

# Discutiendo interpretaciones. El impacto del “desarrollismo” en el espacio neuquino\*

Mario Arias Bucciarelli\*\*

## Resumen

Al historiar la experiencia económica neuquina hay que tener en cuenta que se trata de un área geográfica que a diferencia de otras provincias argentinas se configura tardíamente. Tal circunstancia se verifica tanto en su incorporación al sistema federal (conversión de territorio nacional a provincia) como en la valorización de sus recursos naturales (definición del perfil energético exportador). Al respecto, la mayor parte de la producción bibliográfica vigente articula las condiciones generales de acumulación y reproducción del estado provincial en el marco del desarrollismo y otorga al Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) un papel destacado en la explicación de la transformación y rápida modernización de la provincia. Adoptando el esquema de periodización de la estructura y evolución de la economía en general y del sector industrial en particular elaborado por Julio Neffa y evaluando la distancia existente entre las visiones elaboradas sobre las potencialidades económicas del espacio neuquino y su materialización efectiva, el presente artículo pone en discusión esas interpretaciones.

## Descriptorios

Desarrollismo - Esquema de periodización - Planificación neuquina - Perfil energético

\*El presente artículo sintetiza ideas desarrolladas en la Tesis de Maestría en Ciencias Sociales *El problema de la inserción del espacio neuquino al mercado nacional. Expectativas y logros en el desarrollo de un emplazamiento territorial periférico* (de la configuración territorial a la crisis de los 90). UFRO/Paris XII, defendida por el autor en 2004.

\*\* Docente e Investigador del Departamento de Historia. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue, (mbucciari@speedy.com.ar).

El cambio en la condición institucional del espacio neuquino<sup>1</sup> y la formación y expansión del aparato estatal se desenvuelven en un período turbulento de la vida política nacional<sup>2</sup> y coinciden a nivel global con los intentos por replantear el modo de desarrollo en la Argentina; atravesando un proceso en el que se suceden sin continuidad políticas y programas económicos de contenido heterogéneo y alcances parciales<sup>3</sup>.

Por esos años, en consonancia con un planteo mundial, cobran cada vez mayor difusión en el debate público nacional un conjunto de teorías que sostenían que para expandir la economía de los países de la periferia debían realizarse reformas estructurales e institucionales a partir de una acción deliberada del Estado. Los nuevos estudios "descubren" que América Latina pertenece indiscutiblemente a la periferia del sistema capitalista; el reconocimiento de esta situación genera numerosos análisis que implican un cuestionamiento a la estructura de poder vigente y la elaboración de diferentes *estilos de desarrollo* como alternativas viables para la transformación estructural.

Las perspectivas ensayadas ven al desarrollo económico como un proceso que abarca diferentes etapas pero que, en general, consiste en un cambio lineal inducido hacia una situación modernizante. En estas revisiones, la difusión del progreso técnico, la modernización del agro, el equilibrio urbano rural, la rápida movilización de los recursos internos, la integración y las políticas de regionalización y de polos de desarrollo, la industrialización, la dinamización a través de elites tecnoburocráticas y burguesías nacionales que planificarían racionalmente las acciones, junto a la cooperación e inversión internacional, lograrían el *despegue* y la atenuación de los signos de concentración territorial, fortaleciendo el impulso de áreas periféricas<sup>4</sup>.

### **“El Nuevo país”. Neuquén (1958-1990)**

Sobre este horizonte ideológico, en el espacio de referencia, una de las primeras imágenes sobre el modelo de provincia a configurarse se explicita en la Constitución provincial (1957) que -enmarcada en las doctrinas del constitucionalismo social- incluye en su articulado las propuestas que conciben revertir las desigualdades regionales mediante una clara planificación del desarrollo y el propósito de construir un tipo de estado que asuma la defensa de las riquezas esenciales de la provincia,

---

<sup>1</sup> Entre 1884 y 1955/58, Neuquén revistió la condición de Territorio Nacional.

<sup>2</sup> Coincide con la caída del peronismo -régimen que había sancionado la ley de provincialización - y el inicio de una etapa signada por las proscripciones, la inestabilidad y las recurrentes quiebras del orden constitucional. Durante la etapa se suceden 2 regímenes civiles "semiconstitucionales" -con proscripción de peronismo- y 3 regímenes militares que en ningún caso lograron persistir en el poder.

<sup>3</sup> Aunque se proclaman "desarrollistas", "nacionalistas", "liberales" -según la etapa y en diferente grado y modo-, los gobiernos civiles y militares que se suceden no logran modificar la estrategia de inserción internacional que se venía dando; a lo sumo intentan, con mayor o menor éxito, reformulaciones dentro de la misma.

<sup>4</sup> Para una revisión conceptual detallada de las diferentes perspectivas y autores ligados al paradigma del desarrollo y el proyecto modernizador, ver DEVÉS VALDES, Eduardo, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX, Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*, Buenos Aires, BIBLOS, 2003, T II.

impulse su desarrollo global e intervenga en la creación de infraestructura social en salud, vivienda y educación<sup>5</sup>.

Tanto en los debates como en los proyectos presentados<sup>6</sup> subyace una clara orientación “federalista”, visualizada particularmente en el rechazo al centralismo y el cuestionamiento a la presencia del Estado nacional en el control de los recursos naturales, conceptuados base de la economía provincial. En este sentido se determina que “*El espacio aéreo, los yacimientos mineros y todo lo contenido en el subsuelo de la Provincia del Neuquén, pertenecen a su jurisdicción y dominio. Las fuentes energéticas son de propiedad provincial exclusiva y no podrán ser enajenadas ni concedidas en explotación a personas, entidades o empresas que no sean organismos fiscales competentes, nacionales, provinciales o municipales y/o consorcios de tipo cooperativo regidos por el Estado*”<sup>7</sup>.

En las resoluciones, aunque se programa el fomento de la agricultura, la ganadería, el turismo y la industria *-organizada con sentido regional-* se advierte en los referentes de los partidos en la Asamblea representados la importancia otorgada a los hidrocarburos y dentro de estos a la cuestión petrolera<sup>8</sup>. Es decir, la definición de un perfil energético exportador y su eventual articulación con el modelo de acumulación nacional aparece plasmada en el texto constitucional que a la vez incorpora las ideas vigentes en torno a la planificación y a la intervención estatal.

Hay que tener en cuenta que en la transición de Territorio a Provincia, circulaban en el debate político ideológico argentino una serie de representaciones en las que la Patagonia -considerada en bloque- se revelaba como el espacio fundamental en la reformulación del régimen de acumulación; ello en virtud de la consideración de sus potenciales recursos y de la valorización política y estratégica derivada de su posición relativa en el escenario internacional. En este orden, los *postulados del desarrollismo*<sup>9</sup>, las *teorías de la modernización*<sup>10</sup> y algunos diagnósticos originados en

---

<sup>5</sup> ARIAS BUCCIARELLI, Mario, GONZALEZ, Alicia y SCURI, María C., “La provincia y la política. Formación y consolidación del estado neuquino”, en BANDIERI, S., FAVARO, O. y MORINELLI, M., *Historia de Neuquén*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1993.

<sup>6</sup> Aunque con mayoría radical, en la convención constituyente están representados siete partidos que abarcan un amplio espectro político ideológico, desde el partido comunista hasta las expresiones tradicionales y modernas del conservadurismo.

<sup>7</sup> *Constitución provincial, art.228.*

<sup>8</sup> Su descubrimiento se remonta a 1918. El yacimiento, ubicado a 100 km de la Capital da lugar a la formación de 2 asentamientos poblaciones en el área de meseta. Por un lado, Plaza Huincul -sede la administración de YPF- y por otro, Cutral Co (1933) surgido como necesidad de radicar a los obreros de la empresa estatal y de las privadas establecidas dentro de los límites del “octógono fiscal”.

<sup>9</sup> Doctrina política con fuerte connotaciones economicistas que prioriza en los países subdesarrollados, el crecimiento económico sobre la base de la inversión nacional y/o extranjera en actividades productivas de predominante carácter industrial, para lo que propugna la sustitución de importaciones y pone énfasis en la necesidad de incrementar la producción energética. La estrategia se encamina a consolidar una estructura económica conformada por industrias básicas como la del acero, el petróleo, la petroquímica, el papel, en el convencimiento que su expansión constituye el fundamento necesario para salir del subdesarrollo y colocar a un país “atrasado” en una situación de igualdad con los del capitalismo avanzado. Julio C de la VEGA, *Diccionario Consultor de Economía*, Buenos Aires, Delma, 1991.

<sup>10</sup> Hacen referencia a la “*mentalidad desarrollista*” que caracteriza en la segunda posguerra el pensamiento sociológico latinoamericano, conceptualizando la sociedad y el cambio desde el paradigma de la racionalidad formal y en términos de transición entre *sociedad tradicional* y *sociedad moderna*, ambas definidas de manera abstracta. En este orden, pueden considerarse el complemento sociológico de la teoría cepalina en

las décadas del treinta y cuarenta<sup>11</sup>, se expresan en distintas propuestas que discuten la posibilidad de establecer un *polo de desarrollo* en esta vasta porción territorial. Con independencia de las recurrentes quiebras del orden constitucional, las políticas tendientes a fomentar y promocionar a *la región* resultan objetivos públicamente formulados por los distintos gobiernos que se suceden, los que paulatinamente fijan políticas a seguir, definen áreas geográficas a favorecer y avanzan en la creación de organismos de programación<sup>12</sup>.

En la nueva provincia, las postulaciones y aspiraciones delineadas en el texto constitucional comienzan a materializarse durante la década del sesenta cuando el espacio adquiere la autonomía institucional e inicia, no sin dificultades, la construcción de su aparato burocrático. Sin embargo, la existencia de tres parques nacionales y la “nacionalización” de los hidrocarburos en 1958<sup>13</sup> condicionan fuertemente su capacidad de decisión. De todos modos, a partir del primer gobierno constitucional (unión cívica radical intransigente, UCRI, 1958/62) y más allá de los problemas propios de una etapa formativa y experimental, se van estableciendo las bases ideológicas y materiales del estado provincial, las que lentamente estructuran la economía, la sociedad y la política hasta alcanzar –en coincidencia con el afianzamiento del movimiento popular neuquino (MPN)<sup>14</sup>– su consolidación.

Es durante el segundo gobierno constitucional (MPN, 1963-66) y la permanencia de las figuras más destacadas del partido provincial durante los gobiernos de facto que le suceden<sup>15</sup>, cuando se definen los rasgos característicos del estado neuquino. En este sentido, en el transcurso de las décadas de 1970 y 1980 se concretan las tendencias hacia la centralización política e intervención económica que se habían esbozado en la primera etapa; y en el marco de un discontinuo y errático impulso a la región

---

cuanto a considerar el desarrollo como un proceso lineal que ocurre por etapas y la convicción en torno al dinamismo de los sectores o regiones modernos y su capacidad de absorber a los atrasados, siempre considerados como bloques homogéneos e independientes entre sí. MORANDE, Pedro, *Cultura y modernización de América Latina*, Santiago, Pontificia Universidad Católica, 1988.

<sup>11</sup> Un buen ejemplo lo constituyen las recomendaciones del *Consejo Nacional del Posguerra* (1944) cuyos estudios y relevamientos se proyectan en los “planes quinquenales” del peronismo. Para una discusión sobre estos instrumentos, ver BERROTARAN, Patricia, “La planificación como instrumento: políticas y organización en el estado peronista, 1946-1949”, en BERROTARAN, Patricia, JAUREGUI, Aníbal y ROUGIER, Marcelo, *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2004.

<sup>12</sup> Estas ideas comienzan a materializarse con la creación del *Consejo Federal de Inversiones* -CFI- (organismo nacional consultivo surgido en 1959 por acuerdo de los gobernadores de 23 provincias y la capital federal), se intensifican en 1961 con la creación del *Consejo Nacional de Desarrollo* -CONADE- y se profundizan en 1966 con el *Consejo Nacional de Seguridad* -CONASE- y una serie de entes articulados en una rígida estructura piramidal de cumplimiento obligatorio que en el contexto de la “revolución argentina” redefine y centraliza las instancias de decisión.

<sup>13</sup> A pocos meses de sancionada la constitución provincial, el poder central decreta la “federalización” del petróleo, asumiendo la propiedad del subsuelo en todo el ámbito nacional.

<sup>14</sup> El partido provincial surge en 1961 en el marco de la proscripción del peronismo con figuras que habían ocupado cargos políticos en el ex-Territorio, fundamentalmente del interior provincial y entre los que se destaca la familia Sapag. La nueva expresión política triunfa en las elecciones de 1962 –luego anuladas– y a partir de 1963 convalida su representatividad en todas las instancias electorales en las que participa.

<sup>15</sup> Las quiebras del orden institucional, si bien desplazan del gobierno al partido provincial este no se desarticula y sus referentes más destacados se mantienen en el aparato burocrático y próximos al poder. Tal situación se verifica tanto en la “revolución argentina” (1966-1972) como en el “proceso de reorganización nacional” (1976-1983).

patagónica<sup>16</sup> -con la construcción de grandes obras de infraestructura y la consiguiente "explosión demográfica"<sup>17</sup>- se sistematizan y profundizan políticas sociales que al extender el bienestar a mayor número de habitantes permiten al MPN convertirse en fuerza predominante del escenario político local<sup>18</sup>.

La instancia electoral de 1973 constituye un anclaje significativo en el proceso por el cual el MPN delimita su preponderancia frente a la incapacidad del peronismo local de ofrecer políticas alternativas-superadoras y la apertura de 1983, el momento en el que vigoriza su representatividad en toda la provincia. En este sentido la inmovilidad política y la pérdida gradual de los espacios de poder conquistados por otras fuerzas nacionales<sup>19</sup> contribuyen a la afirmación y expansión del partido provincial.

El control del aparato estatal -en instancias constitucionales o no- contribuye a afianzar un estilo político que combina el manejo clientelístico de la estructura del estado con un imaginario que recrea la "resistencia" tanto a las conducciones demasiado centralizadas como más en general a la orientación ideológica centralista. En este sentido, el *federalismo* que proclama el partido provincial adquiere un matiz simbólico que oculta las dificultades para materializar un proyecto de desarrollo autónomo y la necesidad de transferir el conflicto en términos políticos al Estado nacional. La continuidad de los gobiernos emepenistas logra afianzar este discurso en la sociedad provincial, transformándose en ideología de los sectores sociales que lo sustentan<sup>20</sup>.

## **Estrategia desarrollista: mitos y realidades**

Respecto a la configuración de las bases materiales que sostienen el funcionamiento del estado provincial, es dable advertir la escasa incidencia que la *estrategia desarrollista*<sup>21</sup> implicó para el desenvolvimiento e inserción del espacio. La "batalla

---

<sup>16</sup> A pesar de los numerosos organismos creados y las propuestas de regionalización y planificación del desarrollo en determinadas áreas, el proceso de ejecución no llega a concretarse; en parte, debido a la recurrente discontinuidad institucional y fundamentalmente a la distancia existente entre los planteamientos teóricos -en general extrapolados y poco consistentes- y los sujetos sociales encargados de materializar los fines proyectados. Al respecto. QUINTERO PALACIOS, Silvina, "Límites en el territorio, regiones en el papel. Elementos para una crítica", en *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE, 1995, 132.

<sup>17</sup> El inicio de las obras del Chocón (1968) significó la incorporación de 3200 obreros para construir la represa, el establecimiento de una villa temporaria y efectos multiplicadores en las ciudades y departamentos cuyos recursos resultaban atractivos para las obras, gran parte de los operarios y personal en general al finalizar las tareas se relocalizó en zonas urbanas con sus familiares. La construcción de otros emprendimientos hidroeléctricos y la intensificación en la explotación del petróleo y gas reprodujeron durante los años setenta y ochenta estos mecanismos de asentamiento poblacional.

<sup>18</sup> Al respecto, FAVARO, Orietta, "El Movimiento Popular Neuquino. ¿Un caso de neoperonismo existoso? 1961-1973", en *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Santa Fe, 1995, 8.

<sup>19</sup> En todo este proceso hay que tener en cuenta que hasta la disrupción provocada por la emergencia del partido provincial y la puja que se inicia en torno a la representación del "peronismo auténtico" en este espacio, la unión cívica radical - y en menor medida otros partidos- ejerce un papel relevante en la configuración del sistema jurídico y político.

<sup>20</sup> ARIAS BUCCIARRELLI, Mario y FAVARO, Orietta, "El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante", en FAVARO, O. (editora), *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, Cehepyc, 1999.

<sup>21</sup> Aunque un especie de "desarrollismo genérico" atraviesa toda la etapa, hay consenso entre los historiadores económicos en determinar que el "período desarrollista" en Argentina coincide con la

por el petróleo” -que en el contexto de incorporación del capital extranjero encaró el gobierno de Frondizi- en Neuquén no redundó en mayores rendimientos y la posterior anulación de los contratos petroleros durante la presidencia de Illia, tampoco induce cambios significativos<sup>22</sup>. Es más, la ampliación de la frontera petrolera que se concreta con la vuelta de YPF en la exploración y explotación genera un desplazamiento hacia nuevos yacimientos en la vecina provincia de Río Negro, lo que provoca una merma de aproximadamente el 50% en la producción neuquina<sup>23</sup>. Por otra parte, no se registran importantes radicaciones industriales como sucede en Córdoba, el Litoral, Salta, Chubut o los alrededores de las zonas urbanas de la provincia de Buenos Aires, con especial impacto en Bahía Blanca<sup>24</sup>.

Es decir, durante las décadas del sesenta y setenta el espacio de referencia se sustenta en torno a las actividades productivas desplegadas en la etapa territorialiana: ganadería en el área cordillerana, minería en el centro norte, agricultura bajo riego y explotación de petróleo en el vértice oriental y funciones ligadas a la ampliación del comercio y la intermediación<sup>25</sup>.

La ganadería, aunque marginal si se la compara con la del litoral-pampa húmeda y poco demostrativa respecto a otros espacios ganaderos de la Patagonia, constituye en el proceso histórico neuquino la base de la configuración socio-espacial, expandiendo y articulando las zonas cordillerana y ante cordillerana con los centros urbanos y portuarios del sur chileno hasta avanzada la década de 1930<sup>26</sup>. En el norte del territorio se trataba y trata de una modalidad extensiva y trashumante, con ovinos y caprinos, practicada en pequeña escala, con trabajo familiar y en su mayoría en tierras fiscales. En las estancias del sur, el proceso de apropiación privada de la tierra y la mayor productividad del suelo posibilitan una organización más sistemática en la cría del vacuno y un mayor grado de adecuación a las exigencias del mercado. De todas formas, las condiciones ecológicas y pautas de comercialización fijan a la actividad límites bastante estrechos, que se reflejan en el creciente proceso de despoblamiento rural y en su incapacidad para satisfacer las demandas del mercado local<sup>27</sup>.

---

presidencia de Frondizi (1959-62) cuando el flujo de capitales es particularmente intenso y el gobierno lanza el objetivo de lograr el autoabastecimiento de combustible para avanzar luego en la industrialización pesada.

<sup>22</sup> Las cifras resultan insignificantes respecto, por ejemplo, a Santa Cruz que quintuplica su producción o Chubut que la duplica, similar situación se produce con el gas. CFI-COPADEF, *Análisis Regional de la Patagonia*, Neuquén, 1966, T II.

<sup>23</sup> Para un detallado análisis de la conformación del perfil hidrocarburífero neuquino, ver FAVARO, Orietta (comp), *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*, Buenos Aires, La Colmena / CEHEPyC, 2005, cap. 11.

<sup>24</sup> Sobre las etapas y realizaciones del desarrollismo, ver LLAIRÓ, María de Monserrat y SIEPE, Raimundo, *Frondizi. Un nuevo modelo de inserción internacional*, Buenos Aires, EUDEBA, 2003.

<sup>25</sup> Estas actividades por su escasa magnitud no favorecen la radicación de población ni definen un perfil productivo integrado. Sólo la presencia del Estado nacional a través de su aparato político, administrativo y militar permite aumentar la demanda de servicios, hecho que dinamiza relativamente el área.

<sup>26</sup> BANDIERI, Susana, “Frontera comercial, crisis ganadera y despoblamiento rural”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IDES, 1991, 122.

<sup>27</sup> “El inconveniente que se plantea es el déficit invernal del forraje natural o implantado[...]. Por esto el ternero de destete es trasladado a la pampa húmeda, más de 1000 Km. para su engorde y terminación, los que reingresan luego en forma de carne deshuesada para el abastecimiento provincial, generando valor agregado fuera de la región”. COPADE, *Neuquén, su problemática y su desarrollo*, Neuquén, 1983, p.10. Cabe aclarar que el establecimiento de la barrera sanitaria sobre el río Colorado (provincia de Río Negro) impide la entrada de ganado en pie a la zona lo que retroalimenta este procedimiento.

Por otro lado la agricultura, ligada a las obras de regadío, se caracteriza por la dispersión general y por la intensidad con que se practica en el área Confluencia. La reducida extensión de tierras dedicadas a la fruticultura<sup>28</sup> y la competencia con el Alto Valle de Río Negro explican la menor incidencia de este rubro en la estructura económica neuquina. A la vez la crisis de fines de los años 1980 -que obliga a la reconversión del sector- afecta gravemente las pequeñas unidades productivas sobre las que se desarrollaba la actividad. La inversión de capitales y los sistemas integrados de producción y comercialización favorecen la instalación de industrias frigoríficas, galpones de empaque, aserraderos, plantas de jugos concentrados y bodegas, pero derivan en una fuerte concentración. De tal forma, el importante nivel tecnológico incorporado y la inserción en el mercado internacional, no se traducen en mayores beneficios para la región ya que el excedente económico es apropiado mayoritariamente por las empresas integradas y por multinacionales y no necesariamente acumulado en el Valle<sup>29</sup>. En general, tanto la ganadería como la agricultura reflejan escasa y descendente participación en la composición del PBG, decreciendo en importancia a lo largo de la etapa<sup>30</sup>.

La minería -excepto el petróleo- que comprende la extracción de oro y rocas de aplicación utilizados para la construcción y la actividad petrolera (piedra caliza, baritina, asfaltita, arcillas, yeso, etc.) tuvo un escaso nivel de desarrollo, oscilando su participación en el ámbito nacional en un 1 % a 2 %. Respecto del oro -relativamente importante en las primeras décadas del siglo en el noroeste del territorio- su explotación revela altibajos, paralizándose prácticamente la producción hasta 1975 cuando se crea CORMINE<sup>31</sup>. El ente provincial plantea la reactivación de los distritos auríferos y realiza trabajos de exploración y reconocimiento, aunque moviliza recursos alcanza mínimos resultados. Lo mismo ocurre respecto a los recursos forestales, en un 75% bajo jurisdicción de Parques Nacionales, cuya explotación se desenvuelve en una escala que dista de ser proporcionada a su extensión<sup>32</sup>. De igual forma puede pensarse la manifestación de la actividad turística. Pese a contar con abundantes recursos paisajísticos y posibilidades termales y los numerosos programas elaborados, las oportunidades de expansión se ven limitadas, mostrando por esos años un adelanto relativo<sup>33</sup>.

Empero, no puede negarse que la estrategia “desarrollista” en Argentina redefine parcialmente la orientación económica y favorece la localización de procesos productivos

---

<sup>28</sup> Significan 15 000 hectáreas destinadas a la fruticultura sobre 94 000 de superficie de la provincia.

<sup>29</sup> BILDER, Ernesto, "El Valle de Río Negro y Neuquén". Realidad y Teoría Económica", en *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE, 1992, 105.

<sup>30</sup> 17,1% en 1953; 5,6% en 1970; 3,8% en 1985. CFI, *PBG, Neuquén, 1970-1985*, Buenos Aires, 1988.

<sup>31</sup> La Corporación Minera Neuquina es un organismo con carácter empresario minero estatal que abarca aspectos científicos, técnicos, industriales y financieros, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo minero provincial. COPADE, *El desarrollo provincial*, Neuquén, 1990.

<sup>32</sup> El estado provincial trata de impulsar la generación de bosques artificiales y la explotación del bosque nativo en acuerdo con Parques Nacionales a través de CORFONE SA -Corporación Forestal Neuquina, creada en 1974 e integrada en casi un 90% por capitales provinciales- y el desarrollo de bosques comunales; alcanzando relativo éxito en la forestación de la zona cordillerana y en el establecimiento de viveros y programas de reforestación comunales.

<sup>33</sup> Un informe oficial describe "... la aún escasa capacidad hotelera y la falta de integración total de la red vial, conspiran para que el turismo alcance el nivel de una industria desarrollada". COPADE, *Estrategias para el desarrollo*, Neuquén, 1989.

en ámbitos extrapampeanos. El discontinuo y poco articulado avance de la industria pesada y la dispersión en la radicación de las plantas productoras de bienes o explotación de recursos, demandan al Estado la ejecución de obras de infraestructura -ausentes en los lugares distantes de las áreas hasta ese momento activas- y exponen la necesidad de dotar de mayor energía al conglomerado bonaerense; en este contexto recobra importancia la "región Comahue"<sup>34</sup>. Aunque la misma nunca se plasma en ninguna forma institucional que materialice una escala intermedia entre nación y provincia<sup>35</sup>, ni genera un desarrollo armónico; los abundantes estudios, diagnósticos y proyectos van concretando obras de infraestructura que indirectamente provocan transformaciones en el espacio neuquino<sup>36</sup>. Tales innovaciones pueden apreciarse a partir de la localización de Hidronor<sup>37</sup> en la región, el inicio de las obras del complejo Chocón-Cerros-Colorados<sup>38</sup> y los estudios de factibilidad de otras obras hidroeléctricas<sup>39</sup> que atraen importantes contingentes de población y fomentan el establecimiento de variadas empresas, cuya expansión se concreta a través de las compras en forma directa y los contratos con organismos públicos. La radicación de estas inversiones provoca un considerable desarrollo de la industria de la construcción<sup>40</sup> y diversifica y amplía los servicios, sobre todo en la ciudad Capital y su área de influencia.

---

<sup>34</sup> La región comienza a proyectarse a fines de los años 1950 y cobra importancia como discurso durante los 1960 en el marco de los planteos sobre regionalización del país. En el proyecto original, el desarrollo se centra en el aprovechamiento integral de los recursos hídricos, turísticos, mineros, forestales y agrícolas y está condicionado por la construcción del complejo Chocón-Cerros Colorados en territorio neuquino. Concretadas las obras, a excepción del control de crecidas, éstos se reducen al abastecimiento del sistema interconectado del litoral-Gran Buenos Aires; demostrando que el proyecto tenía más que ver con la cobertura de energía para las zonas centrales del país que con el desarrollo integral de la publicitada "Región Comahue".

<sup>35</sup> Para una exploración sobre las tensiones en su configuración, ver ARIAS BUCCIARELLI, Mario, "Identidades en disputa: las "regiones" del Comahue y los poderes provinciales", en Revista *Cuadernos del Sur*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, n°36 (en prensa).

<sup>36</sup> La aprobación de la construcción del complejo hidroeléctrico Chocon-Cerros Colorados y el gasoducto Challaco-Puerto Rosales junto al asfaltado de la ruta 22 (une Bahía Blanca con Zapala, atravesando el Alto Valle de Río Negro y Neuquén) y la conformación de la universidad provincial expresan las expectativas que generaba esta experiencia regional en el marco nacional.

<sup>37</sup> Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (Hidronor) es una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, creada por ley 16.882 de 1966 con el objeto de proyectar, construir y explotar los recursos hidroenergéticos en la región "Comahue".

<sup>38</sup> El complejo Chocón-Cerros Colorados se localiza a 80 y 60 kilómetros de la capital neuquina, sobre los ríos Neuquén y Limay respectivamente. Las obras incluyen represas, centrales hidroeléctricas y canales de derivación. Su construcción comienza en 1968 y finaliza en 1972.

<sup>39</sup> Finalizadas las obras del Chocón-Cerros Colorados; se inicia el complejo Alicopa (comprende Alicurá, Collón Cura y Piedra del Aguila) sobre el Limay. En la década del ochenta se aprueba la construcción del denominado complejo Limay Medio (incluye las obras de Pichi Picún Leufú, Machihua y Pantanitos).

<sup>40</sup> *"La construcción representó el 26% del PBG en 1970, donde el 76% correspondía a la construcción pública, lo que demuestra la importancia de los emprendimientos hidroeléctricos primero y luego los planes oficiales de vivienda en la formación del producto provincial. La construcción fue aumentando en términos absolutos y en forma continuada entre 1970 y 1976, disminuyendo algo entre 1977 y 1979 debido a las restricciones de la política económica nacional, pero se recuperó en 1980 para llegar a su máximo histórico dos años después"*. ZAMBÓN, Humberto, "La economía de la Patagonia Norte", en *Boletín Economía y Sociedad*, Neuquén, Fundación Confluencia, Año 2, 1998, 8, p.32.

El creciente aporte migratorio<sup>41</sup> impacta sobre un espacio que en sus primeros años de vida autónoma aún no había resuelto las graves deficiencias en salud, educación, vivienda y comunicaciones ni definido su perfil productivo<sup>42</sup>. Por otro lado acentúa un "*desarrollo urbano incontrolado*" que presiona y supera la capacidad de respuesta, tanto en lo que se refiere a la demanda de empleo como a la concreción de infraestructura básica<sup>43</sup>.

En este contexto, el gobierno provincial emprende y, en parte, ejecuta un plan de obras públicas encaminado a dotar de infraestructura vial<sup>44</sup> y servicios básicos urbanos. Por otra parte proyecta la instalación de parques industriales en la capital, Cutral Co y Zapala, gestiona la concreción de planes de vivienda y "erradicación de escuelas rancho", políticas que junto a la inauguración del aeropuerto internacional y la nacionalización de la universidad provincial<sup>45</sup> comienzan a otorgar a la ciudad de Neuquén el carácter de centro prestador de una variedad de servicios (administrativos, comerciales, educativos, financieros), siendo a la vez sede de reparticiones públicas nacionales y de empresas privadas. En otros aspectos del accionar estatal, se crean empresas públicas y entes autárquicos provinciales, se propone la expansión de infraestructura física destinada al sistema de comunicaciones y al desenvolvimiento de las poblaciones del interior con el propósito de contribuir a una mayor integración socioespacial y dar satisfacción a las demandas de una población creciente<sup>46</sup>.

Ahora bien, en la explicación de crecimiento económico y expansión social debe advertirse que la principal fuente de ingreso lo constituyen los fondos nacionales, ya que los gravámenes propios derivados del poder de imposición que acuerdan las leyes a los estados autónomos no reflejan en la composición del presupuesto provincial un peso significativo<sup>47</sup>. La estructura presupuestaria provincial revela que hasta mediados de los años 1970 los recursos con que cuenta, provienen básicamente de la coparticipación federal de impuestos<sup>48</sup> que gira entre el 40 y el 50% del ingreso. Las

---

<sup>41</sup> Comparando lo sucedido a nivel nacional, los *Censos* permiten observar que Neuquén duplica el ritmo de crecimiento en el período 1960-70 y lo triplica entre 1980-90.

<sup>42</sup> En la décadas del sesenta e inicios de los setenta, todos los indicadores revelan la pobreza general de este espacio patagónico y las serias deficiencias en infraestructura básica y social. La baja esperanza de vida, la alta mortalidad infantil, el elevado analfabetismo, la escasa escolarización e importante deserción escolar, son indicadores que incluyen a Neuquén en un *área subdesarrollada* COPADE, *Diagnóstico de la situación provincial*, Neuquén, 1977. T.I.

<sup>43</sup> Al respecto en la elaboración del Plan Trienal (1974-1976) se afirma: "*La situación social se caracteriza por notorios déficit en los servicios esenciales de educación, salud y vivienda, siendo realmente crítica la situación en las zonas rurales y por la marginalidad de los sectores de la población que provocan la aceleración del proceso de urbanización*". MINISTERIO DE ECONOMÍA, *Actas de concertación del Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional con la Provincia del Neuquén*, Buenos Aires, 1974.

<sup>44</sup> Hasta la década de 1970 la infraestructura en caminos es sumamente deficiente. Neuquén, con una superficie de 94.000 km<sup>2</sup> dispone de apenas 2700 kilómetros de caminos, solo 213 kilómetros pavimentados.

<sup>45</sup> La Universidad provincial se había creado en 1964 y es nacionalizada en 1972. La conversión del aeródromo local en aeropuerto internacional se concreta en 1974.

<sup>46</sup> ARIAS BUCIARELLI, Mario, "El Estado neuquino. Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención", en FAVARO, op.cit

<sup>47</sup> En general del análisis de los presupuestos considerados se observa que el nivel de ingresos por tributación provincial no supera el 10%.

<sup>48</sup> Sistema de redistribución de ingresos que establecido en 1935 regula la relación Estado nacional-estado provincial en materia impositiva.

regalías<sup>49</sup>, aunque en una tendencia ascendente, resultan todavía bajas, mientras que los aportes no reintegrables y otros mecanismos de transferencia financiera, si bien en porcentajes variables, significan un ingreso superior a las propias regalías<sup>50</sup>.

En este orden merecen destacarse aportes no reintegrables, créditos para obras públicas, apoyos técnicos, tarifas preferenciales y partidas especiales que con alto nivel de "discrecionalidad" y "arbitrariedad" distribuyen el poder central en las jurisdicciones provinciales<sup>51</sup>. A esto se suman los convenios o acuerdos con los diferentes niveles del entramado institucional de la nación -organismos de planificación, entes reguladores, empresas públicas, banca oficial- que posibilitan acceder a recursos provenientes del financiamiento internacional o ingresar a planes y programas de salud, educación o vivienda; además de los subsidios directos que pueden negociarse por vía ministerial o parlamentaria. Como es fácil advertir, la apropiación y distribución de estos recursos no proviene del desarrollo de procesos productivos endógenos sino de ventajosas negociaciones que logran instituirse con los diversos gobiernos nacionales.

En la línea de reflexión que se viene postulando, lo expuesto anteriormente demuestra que la plena definición del perfil energético exportador y la transformación del espacio neuquino van a influir más que el desarrollismo de la década del 1960, la política petrolera aplicada por el último régimen militar (1976-83) que vuelve a tener como protagonistas a las empresas privadas; definiendo un plan por el cual las multinacionales debían concentrarse en la plataforma continental y las privadas nacionales en áreas terrestres<sup>52</sup>. La aplicación de esta estrategia, en un primer momento, capitaliza a YPF que retoma una tarea de exploración y ampliación de la frontera, derivando en la puesta en producción en 1977 de Loma de Lata. El yacimiento gasífero, ubicado a 80 kilómetros de la ciudad de Neuquén, representa por sí solo casi el 50% de las reservas del país, ubicándose entre lo más importantes de latinoamérica<sup>53</sup>.

Este hallazgo y la política de sustitución del petróleo por gas y energía hidroeléctrica tendrán relevantes consecuencias en los años venideros, ya que no sólo contribuirán a conformar el patrón de acumulación, sino que por sus volúmenes aportarán a la Provincia importantes ingresos. En este marco, al proceso de privatización periférica por el que se ceden áreas petroleras al capital privado deben sumarse otros incentivos

---

<sup>49</sup> La regalía es la apropiación de la renta hidrocarburíferos por parte de la provincia poseedora del recurso. Consiste en un canon o tributo -del 12% en el caso de petróleo y gas y 5% en hidroelectricidad- que liquida el ente nacional encargado de la explotación.

<sup>50</sup> PILATTI, Mario, *Estadísticas básicas para el estudio del sector público neuquino, 1965-1988, Cuadernos de la Facultad de Economía y Administración*, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1990.

<sup>51</sup> CAO, Horacio y RUBINS, Roxana, "Economías regionales y crisis económica", en *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE, 1996, 141.

<sup>52</sup> A partir del golpe de estado de 1976 se produce una profunda crisis que altera definitivamente los patrones de industrialización sustitutiva y a través de transformaciones regresivas en la distribución del ingreso, favorece la reformulación y consolidación de grupos económicos.

<sup>53</sup> En 1969 se había descubierto Puesto Hernández, delimitando una nueva área petrolera en la zona noreste de la Provincia. El mismo integra la cuenca de Rincón de Los Sauces, localidad fundada en 1971, que por el descubrimiento y explotación de importantes yacimientos a partir de 1992 triplica su población, experimentando el crecimiento demográfico más grande la Argentina.

como la aplicación de la “tarifa Comahue” y los regímenes de promoción industrial<sup>54</sup> que en los años ochenta estimulan fuertes inversiones en la provincia.

La nueva orientación que adquiere la regulación estatal continúa con el restablecimiento de la institucionalidad constitucional, ya que el nuevo régimen político (unión cívica radical, 1983-89) profundiza el proceso de incorporación de capital privado con el lanzamiento de los planes Houston (1985) y Olivos I y II (1987,1988) en los que se ofrecen áreas para la exploración y explotación de hidrocarburos. De este modo, Neuquén ingresa con el 23 % de la producción y el 42% de las reservas, las más elevadas dentro del territorio nacional. A la vez se beneficia con la modificación en el régimen regulatorio que se aplica para la liquidación de las regalías, el que a partir de 1981 asocia el valor de los hidrocarburos con el precio internacional del crudo<sup>55</sup>. Esta política gravita significativamente en los ingresos provinciales, llegando a representar en 1988 más del 50 % de los recursos presupuestarios.

Así planteado, a mediados de los años setenta -pero con efectos visibles en los ochenta<sup>56</sup>- la explotación de hidrocarburos y la construcción de nuevos complejos hidroeléctricos -ambos competencia exclusiva del gobierno nacional- ; el desarrollo de la fruticultura -impulsado por el dinamismo del Alto Valle de Río Negro- y la radicación de algunas industrias en la Capital, contribuyen a fortalecer la concentración demográfica y económica en el vértice oriental: la Confluencia<sup>57</sup>. El interior provincial, en cambio, continúa dependiendo básicamente del deprimido sector agropecuario y dentro de él de la ganadería<sup>58</sup> y en menor medida de la obra y el empleo público que se extiende considerablemente.

Una evaluación general de la expansión económica neuquina demuestra que contrariamente a lo establecido por la Constitución<sup>59</sup> -que obliga a reinvertir las utilidades producto de las regalías en obras productivas- la estrategia económica aplicada no deriva en una orientación de los recursos hacia la diversificación, sino al desarrollo una economía de servicios que condiciona la estructuración de una base económica autosustentada<sup>60</sup>. En este marco, las posibilidades de acumulación de los

---

<sup>54</sup> Los regímenes nacionales (ley 21608/77 y ley 22876/83) sumado a los incentivos provinciales, facilitan la radicación de establecimientos industriales, entre los que se destacan: Cerámica Zanón, Revestimientos Neuquén, Ferro Argentina y Cementera Patagónica.

<sup>55</sup> Decretos 2227/80 y 637/87 por los que la liquidación por regalías se eleva considerablemente. Por ejemplo, respecto al gas, del 12% aplicado hasta 1981 se pasa, al 37% en 1982 y al 54% en 1983.

<sup>56</sup> Esta afirmación comienza a delinearse en un artículo anterior. Al respecto, ver FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario, “La conformación de una provincia exportadora de energía, Neuquén 1950-1980”, en FAVARO, op. cit.

<sup>57</sup> Esta reúne en 1970 al 58% de la población, cifra que se eleva al 68% en 1991; en él se encuentra la ciudad capital que aglomera el 43% de la población y más del 80% de la actividad económica, dado que incluye el área irrigada para la fruticultura, los yacimientos petrolíferos y las grandes obras hidroeléctricas.

<sup>58</sup> Representa, aún en la década del setenta, el mayor porcentaje de personal ocupado, luego de los servicios.

<sup>59</sup> *“Las utilidades provenientes de la explotación de petróleo, gas, carbón, energía hidroeléctricas y distintos minerales, deberán emplearse en la realización de obras productivas que constituyan beneficio permanente para la provincia del Neuquén, que favorezcan especialmente a la región donde se encuentre ubicada la respectiva industria extractiva, u otras zonas con posibilidades especiales”.* Constitución Provincial, art. 232.

<sup>60</sup> El PBP desagregado por sectores, revela un incremento sustancial del sector terciario con 45,5% en 1960, 41,5% en 1970, 61,6% en 1980 y 50% en 1990, que se verifica también en el nivel de empleo y en el de inversión. COPADE, *Anuarios Estadísticos*, Neuquén, 1980/1990.

sectores predominantes dependen de la articulación con los objetivos y financiamientos del estado provincial que en su modalidad de intervención no logra privilegiar inversiones productivas<sup>61</sup>. Según el censo de 1980, el 70% de los empresarios se ubica en "comercio y servicios"; al igual que el 80,2% de los profesionales y el 87,9% de los "productores autónomos"<sup>62</sup>.

En la década de los años 1980 -cuando funcionan a pleno las centrales hidroeléctricas, se intensifica la producción de petróleo y se asiste a un incremento sostenido en la producción gasífera- el gobierno provincial ejerce mayores presiones sobre el poder central reivindicando la propiedad neuquina del subsuelo y la necesidad de diversificar su economía a partir del desarrollo industrial<sup>63</sup>. En reiteradas oportunidades insiste en la necesidad de radicar un polo petroquímico en las localidades petroleras para la cual elabora un conjunto de proyectos y en 1983 organiza la empresa FERTINEU (Fertilizantes Neuquinos S.A.) propiciando la participación en la misma de YPF para su localización en Plaza Huincul, emprendimiento que tampoco se materializa<sup>64</sup>.

En 1989 se constituye HIDENESA (Hidrocarburos del Neuquén S.A.), primera empresa provincial de hidrocarburos del país con jurisdicción sobre área petrolíferas y gasíferas marginales, subexplotadas o abandonadas cedidas a la Provincia. El ente licita con éxitos limitados contratos al capital privado para explotar sus recursos. También, a fines de 1989 se constituye ENSI (Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería S.E.) en acuerdo con la Comisión Nacional de Energía Atómica para operar en la Planta Industrial de Agua Pesada en Arroyito y participar en la elaboración y comercialización de productos químicos, realizar actividades de investigación aplicada, construcción y puesta en marcha de instalaciones industriales.

Ya en el contexto de los '90, diputados y senadores del MPN acuerdan con las privatizaciones propuesta por el gobierno nacional apoyando la venta de YPF, Gas del Estado e Hidronor, empresas estatales encargadas de la explotación de los principales recursos. La desregulación de la actividad y la estrategia que prioriza la "salida exportadora" en la dinámica de explotación y comercialización vigentes, aunque triplica la producción de petróleo y duplica la de gas<sup>65</sup>, no redundan en procesos

---

<sup>61</sup> A modo de ejemplo, la concreción de los planes oficiales de vivienda, gestionada a través del Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo, favoreció a unas 15 empresas; 6 de las cuales construyeron el 67 % de las viviendas de la capital neuquina. COPADE, *Anuarios estadísticos*, 1979/1990.

<sup>62</sup> "Como muestra de lo que se viene expresando, el 69,7% de los "Profesionales Asalariados" están en "Comercio y Servicios" y en el sector público el 78,6% de éstos [...] se concentraban en la misma rama. Lo mismo que 69,7% de los "Cuadros Técnicos", aumentando el porcentaje al 83,6% en el sector público, en la rama mencionada de "Comercio y Servicios". Por último el 68% de los "Obreros Calificados" estaban ubicados en las ramas "Construcción" y "Comercio y Servicios", tanto del sector público como del privado...". TARANDA, Demetrio y OCAÑA, Mónica, "El Estado de la provincia del Neuquén, sus políticas públicas: un ejemplo de mediación", en AA.VV., *Estado, capital y régimen político*, Neuquén, El Espejo, 1993. pp.32-33.

<sup>63</sup> Por ejemplo, la ley 23114 -sostenida por senadores neuquinos- de 1984 que proyecta la elevación de la regalías hidroeléctricas del 5 al 12%; o la ley provincial 1611 de 1985 que reafirma la propiedad de los yacimientos, reclama participación en las empresas del Estado e insiste en la "industrialización en origen". COPADE, *Los hidrocarburos y la economía del Neuquén*, Neuquén, 1988.

<sup>64</sup> Del petróleo sólo el 10% que se extrae se industrializaba en la refinería de Plaza Huincul, el resto mediante oleoductos se transporta a Mendoza, Chile y al litoral pampa-húmeda.

<sup>65</sup> COPADE, *Anuario Estadístico 1997*, Neuquén, 1998.

genuinos de desarrollo y homogeneización social y espacial, dado que -entre otras cuestiones- se deja de lado la nunca concretada industrialización en origen de los recursos naturales.

## **COPADE: ¿Planificación del desarrollo o elaboración de planes?**

Como se adelantó, en la organización y expansión del aparato burocrático que posibilita el reconocimiento de los atributos de dominación política en la nueva provincia adquiere, al menos a nivel discursivo, un lugar preponderante la creación del Consejo de Planificación<sup>66</sup>. En este organismo se delega la elaboración de planes y programas tendientes a establecer las políticas públicas y delinear las estrategias de desarrollo futuro con la intención de racionalizar el proceso de toma de decisiones y adoptar prácticas acertadas para la ejecución de un proyecto político que aspira a convertirse en “fundacional”.

Desde su conformación, el ente establece fluidas relaciones con organismos y programas nacionales e internacionales que contribuyen a difundir y afianzar las doctrinas, paradigmas e ideas corrientes en torno al mejor y más racional aprovechamiento de sus potencialidades productivas; creando, a la vez, condiciones favorables a la constitución de redes en las que se relacionan grupos de asesores técnicos, funcionarios políticos, expertos en desarrollo regional e intereses empresariales.

Un análisis general de la experiencia planificadora provincial permite observar que la mayor parte de los planes de desarrollo proyectados<sup>67</sup> hacen hincapié en la explotación integral de los recursos *mineros, forestales, turísticos, agrícolas e hidroenergéticos*, priorizan la necesidad de una *implantación industrial en la región*<sup>68</sup> y garantizan una mayor integración a partir del compromiso de los gobiernos provinciales por concretar las obras de infraestructura física que posibiliten la materialización de los proyectos elaborados; así como superar los altos índices de “subdesarrollo” social que los nuevos estudios ponen en evidencia.

Es de notar que en sus diagnósticos, en las visiones sobre el espacio y en la determinación de los recursos potenciales, los planes del COPADE reeditan -con los variados modelos y avances teóricos en los fundamentos y enfoques de la planificación- las mismas representaciones que desde finales de siglo XIX y principios del XX se habían discutido para la Patagonia en general y en menor medida para el espacio neuquino. Entre los elementos reiterativos se destaca el proyecto de ferrocarril transandino, la necesidad de alcanzar un equilibrio regional desarrollando otras zonas

---

<sup>66</sup> Establecido en la *Constitución* (art.249) y con el antecedente del Consejo Económico Provincial (1960), el Consejo de Planificación se estructura y reglamenta en 1964. Entre los primeros proyectos que materializa se destaca la ley de promoción industrial, el plan turístico provincial, la fábrica de cemento en Zapala y la creación de la Universidad del Neuquén. En 1969 redefine su estructura y adquiere la denominación COPADE (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo). *Ley 605/69*.

<sup>67</sup> Un exhaustivo análisis de los proyectos y programas del ente planificador puede verse en Graciela BLANCO, *35 años del COPADE y la planificación en Neuquén. Un historia de sueños, proyectos y acciones en pos del desarrollo*, Neuquén, COPADE/CEHIR, 1999.

<sup>68</sup> La Provincia sanciona rápidamente ventajosas leyes de promoción industrial, proyecta parques industriales en sus núcleos urbanos y realiza estudios de factibilidad y posterior localización de emprendimientos que ofrece al capital privado.

fuera del vértice oriental, la posibilidad de transformar en productivas las tierras, la colonización agrícola, el impulso de la actividad turística, minera y forestal y, en forma excluyente, la industrialización. Ahora bien, todas estas proyecciones, reiteradas en los voluminosos planes que se redactan, en la práctica no alcanzan a desarticular la configuración espacial heredada ni estimular la dinámica societal en el sentido de afianzar un sector privado menos dependiente del accionar estatal.

La evidencia empírica exterioriza que la preparación de constantes diagnósticos, programas sectoriales y planes de corto, mediano y largo plazo, encuentran dificultades para vertebrar una efectiva modalidad de intervención estatal que, excediendo la retórica del discurso, posibilite la materialización de resultados en el espacio. Más allá de algunos éxitos parciales respecto al fomento del turismo, la construcción de vías de comunicación y de infraestructura urbana, las diversas propuestas tienen reducido alcance en la superación de los desequilibrios regionales, por lo que se refuerza y amplía la concentración productiva y poblacional en el área Confluencia. Por otra parte, los proyectos de radicación industrial elaborados en estrecha colaboración con la Confederación General Económica (CGE), el CFI y otros organismos nacionales o internacionales durante casi tres décadas obtienen efectos de escasa relevancia y en los casos que logran cierto nivel ejecución los beneficios obtenidos distan elocuentemente de los fines que los habían originado y justificado.

El sesgo espacialista, el economicismo de carácter normativo y la poca adecuación al contexto histórico concreto -ya que en las fundamentaciones se soslayan las contradicciones sociales y los imperativos de la acumulación capitalista- dificultan la concreción de resultados. De allí que la viabilidad de las innovaciones proyectadas queda reducida a la acción de un Estado -conceptuado como actor neutral y racional- o un sector privado sobre el que no se evalúan seriamente las expectativas de rentabilidad, ni se reconocen heterogéneos y contrapuestos intereses. A ello se suma, en los casos en que están contemplados, referencias un tanto genéricas en torno a las posibles fuentes de financiamiento y/o eventuales mercados de consumo.

En los textos, la perspectiva ubica la existencia de un plan escrito como elemento central de cualquier proceso transformador y en cierta forma niega la existencia de condicionamientos políticos o sociales, reemplazando tales falencias con permanentes apelaciones a modelos abstractos de sociedad. Los problemas políticos parecen neutralizarse en la supuesta objetividad del discurso científico y los sociales se limitan a una enumeración previsible de buenos propósitos, sin que se especifique una clara referencia a modos alternativos de distribución del ingreso ni se haga una realista ponderación de la magnitud de fuerzas puestas en juego. En última instancia, al decir de Schvarzer <sup>69</sup> *“el voluntarismo planificador parecería suponer que los problemas se resuelven proponiendo metas generales y suponiendo la acción del Estado, como si este funcionara en un vacío político y social”*.

En esta clave interpretativa, los proyectos de radicación industrial elaborados durante las décadas del 1960, 1970 y 1980 constituyen un claro ejemplo de lo anteriormente expuesto. En estos años, el Estado nacional -bajo cuya jurisdicción se encontraban la mayor parte de los recursos naturales- que era la instancia que

---

<sup>69</sup>SCHVARZER, Jorge, *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1996, p. 247.

financiaría los proyectos, determina la realización de obras en otras localizaciones. Relacionado con lo anterior, los actores privados extraregionales -al evaluar riesgos de inversión y costos de la fuerza de trabajo- optan por el área pampeana y/u otras regiones de la Patagonia, priorizadas en el discontinuo y selectivo avance de un régimen de acumulación cada vez más intensivo.

A ello se agrega, en el plano provincial, la ausencia de un sector local con vocación industrial que, débil en su constitución, maximiza ganancias a partir de la expansión de un mercado interno ampliado y sostenido en la creciente intervención del sector público y; obviamente, las prioridades políticas y de legitimación de los gobiernos empenistas que, sin generar genuinos procesos productivos, alcanzan un peculiar dominio en la estabilización del sistema político, convalidando su representatividad en todas las instancias electorales en las que participan<sup>70</sup>. En este orden de consideraciones, el COPADE se convierte en ámbito privilegiado para la incorporación de sectores profesionales, reclutamiento de cuadros políticos partidarios y el difusor de una imagen eficientista que concurre a internalizar los valores, creencias, actitudes y orientaciones que caracterizan la cultura política neuquina.

Fracasados los diversos intentos de diversificación productiva y en el contexto de una compleja y demandante sociedad, se afianza una modalidad de crecimiento basada esencialmente en los beneficios derivados de la explotación nacional de los recursos naturales y la expansión concomitante de actividades locales vinculadas a ello. El desenvolvimiento de la economía en este espacio conforma una organización económica caracterizada por la no industrialización de los recursos en el lugar de origen y la paulatina consolidación de un perfil energético-exportador, cuya dinámica reproductiva se sostiene en la demanda y las inversiones del Estado nacional y sus antes de carácter empresario; el aumento del gasto público provincial y el continuo acrecentamiento de los servicios<sup>71</sup>.

En definitiva y en una mirada de conjunto, puede concluirse que en la planificación provincial -sin negar ciertos resultados positivos- el proceso de diseño de variadas estrategias revela importantes debilidades. Las proyecciones y actividades llevadas a cabo, a pesar de los reiterados esfuerzos, no derivan en políticas destinadas a concretar inversiones y encadenamientos productivos de real incidencia regional y menos aún, generar condiciones para afianzar una variante menos dependiente del perfil energético exportador funcional a los objetivos y modalidades de expansión de poder central.

En este marco de enunciaciones, la pretensión de historiar la experiencia económica neuquina -articulando la condiciones generales de acumulación y reproducción del estado provincial en el marco de una visión integral del modo de desarrollo en

---

<sup>70</sup> Los dirigentes del partido provincial emergen de grupos intermedios de la sociedad y estuvieron estrechamente vinculados a los aparatos del Estado. En su mayoría lo conforman figuras provenientes de sectores medios y populares, dedicados al comercio que se relacionan con algunos ganaderos del sur neuquino en los inicios y con representantes de las empresas nacionales establecidas en este espacio desde la etapa territorialiana; articulados con cuerpos técnicos nucleados en el organismo de planificación.

<sup>71</sup> ARIAS BUCCIARELLI, Mario, "El Neuquén de los '90. Conflictividad social y expansión ciudadana en un espacio provincial", en DAVILO, Beatriz, et alt. (comps.) *Territorio, Memoria y relato en la construcción de Identidades*, Rosario, UNR, 2004, t.2.

Argentina- autoriza a desmitificar visiones arraigadas en una porción significativa de la sociedad local e incluso reflejadas en buena parte de los esfuerzos académicos<sup>72</sup>.

Posicionado en esta controversia, la comprobación que explora y complejiza en su globalidad las diferentes dimensiones del proceso histórico provincial y sus tensiones, fuerza a repensar los tópicos de la discusión en dos órdenes de consideraciones que se articulan en la interpretación propuesta.

Sin refutar, a pesar de las heterogeneidades socioespaciales detectadas, la existencia de una dinámica social singularmente incluyente en el recorte territorial investigado; el análisis aquí expuesto relativiza, por una parte, la eficacia política y técnica del ente planificador (COPADE) que no aparece como elemento central en la explicación de la transformación y rápida modernización de la Provincia y demuestra; por otra, que la definición del perfil energético exportador y la plena inserción de Neuquén al modelo de acumulación nacional no responde tanto a la política desarrollista aplicada en la Argentina en los años sesenta sino por el contrario a la inconexa y dilatada desarticulación de la misma en el transcurso de las décadas del setenta y del ochenta<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Para una revisión de estas producciones, ver, BANDIERI, Susana, *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005. "Ensayo bibliográfico", en *Historia*.

<sup>73</sup> Coincidiendo con la caracterización de la cuarta fase en el proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones (1976-89) analizado en NEFFA, Julio C., *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.