

# ESCENARIOS FUTUROS PARA LA REGIÓN METROPOLITANA CONFLUENCIA (RMC), EN EL CONTEXTO DE LA EXPLOTACIÓN DE VACA MUERTA Y LA CRISIS DEL CORONAVIRUS<sup>1</sup>



**ADRIANA GIULIANI**

*Doctora en Administración y Política Pública por la Universidad Nacional de Córdoba. Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Universidad de Buenos Aires. Profesora e investigadora en la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue. Directora del proyecto de investigación “El desarrollo territorial de la Norpatagonia y sus escenarios futuros” Facultad de Economía y Administración (FaEA) y CoDirectora del Centro de Estudios e Investigación en Asuntos Cooperativos (CEIAC), ambos de la Universidad Nacional del Comahue.*



**CECILIA BARRERA**

*Arquitecta por la Universidad Nacional de Córdoba y Especialista en Municipio y Desarrollo Territorial por la Universidad Nacional del Comahue. Actualmente cursa la Maestría en Desarrollo Territorial y Urbano de la Universidad Nacional de Quilmes. Se desempeña como Directora Provincial de Planificación de Proyectos Estratégicos en la UPEFE, Organismo del Gobierno de Neuquén. Forma parte de la Región Metropolitana Confluencia (RMC), en representación del gobierno provincial. Es miembro del equipo de investigación “El desarrollo territorial de la Norpatagonia y sus escenarios futuros” de FaEA – UNCo*

## RESUMEN

La Prospectiva es utilizada en la planificación del desarrollo, en tanto propicia la construcción de una visión de futuro dinámica y a largo plazo y genera la posibilidad de identificar las acciones necesarias para convertir esa visión en políticas públicas, a través de programas o proyectos. Involucra dos conceptos centrales: la anticipación, que expresa la idea de observar lo que está por venir y la producción de imágenes de futuro, generalmente mediante el método de construcción de escenarios. Puede entenderse como un proceso intelectual que permite identificar “futuros posibles”, “futuros probables” o “futuros deseables”. Los futuros posibles y probables se construyen a partir de mirar objetivamente lo que ocurre en el presente, de reflexionar sobre la realidad y sus alcances. Los futuros deseables “responden a la proyección subjetiva de los anhelos, temores, deseos e intereses de los actores sociales” (Medina Vasquez, Becerra & Castaño, 2014).

El objetivo del presente artículo es plantear diferentes escenarios para la Región Metropolitana Confluencia, integrada por 12 municipios y las provincias de Neuquén y Río Negro, con la finalidad de abordar en forma conjunta las problemáticas derivadas de la explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, formación geológica localizada en la cuenca Neuquina. Esta experiencia se enmarca a partir de la posibilidad de financiamiento BID con el Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), en el contexto de crisis actual a partir de la pandemia Covid 19 que se transita a nivel mundial.

El trabajo surge del proyecto de investigación “El

Desarrollo Territorial de la Norpatagonia y sus escenarios futuros”. En este marco, una versión de este trabajo se presentó en el V Congreso de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Villa María en octubre 2020; previamente, en 2019, se publicó un artículo en la revista Cuadernos de Investigación – Serie Administración N° 1, que contenía el diagnóstico a partir del cual se construyeron los escenarios del presente trabajo.

*Palabras clave: Prospectiva. Escenarios. Desarrollo Territorial. Norpatagonia. Región Metropolitana Confluencia*

## ABSTRACT

Prospectiva is used in development planning, as it promotes the construction of a dynamic and long-term vision for the future and generates the possibility of identifying the necessary actions to turn that vision into public policies, through programs or projects. It involves two central concepts: anticipation, which expresses the idea of observing what is to come and the production of images of the future, usually through the method of building scenarios. It can be understood as an intellectual process that allows to identify “possible futures”, “likely futures” or “desirable futures”. Possible and probable futures are built on objectively looking at what is happening in the present, reflecting on reality and its scopes. Desirable futures “respond to the subjective projection of the longings, fears, desires and interests of social actors” (Medina Vasquez, Becerra & Castaño, 2014). The objective of this article is to propose different scenarios for the Confluence Metropolitan Region, composed of 12 municipalities and the provinces of Neuquén and

Río Negro, in order to jointly address the problems arising from the exploitation of unconventional hydrocarbons in Vaca Muerta, geological formation located in the Neuquina basin. This experience is part of the possibility of BID funding with the Development Program of Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) and in the context of current crisis from the Covid 19 pandemic that is lived worldwide. The work arises from the research project “The Territorial Development of Norpatagonia and its future scenarios”. In this context, a version of this work was presented at the V Congress of Economic Sciences, National University of Villa María in October 2020; previously, in 2019, an article was published in the journal Cuadernos de Investigación - Serie Administración No. 1, which contained the diagnosis from which the scenarios of this work were built.

*Keywords: Prospective. Scenarios. Territorial Development. Norpatagonia. Confluence Metropolitan Region*

## 1. INTRODUCCIÓN

La Región Metropolitana de la Confluencia (RMC) constituye el sistema de ciudades más importante de la Norpatagonia Argentina y su conformación deriva de las problemáticas territoriales ocasionadas por la explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, formación geológica localizada en la cuenca Neuquina<sup>2</sup>.

Vaca Muerta ha tenido un fuerte impacto en las ciudades, no sólo en cuanto a la dinámica de crecimiento urbano de carácter explosivo, sino también porque ha significado un cambio de paradigma en

Imagen 1 – VACA MUERTA y la Región Metropolitana de la Confluencia



el territorio, a partir del paulatino desplazamiento de la fruticultura, tradicional motor de la economía regional.

La decisión de incrementar la provisión doméstica de energía a partir del gas y el petróleo generados en Vaca Muerta se ha ido materializando con políticas pensadas “desde arriba”, a través de instrumentos emitidos desde los distintos niveles del Estado con estímulos para propiciar oportunidades a operadoras multinacionales.

Espacio, territorio y región son categorías básicas para tener en cuenta en la definición de un proyecto nacional. Ellos no contribuyen conceptos absolutos, neutros, ni desprovistos de contenido; por el contrario, el territorio y la región son expresiones de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella derivan (Montañez Gómez, G. & Delgado Mahecha, O., 1998).

Siguiendo esta línea, nos apoyamos en el marco conceptual del Desarrollo Territorial: para que un territorio se desarrolle es preciso que el beneficio logrado en el crecimiento económico redunde en mejora de la calidad de vida de sus habitantes, presentes y futuros. Engloba la dimensión productiva, social, cultural y ambiental y requiere que las estrategias sean elaboradas a partir de la movilización y la activa participación de los actores territoriales (Albuquerque & Pérez Rossi, 2013).

Los problemas ambientales y sociales se han multiplicado en la Norpatagonia a un grado tal que los paliativos para dar respuesta han quedado muy retrasados y en buena medida se presentan como responsabilidad del Estado: Nacional, Provincial o Municipal, según el caso. Muchas de las manifestaciones relevantes derivan del desequilibrio territorial, ya que los procesos migratorios se aceleran en dirección a los que se muestran como territorios ganadores, en este caso el Alto Valle, especialmente

la Confluencia de los Ríos Neuquén, Limay y Negro (Guliani; Barrera & Martinez Guarino, 2019).

Las ciudades que componen la RMC, entre las que se encuentra Neuquén, capital de la provincia del mismo nombre, crecieron y se consolidaron territorialmente a partir de una aspiración desarrollista de principios del siglo XX, consistente en dar origen al valle irrigado a través de una obra de ingeniería que conformaba una red de canales de riego, propiciando así el desarrollo de la fruticultura. El proyecto

habilitó la configuración de una economía regional con características de arraigo de la población y contribuyó de ese modo a un proceso de construcción identitaria de la región.

La actual crisis del sector frutícola, debido entre otras cuestiones a las dificultades de acceder a un mercado global en una escala competitiva y a la incursión masiva de la explotación de hidrocarburos en la región a partir de la explotación de Vaca Muerta, evidencian las tensiones que se viven actualmente en la región metropolitana.

El avance del sector extractivo y la consecuente dinámica demográfica expansiva fueron modificando el patrón histórico del uso del

suelo, ocasionando una retracción de las tierras de cultivo y, en casos extremos, el abandono de las chacras (Svampa, 2018). Este proceso, potenciado por Vaca Muerta, tuvo significativos impactos en el sistema de ciudades, ocasionando crecientes demandas relativas a la dotación de infraestructura habitacional, sanitaria, educativa y de conectividad, entre otras (Guliani & Barrera, 2019).

En este contexto, los municipios más afectados, en conjunto con ambos gobiernos provinciales (Neuquén y Río Negro) se han propuesto abordar en forma conjunta las problemáticas que derivan de este impacto, hoy fuertemente potenciadas por la pandemia del coronavirus.

**“EL AVANCE DEL SECTOR EXTRACTIVO Y LA CONSECUENTE DINÁMICA DEMOGRÁFICA EXPANSIVA FUERON MODIFICANDO EL PATRÓN HISTÓRICO DEL USO DEL SUELO, OCASIONANDO UNA RETRACCIÓN DE LAS TIERRAS DE CULTIVO Y, EN CASOS EXTREMOS, EL ABANDONO DE LAS CHACRAS (SVAMPA, 2018). ESTE PROCESO, POTENCIADO POR VACA MUERTA, TUVO SIGNIFICATIVOS IMPACTOS EN EL SISTEMA DE CIUDADES, OCASIONANDO CRECIENTES DEMANDAS RELATIVAS A LA DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA HABITACIONAL, SANITARIA, EDUCATIVA Y DE CONECTIVIDAD, ENTRE OTRAS.”**

**GULIANI & BARRERA, 2019**



En el presente trabajo, luego de describir el origen y los desafíos de la asociación de municipios denominada Región Metropolitana de la Confluencia, nos proponemos plantear los diferentes escenarios prospectivos a los que se enfrenta.

## 2. CONFORMACIÓN DE LA RMC

Hacia fines del 2016 y ante la posibilidad de financiamiento del DAMI 2<sup>3</sup>, inicia un proceso de trabajo participativo que involucra a dos gobiernos provinciales y 12 Municipios. Acuerdan identificarse como la Región Metropolitana Confluencia (RMC), integrada por las unidades ejecutoras provinciales, Unidad de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo (UPEFE) por Neuquén y Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo (UPCEFE) por Río Negro, las áreas de planificación provinciales, Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) por Neuquén y Secretaría de Proyectos Especiales y Enlace con el Consejo Federal de Inversiones (CFI), por Río Negro, los municipios neuquinos de Senillosa, Plottier, Neuquén, Centenario, Vista Alegre y San Patricio del Chañar y los municipios rionegrinos de Campo Grande, Contralmirante Cordero, Cinco Saltos, Cipolletti, Fernández Oro y Allen.

Durante el período de 2017 y principios del 2018 se trabajó en instancias participativas entre los doce municipios y las dos provincias en la definición de una priorización de proyectos a plantear en forma conjunta, en el marco del financiamiento.

A partir de diversos talleres e instancias de trabajo, la RMC acuerda generar estudios y una agenda

conjunta en base a cinco ejes estratégicos:

1. AMBIENTAL
2. LOGÍSTICO PRODUCTIVO
3. MOVILIDAD Y TRANSPORTE METROPOLITANO
4. INFRAESTRUCTURA VIAL Y FERROVIARIA
5. INSTITUCIONAL

Desde el eje ambiental se prioriza la generación de acciones, propuestas y acuerdos conjuntos que hagan hincapié en la preservación del valle irrigado y la reducción de la contaminación de la cuenca hídrica.

En cuanto al eje logístico productivo, el enfoque está puesto en el fortalecimiento de Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) y demás emprendimientos, con la expectativa de consolidar un proceso de elaboración de productos de carácter endógeno. Se propone también abordar estrategias que contribuyan a una sistematización de los parques logísticos e industriales dentro de la RMC, con la finalidad de generar complementariedades entre los municipios.

El crecimiento disperso y de carácter explosivo, sumado al incremento del transporte de carga relacionado a la logística que demanda la actividad extractiva, hace que la movilidad urbana e interurbana dentro de la RMC se convierta en un verdadero caos. En este sentido, con el tercer eje priorizado la propuesta es elaborar un plan de movilidad

metropolitana que incorpore propuestas para un transporte público regional y el ordenamiento del transporte logístico y de carga a partir de las diversas actividades que se desarrollen en la región.

El cuarto eje tiene que ver con las mejoras necesarias en cuanto a la infraestructura vial y ferroviaria, dentro de la dinámica metropolitana, necesarias para el mejoramiento del sistema de movilidad en su conjunto.

La priorización del eje institucional tiene que ver con la necesidad de generar acuerdos, convenios mutuos y definir políticas públicas conjuntas, desde un abordaje regional. En este sentido, se percibe la necesidad de avanzar en un proceso de consolidación institucional de la RMC hacia una propuesta de gobernanza regional.

Institucionalmente se organizaron dos mesas de trabajo:

- MESA DE ACUERDOS METROPOLITANOS, MAM: Conformada como la mesa política de la RMC, cuenta con la representación de los doce intendentes y los funcionarios provinciales de UPEFE – UPCEFE, COPADE y Secretaría de Proyectos Especiales y Enlace con CFI. El objetivo de esta mesa es generar una agenda metropolitana, más allá del financiamiento DAMI, propiciar los acuerdos interjurisdiccionales entre las partes y validar el proceso de trabajo de la mesa técnica (Mesa Ejecutiva).

- MESA EJECUTIVA, ME: integrada por los representantes técnicos de cada una de las partes, asignados por decreto de cada intendente y resolución de los funcionarios provinciales respectivamente. El propósito de esta mesa es trabajar y generar los acuerdos necesarios para la elaboración de cada uno de los proyectos priorizados dentro del financiamiento DAMI, como así también en los temas definidos por la Mesa MAM a llevar adelante dentro de una agenda metropolitana.

El DAMI 2 abrió una nueva etapa en los procesos participativos e interjurisdiccionales de la región metropolitana. Es de destacar que dentro de las áreas metropolitanas involucradas en el programa, es la única conformada por dos jurisdicciones provinciales, que a su vez se encuentran gestionando conjuntamente el proceso. También se destaca que es la única reconocida como región y todo lo que implica reconocerse como tal; asimismo, involucra a las ciudades con sus áreas rurales y productivas dentro del proceso. Esto de algún modo se ve reflejado en los ejes estratégicos de trabajo acordados y abordados dentro del DAMI 2, que incluyen las problemáticas urbanas, el desarrollo productivo regional y la preservación del valle irrigado.

En el desarrollo de la MAM y la ME, se supo comprender que para perdurar en el tiempo era necesario también involucrar a los Concejos Deliberantes (no era requisito del programa). Si bien el objetivo hasta la fecha no se ha alcanzado en forma completa, se está intentando trabajar en esta dirección

y se ha logrado trascender un cambio de gobierno que significó renovaciones de dirigentes de la mayoría de los municipios y organismos involucrados.

En los acuerdos para la obtención del financiamiento se priorizó la generación de planes y estudios a escala de la región metropolitana, con la intención de contar con una documentación base a nivel regional y de ese modo dar una continuidad al proceso iniciado.

**“LA PRIORIZACIÓN DEL EJE INSTITUCIONAL TIENE QUE VER CON LA NECESIDAD DE GENERAR ACUERDOS, CONVENIOS MUTUOS Y DEFINIR POLÍTICAS PÚBLICAS CONJUNTAS, DESDE UN ABORDAJE REGIONAL. EN ESTE SENTIDO, SE PERCIBE LA NECESIDAD DE AVANZAR EN UN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LA RMC HACIA UNA PROPUESTA DE GOBERNANZA REGIONAL.”**

Si bien está claro que el abordaje responde a problemáticas coyunturales, con una mirada anclada en el corto plazo, de algún modo es el ejercicio de ciudadanía compartida y la oportunidad de asumirse como región lo que puede significar un salto cualitativo.

El desafío seguramente radique en proponer un horizonte en forma conjunta y participativa, un escenario deseado, en el que se puedan identificar las dimensiones estratégicas del desarrollo, incorporando la visión del mediano y largo plazo con el objeto de diagramar acciones concretas para la coyuntura.

### 3. ESCENARIOS FUTUROS

La Prospectiva es utilizada en la planificación del desarrollo, en tanto propicia la construcción conjunta de una visión de futuro dinámica y a largo plazo y genera la posibilidad de identificar las acciones necesarias para convertir esa visión en políticas públicas, a través de programas o proyectos. Por otra parte, facilita la reflexión sobre la interdependencia entre todas las dimensiones del desarrollo de los territorios, como un proceso que engloba aspectos tanto cuantitativos como cualitativos (Medina Vasquez, Becerra & Castaño, 2014) en (Guliani; Barrera & Martínez Guarino, 2019).

Proceder prospectivamente implica involucrar dos conceptos centrales: la anticipación, que expresa la idea de observar lo que está por venir y la producción de imágenes de futuro, generalmente mediante el método de construcción de escenarios. Puede entenderse como un proceso intelectual que permite identificar “futuros posibles”, “futuros probables” o “futuros deseables”. Los futuros posibles y probables se construyen a partir de mirar objetivamente lo que ocurre en el presente, de reflexionar sobre la realidad y sus alcances.

Los futuros deseables “responden a la proyección subjetiva de los anhelos, temores, deseos e intereses de los actores sociales” (Medina Vasquez, Becerra & Castaño, 2014). Por consiguiente, la prospectiva no se limita a pronosticar los hechos más probables; se trata de una acción abierta que diseña múltiples caminos hacia el futuro, en los que se expresan en forma tangible las derivaciones de las decisiones que se toman hoy.

Construir escenarios es un ejercicio que lleva a alejarse imaginariamente del presente para divisar el escenario deseado. Y desde allí, regresar en una ida y vuelta contemplando el corto y el mediano plazo, para profundizar ya no sobre qué se quiere, sino sobre cómo se logra. De esa manera, el futuro se convierte en una poderosa palanca para tomar decisiones en el presente.

¿Cuáles son algunos de los beneficios de construir el escenario que deseamos?

Evitar improvisaciones propias de cuando se corre detrás de los problemas.

Encender las alertas sobre las amenazas, sobre el daño ambiental y, en especial, sobre el daño social.

Identificar mejor los proyectos y las acciones inmediatas que permitan redistribuir los frutos del crecimiento.

A partir de nuestras investigaciones sobre la Norpatagonia y el trabajo realizado en el proceso de armado de la RMC, con el sustento teórico de la visión prospectiva, identificamos cuatro escenarios futuros para la RMC, que se exponen a continuación:

**1. ESCENARIO TENDENCIAL:** Atravesado por la pandemia del coronavirus, en este escenario se visualiza el recrudescimiento de problemáticas urbano-territoriales que se venían desarrollando a un ritmo acelerado en la Región Metropolitana, en el marco de la actividad de Vaca Muerta.

El programa DAMI, con la continuidad de los recortes por parte de Nación debido a la necesidad de reasignar fondos a la emergencia sanitaria a raíz de la pandemia, llega disminuido y con muchas demoras en los procesos de ejecución. La pandemia vuelca la mirada hacia el interior de cada localidad, en un intento de abordar las problemáticas sanitarias emergentes y concretar medidas de distanciamiento social que sean aceptadas por la ciudadanía. Las medidas propuestas por las distintas jurisdicciones en ocasiones se contradicen entre sí, lo cual genera descontento social dado que las necesidades de movilidad, trabajo y abastecimiento se desarrollan dentro del conjunto regional.

Continúan las manifestaciones sociales “anti cuarentena” y el no cumplimiento de las medidas establecidas por cada uno de los gobiernos locales, que provoca un aumento acelerado de contagios de Covid 19, llevando a colapsar los sistemas de salud de ambas provincias dentro de la Región Metropolitana. La espera ansiosa de completar la vacunación parece ser la respuesta a todo.

De tal manera, los aspectos más salientes de este escenario serían los siguientes:

- Aumento en las dificultades de acceso al hábitat vinculado con la falta de empleo formal y las bajas dentro de la actividad hidrocarburífera sumado a las restricciones dentro del contexto de la pandemia, lo cual se refleja en una profundización de la pobreza y la desigualdad.
- Municipios y Provincias de la RMC no logran fijar una agenda conjunta que contribuya a

la consolidación del proceso colectivo surgido a partir del DAMI.

- Los recortes y demoras del programa generan descontento y frustración en las mesas de trabajo MAM y ME de la RMC, las cuales van discontinuando las reuniones y perdiendo el apoyo político de las partes.

- Conflictos en las escuelas de la región metropolitana en 2021 debido a las altas tasas de contagio, sumado a la falta de planificación en este aspecto, que deriva en la continuidad de clases por zoom y plataformas virtuales según la predisposición de cada docente, sin responder a una estrategia educativa conjunta. Esto contribuye a un desgaste de los alumnos que, sin fruto alguno dentro de los procesos de aprendizaje, van mermando la participación. Por otro lado, el alumnado que no cuenta con los medios informáticos y conexión a internet necesarios para el desarrollo de las actividades escolares, ve negado su derecho de acceso a la educación.

- En 2022, el ciclo lectivo se desarrollaría con serias dificultades sanitarias, con serios problemas en cuanto al cumplimiento de los protocolos de distanciamiento social.

- Hacia 2025 se percibe un horizonte en el que los niveles de alfabetización serán críticos, con un sistema educativo que apuesta a poder volver a la situación “normal”, identificada como la anterior a la pandemia, y que a 5 años de esta crisis no lo ha logrado, ni ha abordado un plan “B”.

- La crisis política se agudiza, se percibe un mayor deterioro de la democracia, más ingobernabilidad.

- En cuanto a las actividades económicas, este escenario mantiene la tendencia a la baja de la explotación de Vaca Muerta, debido a la continuidad de la caída de precios del barril de petróleo

a nivel global. La menor rentabilidad desalienta las inversiones, a pesar de las expectativas de los gobiernos nacionales y provinciales.

- Hacia 2025 el sector frutícola podría cesar su producción debido a la persistencia de la crisis, con gestiones que no logran abordar un plan de reactivación productiva apropiado. La pérdida del valle irrigado en las localidades de Allen, Fernández Oro, Centenario, Vista Alegre, Cinco Saltos y Contralmirante Cordero podría ser casi total, quedando vestigios de la actividad productiva en San Patricio del Chañar y Campo Grande, con muchas dificultades de sostenimiento dado

el avance de los procesos especulativos de la región. En estas condiciones se dificultaría el acceso a los alimentos para los habitantes de la Región Metropolitana, dado que los mismos son provistos desde otras provincias, con costos cada vez más altos. Por otra parte, el debilitamiento de la economía regional tendría severas repercusiones en el empleo.

- En lo macroeconómico, se reflejaría en presupuestos públicos deficitarios, restricción externa, inflación y endeudamiento creciente.

- Desde el punto de vista social, los problemas se

agudizan: aumentos del nivel general de precios, con la consecuente pérdida del poder adquisitivo y sus consecuencias en el consumo, la producción y el trabajo; crisis en educación y salud; creciente exposición a situaciones perjudiciales como la adicción al juego, a las drogas o al alcohol, problemáticas frecuentes en el mundo del trabajo petrolero. Crecimiento demográfico desordenado, basado en migrantes de otras partes del país y del exterior, que impacta sobre los servicios, la vivienda y sobre la calidad de vida en general.

El eje de este escenario es la riqueza de Vaca Muerta, basada en un recurso no renovable, sin garantías de sustentabilidad y la expectativa consiste en que, una vez superada la pandemia, todo tendería a volver a ser como antes.

**“LA PANDEMIA VUELCA LA MIRADA HACIA EL INTERIOR DE CADA LOCALIDAD, EN UN INTENTO DE ABORDAR LAS PROBLEMÁTICAS SANITARIAS EMERGENTES Y CONCRETAR MEDIDAS DE DISTANCIAMIENTO SOCIAL QUE SEAN ACEPTADAS POR LA CIUDADANÍA. LAS MEDIDAS PROPUESTAS POR LAS DISTINTAS JURISDICCIONES EN OCASIONES SE CONTRADICEN ENTRE SÍ, LO CUAL GENERA DESCONTENTO SOCIAL DADO QUE LAS NECESIDADES DE MOVILIDAD, TRABAJO Y ABASTECIMIENTO SE DESARROLLAN DENTRO DEL CONJUNTO REGIONAL.”**

En definitiva, se trata de un escenario de equilibrios inestables, lo que significa que, tarde o temprano, habrá de virar hacia un escenario caótico o de colapso.

**2. ESCENARIO DE COLAPSO:** Se define como un escenario caótico, de agravamiento del escenario tendencial, ante la posibilidad de derivar en un proceso sin planificación, contradictorio, con gestiones de gobierno centradas en la coyuntura y marcadas por los tiempos electorales.

En este escenario se distinguen gestiones de gobierno centradas en la coyuntura, debilitando la RMC y causando conflictos entre los actores institucionales, como así también el retiro del Programa DAMI para la región y la pérdida del financiamiento.

Sumado a esto, la crisis a nivel global desencadenada a partir de la pandemia Covid 19 impulsa a las grandes corporaciones, urgidas en recuperarse económicamente, a intensificar la explotación de Vaca Muerta, con mayores impactos en el territorio. El restablecimiento de los procesos migratorios hacia la RMC que esta nueva etapa trae aparejados incluye movimiento, circulación e intercambio poblacional con altos índices de contagio.

En este contexto se identifican las siguientes características:

- Profundización de la pobreza y desigualdad, sumada a un proceso de crecimiento poblacional de carácter explosivo con serias dificultades de acceso al hábitat, hacinamiento y serios problemas en la salud de la población.
- Municipios y Provincias de la RMC en conflicto, situación que se agrava por la ausencia del financiamiento DAMI y la crisis sanitaria de la región en su conjunto, poniendo en evidencia las dificultades de la gestión compartida. Se disuelven las mesas de trabajo MAM y ME, y cada municipio actúa independientemente.
- Mayores conflictos en las escuelas de la Región

Metropolitana en 2021 debido a las altas tasas de contagio; por otra parte, dada la falta de planificación educativa no se cuenta con la posibilidad de cursado virtual. Se suspende el ciclo lectivo por este período.

- En 2022, el ciclo lectivo se desarrolla con serias dificultades sanitarias, continúan las altas tasas de contagio y se incrementa la mortalidad infantil en el contexto de la pandemia.
- Hacia 2025 la situación es crítica y caótica, teniendo en cuenta la mayor demanda escolar ante el incremento poblacional producto de la profundización de la actividad extractiva. Se evidencia falta de mantenimiento en las instalaciones y dificultades en la continuidad del cursado debido a reiterados reclamos salariales por parte de los equipos docentes.

**"ESTE ESCENARIO SI BIEN LAS PROVINCIAS SUPIERON COMPRENDER LA NECESIDAD DE UN ABORDAJE REGIONAL EN EL TERRITORIO, EL MISMO SE DESARROLLA SIN LA PARTICIPACIÓN E INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES QUE COEXISTEN DENTRO DE LA RMC, LO CUAL SE PONE EN EVIDENCIA CON LA FALTA DE POLÍTICAS A ESCALA LOCAL."**

- El sistema de salud colapsa a partir de mediados del 2021. La crisis sanitaria acrecienta las tasas de mortalidad de la población. Hacia el 2025 el sistema de salud continúa colapsado, sumado a la falta de mantenimiento y poco personal disponible, las salas de atención se encuentran hacinadas dado el incremento poblacional de la región y la ausencia de inversiones en la infraestructura sanitaria.

- En cuanto a las actividades económicas, la explotación de Vaca Muerta se presenta como la principal estrategia de desarrollo, aunque impregnada de la lógica del mercado, que contempla como principal objetivo la maximización de beneficios, sin mayores consideraciones sobre el daño ambiental y social. Los gobiernos de las distintas jurisdicciones actúan como acompañantes en esta dinámica, al priorizar la reactivación de la economía regional.
- Hacia 2025 no quedan vestigios del sector frutícola, la pérdida del valle irrigado es total y se suma el avance de las manchas urbanas de las ciudades de la RMC, en el marco de un marcado proceso especulativo. La RMC pierde la capacidad de generar los alimentos para la población que la habita, debiendo ser importados de otras

regiones, lo cual acrecienta considerablemente el costo de vida y pone en evidencia las serias desigualdades socio-territoriales.

- Al igual que el escenario anterior, el eje de este escenario es la riqueza de Vaca Muerta, basada en un recurso no renovable, sin garantías de sustentabilidad, con total falta de gestión y control.

**3. ESCENARIO DE REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL:** Se define a partir de las dificultades y diferencias entre municipios y provincias en los procesos de gestión de la RMC, problemática que se acrecienta al no concretarse el financiamiento DAMI en la región. Nación reasigna los fondos del programa al tratamiento de la crisis sanitaria que se vive en el país. Los Municipios se desentenden de las mesas de trabajo de la RMC, siendo las provincias las que toman la posta, centralizando la atención y estableciendo algunos criterios de convivencia.

Se establecen pautas de distanciamiento social a escala metropolitana a fin de minimizar los riesgos de contagio; no todos los municipios están de acuerdo con estas pautas y así lo transmiten a la población local, lo cual propicia el surgimiento de manifestaciones “anti cuarentena”.

Las provincias propician el desarrollo de grandes obras de infraestructura a nivel regional como autopistas, aeropuertos, carreteras, entre otras, buscando propiciar el desarrollo de la actividad hidrocarburífera a través de la mejora de los servicios, aunque con déficit en la atención de las problemáticas del territorio.

En este marco se identifican las siguientes características:

- Persisten las dificultades en el acceso al hábitat y el incremento de las desigualdades sociales dentro de la región. Ambas provincias intentan desarrollar e implementar programas de “asistencia”, que llegan al territorio a destiempo y no alcanzan a minimizar el problema. Por su parte, el avance de procesos especulativos en torno al suelo, propiciados en la región por la ausencia de políticas públicas a escala local, contribuye a incrementar aceleradamente las desigualdades socio territoriales.
- En 2021 las clases se dictan con estrictos protocolos, en modalidad presencial y virtual a partir

del incremento de casos de contagio en la región. No se logra una planificación educativa conjunta entre ambas provincias y Nación, sólo se lleva adelante un acuerdo respecto a la modalidad de cursado en relación a la situación pandémica.

- Para el 2025 los riesgos de contagio se encuentran minimizados dada la alta tasa de vacunación de la población, por lo que el sistema educativo de cada provincia intenta volver a la misma situación previa a la pandemia. Se encuentran con altas tasas de alfabetización en la población joven dificultades en cuanto a los niveles académicos que no resultan accesibles para la población estudiantil. Surgen reiterados reclamos salariales y de mejoras de las instalaciones educativas.

- El sistema de salud, si bien ha llegado a una situación crítica, hacia fines del 2022 logra ir estabilizando su capacidad de atención y servicio. Se presentan reiterados reclamos salariales que no son atendidos, incrementando conflictos y cortes de ruta.

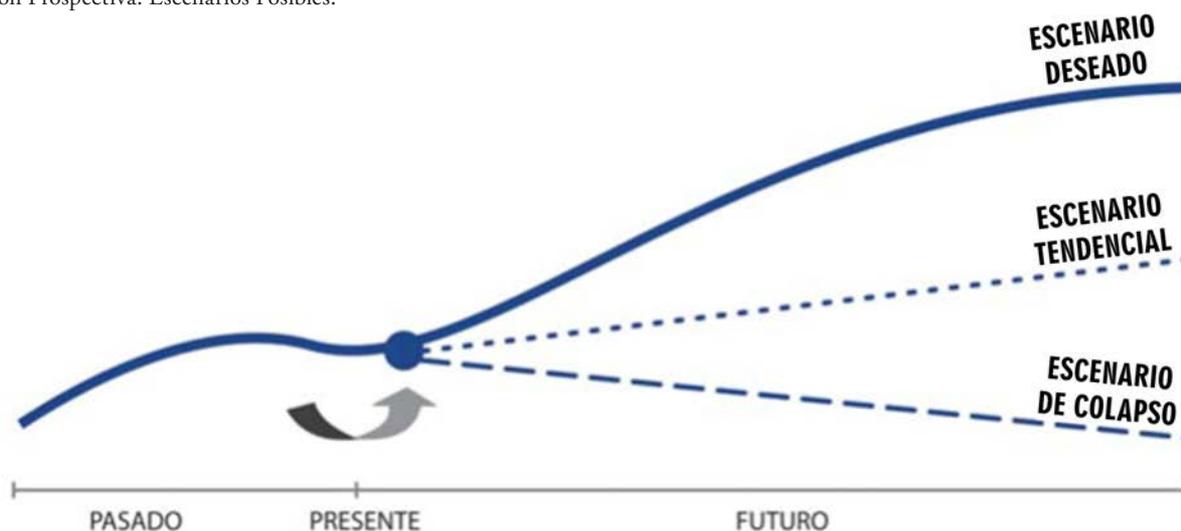
- Con respecto a lo económico, desde los gobiernos provinciales se promueve el desarrollo de las actividades de explotación de gas y petróleo, acompañadas con inversiones de infraestructura y servicios para la región. Esto genera un incremento del endeudamiento de las administraciones provinciales y dificultades en la gestión de los recursos.

En este escenario si bien las provincias supieron comprender la necesidad de un abordaje regional en el territorio, el mismo se desarrolla sin la participación e involucramiento de los actores que coexisten dentro de la RMC, lo cual se pone en evidencia con la falta de políticas a escala local.

**4. ESCENARIO DE CONSTRUCCIÓN COLECTIVA:** Se define como el escenario deseado en un proceso de construcción colectiva, acordado entre los principales actores que forman parte de la RMC. Las principales características de este escenario podrían ser las siguientes:

- Las mesas MAM y ME logran trascender el programa DAMI, estableciendo una agenda de trabajo conjunta que propicia la construcción de acuerdos entre los municipios para la resolución de problemas.
- La RMC propone dentro de su agenda de tra-

Visión Prospectiva. Escenarios Posibles.



Fuente: Elaboración propia. Año: 2018

bajo una planificación con acciones concretas en el mediano y largo plazo, a partir de un proceso participativo con la ciudadanía y las instituciones, cuya principal finalidad es definir un escenario deseado para el 2030. Este proceso de construcción colectiva parte de la idea de pensar en forma conjunta cómo es la Región Metropolitana de la Confluencia que queremos, definiendo las ideas fuerza orientadoras del proceso, a partir de una visión prospectiva en sus cuatro dimensiones: económico-productiva, social-cultural, territorial-ambiental e institucional.

- Si bien el financiamiento del programa DAMI llega parcialmente y con demoras a la RMC, dada la reasignación de partidas en el marco del coronavirus, municipios y provincias logran reorganizarse y establecer una agenda de trabajo que trasciende el propio programa.
- Municipios y Provincias logran llevar adelante una gestión conjunta de la pandemia, a pesar de los críticos niveles alcanzados en el conglomerado urbano de mayor población de la Norpatagonia. Se definen protocolos de distanciamiento social a escala de la RMC, con habilitaciones progresivas en la medida que se va reduciendo la curva de contagios. Estas medidas tienen buena aceptación en la ciudadanía de la región metropolitana, dada la claridad del mensaje y la inexistencia de contradicciones entre las localidades.
- En el 2021 las clases se dictan con estrictos protocolos, debido a la continuidad de los altos

riesgos de contagio de Covid 19; de todos modos, las provincias y Nación trabajan conjuntamente en una planificación educativa para todos los ciclos con un carácter más inclusivo. En este sentido, se acuerda desarrollar el ciclo lectivo con un proyecto educativo de modalidad semipresencial, dentro del cual se contempla que las instituciones educativas estén a disposición con el material necesario y la disponibilidad de internet para aquellos estudiantes que no cuenten con los medios. En paralelo se trabaja en un proyecto educativo a largo plazo que plantea la reformulación de los programas y las modalidades, buscando garantizar el acceso a la educación a toda la ciudadanía y promoviendo a su vez procesos de investigación en todos los niveles.

- Los ámbitos de sociabilización de la ciudadanía en todas las edades se proponen en los espacios públicos recreativos, para lo cual es necesario reformular los usos de los espacios existentes e implementar nuevos espacios que fomenten la vida urbana en sociedad.
- En el 2025 el nuevo proyecto educativo comienza a evidenciar los primeros resultados y los espacios públicos dentro de los barrios predisponen la situación del encuentro y la vida en comunidad, garantizando el derecho a la ciudad.
- En lo económico productivo la renta derivada de los recursos naturales, particularmente de los que se agotan, comienza a aplicarse a la diversificación productiva y al desarrollo de fuen-

tes de energía renovables. La agenda conjunta y dentro de la definición de ideas fuerza promueve estrategias de asociativismo, el desarrollo de una economía social a fin de propiciar una industria agroalimentaria de calidad con miras a lograr el autoabastecimiento de la región metropolitana. Se promueve el turismo y demás sectores que generan trabajo genuino y se estimula el conocimiento científico-tecnológico que respalde las acciones.

- En lo social-cultural, se implementan políticas redistributivas a fin de subsanar las inequidades, se controlan las marcadas diferencias salariales, la deserción escolar, las contingencias laborales. Se profundizan los esfuerzos no sólo para cubrir las necesidades básicas en cuanto a vivienda, educación, salud, sino además para implementar capacitaciones con orientación productiva. Se extiende el deporte, la recreación, el arte y la cultura, como redes de contención e integración para la niñez y la adolescencia. Se definen políticas de género, que resguarden los derechos de las minorías y de los pueblos originarios. Se planifican los efectos del crecimiento demográfico, considerando que las corrientes migratorias serán cada vez más fluidas.
- Desde el punto de vista territorial-ambiental las ideas fuerza se encuentran orientadas a superar los desequilibrios, de manera de generar políticas de acceso al hábitat que permitan el ejercicio de ciudadanía. Se genera un trabajo conjunto para resolver y planificar las cuestiones de conectividad y las telecomunicaciones en una escala regional, incorporando la movilidad sustentable a través de una red de bicisendas y ciclovías con acceso a las áreas centrales y vinculadas a su vez con los espacios públicos de esparcimiento y recreativos a escala regional.

En definitiva, el escenario sustentable es el escenario deseado, el ideal, aquel que la sociedad anhela y al que se tiende con políticas públicas consensuadas y adecuadas.

### 5. ALGUNAS CONCLUSIONES

A las problemáticas y conflictos territoriales que se acentuaron e incrementaron en los últimos años a un ritmo acelerado a partir de la explotación de Vaca Muerta, se suma desde 2020 el impacto de la crisis global por el coronavirus.

La pandemia del Covid 19 impactó en sólo cuestión de semanas en el mundo entero, generando una crisis global cuyo desenlace es hoy desconocido. De esta crisis es probable que surjan nuevos paradigmas, entre los cuales podrían surgir nuevos valores, partiendo de la base que, a partir de la crisis, surge una oportunidad.

En este sentido la oportunidad de la RMC es pensarse como territorio, en un proceso de construcción identitaria dentro del cual el trabajo con escenarios ya sea en el corto, mediano o largo plazo, supone manejar las incertidumbres de lo desconocido en pos de un proyecto común, un escenario deseado de cómo se quiere consolidar y vivenciar la región metropolitana.

Se trata de un ejercicio de construcción social en plena práctica de ciudadanía compartida, con la oportunidad de comprenderse como región, que posibilite establecer una organización espacial, teniendo en cuenta las características ambientales y culturales del territorio y la ciudadanía en su conjunto, con sus aspiraciones y deseos futuros.

El proceso iniciado en 2017 por los municipios que conforman la RMC, en conjunto con los gobiernos provinciales de Río Negro y Neuquén se presenta como un valorable intento de articulación. Es destacable el esfuerzo por lograr la construcción de acuerdos y la predisposición de los distintos referentes para aunar fuerzas, en función de la resolución de problemas comunes que afectan a todo el territorio, con mayor énfasis a partir del fenómeno “Vaca Muerta”.

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

## NOTAS

1. Una versión de este trabajo fue presentada en el V Congreso de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Villa María, realizado en forma virtual entre el 7 y el 9 de octubre de 2020. Previamente, en 2019, publicamos un artículo en la revista Cuadernos de Investigación – Serie Administración N°1, que contenía el diagnóstico que nos permitió construir los escenarios que aquí se comparten (Giuliani, Barrera, 2019).

2. La denominación “no convencional” se refiere a la necesidad de generar artificialmente las condiciones para hacer fluir los hidrocarburos alojados en la roca generadora o roca madre de los reservorios. Los más comunes son los de tipo shale y tight.

3. El Programa DAMI (Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior) es un programa nacional con financiamiento del BID (Banco Iberoamericano de Desarrollo), cuyo objetivo es desarrollar la calidad de vida de la población y contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las áreas metropolitanas del interior del país. Desde el programa se busca generar institucionalidad, visión y planificación de una forma integral para la mejora de la gestión de estos espacios poblacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F., & Pérez Rozzi, S. (2013). El Enfoque sobre el Desarrollo Territorial. <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLOTERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Guliani & Barrera. (2019). El desafío de la Región Metropolitana Confluencia frente a la explotación de Vaca Muerta. Revista Cuadernos de Investigación. Serie Administración N°1. FaEA - UNCo.
- Guliani; Barrera & Martinez Guarino. (2019). Los Escenarios Futuros de la Norpatagonia. En Cádiz & Brouchoud (compiladoras), Contradicciones del Desarrollo y Horizontes alternativos. Neuquén. Educo.
- Medina Vasquez, J., Becerra, S., & Castaño, P. (2014). Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Montañez Gómez, G. & Delgado Mahecha, O. (1998). Espacio, Territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía. Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Vol N°1-2.
- Svampa, M. (2018). Chacra 51. Buenos Aires. Sudamericana.