre el río presentado (comercial, turístico, cultural y de vivienda), al estilo del de "Puerto Madero" en la Ciudad de Buenos Aires o la Rivera urbana de Neuquén, el desarrollador del proyecto indica: *"¿Cuál es la operación del futuro? Estar al lado del agua!".*

La construcción del Paseo del Bicentenario (ordenanza N° 4.588/10 Corredor Viterbori) con fondos nacionales en el año 2010 (camino parquizado sobre Gobernador Viterbori, desde la ruta con orientación hacia el río) y además el loteo sobre las chacras regulado en términos de "urbanizaciones especiales", marca una fuerte tendencia de crecimiento dado en términos de cómo lo demanda el mercado y no hacia dónde lo redirecciona el Estado. Es decir, el Estado formaliza en sus regulaciones la tendencia de mercado y satisface una demanda de un sector social medio- alto que busca el desarrollo de determinados emprendimientos urbanos en zonas exclusivas por su accesibilidad y entorno natural. Por otra parte, refuerza el modelo de barrio cerrado o de "urbanizaciones especiales" (figura que aparece en las ordenanzas) siendo esta la mayor expresión de segregación urbana. La construcción de infraestructura vial también ha permitido una fuerte valorización de los loteos sobre chacras en la franja que va de la ruta 22 hacia el río.

El confort de la ciudad que llega poco a poco a través del asfalto, servicio de gas rural, energía eléctrica y señal de telefonía, incrementan las razones por las cuales hay avidez de adquirir terrenos en esa zona y atrae cada vez más la especulación inmobiliaria.

En suma, según el PDR, hay más de 2100 ha que saldrían del circuito productivo agropecuario, sólo en la ciudad de General Roca y con habilitación municipal. A ello hay que sumarle las ha que también salen del sistema por abandono de la actividad productiva y por loteo informal, por fuera de las regulaciones vigentes.

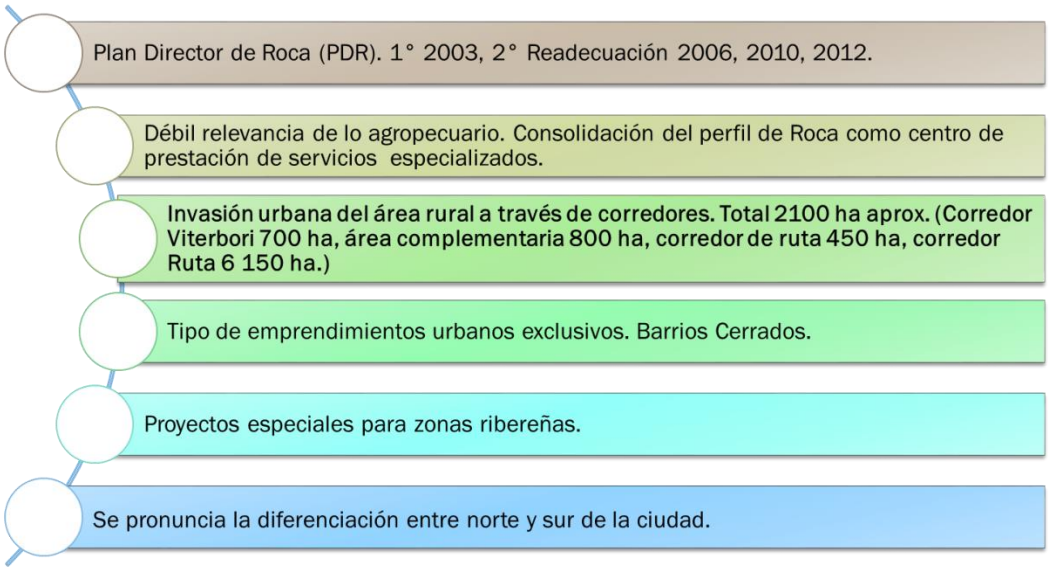
Foto: Diego Rodil- INTA. Paseo del Bicentenario.

Otras localidades aparecen en los últimos años con proyectos divergentes que muestran la falta de coordinación regional y de visión compartida de desarrollo: Cipolletti, a través del "Proyecto Barrial Colorado" plantea el desarrollo productivo, económico, poblacional y turístico de 30.000 hectáreas ubicadas sobre la margen sur de los ríos Limay y Negro, en jurisdicción de la provincia de Río Negro. La iniciativa Barrial Colorado se basa en la construcción de un canal de riego que partirá desde la costa del lago Ezequiel Ramos Mexía, a 18 km al sur del dique de El Chocón, hasta la Isla Jordán. Se trata de un emprendimiento que requiere una gran inversión y depende fuertemente de la producción energética. Villa Regina, a través de su "Proyecto Barda Norte" intenta avanzar con urbanización hacia la barda para evitar destruir suelo productivo, pero esto parece resultar muy costoso y no ha tenido avances concretos.

En términos nacionales, la contradicción más flagrante se da con el Plan Nacional de Riego, impulsado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que invertirá más de 56 mil millones de pesos para duplicar la superficie regada del país, unas 4 millones de hectáreas para 2030: "*El recurso hídrico es un bien estratégico ligado a la producción de alimentos. En este sentido, las obras de infraestructura para un uso eficiente del agua, la recuperación de hectáreas productivas y la vinculación público-privado son pilares esenciales a la hora de cumplir con las metas del Plan Estratégico Agroalimentario (PEA 2020) y de pensar objetivos productivos de cara al 2030, se señala. (http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/prensa/index.php?edit_accion=noticia&id_info=140320173152)*-

Si bien es incierto el impacto que provocará la futura ampliación de la ruta nacional 22 y el fuerte desarrollo en la región de la actividad petrolera, se puede visualizar un impulso creciente a la urbanización desordenada, especulativa, fortaleciendo del rol de las ciudades como proveedoras de servicios e infraestructura sin anclaje en lo productivo si el Estado, en sus distintos niveles, no planifica e interviene con políticas de desarrollo integrales y con una mirada prospectiva. El impacto en la economía regional de políticas nacionales de vivienda, de energía, de riego, agropecuarias, como se ve no es menor, más bien es trascendental en la disputa en torno al modelo de desarrollo que se ha instalado en la actualidad, en la relación sociedad-naturaleza que ese modelo sostenga, en la identidad cultural que se preserve y estimule.

Cuadro 15



Fuente: Elaboración propia

Percepción social

¿Cómo es percibido por la población valletana este cambio en el uso del suelo y esta reconfiguración del territorio? ¿Se percibe como la pérdida irreparable de un recurso limitado? ¿De qué manera está presente lo productivo en el imaginario urbano y en la construcción de la identidad cultural de los habitantes de la región?

Todos estos interrogantes fueron abordados en un trabajo de relevamiento y análisis de información en conjunto con la Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Carrera de Servicio Social. Se buscó indagar las percepciones de la población urbana de la localidad

de General Roca en relación al avance de loteos sobre tierras productivas, con el fin de comprender los significados sociales y económicos que estos le otorgan al territorio rural como recurso limitado. Se realizaron 120 encuestas en distintos barrios de la ciudad sobre el siguiente cuestionario:

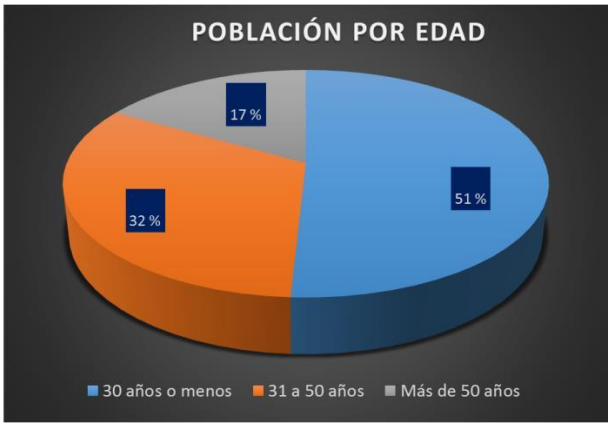
- ¿Qué piensa que caracteriza o identifica a esta ciudad?
- ¿Qué piensa acerca de los loteos de las chacras y su incremento en los últimos años?
- ¿Conoce el Plan Director de la ciudad? ¿qué establece respecto de las nuevas urbanizaciones?
- ¿Cuáles son sus expectativas sobre el desarrollo de Roca en un futuro cercano?
- ¿Qué importancia cree que tiene la producción regional para Roca, conoce cómo es la situación actual de la producción?

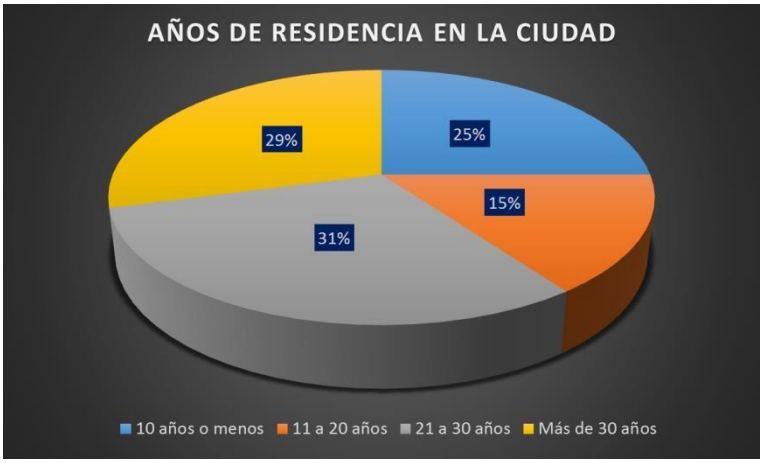
La percepción social fue abordada como el modo en que interpretamos, analizamos o recordamos la información acerca de la realidad que nos rodea, información que empleamos para elaborar juicios y realizar acciones. Está íntimamente ligada con lo que los sujetos hacen, sus experiencias, vivencias e intereses y esto determina su mundo de significado.

El "significado" es lo más importante en cualquier interacción humana pero no es un objeto dado; se llega a él mediante sistemas de percepciones y valores (Bolman y Deal 1991; Berger y Luckman 2006). Los seres humanos construyen una realidad social mediatizada por símbolos para aclarar la confusión, aumentar la predictibilidad y encontrar una guía de acción. Se codifican una gran variedad de significados y mensajes en patrones de creencias, valores, conductas y normas que definen a sus miembros lo que son y la manera de hacer las cosas.

Las percepciones sujetas a análisis son derivaciones de la práctica concreta en determinadas condiciones estructurales compartidas; son percepciones socialmente construidas y a la vez, funcionan como productoras de prácticas, y en este sentido, construyen la realidad social.

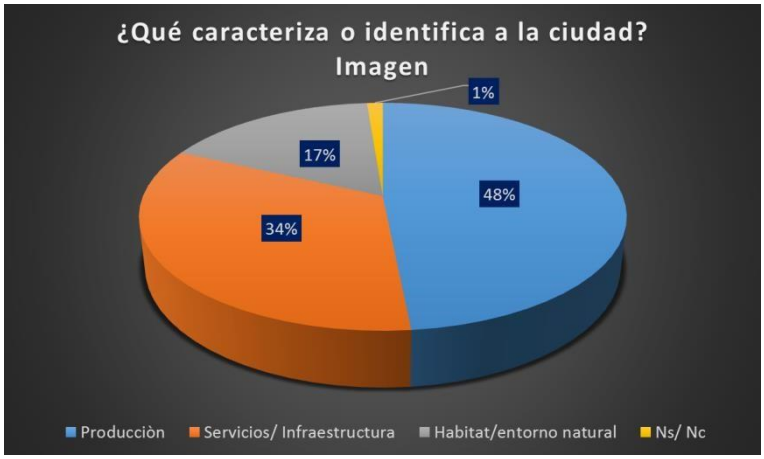
Cuadro 16- Características de la población encuestada





La muestra está representada equitativamente por el género femenino y masculino. La mitad de la muestra se compone de población hasta los 30 años de edad y la otra mitad de 31 en adelante. Los años de residencia en la ciudad también fueron considerados un dato clave para evaluar la modificación de las percepciones en relación a las distintas situaciones de arraigo y trayectoria de vida personal y su vinculación histórica- social con la economía regional.

Cuadro 17



En términos generales, la mitad de la población encuestada identificó a la ciudad con la producción, actividad tradicional de la región, mientras que la otra mitad tiene una imagen construida de la

localidad en referencia a otros aspectos relacionados fundamentalmente con la capacidad de la misma como proveedora de servicios e infraestructura urbana y económico- social, por un lado, y como ciudad perteneciente a un hábitat o entorno natural destacable, por el otro.

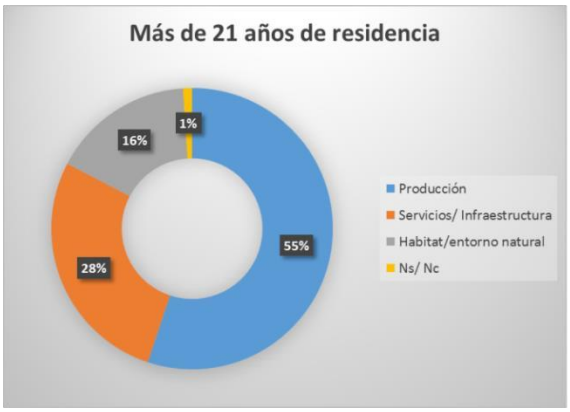
En relación a la identificación de la ciudad como proveedora de servicios, se indicaron factores tales como: *"es una ciudad cabecera, muchas localidades recurren a los servicios que presta e instituciones que tiene", "tiene instituciones muy importantes dentro de la provincia como tribunales, sanatorios, hospital más equipado", "el monumento a la manzana", "la fiesta nacional de la manzana", "sus canales, paseos y rotondas", "sus actividades culturales y artísticas", "los servicios profesionales y educativos, además de los económicos", "la facultad, es una ciudad universitaria", "lugares de recreación como el río", "las obras realizadas en el centro de la ciudad (iluminación, parquización, rotondas), etc*.

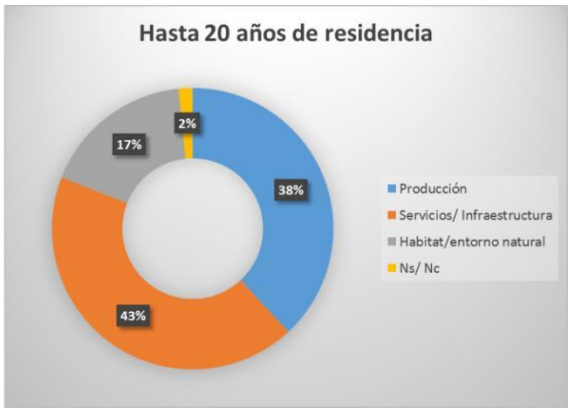
En relación a la imagen de la ciudad como parte de un entorno natural único e irrepetible, valorable en relación a otros lugares, se indicaron factores tales como: *"el paisaje, como el río y las bardas", "hay muchas chacras y es lo más lindo de la provincia", "el verde, el agua", "vegetación y espacios de agua", "la relación entre la zona urbana y la rural", "un paisaje excelente, una geografía única", "clima y flora tan particular", etc.*

Cuando se realiza el cruce de datos con los "años de residencia en la zona" para ver cómo se visualiza en las trayectorias personales la impronta histórica de la fruticultura en las localidades valletanas, las personas encuestadas con más de 20 años de residencia en la zona identifican la ciudad con la producción en un 55 %, mientras los que tienen menos de 20 años (residentes desde 1995 en adelante) identifican la ciudad principalmente con su infraestructura, rotondas, fiesta de la manzana, monumento a la manzana, espacios culturales, servicios educativos y de salud fundamentalmente. Se mantiene estable la percepción respecto al tipo de hábitat y entorno natural que aporta la proximidad a zona de chacras y la fisonomía del valle, en aproximadamente un 15% (Cuadro 18).

Aquellos que han vivido más tiempo en la zona, perciben el espacio geográfico en íntima relación con la producción frutícola, indicando cómo la actividad productiva perfiló y configuró el territorio y sus localidades desde sus orígenes. Sin embargo, desde la década del noventa en adelante pareciera que la ciudad fue cobrando importancia como núcleo proveedor de servicios y retomó identidad a partir de las obras pública realizadas por las gestiones municipales de los últimos años y por el impulso de éstas a su tradicional fiesta como evento cultural, la "Fiesta Nacional de la Manzana", no ya como evento asociado a la actividad productiva.

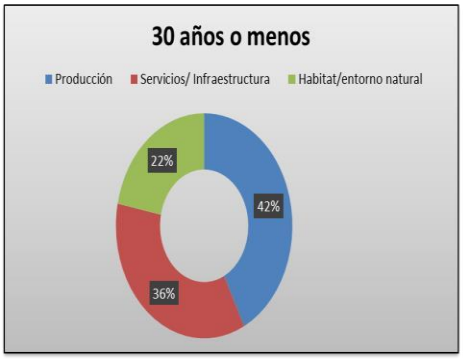
Cuadro 18

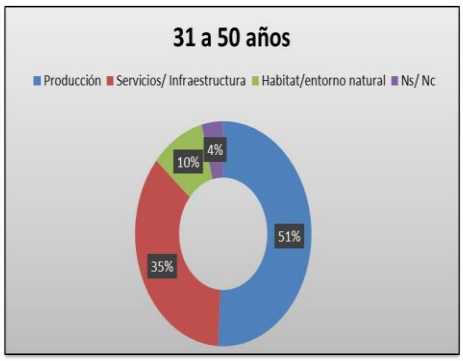


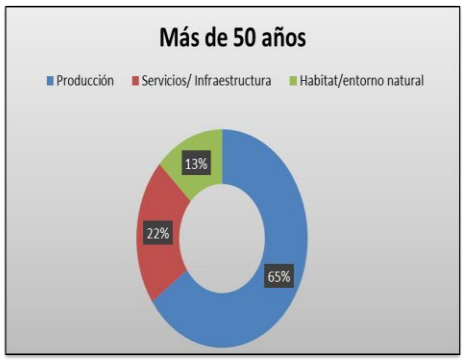


En relación a las distintas franjas etarias ocurre lo mismo (Cuadro 19). A medida que la persona tiene mayor edad, mayor es la identificación de la ciudad de General Roca con la actividad productiva. Se puede deducir, por ende, una pérdida de importancia relativa de lo productivo con el transcurrir de los años, al menos en lo que tiene que ver con el imaginario urbano y con la construcción de la identidad cultural de los habitantes de la región. La imagen de una ciudad destacada por su entorno natural se refuerza en los más jóvenes y la visualización de la comuna como centro neurálgico de servicios es fuerte en todas las etapas generacionales pero se robustece más en los menores de 50 años.

Cuadro 19

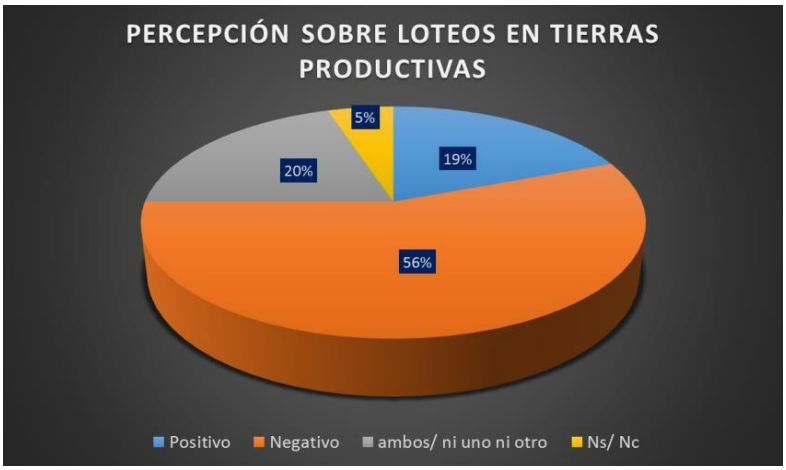






Sobre la opinión acerca de los loteos en las chacras y su incremento en los últimos años, la variable edad no influyo, el 56% de los encuestados lo ven de forma negativa, asociándolo con el negocio inmobiliario y el beneficio de unos pocos además de una gran pérdida para la región (cuadro 20).

Cuadro 20



Quienes valorizan el impacto de manera negativa señalan: *"las tierras loteadas podrían seguir siendo utilizadas en lo productivo por ser las tierras de mejores condiciones. Hay otros espacios que no son productivos y pueden servir para el crecimiento de la ciudad", "es una pérdida para la fruticultura", "desvalorización de territorios como tierras productivas, se pierden recursos estratégicos", "se está perdiendo el origen de la fuente de trabajo que es la producción", "una locura, se está sacando la esencia del valle, ha cambiado el clima, los olores", "se lotea para terrenos que muy pocos pueden obtener, beneficia a una minoría de la población", "un gran negocio inmobiliario, tiene que ver con una actividad privada sin regulación de ningún tipo", "se pierde en poco tiempo lo que costó mucho tiempo hacer, etc.*

Quienes aprecian los loteos de manera positiva indican que es un factor que manifiesta el crecimiento y pujanza de la ciudad, la satisfacción de la demanda de viviendas y el embellecimiento de la ciudad con espacios residenciales exclusivos: *"se ve más linda y se construyen casas de todo tipo", "está bien que crezca la ciudad", "se lotea para hacer más vivienda, se necesita porque hay más familias", "Ha crecido la población de la ciudad por lo cual los loteos se hacen necesarios", "es necesario para el crecimiento de la ciudad", etc.*

Algunos otros consideran que *"si bien se está quedando sin producción porque la sociedad ha ido cambiando, posibilita el crecimiento de la ciudad para otros sectores. Los jóvenes hoy no se dedican a esto. Se ha ido modificando la mirada social de nuestra ciudad"*, complejizando el enfoque sobre el fenómeno.

El Plan Director de Roca es desconocido por el 91% de los encuestados mientras que el 9% restante tienen conocimiento de su existencia, pero no sabe que reglamentaciones establece con respecto a las nuevas urbanizaciones (cuadro 21). El avance del mercado inmobiliario denuncia una planificación territorial que por acción u omisión no resguarda las tierras productivas a través de políticas que impidan que sea el mercado quien tome las decisiones sobre el uso del suelo. El plan de ordenamiento del territorio de la comuna no forma parte del conocimiento generalizado de la población, su internalización es endeble y por ende la visión compartida acerca del tipo de desarrollo esperado para la ciudad también, con una participación baja de la ciudadanía.

Cuadro 21

Cuadro 22

Las mirada de la población urbana respecto al futuro desarrollo de la ciudad se vincula en su mayoría (47%) con una ciudad más grande, con un crecimiento demográfico importante, con más infraestructura, oferta universitaria, cultural, servicios públicos, fortaleciéndose el perfil de la localidad como centro de prestación de servicios especializados y de generación de actividades culturales locales, tal como lo impulsa el PDR en su letra (Cuadro 22).

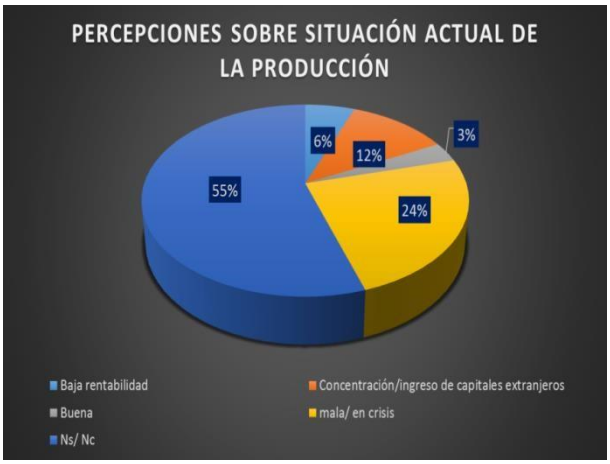
El 12% de la población asocia este desarrollo a una pérdida y retroceso del sector productivo así como a una situación social conflictiva: *"superpoblada y casi sin chacras, no sé lo que vamos a hacer los que siempre trabajamos de la fruta"*, *"terminaremos regalando las tierras y se implementará la actividad que mayores beneficios económicos genere sin importar a quién perjudique"*, *"mayor diferencia económica y social y mayor dificultad de adquirir viviendas. Se generarán más barrios privados y más tomas".* El 41% cree que el futuro es incierto o expresa tendencias de las cuales no está seguro qué impacto tendrán en los próximos años. Estas son, por ejemplo: *"una ciudad grande con muchas problemáticas"*, *"depende de quiénes gobiernen"*, *"tiene que dar respuesta al crecimiento urbano y al retroceso de la producción"*, *"Roca va a tener que buscar un sustento económico diferente"*, *"deterioro de la producción frutícola en relación a otras actividades, ej. petróleo".*

Se encuentran expresiones relacionadas a la situación deseable, *"deseo que..."* *"espero que..."* pero sin mostrar mayor seguridad respecto al rumbo: *"que conserve su identidad de ciudad chica"*, *"que se pueda responder a los problemas de tierra y vivienda en la ciudad"*, *"esta ciudad al igual que la provincia esta pisada por intereses políticos. El desarrollo que puedo imaginar es mucho menor a la potencialidad de la provincia".*

Sobre la importancia de la producción, frente a la pregunta explícita, el 69% considera de gran importancia la producción frutícola (cuadro 23) ya que *"es la actividad económica principal no sólo de la ciudad sino de la región"*, *" es el motor de la economía del alto valle, con demasiadas crisis"*, *es el "principal ingreso económico, lo que identifica esta región"*, *"es fuente laboral para los que habitan acá y para los que vienen de afuera"*, *"la chacra es vida de la tierra, de allí sale lo que comemos"*, y consideran la situación actual muy desfavorable (cuadro 24) , sobre todo para el pequeño y mediano productor. Si bien existe un porcentaje considerable (55 %) que no sabe en qué condiciones se encuentra la situación de la economía regional, el resto de la población identificó la "crisis" con la presencia de empresas multinacionales que imponen un sistema de comercialización perverso para el pequeño productor, la baja rentabilidad de la actividad, la concentración de la tierra y la falta de políticas de estado que protejan a los pequeños y medianos productores.

Cuadro 23

Cuadro 24



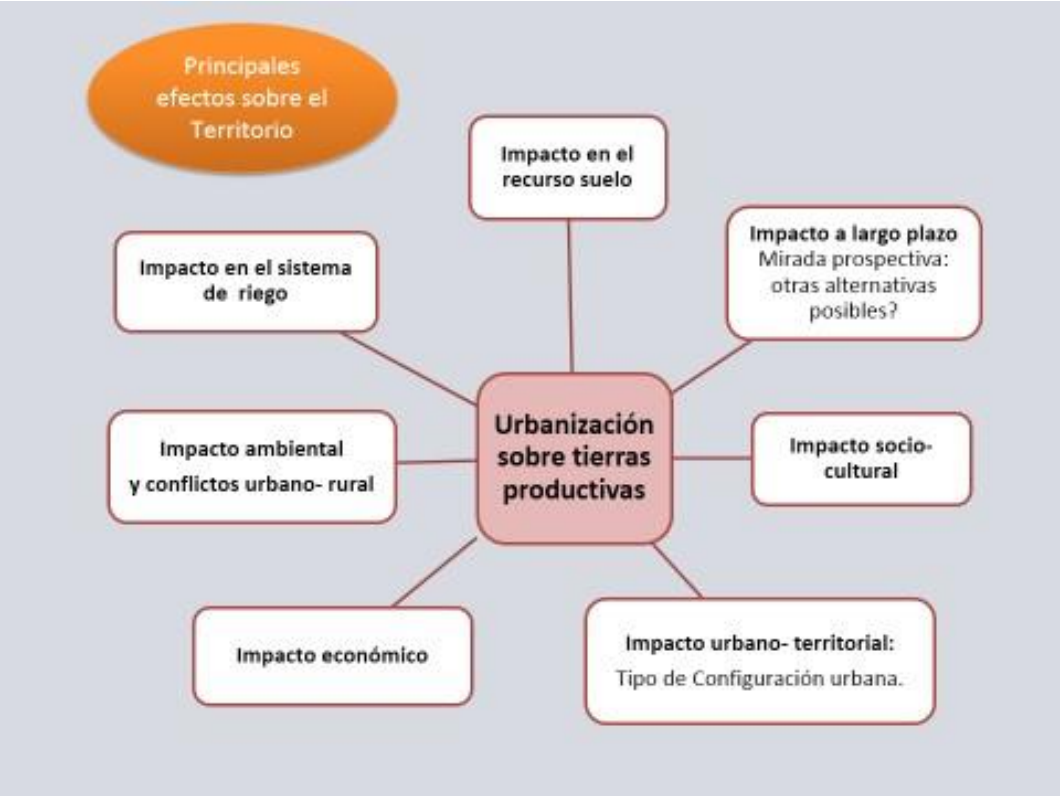
Principales impactos en el territorio

En el Plan Frutícola Integral de Río Negro y Neuquén, en el año 2007, ya señalaba tres impactos principales en el avance urbano sobre el área rural: económico, impacto sobre la infraestructura de riego y sanitario.

"La creciente presión urbana sobre las chacras: cada año parte de la superficie del área rural se destina a emprendimientos inmobiliarios, esto es consecuencia del uso alternativo de la tierra y el crecimiento demográfico que está teniendo el valle. Este fenómeno impacta sobre el sistema frutícola, entre otras por …

> *… las mermas ocasionadas en la producción,*
> *… e indirectamente, por el deterioro consecuente en las obras de riego y drenaje colindantes … y el efecto pernicioso que produce el alumbrado urbano en el control de la carpocapsa (Cydia pomonella), principal plaga de los frutales de pepita, entre los efectos más importantes".*

Cuadro 25



El presente trabajo intentará esbozar algunas primeras ideas sobre lo que considera los seis principales impactos generados por el proceso de urbanización creciente de tierras rurales en el Alto Valle: impacto en el recurso suelo, impacto urbano – territorial, impacto en el sistema de riego, impacto ambiental y conflictos urbano- rurales, impacto económico y socio- cultural.

Impacto en el recurso suelo

Uno de los efectos no deseados del cambio de uso de suelos pasando de actividades productivas a otras no productivas, como es el caso de uso para ocupación residencial, es la inutilización directa e indirecta de tierras productivas. Estos nuevos espacios residenciales sin mayor planificación y cambios de uso en el suelo sin estar enmarcados en un ejercicio prospectivo y estratégico de

desarrollo, desatienden factores tales como pérdida de la vegetación, pérdida de la calidad del suelo y pérdida de calidad y cantidad de agua, desertificación.

El avance de las urbanizaciones se da claramente sobre las tierras de mejor calidad agrícola, con menor nivel de salinidad y mayor material orgánico acumulado. Pero un estudio más amplio será necesario para determinar este impacto de manera más acabada.

Impacto urbano- territorial

"El Alto Valle es un estrecho oasis de riego recortado sobre tierras áridas..." señalan Vapnarsky y Pantelides en su libro referido a la población y asentamiento en el Alto Valle de 1987. Comienzan el planteo de esta manera para luego indicar que la localización y expansión urbana en el Alto Valle genera problemas más relevantes que en regiones uniformemente planas y fértiles como la Pampa Húmeda. El asentamiento aglomerado no puede expandirse sino a expensas de la disminución de las escasas tierras de cultivo bajo riego, si no existen políticas de planificación territorial que con un fuerte sustento técnico- científico ordenen el crecimiento de las poblaciones y el desarrollo económico-productivo regional.

Nos planteamos entonces: ¿Cómo se reduce el impacto del crecimiento de las poblaciones y la cercanía entre las áreas con uso productivo y urbano?

Una de las alternativas es pensar en el crecimiento sobre la meseta árida, pero debería ser un avance prudente, ya que existe un frágil equilibrio entre la meseta y el valle que puede verse atentado generando aluviones, cambios en el sistema hídrico subterráneo del Valle con cambios destructivos para los asentamientos existentes (Vapnarsky y Pantelides, 1987). Así y todo, cada ciudad tiene más o menos posibilidades de expandirse sobre ella.

En el caso de General Roca, señalan Vapnarsky y Pantelides (1987), la expansión sobre la meseta es poco aconsejable por estar expuesta a aluviones, si bien ya se han realizado obras como la denominada defensa aluvional Roca-Cattini para la protección de la aglomeración existente. Además, la zona más accesible de la meseta no es favorable al asentamiento conglomerado, indican, por la composición del suelo, pasible de devastadores hundimientos si se pavimentara y edificara sobre ellos. Sugieren densificar la expansión en el sentido de su eje este- oeste, afectando algunas tierras cultivadas pero de menor calidad.

El aumento vertiginoso de la población neuquina y sus alrededores han generado conflictos ambientales aún no resueltos y que se incrementan día a día. Se desconoce a ciencia cierta el impacto generado por la expansión de los asentamientos sobre la meseta neuquina en el sistema hídrico en el fondo del valle.

Si llevamos al extremo el proceso de urbanización y pensamos el Alto Valle convertido en una enorme ciudad o área metropolitana, el Alto Valle ya no sería el Alto Valle, reflexionan Vapnarsky y Pantelides (1987). El Alto Valle es tal por la calidad de su hábitat, por su naturaleza transformada en más de cien años en patrimonio histórico y social, es territorio humanizado digno de ser preservado como tal, más allá de alternativas de desarrollo con una unívoca visión de crecimiento económico y valorización monetaria. Es memoria colectiva, es una forma de relacionarse con la naturaleza y con nuestra

capacidad de generar autonomía alimentaria, que definirá el futuro de la región y de las poblaciones en el mundo de los próximos años.

Si bien hay teorías que indican que las tierras susceptibles de riego en la región superan muchas veces las que ya están bajo riego y que es posible poner bajo riego en otra parte cien veces las hectáreas que cubre el Valle, los valores simbólicos así como la calidad de vida y hábitat asociado a él no es repetible y no tiene precio de mercado. Esto no implicaría pensar en una región que debe permanecer inalterable en el tiempo, como una fotografía, sino pensar en un crecimiento controlado, planificado, respetuoso de su entorno natural y cultural, de su forma histórica.

A continuación se expresan tres alternativas claras de crecimiento urbano, que fueron recabadas del discurso de los principales actores del territorio con argumentos a favor y en contra:

- *Urbanización hacia el norte de la ciudad, sobre la meseta:* ▪ Pocos tenedores de grandes bancos de tierra/ privados.
    - Son tierras fiscales del gobierno nacional-
    - No es un problema. Si son fiscales se piden a Nación y si son privadas se expropian.
    - Altos costos de los servicios.
    - Desvalorizada por loteos sociales, barrios humildes y tomas. Se requiere infraestructura del Estado. Tendencia histórica/componentes políticos. Ocupación del pie de barda por sectores de bajos recursos. No permite avanzar al sector inmobiliario.
    - Gas rural hacia el sur y no hacia la barda. Ineficiencia de agua y efluentes cloacales.
    - Buenas posibilidades sobre ruta 6. Zona de expansión entre Damas Patricias y Jujuy, entre Barrio Nuevo y el Parque industrial, área de 1000 manzanas. Contiene el crecimiento de Roca de aquí a 20 años. Desde D. Patricias hasta JJ. Gómez 2000 + ▪ Avanzar sólo con producción y forestación. ❖ *Urbanización hacia la margen sur del río negro:*
    - Costosísima. No hay servicios.
    - Solo un 1 km hasta el pie de barda. Tierra muy quebrada.
    - Riesgo de inundación y aludes.
    - Desarrollo productivo con potencialidad.
- *Urbanizar y compactar la ciudad en el eje este- oeste, JJ. Gomez- Stefenelli. Completar todos los huecos. No partir la ciudad sino consolidarla.*

"Lo ideal sería el crecimiento hacia el norte y mantener el suelo productivo, por lo menos mantener lo que está en producción o con riego apto para cultivo, poner tamb ién en producción las chacras abandonadas, (hay muchas chacras abandonadas). Dejemos esas tierras para volver a producir aunque en este momento haya que reconvertirlas. No sólo pensar en fruta, se verá con el tiempo qué es lo que se puede hacer . Desde ya que se puede pensar en llevar la producción al sur del río Negro".

¿Qué ciudad y para quiénes?

La tierra urbana se ha convertido en una de las mercancías más preciadas y disputadas por las clases sociales. Para los sectores subalternos, porque es la base material para la reproducción de su subsistencia, mientras que para las clases privilegiadas resulta uno de los soportes más rentables, que les proporciona enormes ganancias a través de las especulaciones y transacciones inmobiliarias (Giaretto, 2010). La toma de tierras es la forma de acceso a la ciudad de los sectores más empobrecidos que refuerza la desigualdad, fenómeno del cual no está exenta la ciudad de General Roca. Roca cuenta con dieciséis asentamientos informales donde residen 2491 familias, mientras que

en el Alto Valle existen 131 asentamientos informales donde reside un estimado de 18.500 familias (TECHO Argentina, 2013).

El tipo de configuración urbana promovida desde la década del noventa de la mano del mercado inmobiliario e impulsada por su inclusión en el PDR como "urbanizaciones especiales", refiere a avanzar con ciudad sobre las tierras productivas bajo el modo de enclaves urbanos autonomizados, barrios cerrados o countries, lo cual se sostiene bajo el argumento de que se trata de un modo de asentamiento que facilita la gestión del municipio, ya que el mismo se desentiende de la gestión al interior de los barrios y estos se consolidan como consorcios parcelarios en un área rural de por sí dispersa y poco uniforme. Por otro lado, cumple con un nivel de ocupación media- baja especificado para dicha zona, con lotes de 600- 800 metros cuadrados para destino residencial. No obstante, como ya se dijo, esto acrecienta la diferenciación física y social entre norte y sur de la ciudad, al igual que genera un incremento de demanda de servicios e infraestructura en zonas no aptas (seguridad, educación, cloacas, servicios, caminos), con sus consecuentes problemas en la gestión municipal de los servicios, configurando en el espacio una "ciudad ineficiente".

Las nuevas configuraciones de lo urbano en el Alto Valle indican una cada vez más marcada mercantilización e incremento especulativo del valor de la tierra y vivienda. La expansión actual de las ciudades adquiere características muy distintas a épocas anteriores, puesto que a los procesos informales de los sectores populares, se agregan estas nuevas modalidades de ocupación residencial: las urbanizaciones cercadas y otras formas de privilegio. El impacto en cuanto a costos sociales, urbanos y ambientales es alto y pone de manifiesto nuevas tensiones por la apropiación de la ciudad: "*La fuerte competencia especulativa entre diversos usos productivos, recreativos, comerciales y habitacionales comienzan a producir un crecimiento desarticulado de las ciudades sobre el periurbano de la planicie del valle, ribera de los ríos Se instalan a costa de la pérdida de la tierra históricamente productiva y de gran valor paisajístico del Alto Valle, ante una permisiva planificación y gestión urbana del suelo, desinformación periodística, ausencia de opinión pública y hasta rupturas en la asignación social del sentido histórico dado al espacio socialmente construido. Por efectos negativos y no deseados de la conurbación de la confluencia, la expansión urbana de las ciudades de la región, queda fuertemente tensionada entre estas urbanizaciones de privilegio, alternativas de oferta social y los asentamientos"* (Nieves Romero en TECHO Argentina, 2013).

Fotos: Diego Rodil- INTA

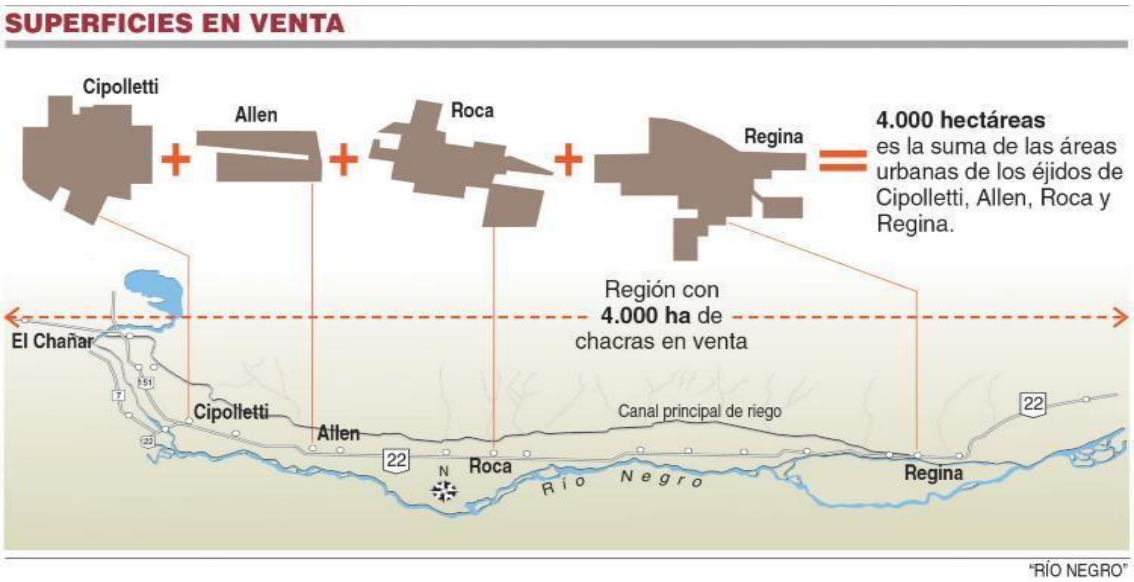
Un escenario regional…

- En Cipolletti, como parte de la explotación demográfica de Neuquén, el costo de la tierra está en un 50 o 60 por ciento más cara que en Roca.

- Se da una onda expansiva del gran Neuquén que tiene como eje de crecimiento la ruta nacional. Hasta Fernandez Oro llega el crecimiento por demanda habitacional. En Allen se está iniciando el proceso de loteo.

- Se visualiza claramente la imagen de un valle productivo en retroceso. Se trata un crecimiento con más ciudad y menos producción agropecuaria.

Un relevamiento realizado por el Diario "Río Negro" por las ciudades de la región el primer semestre del año 2015, arrojó que están a la venta alrededor de 4.000 hectáreas, desde El Chañar hasta Valle Medio, una superficie mayor a los ejidos urbanos de Roca, Cipolletti, Allen y Villa Regina sumados.



Fuente: Diario Río Negro, publicado el lunes 13 de julio de 2015.

Impacto en el sistema de riego

La afectación del sistema de riego del valle es el primer efecto y uno de los más trascendentes de la compra de chacras con fines inmobiliarios. Los consorcios de riego del Alto Valle de Río Negro son los principales perjudicados por los loteos en la zona rural.

En primer lugar, cada vez que se desafectan hectáreas en la zona de chacras estos organismos dejan de percibir una importante cantidad de ingresos que les permiten asegurar la prestación del servicio. Los lotes que no piensan utilizarlo evitan pagarlo y/o se dan de baja en el Consorcio, se "desempadronan".

En segundo lugar, el sistema de riego del Alto Valle requiere un funcionamiento fuertemente coordinado porque un canal puede llegar a abastecer de agua hasta 17 chacras. *"Si un loteo queda en el medio y cierra la comunera, el resto se queda sin riego"*, indica el presidente del Consorcio de Roca. Por cada barrio instalado en zona rural se requiere adecuar la red de canales y acequias para dejar de irrigar dichas hectárea y también la organización y financiación del consorcio.

Por otro lado, actualmente el Consorcio de Riego no tiene poder de policía para sancionar en caso de detectar irregularidades o falta en el pago del canon de riego, a través del cual se financia el sistema.

Otra de las principales consecuencias es el incremento de basura que se arroja a los canales y que perturba la normal provisión de agua a las chacras. La proliferación de residencias urbanas en zona bajo riego incrementa este problema, que ya es grave en los tramos de canales que atraviesan el conglomerado principal.

En definitiva, la infraestructura de riego del Valle fue pensada con una finalidad productiva y no está pensada para abordar estas tensiones urbano- rurales.

"La gran fortaleza del valle, la ventaja comparativa con el mundo, es un río de volumen constante y el riego artificial mejora la potencialidad de las variedades. Estamos en un lugar privilegiado, donde coinciden tierras con potencialidad agrícola y agua ilimitada. Hay una franja de aproximadamente 10 km. entre el río y la meseta a ambas márgenes que es agrícola. Tenemos el potencial de hacer en el valle lo que alguna vez un israelí dijo que es hacer productivas 1 millón de ha. por riego por manto y 3 millones de ha de riego por goteo.

Por otro lado la mayor pérdida del valle es el recurso humano con vocación para la agricultura. Ser productor no es ser inversor, sino tener vocación agrícola." Desarrollador inmobiliario.

El sistema de riego del Alto Valle constituye la infraestructura de regadío más importante del territorio y una de las más importantes del país, compuesta por una red de canales con un desarrollo de 1.977 km. y diques que han evitado inundaciones y escasez. De los casi 2000 km. de canales, 130 km corresponden al canal Principal, 561 kms a secundarios, terciarios y cuaternarios (Canales secundarios 226,8 km, Canales Terciarios 309,4 km, Canales cuaternarios 24,4 km) y 1.286 km a canales comuneros. Por su parte la red de drenaje está conformada por más 500 km de canales colectores y subcolectores. El Canal Grande recorre unos 130 kilómetros desde su origen en el dique Ballester ubicado en Barda del Medio hasta Chichinales. Desde la partida hasta la llegada, el declive es de 105 metros. En definitiva, se trata de un sistema de riego por gravedad que no tiene costo energético. En un contexto internacional en el que la energía es cada vez más cara y seguirá incrementándose, mayor es el valor patrimonial y productivo del sistema. Regar en otras áreas por bombeo es posible pero tiene un costo diferencial muy alto.

La agricultura bajo riego del Alto Valle ha permitido el desarrollo de una red urbano-industrial que se extiende a lo largo de 120.000 km y las hectáreas comprendidas bajo riego alcanzan más de 65.000. Aun así, la superficie bajo riego es tan sólo el 0,6% de la superficie total de la provincia de Río Negro y la mitad de ella (0,3%) corresponde al alto valle irrigado.

Con casi cien años de actividad, pocas inversiones en los últimos ochenta y algunas con pocos réditos, el sistema de riego del Alto Valle se encuentra en un fuerte proceso de deterioro y enormes problemas en su funcionamiento. Entre los principales determinantes de ese proceso debe señalarse la ausencia o insuficiencia de redes de drenaje y una red de distribución de agua de riego con altas ineficiencias de conducción. Por su parte, los canales comuneros, que pertenecen a los productores, se encuentran en estado deficitario de mantenimiento. La elevación de la capa freática y el proceso de salinización de los suelos que se verifica desde hace ya varios años, es consecuencia directa de la inadecuación y falta de mantenimiento de la red de riego.

La gran cantidad de basura urbana en los canales que obstruyen las compuertas y los puentes; las chacras abandonadas que se pierden del sistema; los barrios que aparecen en medio de las tierras productivas; las dificultades en la gestión del sistema de agua de riego por parte de los Consorcios

que manejan y administran el recurso en cada zona; son muchos de los factores que impiden una utilización racional y eficiente del agua para riego en la región.

Las instituciones responsables de la infraestructura y el manejo del riego en la región (Departamento Provincial de Aguas, Consorcios de Riego, Municipios) han mostrado pocas capacidades de coordinación para lograr acuerdos y regulaciones coherentes en relación a la preservación a futuro de este servicio y el avance urbano sobre la zona productiva. La mayoría de las situaciones se resuelven de manera informal y como casos aislados, cuando se trata de un problema que aqueja a la región en su totalidad.

No obstante, no deja de haber esfuerzos por regular la mayor cantidad de situaciones y efectivamente existen regulaciones que norman algunos aspectos de este nuevo fenómeno en expansión, que se aplican más o menos, según los actores involucrados:

¿Qué indican estas regulaciones?

¿Cuáles son los procedimientos pautados para un parcelamiento?

- Cuando una parcela se urbaniza tiene que hacer el desempadronamiento (Res. Nº372/00, 145/08, 112/13 DPA): Baja del Registro de usuarios pagando cien veces el valor del canon.

- Se realiza estudio de impacto sobre el sistema de riego y drenaje y se planifican proyectos de obra para la continuidad del mismo: si queda la misma traza, si se reviste el canal, si se requieren puentes...

- En la práctica, algunos consorcios acuerdan con el desempadronamiento y otros no, por lo cual no implementan esta resolución. Si bien significa un ingreso de dinero inmediato para los consorcios porque el desempadronamiento tiene un costo, el mismo desfinancia el sistema a largo plazo. Hay que mantener igual cantidad de km de canales para menos ha en producción, menos usuarios. El costo de mantenimiento y operativo es cada vez más alto.

- Los que continúan empadronados no pagan el canon.

- Los estudios de impacto sólo se llevan a cabo si el trámite de parcelamiento pasa por el Consorcio de Riego. Si bien es obligatorio, esto a menudo no sucede.

- Como se trata de un sistema solidario, donde los comuneros son mantenidos por los propios productores así como canales de drenaje y canales secundarios, al desaparecer el actor central del sistema, el propio productor, muchas franjas del sistema quedan sin mantenimiento.

El desempadronamiento está establecido para toda la provincia ¿se trata de una política de manejo coherente, que apela a la sustentabilidad del sistema?

Si la zona no es declarada zona urbana no se puede desempadronar. Los loteos que están al sur de la ruta 22, en el caso de la ciudad de General Roca, están en zona rural bajo riego. Ninguno de los barrios que se hicieron sobre Av. Viterbori u otras zonas rurales de la ciudad se desempadronaron. E igualmente, la mayoría no pagan el canon. Algunos hacen uso del agua y otros directamente no la quieren.

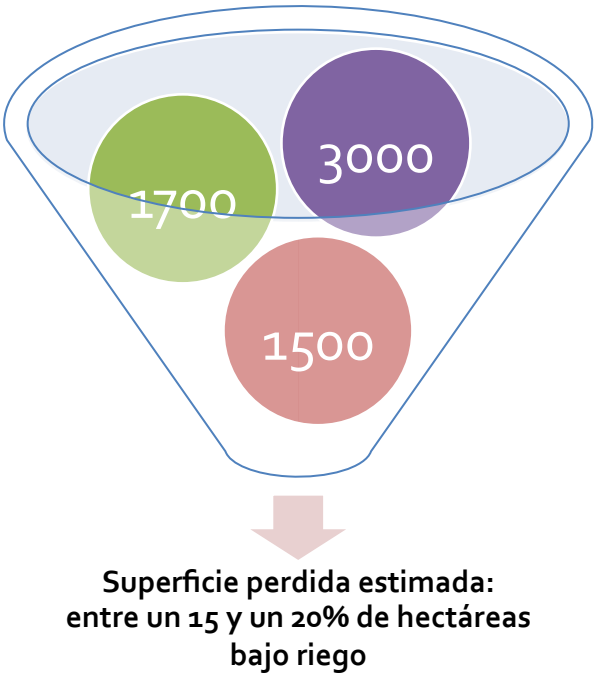
Producción o loteo? ¿manzanas o casas? Algunas percepciones de la situación del sistema de riego…

- Se pierde parte de nuestra identidad. Hasta en el sentido paisajístico.
- Urbanizar tierras rurales significa la perdida de ha sistematizadas, con una infraestructura muy costosa en términos de inversión histórica.
- Agua de riego de muy bajo costo.
- Falta reglamentación, falta control, seguimiento y trabajo conjunto con el municipio. Resulta imprescindible fortalecer la relación Municipio- DPA- Consorcio.
- Cada vez menor eficiencia en el uso del agua. Menos suelo en producción y mayor pérdida de agua. Los canales están dimensionados para el riego de una determinada superficie productiva. Tienen que mantener un tiraje y una altura para dominar. Forzosamente requieren trabajar con dotaciones altas, más allá de lo que se necesita.
- Los barrios cerrados, al contar con consorcio responsable, permiten el mantenimiento del sistema de riego más fácilmente. En un barrio abierto es muy difícil.

Cuadro 26. **Parcelas desempadronadas del sistema, con trámite formal: 2,33 ha semanales o 121,5 ha/año. (Dato 2010- Diciembre 2014) + ha desempadronadas informalmente.**

Consorcio	Superficie Original (ha)	***Sup. perdida estimada (ha)***
Cmte Cordero- Cinco Saltos	3600	***- 1700***
Cipolletti	7000	***- 3000***
Allen- Fernandez Oro	10000	***- 1000 a 2500***
General Roca	13000	***- 2000 a 3000***
Cervantes	4600	***- 1000***
Canales VI y VII	7000	***- 500***
GG, Vª Regina y Chichinales	13000	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento Provincial de Aguas.



Impacto ambiental y conflicto urbano- rural

Ya en el 2008, la Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén, se pronunció públicamente respecto al avance de loteos de urbanización sobre tierras productivas bajo riego y los riesgos de contaminación ambiental, además de otros efectos: *"Hacemos un llamado a la reflexión, considerando la imperiosa necesidad de seguir contando con tierras fértiles sistematizadas y bajo riego con exclusividad para la producción, pudiendo la urbanización proyectarse hacia otras áreas. No queremos que se pierda la posibilidad de un desarrollo equilibrado y el mantenimiento de la identidad productiva de la región valletana con procesos acelerados y desacertados de loteos con altos costos"*. Y continúan alertando: *El origen y crecimiento de los pueblos y ciudades de la región se consolidó en base al desarrollo de los valles agrícolas, no puede ser que ahora la evolución demográfica destruya su propio sustento".*

El avance urbano descontrolado dificulta la certificación de buenas prácticas agrícolas, impide la polinización por efecto de las luces, incrementa la inseguridad y atenta contra la producción primaria, indica la Federación (Diario Río Negro, 2008). En cuanto a las preocupaciones señaladas por los actores entrevistados, se señalan riesgos de contaminación de napas de agua y riesgo de deforestación, ya que es progresiva la tala de las viejas alamedas que oficiaban como cortinas rompevientos de las chacras.

La acumulación de basura urbana obstruyendo los cauces de agua del sistema, la falta de limpieza de los comuneros que estaban previamente a cargo del productor, las restricciones de ruidos, el escaso respeto de los turnados en el uso de agua de riego en los barrios residenciales de zonas rurales, el mayor nivel de inseguridad y la mayor presencia de alumbrado y transporte urbano, son otros factores sobre los que se erigen conflictos de dos usos diferenciales del territorio, en definitiva, de dos modos de vida, la urbana y la rural- productiva.

La existencia continua de luz en medio de las chacras produce la proliferación de plagas, como la carpocapsa. También la arañuela encuentra condiciones propicias para desarrollarse en las plantas que acumulan polvo por el paso constante de vehículos por caminos de tierra. El perjuicios para las producciones lindantes a loteos en torno al uso de agroquímicos y defensa contra heladas es otro aspecto destacado.

***"Las tierras fértiles en el mundo son escasas, y menos con el clima y ríos que caracterizan a nuestra región. Pero aquí, la mezquindad y oportunismo egoísta de algunos permite el lujo de pensar solamente en el presente y el momento de oportunidad para pocos, con la falta de planeamiento de las ciudades y la irracionalidad de quienes están al frente de los gobiernos"*- Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén, Río Negro, 2008.**

Impacto económico y socio- cultural

¿Cómo se garantiza el abastecimiento de alimentos y la soberanía alimentaria de un territorio con menores superficies destinadas a la producción de alimentos?¿Cómo se mejora la rentabilidad de los productores para que continúen produciendo? Así como nos preguntamos ¿qué ciudad y con quiénes? También nos preguntamos ¿Qué producción y quiénes son los actores priorizados para producir?

La salida del sistema de miles de hectáreas bajo riego necesariamente significa menor producción de alimentos, no sólo para el ámbito local, sino también para la región y para el mundo, más en el caso de una economía con perfil exportador. Si en una hectárea de suelos muy buenos pueden cosecharse en promedio unos 10.000 kilos de alimentos, cálculo que varía con los diferentes cultivos, si dejan de producir 1.000 hectáreas y cada una produce 10.000 kilos de alimento por año, estaremos dejando de producir en el valle un total de 10.000.000 de kilos de alimentos por año, se puede estimar.

En el caso de la producción frutícola regional, si se multiplican 1000 hectáreas que dejan de trabajarse por 35.000 kilos promedio que puede producirse por hectárea, se obtiene una merma productiva de 35.000.000 kilos que dejan de entrar al circuito comercial y alimentario. En el caso de la localidad de General Roca, si se estima un ingreso de 9 mil dólares bruto por ha. por 2100 ha. liberadas en los próximos años para urbanización, se obtiene una merma de 19 millones de dólares de ingreso.

En términos estrictamente económicos, no sólo hay que contemplar lo que se deja de generar como ingreso monetario por cada kilogramo menos de fruta producida, sino también los efectos indirectos del fenómeno sobre el comercio y servicios, ya que una reducción en la producción impacta directamente en el uso insumos para esa producción tales como semillas, combustibles, fertilizantes, maquinaria, etc. Es decir, en millones de pesos por año, todos estos factores impactan en la generación de ingreso genuino desde el ámbito productivo.

La producción y comercialización de frutas frescas requiere procesos sofisticados con muy alta demanda de servicios tecnológicos asociados y logística de alta precisión. La infraestructura instalada en la región para dar soporte a las distintas partes de la cadena es muy importante, desde el sistema de riego, el empaque y frío, transporte, etc. A modo de ejemplo y para poder dimensionar el poder de

encadenamiento, eslabonamiento o generación de actividades y alto valor agregado incorporado de la cadena, se presenta en el cuadro 27 un estudio empírico realizado por A. Tapatá (2003) donde se establecen las unidades físicas de trabajo, insumos etc. requeridas para un barco cargado con frutas tomando este como unidad de exportación hacia el mundo de nuestras frutas.

Del cuadro (27) también se desprende el impacto sobre el mercado laboral del retraimiento de la actividad frutícola. La importancia y dependencia de la mano obra intensiva de esta actividad destaca rápidamente la capacidad de generación de empleo, aunque no se cuente con información precisa de los puestos de trabajo en cada una de las etapas. Algunos estiman que por cada dos hectáreas en producción es necesario el empleo de una persona. Otros, 874 jornales cada 1000 ha. (100 veces más que en cereales y oleaginosas). La mano de obra representa el 70% de costo de producción en la fruticultura.

Por su parte, la desvalorización del sistema productivo local conlleva también la eliminación del Valle como mecanismo regulador de precios. Hoy el Alto Valle, de manera indirecta, controla precios de la mercadería que viene de afuera. Esto impacta directamente sobre la soberanía alimentaria de un territorio, que deja de tener control de lo consume, produce y sus costos. Se estima que en el Alto Valle ya se produce sólo el 30% de lo que se consume en frutas y hortalizas y el resto se importa.

Por otra parte, así como nos preguntamos ¿qué ciudad y con quiénes? También nos preguntamos ¿Qué producción y quiénes son los actores priorizados para producir? Las nuevas configuraciones urbano –rurales en el Alto Valle favorecen cada vez más la concentración productiva y comercial, menor existencia de productores en el sistema y mayor monopolio de precios. Lo que está en crisis, planteamos más arriba, es una manera de organización de esta actividad productiva donde las empresas transfieren los riesgos y los requerimientos tecnológicos y de calidad a los productores primarios y trabajadores, y la producción alimentaria es supeditada y subsumida a las fuerzas desiguales del mercado. Entonces, ¿por qué insistir en una producción con pequeños y medianos productores? ¿Cuál es la importancia de sostener estas figuras en las economías regionales? No sólo por factores económicos relacionados a una actividad con mayor inclusión laboral, sino para sostener un régimen de tenencia de la tierra menos desigual, una soberanía alimentaria que permita el control de lo que producimos, cómo lo producimos, con quienes y para quienes, una sostenibilidad ambiental y una preservación cultural e histórica de nuestras identidades.

En los últimos años, el retraimiento de la actividad frutícola queda manifestado en la facilidad con que otras actividades aún más desiguales y expoliadoras de la renta de la tierra logran instalarse en la zona (usos extractivos del suelo) como alternativa. Esto tiene que ver con la puesta en debate de una política de soberanía alimentaria y tenencia de la tierra productiva que en nuestro país no se ha dado de manera profunda. En este esquema el Estado (en su acción y en su inacción, dependiendo los momentos) refuerza las lógicas del mercado (Alvaro, 2013, 2015). Aquí entra en juego la política pública y la instalación de la mirada soberana en agenda de la política agropecuaria.

¿CUANTO HAY DETRÁS DE UN BARCO CON MANZANAS? Valores expresados en unidades físicas	
1. PUESTOS DE TRABAJOS DIRECTOS	
Producción primaria	436
Empaque	300
Empleos portuarios	3
Transporte terrestre.	5
Puestos indirectos estimados para todo el proceso	223
TOTAL	**967**
2. BIENES DE CAPITAL	
Tractores	17
Pulverizadoras	17
Pulverizadoras – herbicidas	17
Niveladoras	17
Acoplados playos.	17
Arados de cincel.	17
Azadas medianas.	51
Rastras de discos.	17
Máscaras de pulverización	34
Horquillas.	17
Bordeadoras.	17
Desbrozadoras.	17
Escaleras de cosecha.	248
Fertilizadoras	17
Guadañas.	51
Tijeras.	10.200
Calefactores.	1700
Tractoelevadores	17
Árboles frutales.	154.439
Equipos de hidroinmersión.	17
Volcadoras de bins.	26
Carretillas hidráulicas.	51
Básculas para camiones.	9
Llenadoras de bins.	77
Balanzas para control de cajones.	26
Tapadoras de cajones.	17
Auto / tractoelevadores.	51
Cabinas para lavado de bins.	9
Mesas y cabinas de preclasificación.	9
Secciones de lavado y tratamiento.	17
Secciones de encerado y secado.	17
Pasarelas elevadas y casillas de control.	9
Sistema de transporte y acumulación de frutas.	2
INSUMOS DE ORIGEN INDUSTRIAL	
Cajones bins.	16.000
Equipo de seguridad de pulverización.	17
Recolectores	299
Alambre. (En km)	2.139
Gasoil. (en lts)	181.818
Químicos y fertilizantes (en kg)	279.539
Químicos y fertilizantes (en lts)	87.076
Puntales	196.791
Postes.	47.059
Torniquetas.	856
Obleas sinclair. (90 por caja)	18.000.000
Tapa de cartón	200.000
Fondo de cartón	200.000
Tapa nylon.	200.000
Bandejas (4 por caja)	800.000
Botón	200.000
Flejes de 19 mm (100 grs x pallets) - En kgs.	408
Papel sulfito blanco (15 grs x caja) - En kgs	3.000
Pallets (1.20x1.10) 42 cajas por pallets	4.762
Hebilla 19 mm (45 grs x pallets). En kgs.	184
Sticker (1 x caja)	200.000
Angulos 1.90 mts (4 x pallets). Cantidad de ángulos.	16.327
Cajas (0.45x1.15 x caja).	230.000
INSUMOS DE ORIGEN AGROPECUARIO	
Producto: manzanas. En kg.	4.140.000

Notas: considerado un barco reefer moderno con capacidad de 4.258 Tn.
Fuente: El poder de la agroindustria- CAFI-IERAL Comahue

-Cuadro 27-

Tamañadoras electrónicas.	2
Etiquetadoras de frutas.	9
Mesas rotativas.	38
Mesas de calificación.	9
Sistema integrado de transporte de cajas.	2
Pegadoras de cajas telescópicas.	3
Abrochadoras manuales de cajas.	3
Sistema de calificación y ventilación.	2

Si bien todavía es incierto el impacto que pueden llegar a producir tanto la ampliación de la ruta 22, (principal vía de circulación de la provincia de Río Negro y Neuquén) y la actividad petrolera, se puede esperar y ya se visualiza un fuerte impulso a la urbanización creciente y desordenada, especulativa, fortaleciendo del rol de las ciudades como proveedoras de servicios e infraestructura en pos del apuntalamiento de esta actividad. Por ello, es importante reflexionar acerca de algunas dinámicas territoriales que estos dos fenómenos o podríamos decir, modelos de infraestructura, pueden generar en el mediano o largo plazo en la región:

Ampliación de la ruta Nacional Nº 22:

- Se amplía la ruta sobre zona productiva.
- Traerá más urbanización. Cambio en la fisonomía de lotes frentistas de la región.
- Mayor fluidez de tránsito y seguridad vial conllevará una mayor expansión del boom demográfico neuquino.
- Crecimiento del área metropolitana con una fuerte concentración en su metrópoli, la ciudad de Neuquén. Se refuerza la idea de ciudad lineal (las ciudades se extienden y desarrollan pegadas a las vías de comunicación) en lugar del modo de asentamiento valletano de "ciudad dispersa". La ruta 22 "va a ser una gran avenida".
- El proyecto alternativo frustrado implicaba una ruta por la barda en tierras mucho más baratas y que permitían valorizar rápidamente el otro extremo de las ciudades e incentivar el crecimiento hacia el norte y no hacia la zona rural. Rodear el valle (San Luis). Hubiera cambiado la orientación de las ciudades. La ruta sobre la barda sur conectaría con Bariloche y revalorizaría rutas provinciales.
- Afectación de canales y desagües.

Actividad Petrolera:

El anuncio sobre el hallazgo de nuevas reservas de petróleo no convencional en la formación de "Vaca Muerta", situada en la provincia de Río Negro y Neuquén, ha convertido al área en depositaria no sólo de expectativas de distinta raigambre sino también de variadas intervenciones en términos de políticas de desarrollo e inversión. El proyecto supone duplicar la producción de hidrocarburos, concretar inversiones y exportaciones y alcanzar el futuro autoabastecimiento en materia de energía fósil. La tarea de extracción es sumamente compleja y requiere de procesos de fracturación hidráulica - fracking.

- Se estima que en los próximos años, el ingreso provendrá más de la energía que de la producción.
- Aumento generalizado de los valores de mercado, fundamentalmente del valor del suelo.
- Competencia por el uso del suelo. Se calcula que la actividad petrolera deja una renta anual por ha. de 100 mil dólares al año a cada productor que alquila su tierra.

- Impulso al desarrollo urbano de la región, sobre la base de inversiones públicas por parte de los tres niveles de gobierno, acompañadas por otras de carácter privado que buscan capitalizar, particularmente en sus ciudades y pueblos, la valorización del suelo. Conversión de suelo rural a urbano, tensión en la convivencia entre actividades rurales y urbanas.

- Cambio en los precios de mercado y en el costo de los insumos. Elevación del costo de vida y cambios en las pautas de consumo. Fuerte incremento de demandas de la población en relación a satisfacción de calidad de vida: vivienda, trabajo, servicios, infraestructura.

- Competencia por la mano de obra. Mano de obra en la actividad hidrocarburífera con un poder adquisitivo superior a la media de la población de los centros urbanos. Escasez de mano de obra a futuro en la actividad productiva.

- Riesgos de contaminación de los recursos suelo y del agua a partir de la explotación de hidrocarburos en la región.

- La mirada de los municipios parece estar configurada en la de este falso "desarrollo", el mito del desarrollo. Y la provincia está ausente. "Los municipios no tienen mirada en lo productivo, están felices de ser petroleros", señalan los productores.

- Para muchos aún no se observa un impacto fuerte pero se sentirá en los próximos años. Por ahora el movimiento es "de paso". En Roca todavía no se habla de perforaciones, en Allen hay cada vez más pozos de extracción de gas no convencional.

- Se espera se instalen empresas en el parque industrial de General Roca. Según Carlos Soria, la ruta 6 sería la nueva ruta petrolera por la reserva en petróleo convencional que hay en su trayecto, desde Cinco Saltos hasta Ing. Huergo y desde el río Negro al río Colorado.

- Región sometida a los vaivenes de la actividad y al manejo geopolítico de reservas y producción, afectando fuertemente las economías nacional, regional y local cuanto menos diversificada sea la estructura energética y productiva.

En la actualidad, gran parte de los países de América Latina atraviesan una etapa caracterizada por la generalización de un modelo extractivo-exportador, basado en la extracción de recursos naturales no renovables, la extensión del monocultivo, la contaminación y la pérdida de biodiversidad (Svampa, 2010). Estos procesos colocan en el centro de disputa la cuestión acerca del territorio y el medioambiente y en la agenda política el debate por lo que se entiende como "desarrollo sustentable".

Retomemos algunos aspectos de lo planteado a lo largo de todo el trabajo para situar correctamente los mismos en la disputa por un modelo de desarrollo regional y nacional. Vimos cómo se encuentra en crisis el modo de organización social de la producción regional por la lógica del capital transnacional, el vínculo entre los eslabones de la cadena y los pequeños y medianos productores como actores principales del ámbito productivo y social. Vimos también como hay una ausencia de pensamiento estratégico de

desarrollo provincial y como microrregión, una visión inexistente como territorio único y debilidad de las políticas de ordenamiento territorial esgrimidas por los distintos municipios. Más que coordinación entre los municipios lo que parece prevalecer es la competencia por el "desarrollo", que se expresa en el crecimiento urbano, en el desarrollo inmobiliario, de servicios y en la captación de renta petrolera. La debilidad de orientación productiva regional y la generación de políticas públicas agropecuarias poco asertivas son parte del escenario común en el Alto Valle, con un estado que actúa de manera fragmentada y equívoca.

Los gobiernos municipales no pueden afrontar el ordenamiento del territorio de manera seria y eficiente y los intentos por mancomunar esfuerzos no parecen tener éxito.

"El principal condicionante respecto al uso de las tierras es la falta de coordinación de los municipios para acordar en conjunto el crecimiento de las ciudades. Hay incapacidad para pensarse como única región, como un único territorio. Debería haberse acordado entre los consejos deliberantes de todas las localidades, pero es imposible porque cada cual tiene su quiosquito/partido al cual responde, intereses particulares. Se requiere para ello madurez institucional y política y eso no existe. Después de años de gestión ya estoy resignada, eso no va a suceder. Como no sucede en ninguna otra institución, deben lealtad a la estructura a la que dependen y eso los condiciona, además de que nadie quiere arriesgar su puesto". Secretaria de Gobierno- Municipio de General Roca.

Los gobiernos provinciales, además de sus debilidades en términos de capacidades para generar políticas orientadoras del desarrollo y a largo plazo, ven limitada su acción por ser un territorio escindido entre dos provincias. Neuquén ha podido hasta ahora sacar más provecho de las circunstancias favorables de crecimiento del Alto Valle entero, no así Río Negro. Las acciones de los diferentes organismos nacionales no están coordinadas entre sí y cuando existe el esfuerzo para hacerlo, las diferencias inter provinciales en términos de capacidades, información disponible y decisiones gubernamentales se interponen obstaculizando todo proceso integral.

Los conflictos que supone una acción articulada de los gobiernos municipales y provinciales en pos de un ordenamiento territorial en el sistema social valletano, no son menores a los que supone la expansión sobre la meseta al sistema ecológico. Es decir, el desafío no es tan sólo afrontar los condicionantes naturales de la región sino también los condicionantes culturales y políticos, que parecen aún más fuertes.

La perspectiva a futuro de la actividad frutícola es compleja. No hay apropiación de la renta de pequeños y medianos productores y no hay recambio generacional. Las regulaciones y el control público en torno a la preservación de los recursos son débiles, así como las políticas de gestión ambiental. También los actores como generadores de demanda y de estrategias alternativas. La pérdida de suelo productivo y de hectáreas sistematizadas bajo riego es altamente significativa (se estiman 10 mil ha perdidas en el sistema valletano). La pérdida de identidad productiva en las poblaciones y del patrimonio histórico asociado a la actividad no puede soslayarse. En los sectores responsables de la toma de decisión prevalece la descoordinación y el interés particular. Los conocimientos y capacidades de articular entre

los diferentes estamentos para la definición de los problemas y búsqueda de soluciones adecuadas son escasas.

Lo señalado hasta el momento nos lleva a preguntarnos si los gobiernos locales, provincial y nacional, el Estado en sentido amplio, tienen intenciones de sostener el modelo productivo tradicional del Valle y su forma social de producción, esto es, basado en propiedades minifundistas de tipo familiar, con productores medianos y pequeños, ligados a la producción frutícola y a otras actividades del agro. Hay indicios en sus políticas de ordenamiento territorial que parecen no apoyar esto. Y ya se señaló que las políticas no pueden comprenderse en forma aislada sino que deben contextualizarse en el marco de cierta visión del desarrollo y proyecto político.

El estado parece avanzar sobre suelos productivos, en un sentido o en otro, pero no sostener el modelo productivo tradicional del Valle. El gobierno local y su sociedad dependen históricamente de la renta generada por la actividad agropecuaria pero no se involucran en el desarrollo de la misma, dejando esta responsabilidad al gobierno provincial y/o nacional. Los consejos deliberantes de estas ciudades chicas suelen moverse al calor de las presiones sociales locales y no hay amparo institucional en otros niveles superiores de gobierno que orienten claramente el desarrollo regional.

Surgen, en dicho contexto, algunos interrogantes que, en parte hemos tratado de problematizar, complejizar en la extensión de este trabajo: ¿Estamos asistiendo a un cambio de modelo de desarrollo regional? ¿Este territorio está siendo pensado como un área proveedora de energía y/o área proveedora de alimentos? ¿Cuáles son los modelos imperante, posibles, alternativos para el desarrollo valletano? ¿Somos "territorios sacrificables" o "áreas de sacrificio" (Svampa, 2010) poniendo bajo el control de las grandes empresas una porción de los bienes naturales presentes en dichos territorios, fundamentalmente de la mano de la actividad extractiva? ¿Qué tipo de ciudades queremos? qué calidad de vida asociada a ello? ¿Qué ruralidad y con quiénes? ¿Qué formas de alimentación queremos para nuestras poblaciones? qué acceso y qué alimento? ¿Qué soberanía nacional ejercemos desde nuestros complejos agroalimentarios?

Los escenarios posibles son disímiles y ciertamente complejos. No obstante, hemos tratado de plasmar en estas líneas la idea de que el crecimiento urbano no es sinónimo de desarrollo y menos de "desarrollo sustentable". Creemos fundamental fomentar la diversificación productiva sobre una matriz económica que contemple el desarrollo armónico de las actividades primarias generadoras de diversas fuentes de energía, como la frutihorticultura.

La consolidación paulatina y continua de políticas públicas consensuadas y coordinadas entre los distintos niveles de gobierno es esencial para generar previsibilidad y para generar una visión de desarrollo compartida a largo plazo, en un territorio con tensiones tan explícitas suscitadas en los últimos años. El territorio valletano requiere de una articulación jerarquizada del sistema polinuclear de poblaciones, que tienda a consolidad sus tejidos y favorezca el desarrollo de parajes urbanos de mediana densidad, con provisión completa de servicios esenciales y equipamientos comunitarios.

Es preciso un fuerte liderazgo del Estado en la conducción de los procesos de urbanización contribuyendo a la preservación y desarrollo del capital frutihortícola del valle irrigado y regulando la expansión especulativa del sector inmobiliario, previendo un equitativo e inclusivo acceso al suelo. La promoción del

desarrollo sostenible de las zonas rurales y de los centros urbanos de menor tamaño es un aspecto que no debe estar ausente de la planificación pública.

La importancia de planificar la transformación se debe a que los cambios de uso del suelo pueden ser irreversibles. El sistema político deberá resolver los conflictos que se presenten entre actores sociales o políticos que difieran en sus valores, intereses y preferencias. Deberá definir y dirimir conflictos en cuanto a qué bienes y servicios producir, de qué modo producirlos, con quiénes, y cómo distribuir los beneficios obtenidos y los costos entre los miembros de la sociedad. ¿Está el estado en condiciones de generar políticas de ordenamiento territorial? Sin duda, tiene serios problemas para hacerlo. Pero desconocer la importancia del sector agropecuario en una región como el Alto Valle es una necedad, y también lo es no advertir los riesgos de tomar decisiones sobre el uso de recursos naturales que no tengan cuidadosamente en cuenta los efectos que se producirían en los próximos años y para futuras generaciones.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno, Estudio introductorio, México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.

Álvarez, María Eugenia; Bercovich, Gabriela Andrea; Herrero Ana Carolina (2014). La Patagonia: cuestiones demográficas de la tierra del fin del mundo. Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia del Neuquén.

Álvaro, María Belén (2015). ¿Crisis de la fruticultura o crisis de un modelo excluyente de hacer fruticultura? http://www.zumbido.com.ar/2015/02/crisis-de-la-fruticultura-o-crisis-de-un-modeloexcluyente-de-hacer-fruticultura/

Berger Peter y Luckmann Thomas (2006). La construcción social de la realidad. Amorrortu editores (1º edición 1967).

Bolman Lee Q.y Deal Terrence E. (1991) Organización y Liderazgo: El Arte De La Decisión. Addison- Wesley Iberoamericana.

Bresser Pereira, Luis Carlos (2009) "El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional." Economía, Vol. 4, Nro. 10. Disponible: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.3.NuevoDesarrollismoYOrtodoxiaConvencional.pdf

Coraggio, J.L. (2008): Seminario Enfoque de Desarrollo Territorial. Documento de trabajo N° 4. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Ediciones INTA

Domini, Santiago; Mauricio, Betina y Zunino, Natalia (2013). Aproximaciones sobre la agricultura familiar diversificada en el Alto Valle de Río Negro en el contexto actual. De la focalización al enfoque territorial. Experiencias de extensión rural en los grandes valles de la norpatagonia, INTA.

EEA (2006), Urban sprawl in Europe — the ignored challenge, Informe nº 10/2006 de la AEMA, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague.

Escobar, Arturo (2005) "El *post-desarrollo* como concepto y práctica social", en Daniel Mato (Coord.), Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización, Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

Giaretto, Mariana (2010). Las tomas de tierras urbanas y las posibilidades de una crisis del régimen de propiedad. Universitas humanística no.70 julio-diciembre de 2010 pp: 133-149, Bogotá – Colombia.

Herrera Soledad, Herrera Silvina (2014). Desequilibrios territoriales en la provincia de río negro: análisis cuantitativo. Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales , Año XVI, Vol. 17 Nº 1, 2014.

INTA (2007). "Enfoque de desarrollo territorial: documento de trabajo nº 1. - 1a ed. Buenos Aires. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

Manzanal, Mabel (2005) "Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en Argentina a partir de 1995", RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural- Santiago de Chile.

Mardsen, T. (1997) “Creando un espacio para la alimentación. Las características del desarrollo agrario reciente”, en Goodman, David and Michael Watts (Editores) Globalising and Food. Agrarian quesitons and global restructuring. Routledge, London and New York.

Martínez-Alier, J. (2005) “Los conflictos ecológico – distributivos y los indicadores de sustentabilidad”, en Rebelión, www.rebelion.org, Ecología social.
Mendez Casariego, Hugo y Pascale Medina, Carla -Coordinación técnica. (2014). Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica. FAO. Santiago, Chile.

Morin, Edgar (2002) “Introducción a una política del hombre.” Gedisa. Barcelona.

Oszlak, Oscar y O`Donnell, Guillermo (1984). “Estado y políticas estatales en Amércia Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Kliksberg, B. y Sulbrandt, J. (comp.): Para investigar la administración pública. Instituto Nacional de Administración Pública.

Paruelo José M, Guerschman Juan P y Verón Santiago R (2005). Expansión agrícola y cambios en el uso del suelo. Facultad de Agronomía, UBA. Ciencia hoy, v oL U M E N 1 5 N º 8 7.

Patrouilleau M, Aranguren C. y Martínez L. (2014)- . “El interés público sobre la tierra y el suelo. Aportes conceptuales, discursivos y normativos para una discusión argentina y sudamericana. Revista Estado y Políticas Públicas Nº 2. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 65-90.

Programa Nacional de Transformaciones Territoriales, Innovación y Gestión del Desarrollo (2013), Documento de Trabajo, Bases del Programa, INTA.

Rodríguez de Tappata, Anahí (2003). Sector Frutihortícola; Estudio 1.EG.33.6; Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL-ONU en Bs As, a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Sachs W. (2008): “Un futuro justo. Recursos limitados y justicia global“. Colección: Encuentro IcariaIntermón Oxfam, Editorial: Icaria, Barcelona, España.

Steimbreger, Norma (2005). Características del proceso de urbanización y redistribución de la población en las provincias de Río Negro y del Neuquén en el período 1991-20011. Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.

Svampa, Maristella (2010). La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes.

TECHO Argentina (2013). Relevamiento Asentamientos Informales.

Urraza, María Soledad, Sheridan, Miguel Mariano y Muñiz, Jorge Alberto (2013). El territorio en Campo Grande. Una aproximación a partir del análisis del uso y cobertura del suelo. Extensionistas en la Agencia de Extensión Rural Cipolletti. EEA Alto Valle. CR Patagonia Norte INTA.

Vapñarsky, César A. y Pantelides, Edith A. (1987). La formación de un área metropolitana en la Patagonia: Población y asentamiento en el Alto Valle. Buenos Aires: CEUR (Centro de Estudios Urbanos y Regionales).

Zunino Natalia (2013). Los inicios de la planificación en una Agencia de Extensión Rural de Inta. De la focalización al enfoque territorial. Experiencias de extensión rural en los grandes valles de la norpatagonia. Compilación Carlos Alemany.

Artículos Periodísticos

2015- "Por la crisis de la fruticultura hay 4.000 ha en venta en la región", Diario Río Negro, publicado el 13 de julio de 2015.

2015- "El fin de la chacra de los viejos", Diario Río Negro, publicado el 27 de julio de 2015.

2014- "Radiografía del negocio de la tierra en Cipolletti". Diario Rio Negro, publicado el 31 Agosto de 2014.

2014- "Desarrollo de Roca: Una mirada al PDR con perspectiva valletana". Columnista Omar Reggiani Arquitecto, publicado el 17 de Diciembre de 2014.

2011- "Urbanizaciones sobre tierras productivas: El discreto encanto de las casitas en las chacras", Fruticultura Sur, publicado el 20 de junio de 2011.

2011- "Hay un "boom" de loteos inmobiliarios en Fernández Oro". Diario Rio Negro, publicado el 2 de enero de 2011.

2010- "Mendoza perdió en 10 años 5 mil ha de tierras productivas". Diario Los Andes, publicado el 28 de noviembre de 2010.

2010- "En Roca, dos emprendimientos con buena infraestructura, Proyectos inmobiliarios mirando al río". Roca Digital, publicado el 20 de noviembre del 2010.

2010- "Loteos rurales y barrios cerrados en Roca, un mercado alambrado". Diario Río Negro, publicado el 9 de Diciembre de 2010.

2008- "Avance descontrolado y contaminación". Diario Río Negro, publicado el 3 de Febrero de 2008.

Páginas web visitadas https://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_de_General_Roca

http://www.generalroca.gov.ar/economia/

http://www.procrear.anses.gob.ar/programa

http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/prensa/index.php?edit_accion=noticia&id_info=140320173152

Leyes, Ordenanzas y Resoluciones

Ley N° 3086 sancionada el 20/03/97/, promulgada el 11/04/97 por decreto N°271, por la legislatura de la Provincia de Río Negro. Ley de Creación y transferencia de parcelas por el Régimen de Consorcio Parcelario.

Ordenanza Nº 2.928/98 del 23 de diciembre de 1998: Delimitación territorial del ejido municipal de General Roca.

Ordenanza N° 3.641/03: se aprueba el Plan Director del Municipio de General Roca.

Ordenanza Nº: 4232/06: Adecuación Del Plan Director Del Municipio De General Roca.- Primera Etapa.

Ordenanza N° 4.513/10, Barrio Pecini

Ordenanza N° 4.588/10 Corredor Viterbori.

Ordenanza Nº: 4675 /2012 del 11 de diciembre de 2012: Modificación de parámetros para área complementaria, área urbana y corredores.

Resolución Municipal N°: 2766/06. Anexo I- Reglamentación Especial para Urbanizaciones Especiales.

Resolución N° 112/2013- Departamento Provincial de Aguas. Desempadronamiento y Canon de Riego y Drenaje.