

oe - pat

Observatorio de la Economía de la Patagonia

"Erased once in Patagonia" Lights and shadows of the Neuquén economy (1958-1991)

Por *Joaquín Perren* *

Resumen

Este artículo pretende estudiar el comportamiento de la economía neuquina entre 1960 y 1991. La estructura del trabajo está compuesta de tres apartados. El primero estudia las actividades que, hacia comienzos de la década de 1960, daban vida a una provincia periférica. En una segunda parte se visitan los discursos elaborados por las autoridades provinciales con el propósito de escapar a esta situación. En este campo se observa una convivencia entre un persistente discurso federal que desconfiaba del estado nacional y otro -variable en el tiempo- que buscaba seducir a este último con el fin de obtener recursos necesarios para poner marcha un "desarrollismo genérico" (bienestar, infraestructura y diversificación productiva). En el tercer apartado se analizan los resultados de una prédica que, simultáneamente, cuestionaba el accionar de las autoridades nacionales y dependía de él para lograr sus metas. Con ese propósito se explora la evolución del PBG, el comportamiento de los diferentes sectores económicos y los rubros que compusieron el presupuesto provincial. De esta revisión emerge un importante crecimiento económico, pero también una dependencia financiera que no pudo ser solucionada durante el periodo analizado.



Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Joaquín Perren (2007): "Érase una vez en la Patagonia - Luces y sombras de la economía neuquina (1958-1991)" en *Observatorio de la Economía de la Patagonia*. En <http://www.eumed.net/oe-pat/>

El periódico *Sur Argentino*, hacia finales de los setenta, publicaba un artículo que esbozaba una interpretación sobre las causas del crecimiento demográfico neuquino. Con una prosa cargada de detalles, el texto se encargaba de retratar algunas de las transformaciones que habían hecho su aparición en los años sesenta:

"Neuquén, una ciudad incipiente hasta la explosión provocada por el 'oro negro' en la provincia, desde la década de los sesenta hacia delante cambió profundamente su fisonomía, sus calles polvorientas de antaño se transformaron en relucientes arterias por donde el progreso comenzó a transitar aceleradamente"[1]



[Mapa de Neuquén. Pulsar para ver ampliado](#)

Para explicar la nueva apariencia de la ciudad, el periodista acudía a causas que superaban holgadamente sus límites. La provincia era la escala adecuada para comprender el creciente número de habitantes que elegían a Neuquén como residencia. Casi sin saberlo, las líneas que transcribimos intentaron dar respuesta a una de las preguntas fundamentales de los estudios migratorios: ¿Por qué miles de personas decidían abandonar su domicilio habitual para aventurarse en un nuevo escenario?

Los comentarios realizados por el *Sur Argentino* abordaban este problema poniendo énfasis en razones de índole económica. La lógica detrás de estas palabras destacaba por su claridad: "Con el repunte económico de la provincia, comenzó a arribar a la capital una inusitada cantidad de habitantes, ya sea de otros lugares del país o del extranjero"[2]. Pese a su ingenuidad, la mirada del cronista contenía muchas de pistas que los académicos siguieron durante la primera mitad del siglo XX. El sentido común de la época, inspirado en el modelo *pull/push*, señalaba factores que expulsaban a la población y otros que la impulsaba hacia nuevas áreas. De ese modo, una provincia como Neuquén, que cambiaba con celeridad su rumbo económico, parecía ser suficiente para explicar la explosiva conducta demográfica de su capital. Trabajo, buenos salarios y excelentes indicadores económicos eran esa llave que había permitido la llegada de un ejército de migrantes.

Con esta ponencia pretendemos profundizar esa vía de indagación, tal vez intuitiva, a partir de un estudio de la economía neuquina entre 1958 y 1991. En una primera parte estudiaremos las actividades que, hacia comienzos

de la década de 1960, dieron vida a una provincia periférica. La segunda parte visita los discursos elaborados por las autoridades provinciales con el propósito de superar a esta situación. Se observa allí una convivencia entre un persistente discurso federal que desconfiaba del estado nacional y otro - variable en el tiempo- que buscaba seducir a este último con el fin de obtener recursos necesarios para poner marcha un "desarrollismo genérico" (bienestar, infraestructura y diversificación productiva). En el tercer apartado se analizan los resultados de una prédica que, simultáneamente, cuestionaba el accionar de las autoridades nacionales y dependía de ellas para lograr sus metas.

El escenario

Cuando fueron visibles los primeros efectos de la industrialización, el antiguo clivaje entre Interior y Litoral regresó a los primeros planos. El contraste entre "dos Argentinas"- una dinámica y la otra tradicional- fue uno de los pilares donde se sostuvo la retórica modernizadora. El Interior era nuevamente visitado por un discurso que no lo interpretaba de manera despectiva, sino como una reserva de potencialidad. Quedaba claro que ese salto cualitativo, que llevaría a la "Argentina potencia mundial", no podía contar con áreas rezagadas. Las regiones que hasta allí habían ocupado un lugar marginal aparecían, desde esta novedosa mirada, como espacios a conquistar y redimir[3]. Este discurso dual, que apelaba a una nueva identidad forjada alrededor del futuro venturoso que aguardaba a la Argentina, tuvo un notable efecto simbólico que generó consenso alrededor de la urgencia de superar antiguas fracturas geográficas y sociales.

Las consignas que mejor retrataban esta preocupación fueron "integración" y "desarrollo". La posibilidad de dar un paso adelante respecto a la conflictividad que se había apoderado de la arena política, se sostenía en la urgencia de un crecimiento económico que alineara a diferentes actores detrás del proyecto desarrollista. Pero ese despegue, a diferencia de los impulsos anteriores, debía cumplir un papel homogeneizador desde el punto de vista espacial. En el fondo, el desarrollismo ponía al tope de sus prioridades la incorporación de todo el espacio nacional a una marea modernizadora que afectaría radicalmente su estructura productiva. Este proceso, como señala Healey, sería "impulsado, planificado y dirigido por el Estado y daría como resultado un país más consolidado hacia dentro y más fuerte hacia fuera"[4]. Y como no podía ser de otra forma, la industrialización sería un instrumento de primer orden en el logro de una integración que pondría punto final a las asimetrías de la Argentina agro-exportadora.

La provincialización del territorio de Neuquén, en los años cincuenta, fue un laboratorio ideal para probar el recetario desarrollista. En la joven provincia se pusieron en marcha una serie de estrategias orientadas a

generar un desarrollo en un sentido *cepalino*. No estaría mal que dijéramos que Neuquén fue en algún sentido hija de esa concepción, por cuanto los planificadores nacionales pensaban a esta comarca como proveedora de la energía para una remozada maquinaria industrial[5]. Comenzaba, por entonces, a ganar espacio en la agenda del gobierno de Frondizi la necesidad de promocionar determinadas regiones estratégicas como medio para dinamizar al conjunto del país. La creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el auge de las regiones como instrumentos de planificación fueron quizás los elementos más evidentes de este norte programático. La "región Comahue", como se conoció a la franja más septentrional de la Patagonia, fue objeto de numerosos estudios técnicos y, por su intermedio, de proyectos de cierta envergadura. La aprobación de un complejo hidroeléctrico sobre los ríos Neuquén y Limay, donde se erigiría lo que la prensa dio a conocer como el *Assuan Argentino*, y el tendido de un gasoducto entre Challacó y Puerto Rosales son una clara muestra de las ansiedades que despertaba la provincia de Neuquén en el concierto nacional[6].

Pero no se trataba sólo de un proyecto diseñado en alguna de las oficinas del gobierno nacional. Con la sanción de la constitución provincial de 1957, Neuquén se sumaba a un clima de ideas sintonizado en una frecuencia desarrollista. En su carta magna se trazaron las líneas más gruesas de un régimen económico que redimensionaba el accionar oficial. Así, esta joven provincia patagónica se incorporaba a la órbita nacional defendiendo la idea de un estado activo que se imaginaba a sí mismo como "factor de desarrollo". Del andamiaje de las reglamentaciones y la organización de los poderes públicos, se trasluce el propósito de construir un estado que "asumiera la defensa de las riquezas esenciales de la provincia, impulse su desarrollo global e intervenga en la creación de la infraestructura social básica"[7]. Aunque los primeros pasos en esa dirección fueron dados durante el Peronismo, cuando el estado nacional fortaleció su presencia en los lejanos distritos patagónicos, el nuevo perfil regional tuvo que aguardar por algún tiempo. Recién en los sesenta ese territorio mayormente ganadero y rural, inició su tránsito hacia la producción de energía.

En las décadas que siguieron a la provincialización, se definiría en Neuquén un Estado moderno que contó como principal característica una importante centralización institucional y una temprana vocación planificadora. Se entendía que sin la presencia oficial era muy difícil que la nueva jurisdicción pudiera escapar a "una triste realidad de hambre, ignorancia y enfermedad a pesar de sus recursos extraordinarios"[8]. Sólo era necesaria una "acción planificada que trastoque el cuadro de miseria, asegurando fuentes de trabajo y creando nuevas industrias"[9]. Quedaba claro que las primeras experiencias de gobierno autónomo-primero encolumnadas con la UCRI y luego con un partido provincial basado en liderazgos locales- retomaban en el vocabulario que el desarrollismo había llevado a los primeros planos. Esta postura, que se apropiaba de las propuestas *cepalinas* desde un espacio

periférico, tuvo como *think tank* al Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), organismo dependiente del poder ejecutivo provincial, que tuvo a su cargo el diseño e implementación de proyectos que posibilitaron el despegue de la economía neuquina.

Pero si la joven provincia debía ser objeto de la planificación, eso era debido a su lejanía de cada una de las ondas expansivas que habían dinamizado a la economía argentina. A la misma distancia del modelo agro-exportador como de la industrialización peronista, la economía neuquina cabía a la perfección en casillero del "subdesarrollo". Con una participación ínfima en el producto bruto nacional, su estructura productiva dependía de un puñado de actividades que poco podían hacer para transformar una posición a todas luces periférica. La agricultura era una de ellas. Esta actividad sólo adquiría relieve en la porción más oriental del territorio, donde los sistemas de irrigación implementados en las primeras décadas del siglo XX habían permitido prácticas intensivas[10]. De todos modos, y a pesar de su inserción en circuitos comerciales nacionales e internacionales, el agro representaba, a comienzos de los sesenta, apenas el 8% de la economía provincial[11].

La ganadería era, para los departamentos recostados sobre los Andes, la principal actividad productiva. Salvo algunas estancias que poblaban el sur de la provincia, área con mayor aptitud para la cría del vacuno, abundaban las pequeñas explotaciones que "no tenían los medios técnicos para llevar a cabo una racional utilización del ganado, ni los canales de comercialización necesarios para colocar la producción"[12]. A este cuadro poco halagüeño se sumó el cierre de la frontera con Chile, que había puesto punto final a un fecundo intercambio que hundía sus raíces en el mundo indígena. No es extraño, entonces, que las áreas de predominio ganadero hayan ocupado las líneas más importantes del discurso inaugural de la primera gestión del MPN. Después de todo, esos lejanos valles cordilleranos servían de muestra de las consecuencias que deparaba el divorcio entre planificación y estado. A medida que nos internamos en ellos eran evidentes "una abrumadora deficiencia alimentaria", "la magnitud de las enfermedades", "ranchos infrahumanos", "un éxodo rural difícil de detener", así como una educación considerada como una "ficción"[13].

No muy diferente era el lugar que el sector secundario ocupaba en el entramado productivo neuquino. Marginada de la industrialización por sustitución de importaciones, la provincia sólo contaba en 1964 con medio millar de establecimientos que no destacaban precisamente por tamaño. Salvo algunos grandes galpones de empaque, la mayor parte del sector presentaba la forma de pequeños emprendimientos[14]. Muchos factores se conjugan a la hora de explicar tan escaso desarrollo. Sólo a título ilustrativo podríamos mencionar la obsolescencia de sus instalaciones, las deficiencias en materia de transporte e infraestructura, los complicados y onerosos circuitos comerciales, la escasez de energía y la falta de disponibilidades crediticias

[15].

Los únicos renglones de la economía que escapaban a las generales de la ley eran el comercio y la explotación de hidrocarburos. En el primer caso, el crecimiento de las ciudades a costa de la campaña permitió una explosión del número de establecimientos. Una buena señal de este comportamiento es el incremento del 50% de las firmas comerciales registradas entre 1954 y 1964 [16]. Pero este crecimiento no afectó con igual intensidad al comercio minorista y mayorista: mientras el primero presentó una extraordinaria *performance* que iba a la par del desarrollo urbano provincial, el segundo no pudo escapar al eclipse de la economía rural. La elevada rentabilidad de la intermediación en la etapa territorialiana era sólo un buen recuerdo del pasado. El declive experimentado por la ganadería del interior neuquino restaba posibilidades de acumular a un sector que se había dedicado a abastecer a los numerosos "boliches" rurales y ubicar los "frutos del país" en mercados extra-regionales. En el reverso, los comercios establecidos en las áreas urbanizadas, sobre todo el oriente provincial, mostraron un decidido despegue que los llevaría concentrar dos tercios del personal ocupado a nivel provincial [17].

Cuadro 1:		
Producto Bruto Interno. Neuquen 1963		
(a precios constantes de 1960)		
Actividades	Total	Porcentaje
Agricultura	328	7,9
Ganaderia	304	7,3
Mineria	1383	33,1
Industria Manufacturera	524	12,6
Comercio	326	7,8
Construccion	233	5,6
Otras	1074	25,7
Totales	4172	100

Fuente: Elaboracion propia a partir de CDCT, *Situación general de la provincia de Neuquén*, Neuquén, COPADE, 1967, p.

Nota: El renglon de mineria no solo incluye la explotacion de minas y canteras, sino ademas la extraccion de hidrocarburos

En cuanto a la explotación de hidrocarburos no podemos dejar de mencionar su importancia en el desenvolvimiento económico neuquino. A mucha distancia todavía del relieve que tomaría en las décadas siguientes, este sector aportaba, en 1963, un tercio del producto bruto provincial [18]. El temprano descubrimiento de petróleo en las cercanías de Plaza Huincul había dado paso a una actividad que tuvo al estado nacional como protagonista excluyente. De todos modos, el peso de la actividad hidrocarburífera dentro de la economía provincial no se reflejaba en el concierto nacional. A la zaga de Chubut o Santa Cruz, Neuquén representaba el 10% de la producción total del país y su refinería ocupaba el décimo lugar del ranking en cuanto a su capacidad [19]. Pero lo que preocupaba a las autoridades no era precisamente estas cifras, sino el nivel estacionario que presentaba el ritmo de la explotación de los recursos del subsuelo. Nuevamente se cargaban tintas

over a national political inconvenience that had displaced the labors of exploration towards other provinces.

From this general diagnosis, shared by the authorities and the technical cadres, it was deduced that the scarce vigence of the economic structure of Neuquén and the need to give a *salto adelante* in productive matters. And for that to happen it was fundamental the presence of the provincial state. The eighty years of territorial life had demonstrated a very little encouraging balance that could be attributed to the national government. Every possibility of escaping this reality was sustained in the urgency of establishing an alliance between planning and regional development. Only the *mano visible* of the provincial state could turn a path that, since the end of the XIX century, was linked to the primary sector. But the long list of problems to solve obliged to establish an agenda that established priorities and different moments to attend to them.

Taking as a reference the *rostowniano* scheme, the first provincial administrations drew up a program that presented three clearly delimited stages. The first of them pointed to the creation of the basic human and social conditions for development. Although they did not doubt that in the long run the development of the economy would improve the level of life of the Neuquinos, there were needs that had to be solved immediately. If not, it was probable that tensions and disenchantments in the population would jeopardize the achievement of economic objectives and distract the government's attention "[20]. Without a *pax desarrollista*, that attended to the basic needs of the sectors with fewer resources and provided the conditions for a social mobility phenomenon, it would not be possible to face the remaining tasks. Thus, the different Neuquino governments, constitutional or not, shared a vision that understood the social moment as the first step towards economic modernization. The slogan "to grow you have to eat and to grow you have to stay alive" [21], used by a governor to define the social policy of the MPN, synthesizes the perfection of the first stage of the development strategy.

In a second stage, the planning effort of the provincial state went to localizing in the construction of the necessary infrastructure for the take-off of the economy. A territory mostly isolated was an obstacle that had to be overcome. The persistence of this situation explained the concentration of the population in the departments that had awakened the early interest of the national state. In the rest of the territory there was a road network whose density was far below the national average. The same happened in the area of telecommunications. The existing telephone lines at the beginning of the sixties were not enough to cover the needs of a large number of localities [22]. In what was referred to as housing, the picture was not much more encouraging: the scarce availability combined with the deficient constructions and the lack of sanitary services was

reconocido como un problema que requería una urgente solución. Quedaba claro que la posibilidad de crear una infraestructura que supliera todas las carencias de la etapa territorialiana no podía sostenerse en el *laissez faire*. Los capitales privados, en todo caso, serían los protagonistas de una tercera etapa que sólo comenzaría cuando la escenografía estuviera montada. Hasta que eso no ocurriera el estado provincial debería cubrir todo ese déficit a través de una trama de instituciones públicas.

Con una infraestructura acorde a sus posibilidades, Neuquén podría transitar por la senda del crecimiento económico. Pero ese despegue, a diferencia de la primera mitad del siglo XX, debía ser el remedio para dos males que desvelaban a las autoridades de la joven provincia. El primero de ellos tenía que ver con la necesidad de un desarrollo equilibrado que abarque al conjunto de la población. Es interesante observar cómo desde los primeros gobiernos del MPN se planteaba la necesidad de "propender al incremento del PBI y de las fuentes de trabajo, propiciando una mejor distribución de la renta, como medio imprescindibles para erradicar la pobreza que hace estragos en las clases más humildes"[23]. De este modo, la puesta en marcha de una "economía social", que conciliara desarrollo productivo y el bienestar de la población, estaba en la base de su programa de acción. A mitad de camino entre un capitalismo liberal y una economía planificada, los programas de acción establecían una síntesis entre la responsabilidad individual y la colectiva[24]. La fuerte presencia del estado aparecía como una condición que permitiría, en un futuro no demasiado lejano, una mayor afluencia de inversiones privadas. No estaría mal, entonces, si dijéramos que Neuquén - durante sus tres primeras décadas de vida institucional- se ajustó a la perfección a lo que algunos autores denominaron "desarrollismo genérico"[25]. Alejada de las premisas más estatistas de la CEPAL, esta postura confiaba en la capacidad de los capitales particulares de poner en movimiento a la economía, siempre y cuando fueran tutelados por diferentes organismos oficiales.

Algo similar ocurriría en cuanto a los espacios involucrados en la nueva oleada de crecimiento. La estrategia económica seguida por la provincia ponía al tope de sus prioridades la necesidad de conseguir un "desarrollo armónico entre el interior y la capital"[26]. Para que ello sucediera se trasladaba la mirada desarrollista al territorio neuquino. En este caso, el área moderna se situaba en el vértice oriental de la provincia, mientras que los departamentos recostados sobre los Andes eran pensados como espacios subdesarrollados. La integración de estos últimos a la órbita provincial -y por su intermedio a la nacional- dependía de polos que irradien su dinamismo a todo el territorio. Se partía del convencimiento que la capital provincial ya contaba con un crecimiento "autosostenido" y, por esa razón, era ineludible "fortalecer el desarrollo de Cutral Co, Zapala, Chos Malal y San Martín de los Andes, para que asuman el rol de difusores zonales del desarrollo"[27]. Y la multiplicación de áreas sometidas a los dictámenes de un plan maestro provincial, tendría

como resultado uno de los efectos más buscados por los planificadores locales: la diversificación productiva. Sólo ampliando el menú de opciones económicas y los escenarios donde ellas se desplegarían, Neuquén podría escapar los riesgos de una economía que comenzaba a volcarse a los recursos energéticos.

Los discursos.

Las posibilidades de provocar un *efecto dominó* que dinamizara al conjunto provincial no sólo dependía de la consistencia de los planes económicos. La ausencia de una sólida base material, aparecía -en la mirada de las autoridades- como una responsabilidad del estado nacional. De ahí que para los sesenta, esa postura que comprendía la importancia de utilizar recursos naturales ociosos en el marco de una economía industrial, fue acompañada de una mirada que desconfiaba del accionar de aquel. Este último era considerado como agente de un "régimen colonial dependiente de la Capital Federal" que llevaba a los neuquinos a sentirse "extranjeros en su propia patria"[28]. La necesidad de saldar esta cuestión, planteado en términos de flagrante deuda interna, obligaba al estado nacional a tomar cartas en el asunto. De no hacerlo, la administración central cometería una injusticia con una provincia que "había suministrado por largos años ahorro de divisas por abastecimiento de petróleo, gas y materias primas exportables como lana, cuero, frutas y minerales"[29].

El resultado más palpable de este diagnóstico fue un federalismo militante que sirvió de carta de presentación a las diferentes gestiones del Movimiento Popular Neuquino. Este partido, nacido del riñón peronista, tenía como herramienta de legitimación una postura autónoma respecto de las grandes fuerzas políticas nacionales. Se partía del supuesto que un crecimiento de la economía argentina no podía darse sobre el sacrificio de las economías regionales. Este enfrentamiento con el centralismo encontraba una lista de antecedentes que hundían sus raíces en la historia argentina del siglo XIX. El federalismo era reconocido por el MPN como un "principio nacido en las entrañas de la historia con la lucha de nuestros caudillos" y su olvido, "heredado de la colonia, había acentuado los desequilibrios, impedido el desarrollo, creado disconformidades y fue, en definitiva, fuente de conflictos"[30]. Esta bizantina fricción tomaba, para el caso neuquino, una novedosa vuelta de tuerca. No era una fuerza militar lo que aseguraba la hegemonía pampeana, sino la presencia de "organismos nacionales que desde sus oficinas en Buenos Aires dictaminaban y resolvían sobre los recursos de las provincias"[31].

Ahora bien, el colonialismo interno denunciado por las autoridades convivía con una dependencia estructural en materia de recursos financieros. Este discurso esquizofrénico -que cuestionaba el accionar nacional, pero a su

vez dependía de él- tuvo como solución de acuerdo un posicionamiento que buscaba un equilibrio entre los intereses nacionales y los de la joven provincia. Al mismo tiempo que defendía "su integridad territorial, rechazando absurdas pretensiones de segregar áreas de su jurisdicción"[32], se lanzaban guiños que buscaban seducir a los gobiernos de turno. Después de todo, sin la llegada de recursos desde la órbita nacional era imposible poner en práctica cada uno de los pasos que conformaban la estrategia global de desarrollo. Así, una retórica belicosa, que servía para diferenciarse en un complejo mercado político local, era acompañada de advertencias que llamaban la atención sobre la importancia de Neuquén en el concierto nacional. Estas últimas, a diferencia de la primera, mostraron una gran variabilidad en función de las coyunturas políticas y las corrientes de pensamiento dominantes.

En los años de apogeo del "desarrollismo genérico", Felipe Sapag -por entonces gobernador neuquino- advertía acerca de la importancia de instalar un polo de crecimiento en la joven provincia. En una carta enviada al presidente Illia notaba que "las proyecciones del desarrollo del Neuquén rebasarían por sus características intrínsecas los límites convencionales, propagándose a lo largo y a lo ancho del país, permitiendo su participación activa en el proceso de integración nacional"[33]. Para que eso ocurriera sólo hacía falta un compromiso del gobierno nacional en la inmediata realización del complejo "Chocón-Cerros Colorados" y la autorización de un préstamo de 500 millones de pesos para la ejecución de un plan de obras que incluía caminos, viviendas, escuelas, hospitales, canales de riego y el tendido de líneas eléctricas y telefónicas[34].

Esa combinación entre solidez programática y pragmatismo avanzó sin obstáculos a la década del setenta. Un clima político que se deslizaba hacia la izquierda dejaría su huella en la retórica del MPN. Un contexto menos receptivo al discurso desarrollista volvió necesario viraje que la realineara con la realidad nacional: los llamados a la integración y el desarrollo perdieron fuerza conforme se consolidaban las arengas por la liberación nacional. Aunque por debajo sobrevivía esa idea del crecimiento por etapas, en la superficie existieron cambios de fuste. Las provincias patagónicas ya no eran reservas de potencial para el despegue de la economía, sino aquella pieza que completaría un cuadro liberador. Después de todo, el "injusto colonialismo interno (...) consolida y fomenta las estructuras que sirven al sometimiento y dependencia económica y cultural de la patria, porque nuestra Nación, jamás podrá ser más fuerte, ni más rica, que la más débil y humilde de sus provincias". Cualquier posibilidad de desmontar esta estructura obligaba al gobierno nacional a nutrir de recursos a una economía que era mirada a través del cristal de la dependencia. Sobre esta cuestión, las palabras del Felipe Sapag, en ocasión de iniciar las sesiones legislativas de 1974, son más que elocuentes:

"Debemos asumir junto a las demás provincias argentinas el

rol protagónico que nos compete y cuya finalidad es romper el esquema de dependencia que, teniendo como vértice el puerto exportador, ha dado siempre la espalda al interior del país, a un interior empobrecido por un colonialismo similar al que sufre el país en el orden internacional y que nos destina a ser meros proveedores de materias primas”[35]

El proceso de reorganización nacional tampoco detuvo esa política que tenía como propósito asegurar un flujo constante de recursos. Aun cuando el gobierno provincial no estaba en manos del MPN, sus cuadros técnicos -sobre todo quienes formaban parte del COPADE- siguieron ocupando posiciones claves en la planificación neuquina. Un contexto nacional represivo y dispuesto a desregular la economía era menos receptivo a discursos encolumnados detrás de conceptos como “desarrollo” o “liberación nacional”. Esto no clausuraba la posibilidad de incorporar nuevos argumentos a su repertorio. Lejos de eso, los fantasmas de una posible guerra con Chile, contingencia que ponía en riesgo la “seguridad nacional”, comenzaron a poblar los discursos de las autoridades de turno. Así como en los años precedentes se aludían a factores económicos para justificar una mayor presencia financiera del estado nacional, en tiempos de dictadura fueron más efectivas las razones geopolíticas. La urgencia de custodiar las fronteras de una posible invasión trasandina, volvía imprescindible intensificar las acciones de radicación de población en toda la superficie provincial[36]. Los documentos de la época mostraban “la presión demográfica que ejercía una población de 3.400.000 personas sobre nuestras zonas limítrofes”[37]. Esta situación obligaba a solicitar recursos a fin de reactivar esas economías regionales por medio de la utilización de los recursos naturales existentes y la creación de infraestructura adecuada. Ese era el camino para que, al decir del equipo técnico del gobierno, “pudiera revertirse esta situación, propendiendo a una mejor distribución interna de la población y asegurar la soberanía en esta parte del país”[38]. Cualquier chance de producir cambios en esa dirección dependía del apoyo del gobierno nacional, tanto en materia de legislación diferencial de estímulo como en su financiamiento. La edificación de viviendas que “faciliten la radicación de la población”, la construcción de grandes represas hidroeléctricas, el diseño de programas de forestación, la creación de radios que “logren la asimilación cultural de los extranjeros y afiance los valores argentinos” eran proyectos que, por su envergadura, dependían de organismos nacionales[39].

La llegada de la democracia aportó nuevas formas de asegurar un flujo constante de recursos financieros. En este caso, los discursos del MPN discutían uno de los puntos defendidos con más insistencia por la dictadura militar. Esta experiencia, al reducir al máximo la intervención en materia económica, había propiciado la transferencia de servicios a las administraciones provinciales. Esto obligaba al gobierno a ser extremadamente cauto en materia presupuestaria, pues “los recursos no

alcanzaban para hacer frente al pago de los salarios de una administración que ha crecido desmesuradamente por la transferencia de servicios nacionales, sin haberse previsto por parte de la nación la contrapartida necesaria para la atención de esos nuevos servicios y su personal"[40]. La difusión de las ideas neoliberales era percibida como un quiebre en el equilibrio en las relaciones entre la provincia y la nación. Un estado nacional en retirada obligaba a la joven provincia a cumplir con tareas que recién podría cumplir cuando concluyera el despegue de su economía. Ese desarrollo por etapas era hecho añicos por una política descentralizadora que pretendía sanear las cuentas a nivel nacional, aun a costa de la salud financiera de las provincias.

Este contexto sirvió de base a un nuevo giro discursivo del MPN. La larga historia de enfrentamientos con el poder central tomaba un rumbo que se ajustaba a una realidad nacional de crisis. En este caso, el dique impuesto a los recursos llegados de Nación iba a "retrasar forzosamente los planes de desarrollo y demorar lamentablemente el progreso neuquino". Al igual que en los sesenta, salió a la superficie un discurso que asumía a la consolidación de las economías provinciales como esa condición que aseguraría la "solución de los grandes problemas nacionales". La grave situación económica, entendida como una pesada herencia de los gobiernos militares, impedía que el país pusiera en marcha un "aparato productivo sano y en expansión, con posibilidades de satisfacer el mercado interno y exportar cada vez más"[41]. Pero a diferencia de la retórica inicial del MPN, el "egoísmo" encarnado por el estado nacional no estaba relacionado con un esquema de dependencia clásico. Esa división entre espacios productores de materias primas y regiones industrializadas, era reemplazada por una mirada que privilegiaba los efectos nocivos de la "patria financiera"[42]. Las palabras de Sapag nos avisan sobre una nueva etapa que se incorporaba a la narrativa del partido provincial:

"...asistimos a una novedad en la larga historia del despojo del colonialismo interno: la aparición masiva de sucursales de bancos y financieras privadas con el solo, triste y condenable propósito de derivar la capacidad de ahorro local hacia circuitos metropolitanos..."[43]

Las nuevas coordenadas de la economía argentina eran leídas por los voceros del MPN como una expoliación que presentaba dos caras. Si, por un lado, aparecía como una novedosa forma de saqueo de la metrópolis a las provincias; por el otro, significaba una fuga de divisas hacia la *city* bancaria [44]. Para evitar esta situación, que dificultaba el camino hacia la independencia económica, era necesario que el gobierno nacional hiciera *tabula rasa* respecto al pasado reciente. Los llamados de las autoridades provinciales iban precisamente en esa dirección. Después de todo, de persistir la crisis financiera nacional era probable que Neuquén no pudiera transitar por las fases que la convertirían en una economía auto sustentable. No sólo debía "ponerse coto a la banca internacional que comprometió nuestro

patrimonio en 45 mil millones de dólares"[45], sino alentar -y, por supuesto, financiar- iniciativas bancarias que permitieran escapar a los principios de la "patria financiera". Los constantes pedidos de recursos para el Banco de la Provincia de Neuquén no podrían ser entendidos de otra forma. Conseguir fondos frescos significaba sortear una lógica que hacía "recaer el peso de la crisis en la destrucción de las economías regionales, restando a las provincias sus recursos y apropiándose de sus riquezas"[46]. Así, la capitalización de la institución crediticia provincial serviría para afrontar el pago de los salarios de una redimensionada administración pública, pero también como una manera de reiniciar el plan de desarrollo provincial.

La estrategia de seducción de las autoridades neuquinas parecía, entonces, un *revival* de los principios desarrollistas defendidos en los sesenta. Frente a una economía que se deslizaba hacia el dominio del capital financiero, los discursos del MPN alertaban sobre la conveniencia de retornar el camino de la producción. Una banca provincial capitalizada podría fomentar "la actividad empresarial local, ayudar a los productores de nuestro interior y fomentar el consumo popular"[47]. El giro discursivo pareciera ir en dirección de (re)fundar el sistema financiero sobre la base de instituciones que promovieran el desarrollo económico de la provincia y una distribución equitativa de la riqueza. Esta nueva dualidad, que separaba a las "instituciones financieras foráneas" que se "llevaban el 90% de los depósitos" y una banca que con más de veinte sucursales "intentaba promover el desarrollo neuquino", era la llave que permitiría el ingreso de recursos a una economía diezmada por la crisis nacional[48].

Una política que, según las autoridades de la época, hacía oídos sordos a los justificados reclamos de las provincias, sirvió de sustento a una segunda novedad discursiva. Alejada de esa estrategia que se esmeraba en mostrar la singularidad del caso neuquino, la retórica de los ochenta asociaba el destino neuquino al resto de la Patagonia. La larga lista de proyectos inconclusos -que incluía plantas procesadoras de soda solvay, fertilizantes y derivados del petróleo- llevó a las provincias sureñas a conformar un frente común que mejoró su capacidad de *lobby*. Los gobernadores reunidos en los albores de la democracia coincidían en señalar que la región era dueña de una economía que "a pesar de la existencia de grandes recursos, ha permanecido estancada dentro de un marco de succión permanente de los pocos recursos explotados"[49]. Para acelerar el crecimiento de una región que contaba con "el 80% de la producción de petróleo (...), la totalidad de los recursos de carbón, el 70% del hierro (...), otros minerales de valor estratégico, recursos hidráulicos ya en desarrollo, las posibilidades del mar continental y sus puertos de aguas profundas" era necesario una decidida política de promoción[50]. Algunos de los supuestos que habían vertebrado las relaciones entre Neuquén y el estado nacional aparecían ahora como el insumo para una estrategia de seducción a escala regional. Como había ocurrido en el pasado, se echaba mano de un discurso que hablaba de la necesidad de los aportes federales. Las

jóvenes provincias patagónicas, con su escasa población y menor capacidad financiera, no podían transformar su estructura económica. El documento firmado por los gobernadores del sur argentino en 1984 no deja dudas al respecto:

"El desafío de integrar la región patagónica al desarrollo del resto del país, de adecuarla al progreso, de dotarla de infraestructura social y económica, de poblarla, de crear las condiciones para un crecimiento acelerado y de un futuro promisorio, es una empresa que no solo depende de la región en sí, sino del esfuerzo mancomunado de todos los argentinos"[\[51\]](#)

Este recorrido por la epidermis discursiva del MPN deja en evidencia las estrategias practicadas por el gobierno neuquino durante la segunda mitad del siglo XX. A la alineación con la ideología desarrollista, siguieron las arengas a favor de la liberación nacional, los temores de una posible guerra con Chile o la necesidad desmontar la patria financiera. Todas ellas tuvieron como propósito dotar de recursos a una economía que necesitaba de ellos para encarar una profunda reestructuración productiva. Al mismo tiempo, la necesidad del partido provincial de diferenciarse respecto de las fuerzas políticas tradicionales permitió una curiosa convivencia de dos discursos que, por momentos, parecían irreconciliables. Si, por un lado, se alertaba sobre la influencia perniciosa del estado nacional; por el otro se necesitaba de él para alcanzar las metas programáticas diseñadas en los tempranos sesentas. Este curioso *cocktail* sólo fue posible por la existencia de dos destinatarios. Así como la lucha contra un lacerante "colonialismo interno" funcionó como un discurso de cabotaje orientado a un escenario electoral de creciente complejidad, el esfuerzo por mostrar la importancia de Neuquén en el concierto nacional fue dirigido a las autoridades federales, sin importar demasiado su origen o color político.

Los resultados.

En el periodo 1960-1991, la economía neuquina experimentó un crecimiento que la condujo de una posición marginal a convertirse en un modelo a seguir por provincias sumergidas en situaciones de crónica depresión. Si bien el proceso de privatizaciones a comienzos de los noventa puso en cuestión esa imagen, en aquellos años no había dudas sobre el futuro que aguardaba a esta joven provincia. Y los datos no ofrecían dudas al respecto: en los treinta años que siguieron a 1960, al mismo tiempo que su población se triplicaba, la economía neuquina multiplicó cuatro veces su volumen[\[52\]](#). Algo no muy diferente ocurrió en materia de producto bruto per capita. Esa

provincia que, todavía en pañales, alcanzaba apenas la mitad del promedio nacional, a finales de los ochenta no tendría inconvenientes para duplicarlo. Todas estas cifras eran inusuales en una época cuyo rasgo distintivo fue una economía que crecía a un ritmo mucho más modesto que en la "edad dorada" del modelo agro-exportador.

Lo que en los tempranos sesenta se presentaba como una seductora posibilidad, en las dos décadas siguientes se convertiría en un laboratorio donde se ensayaron un conjunto de políticas con ciertas reminiscencias keynesianas[53]. Dos fueron los factores que impulsaron el montaje de una matriz estado-céntrica. El primero de ellos fue la construcción del complejo Chocón-Cerros Colorados que, sobre finales de la década de 1960 y comienzos de la de 1970, transformó la economía y el imaginario de los patagónicos. Mucho antes que la obra diera inicio, la prensa tanto regional como nacional hablaba de una "segunda conquista del desierto"[54] que incorporaría definitivamente a Neuquén en la órbita nacional. Conseguida una línea de financiación del Banco Mundial, comenzó una obra que por su envergadura actuó como una divisoria de aguas en la economía neuquina. Tan importante fue su efecto multiplicador sobre otros sectores productivos - sobre todo la construcción y la industria- que su impacto se tradujo en la creación de veinte mil nuevos empleos[55]. Pero sus consecuencias se prolongaron más allá de la finalización de la obra civil. En cierta medida, funcionó como la primera entrega de una larga zaga de "fábricas de energía" construidas por el estado nacional que se extendió hasta mediados de los noventa. Después de todo, de no proseguir los proyectos de ese tamaño, cosa que finalmente ocurrió, era probable que los gobiernos de turno tuvieran que lidiar con una alta desocupación[56]. Este temor a posibles situaciones de tensión, además de las obvias necesidades energéticas, hizo que al *Assuan argentino* siguiera una lista de complejos sobre el río Limay que incluía Alicurá (1983), Piedra del Águila (1991), Pichi Picun Leufu (1995) y un dique compensador en Arroyito (1987).

El segundo factor que delineó un cuadro de fuerte presencia estatal en la economía se relacionaba con la extracción de hidrocarburos. Ese lugar secundario en la cartografía energética argentina, tan propio de los sesenta, fue trastocado una década después. Conforme avanzaba la década del setenta, Neuquén se fue convirtiendo en una provincia proveedora de energía para mercados extra-regionales[57]. El incremento de sus reservas y el salto en materia de producción son claras muestras de la profundización de este perfil productivo. Con el descubrimiento de nuevos yacimientos, entre ellos el de Puesto Hernández en 1969, la provincia inició un recorrido que la llevó a concentrar en 1991 un tercio del *stock* nacional de petróleo y el 25% de la producción total del país[58]. Lo sucedido con el gas es aun más indicativo del nuevo modelo de crecimiento. Hacia mediados de los ochenta, Neuquén no sólo reunía el 60% de las reservas nacionales, sino además generaba la mitad del gas argentino[59]. La explotación de las riquezas del

subsoil left its mark on the labor market. The scarce automation of the activity made of the skilled manual worker an indispensable input. The 5,000 workers that, towards the end of the observation, employed the oil industry are a datum that informs us about its importance in the occupational structure of Neuquén. But its importance cannot be analyzed without evaluating the effects of the same on the economy as a whole. Far from that, its expansion brought with it a wave of expansion that gave life to service companies (repair of tools or transport of equipment and personnel), to a commerce that supplied a population with a high level of life and, by hypothesis, a state that grew in parallel with the hydrocarbon activity.

On the basis of these two activities, the provincial economy demonstrated a *performance* much superior to the national average. While Argentina grew at a nearly imperceptible rate, Neuquén boasted an increase close to 10% annually [60]. And this asymmetric evolution modified the relative weight of the Neuquén economy: between 1970 and 1985 it tripled its participation in the national gross product [61]. At the same time, these quantitative changes were accompanied by important variations in the composition of the geographic product. Taking these two last dates as references, we observe some transformations of the structure, but also the non-fulfillment of many of the objectives set by official planning.

Let us begin with the performance of the primary sector. Although the COPADE had placed the industry at the center of concerns, agriculture was not absent from the agenda of priorities. Returning to that old idea that associated economic development with a policy of rational colonization, the different administrations of the MPN carried out studies aimed at producing in different areas of the provincial territory. Beyond its intentions, the projects put into practice did not manage to stop the decline of agriculture's participation in the Neuquén economy. Outside the 8,200 irrigated hectares in the Añelo department and the emergence of an agricultural colony in the waters below the Cerros Colorados complex, the production of fruit had a barely positive growth. Along with this trend, which runs through the Alto Valle of the Negro River, a phenomenon of concentration gained momentum towards the end of the 1970s. The fragmented capital domain, in a *farmer* Patagonian model, turned into a hazy memory. In its place, the arrival of mercantile groups in charge of national distribution provoked a transformation in the productive strategy. During most of the 20th century, the surplus produced by the activity was distributed in a balanced way among a constellation of actors. When the appearance of new hemispheric competitors made the fruit business less profitable, the large entrepreneurs installed in the region attempted, through a process of vertical integration, to maintain their profit level at the expense of

los pequeños productores frutícolas. El resultado de este proceso no pudo ser otro que la lenta transformación de los últimos en minifundistas, desprovistos de beneficios económicos a largo plazo y objetos de una aguda descapitalización[62].

La caída en desgracia de la ganadería fue aun más pronunciada. Los diversos proyectos de fomento, que alentaron la diversificación productiva de los valles cordilleranos, no pudieron frenar una tendencia recesiva inaugurada en la década de 1940. Aunque la idea era generar en estas áreas pequeños focos de desarrollo que dieran aire fresco a las pequeñas empresas pecuarias, los resultados no fueron precisamente en esa dirección. En un informe elevado a las autoridades provinciales, los técnicos del COPADE denunciaban en 1984 la "falta de fuentes de trabajo y el éxodo masivo de su población". En estas áreas de frontera era todavía evidente una estructura minifundista y "la falta de capacitación condenaba a los pequeños productores ganaderos a una economía de subsistencia"[63]. La pérdida de importancia de la ganadería queda en evidencia observando el retroceso de las existencias de bovinos, ovinos y equinos registrado entre 1970 y 1991[64]. Al mismo tiempo, la mayor cantidad de caprinos es una buena señal de la escasa rentabilidad de esta clase de explotaciones. Los menores ingresos eran compensados por rebaños cada vez más numerosos, en un proceso que terminaría degradando los suelos de los departamentos recostados sobre los Andes.

Quadro 2.		
Composición del Producto Bruto Geográfico. Neuquen 1970-1985		
Actividades	1970	1985
Agricultura y ganadería	5,69	3,82
Minas y carteras (incluye petróleo y gas)	15,68	16,03
Industrias Manufactureras	5,53	4,85
Construcción	25,24	12,3
Comercio	12,38	30,02
Servicios Comunales, sociales y personales	12,67	9,35
Otros	22,81	23,63
Totales	100	100
Fuente: Elaboración propia a partir de CFI, Producto Bruto Geográfico-Neuquen		

El sector secundario siguió un itinerario completamente distinto. A diferencia de los escenarios urbanos más relevantes de la Argentina, la manufactura no cumplió en Neuquén un papel descollante. Esto no significa que las actividades transformadoras no hayan colaborado en el despegue de la economía provincial. Lejos de ello, la construcción fue uno de los rubros que más participó en la generación del producto geográfico. Puede que un simple dato nos ilumine sobre su importancia: a comienzos de los setenta, cuando se estaba erigiendo *la obra del siglo*, la construcción llegó a representar un cuarto del producto bruto geográfico y, dentro de ella, la obra pública concentraba más del 75% del sector. Esta activa presencia del estado nacional permaneció sin grandes modificaciones hasta 1976, cuando las

restricciones de la política nacional se reflejaron en un virtual congelamiento de la construcción oficial. La recuperación del ritmo de inversión se recobró a comienzos de los ochenta y alcanzó su máximo histórico en vísperas del retorno de la democracia. Luego de este pico sobrevino una lenta retirada oficial. Así, la *larga agonía de la argentina peronista* llegaba a un territorio que, por largos años, había escapado de sus efectos más dramáticos. Ese esplendor de la construcción en los setenta fue reemplazado por una participación que -en 1985- apenas superaba el 12% del volumen de la economía[65].

El despegue del sector manufacturero fue una de las grandes cuentas pendientes de los organismos planificadores. El guión diseñado por el COPADE contemplaba, en una tercera etapa, un salto cualitativo que llevaría a una floreciente economía industrial. Para escapar a un destino que la condenaba a ser "proveedora de materias primas hacia otras regiones desarrolladas y en modo especial al gran Buenos Aires", eran necesarios nuevos establecimientos que permitieran "la diversificación productiva y el aumento de la participación del sector industrial en el valor agregado"[66]. La modificación de la estructura productiva neuquina se sustentaba en el aprovechamiento de los recursos de la región sobre la base del eje Neuquén-Cutral Co-Zapala. La capital sería el asiento de una industria mediana productora de artículos alimenticios y de emprendimientos de alto consumo eléctrico, mientras que la segunda concentraría las actividades transformadoras del petróleo. Zapala, en esta división geográfica del trabajo, iba a asumir el papel de centro minero de primer orden. Con todo, las mayores esperanzas de las autoridades provinciales estaban depositadas en la puesta en marcha grandes empresas industriales, como un polo petroquímico o una planta de fertilizantes, que permitirían "crear las bases del desarrollo"[67]. Con la concreción de estos proyectos, la provincia procesaría el total de su producción hidrocarbúrfica, poniendo punto final a una "transferencia de riquezas de la periferia productora hasta los centros desarrollados"[68].

Estas aspiraciones afirmaciones tuvieron, sin embargo, un dispar grado de cumplimiento en los años analizados. Es cierto que el sector creció a un ritmo del 6% anual entre 1970 y 1982[69]. Pero si observamos su comportamiento desde otro ángulo visualizamos una evolución contraria a lo esperado por los organismos planificadores: el peso del sector industrial cayó un 60% en ese periodo[70]. Este hecho, a primera vista contradictorio, habla muy bien de un sector que creció a una tasa sensiblemente menor que las restantes actividades productivas. La participación de las diferentes ramas que componen al sector nos brinda evidencia en la misma dirección. Ese anhelo de industrializar los recursos forestales en origen se diluyó conforme la industria maderera entraba en una crisis terminal. Algo no muy diferente sucedió con las imprentas y las plantas productoras de papel. Con una tasa de crecimiento negativa, compartieron con las madereras el raro privilegio de ser las únicas actividades que experimentaron un retroceso absoluto en el

periodo estudiado. La producción textil presentó, por su parte, un crecimiento apenas positivo que contrastaba con lo sucedido en otros escenarios patagónicos. Las ventajas que concedía la ley provincial 378/64 - que incluía exenciones impositivas, donación de tierras públicas, eliminación de posibles competidores y obras de infraestructura- no fueron suficientes para alentar la inversión en un área que nunca abandonó su lugar marginal (menor al 1% del producto industrial en 1982)[71].

Cuadro 3:			
El sector industrial neuquino.			
Tasa de crecimiento y composición por ramas (1970-1982)			
Rama industrial	Tasa de Crecimiento	Composición de las ramas industriales	
	1970-1982	1970	1982
Alimenticia	8,28	19,2	23,21
Textil	3,31	0,73	0,5
Maderera	-10,22	22,35	2,84
Papel/imprentas	-7,13	1,36	0,26
Química	9,94	19,58	28,43
Minerales no metalíferos	13,67	12,13	26,29
Maquinarias	4,35	23,79	18,47
Otras	s/i	0,86	s/i
Totales		100	100

Fuente: CDCT, El sector industrial en Neuquén, Neuquén, COPADE, 1984, p. 9.

Las ramas industriales de mayor crecimiento fueron, como es lógico imaginar, las relacionadas con la extracción de hidrocarburos. El procesamiento del petróleo y sus derivados representaba en 1982 un tercio del producto industrial, mostrando una tasa de crecimiento en los setenta cercana al 10% anual[72]. Más allá de esta importancia relativa, el peso de estas actividades en el conjunto de la economía era francamente desalentador. El propósito de inyectar "valor agregado a los recursos propios dentro del territorio nacional", elevado al nivel de política de estado, volvía necesario una serie de inversiones que nunca fueron realizadas. La decisión del gobierno nacional de instalar plantas procesadoras en las cercanías de los centros de consumo masivo o bien en puertos marítimos puso límites ciertos a este objetivo estratégico. A finales de los ochenta, la caída de proyectos largamente esperados, entre ellos la creación del polo petroquímico en el departamento Confluencia y de una planta de fertilizantes en Cutral Co, complicó el andamiaje de una economía diversificada. El hecho que sólo el 30% de la producción neuquina de petróleo se industrializara en la refinería de Plaza Huincul es un buen síntoma de este severo problema estructural. Los técnicos del COPADE percibían a este como un inconveniente de difícil solución. Aunque la extracción de las riquezas del subsuelo había sido importante en la generación de puestos de trabajo, trajo aparejado un "crecimiento dependiente de actividades que tarde o temprano se agotarían" [73]. Con la privatización de las empresas públicas instaladas en la región, y en un contexto de caída del precio del crudo, emergieron los primeros llamados de alerta de una economía que no había desandado un sendero industrial y, mucho menos, generado eslabonamientos en su estructura productiva.

El sector terciario experimentó un crecimiento sin antecedentes que lo llevaría a concentrar más de la mitad del PBG. Esa provincia, que se deshacía de su herencia territorialiana, fue un escenario ideal para el despliegue de la actividad comercial. Una sociedad urbana, que incorporaba nuevos consumidores y gustos refinados, permitió al comercio incrementar su participación en el producto provincial: el 12% que mostraba a comienzos de los setenta, mudaría a un significativo 30% sólo quince años después[74]. Esta evolución puede comprenderse a partir de la relevancia que fue tomando la ciudad de Neuquén para toda la región del Alto Valle del Río Negro y Neuquén. A diferencia de lo ocurrido en las primeras décadas del siglo XX, cuando las actividades de intermediación se distribuían entre una decena de localidades, para mediados de los ochenta Neuquén funcionaba como polo comercial para un área que poco entendía de límites provinciales.

Un segundo factor que nos pone frente a una economía de servicios fue la creciente importancia del estado. Los discursos partidarios coincidían en señalar la importancia de la esfera oficial en la cobertura de las demandas de una población en crecimiento. Para el MPN era imperioso fortalecer su posición en el campo electoral y, para ello, era necesario incorporar a diferentes sectores sociales al desarrollo económico[75]. Quedaba claro que no sólo debía asegurar la acumulación de algunas fracciones capitalistas - sobre todo comerciales y contratistas-, sino además cumplir funciones que se tradujeran en consenso y legitimidad política. Así, en el dialogo entre un estado dispuesto a intervenir en la economía y una sociedad que incrementaba sus necesidades de servicios, se produjeron grandes inversiones en materia de salud, educación y vivienda. Examinar los avances en cada una de estas áreas es una tarea compleja por la enorme cantidad de obras, actores y variables a analizar. Por este motivo, hemos optado por medir el avance del estado a través de dos indicadores fáciles de seguir en el periodo analizado: el presupuesto destinado a cada una de estas áreas y el personal empleado en ellas.

En el caso de la salud, la evolución de ambos elementos muestra un crecimiento poco menos que explosivo. A diferencia de lo ocurrido en la etapa territorialiana, donde la atención primaria de la salud estaba desarticulada y dependía de un pobre presupuesto nacional, entre 1970 y 1980 las partidas destinadas al sistema provincial de salud se multiplicaron diez veces[76]. En todo este periodo, el peso de los fondos girados a la Subsecretaria de Salud estuvo siempre por encima del 13% del presupuesto oficial, mostrando la centralidad que esta área tenía en el diseño estratégico provincial[77]. En cuanto a la cantidad de agentes, tanto profesionales como de apoyo, el incremento no fue menos espectacular: el poco más de un millar de empleados en 1974, pasó a una cifra cercana a cuatro mil en 1991. La dedicación exclusiva a la tarea hospitalaria, lograda a partir de la ley provincial 837/74, y la apertura de una residencia en medicina rural orientada a formar profesionales "mejor adaptados a la realidad sanitaria de la provincia", fueron

dos factores que alentaron la radicación definitiva de médicos y auxiliares de la medicina[78].

En el área educativa, los avances fueron igualmente significativos. Cuando la provincia daba sus primeros pasos, este sector era retratado por las autoridades en términos no demasiados alentadores. Las escasas escuelas existentes funcionaban en "ranchos ruinosos", donde se impartían clases "en forma precaria por la falta de organización y material didáctico"[79]. Del mismo modo, "la desnutrición y carencia de medios de vida, que obligaba a los niños a asistir a clase cubiertos de harapos y calzados de ojotas", hicieron de Neuquén un escenario ideal para el analfabetismo y la deserción escolar[80]. Con este punto de partida, la política seguida por el gobierno provincial estuvo orientada a cubrir las necesidades de una población que aceleraba su crecimiento, pero también a generar un insumo imprescindible para el despegue provincial. Si no formaba profesionales y técnicos en la región, con un perfil adecuado a sus particularidades productivas, era probable que la provincia presentara estrangulamientos en materia de recursos humanos. Los intentos por cumplir con ambas metas se reflejaron en la creciente proporción del presupuesto provincial destinada al sector educativo: mientras que a comienzos de los setenta su participación rondaba el 8%, en 1985 esa proporción se ubicaba por encima del 20%[81]. La creciente inversión en este rubro, además de permitir una caída vertical del analfabetismo, hizo posible una sostenida ampliación de la planta provincial de docentes (10 mil agentes en 1991).

Aquel déficit de viviendas, que desvelaba a las autoridades a comienzos de los sesenta, fue desplazado por una política activa que suplió la creciente demanda habitacional de una provincia que incrementó su población al mismo tiempo que se urbanizaba. Esta fue siempre un área para los gobiernos del MPN, pues en ella interceptaban las demandas ciudadanas y la capacidad de acumulación de empresas privadas de la construcción. No es extraño, entonces, que de esa combinación naciera un verdadero *boom* de la construcción. Sólo a modo de ilustración, podríamos decir que el Instituto Provincial de la Vivienda edificó, en los ochenta, cerca de 25 mil unidades habitacionales dando respuesta a un déficit que se agravaba a diario con la llegada de migrantes. Y esta masa de viviendas no podía dejar de afectar a la composición de la población económicamente activa. Si bien no es posible medir el impacto exacto de la construcción oficial de viviendas en el empleo, existen algunas pistas indirectas de su relevancia. En caso de observar el peso de la construcción sobre el total de asalariados, nos daríamos cuenta de su importancia en la generación de empleo y, en consecuencia, en la atracción de contingentes migratorios. Los censos nacionales nos brindan una radiografía muy clara al respecto: en 1980 un cuarto de los trabajadores en relación de dependencia estaban empleados en el sector y para 1991, más allá de la retirada del estado, este rubro conservaba una participación cercana al 12%[82].

Antes de terminar restaría atender a un último interrogante: ¿Cómo se comportó la dependencia financiera del estado neuquino entre 1960 y 1990? Como demostramos en las páginas previas, toda posibilidad de transformar la estructura productiva provincial dependía de la capacidad de las autoridades de capturar la atención nacional. Mantenerse en el centro de las prioridades del estado federal era indispensable para obtener recursos con los cuales sortear una realidad de "olvido y postergación"[83]. Sin su auxilio era imposible que la economía neuquina pudiera transitar por cada una de las etapas trazadas por los planificadores del COPADE. Mejorar el *standard* de vida de la población, montar una infraestructura que comunique su territorio y poner en marcha una economía diversificada eran metas que dependían de un presupuesto provincial que no detuviera su expansión. Pero nada hacía suponer que esta situación fuera permanente. La idea era justamente la inversa: la dependencia en materia financiera era un paso inexorable que conduciría a una economía cada vez menos subordinada a decisiones tomadas a miles de kilómetros de Neuquén.

Este principio, uno de los defendidos con mayor insistencia por los planificadores provinciales, se transformaría en un problema de difícil solución. Una mirada a los presupuestos provinciales nos avisa sobre las dificultades que tuvo la economía provincial para ganar autonomía respecto a los recursos nacionales. Ese itinerario que desembocaría automáticamente en un crecimiento aut centrado se estrelló con la cruda realidad. En el período que abarca la investigación, los fondos provenientes de la órbita federal siempre fueron superiores a los generados por la provincia. Los fondos que llegaban en concepto de coparticipación federal de impuestos, fundamentales en los sesenta, perdieron relevancia conforme la provincia acentuaba su perfil exportador de energía. En sentido inverso, las regalías percibidas por la explotación de petróleo, gas y electricidad mostraron un aumento sostenido que sólo se detuvo a comienzos de los noventa. La privatización de las grandes empresas a cargo de estas riquezas, sumado a la caída del precio de crudo, redujeron sensiblemente los ingresos en este concepto[84]. Un tercer rubro eran los "aportes no reintegrables". Estos subsidios que la Nación otorgaba a las provincias, usualmente criticados por la discrecionalidad con que eran manejados[85], alcanzaron su máximo histórica a mediados de los setenta cuando representaban el 65% del presupuesto provincial, mostrando desde allí una clara tendencia a la baja[86].

Esta configuración fue objeto de diversas críticas que coincidían en señalar la debilidad estructural del crecimiento neuquino. La dependencia respecto a los beneficios derivados de la explotación de recursos naturales ponía a la economía neuquina a merced de los vaivenes de mercados extra-regionales. Como bien dice Favaro, "El localismo escondió, detrás de un estado interventor-distribucionista-planificador, la debilidad estructural de su economía que evolucionó sin contar con condiciones de reproducción genuina y al permanente amparo de la nación"[87]. En todo caso, fue sobre la base de

recursos nacionales, sobre todo regalías, que el estado provincial pudo redistribuir la renta a través de la obra pública y la prestación de una amplia gama de servicios. Es cierto que la provincia mantuvo, durante los años estudiados, una política que apostó al *tandem* desarrollo y bienestar. Pero en ese delicado equilibrio es evidente que la opción por el bienestar, materializada en una activa política social, fue más intensa que la relacionada al desarrollo.

Algunas consideraciones finales.

Las tonalidades que dieron color al despegue económico de la provincia nos obliga a matizar razonamientos simplistas como el que inaugura el capítulo. La "fiebre del oro negro" fue, en todo caso, la punta de un *iceberg* que abarcó un amplio conjunto de transformaciones. Esta transición, que se desplegó con fuerza en el periodo 1960-1991, fue definiendo un modelo de crecimiento que presentaba las siguientes características:

- *Fuerte participación del estado en la economía.* El diagnóstico de las autoridades provinciales no podía ser más claro: la tenue presencia del estado nacional en los años del territorio nacional se había traducido en un cuadro de postergación, donde convivía una enorme dotación de recursos ociosos y una población sumergida en la pobreza. Toda posibilidad de escapar de esta situación estaba centrada en la capacidad planificadora del naciente estado provincial. Con una serie de propósitos, que iban desde mejorar los indicadores sociales hasta posibilitar la diversificación de la economía provincial, la presencia oficial ganaría terreno en el periodo analizado.
- *Dependencia financiera respecto al estado nacional.* La endeble base material obligaba al naciente estado provincial a recurrir a recursos "externos". Sólo con la colaboración del estado nacional podría producirse ese *salto adelante* que convertiría a Neuquén en una sólida economía industrial. Esta dependencia inicial, que funcionaría como una suerte de acumulación primitiva, se iría disipando conforme se incorporaran nuevas áreas y actividades al devenir económico provincial. La necesidad de recursos se tradujo, entonces, en una estrategia que corría por dos andariveles: al mismo tiempo que se defendía desde lo programático un "crecimiento por etapas", se lanzaban discursos que acompañaban los vaivenes de la política nacional. Pero lo que suponía iba a ser una etapa transitoria terminó siendo un defecto estructural que acompañó a Neuquén durante el periodo analizado. Así, los pagos del estado nacional se convirtieron en un engranaje fundamental para el

funcionamiento de la matriz productiva neuquina, sin que esto lograra traducirse en una implantación industrial de envergadura.

Importancia de las economías de enclave. Los diferentes planes de desarrollo advertían sobre la conveniencia de apoyar actividades que generaran un *efecto de arrastre* al conjunto de la economía. Con la puesta en marcha de diferentes polos de desarrollo sería posible ampliar el menú de opciones productivas y, sobre todo, transformar las materias primas *in situ*. Este objetivo, salvo contadas excepciones, estuvo lejos de ser alcanzado. El peso de la expansión del PBG recayó en actividades cuyo excedente no permanecieron en la provincia. Usando la definición de Zambón y Bilder, podríamos decir que los sectores que motorizaron el crecimiento de la economía "no dieron lugar relaciones intersectoriales ni hacia delante y, en consecuencia, tuvieron pocas vinculaciones con su *hinterland* productivo"[88]. La explotación de recursos energéticos quizás sea el mejor ejemplo de este diseño económico. Aunque la profundización de este perfil productivo generó un impacto inicial benévolo, que se tradujo en la llegada de enormes contingentes humanos, materiales, tecnológicos y financieros, los efectos que siguieron no fueron tan intensos y, luego de las privatizaciones, tendieron a ser negativos. En términos generales, podría decirse que las economías de enclave, en este caso estatal, dejaron a su paso un saldo ambiguo: si, por un lado, alentaron un crecimiento de la actividad económica en las áreas donde se desplegaron; por el otro, disminuyeron el margen de acción a las instancias decisorias locales y, por esa razón, no lograron dinamizar al conjunto del territorio.

Sectores ganadores y perdedores. Una de las metas más sentidas de la planificación provincial era alentar un crecimiento armónico de los diferentes sectores económicos. Con el propósito de dinamizar a los diferentes espacios que modelaban la geografía neuquina, las autoridades provinciales pensaban en la necesidad de crear numerosos polos de desarrollo a su interior. Sólo así sería posible superar las fracturas que acompañaban a la provincia desde los tempranos tiempos del territorio nacional. Esta declaración de principios tuvo, sin embargo, un dispar grado de cumplimiento. El sector primario, como ya demostramos, mostró un crecimiento negativo que alentó un "éxodo" desde el interior provincial. El sector secundario, salvo el caso de la construcción, creció a un ritmo bastante menor del esperado. Nada de esto ocurrió en materia de servicios. El sector terciario, pero especialmente el comercio y los servicios sociales, fue uno de los motores de la expansión económica neuquina y una de las principales causas de su explosión demográfica.

* Centro de Estudios de Historia Regional- Universidad Nacional del Comahue/ Becario doctoral del CONICET). Illia 416. 0299-154168818. joaquinperren@hotmail.com

[1] Diario *Sur Argentino*, "El crecimiento de la ciudad y su variada gama de prioridades", Neuquén, 12 de junio de 1978, p. 3.

[2] *Ibidem*, p. 3.

[3] HEALEY, Mark, "El interior en disputa: proyectos de desarrollo y movimientos de protesta en las regiones extra-pampeanas", en JAMES, Daniel (Dir.), *Violencia, Proscripción y autoritarismo(1955-1976)*, Tomo IX, Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Sudamericana , 2003, p. 174.

[4] HEALEY, Mark, "El interior en disputa...", op cit, p. 176.

[5] BLANCO, Graciela y otros, *Neuquén: 40 años de vida institucional*, Neuquén, COPADE-CEHiR, 1998, p. 25.

[6] *Ibid*, p. 26.

[7] ARIAS BUCCIARELLI, Mario, "El estado Neuquino. Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención", en FAVARO, Orietta (Dir.), *Neuquén: La construcción de un orden Estatal*, Neuquén, CEPHyC, 1999, p. 39.

[8] Centro de Documentación Científica y Técnica (en adelante CDCT), *Síntesis de la situación económica social de la provincia de Neuquén*, Carta de Felipe Sapag a Arturo Illia, Neuquén, 4 de junio de 1964, p. 3.

[9] CDCT, *Síntesis...*, op cit, p. 3.

[10] Las 8.000 hectáreas destinadas a la producción de frutales aportaban el 90% del valor agregado del sector, mientras que el 10% restante se repartía entre los otros quince departamentos CDCT, *Situación general de la provincia de Neuquén*, Neuquén, COPADE, 1967, p. 15.

[11] CDCT, *Situación general de la provincia...*, op cit, p. 31

[12] CDCT, *Área de frontera Chos Malal. Diagnostico*, COPADE, 1976, p. 31.

[13] Honorable Legislatura de la Provincia de Neuquen (en adelante HLPN), *Discurso del gobernador Felipe Sapag*, Diario de sesiones, V periodo legislativo, Tomo I, 1963, pp. 3-4.

[14] Para el censo nacional económico de 1964, el promedio de empleados por establecimiento era 6,9, a una enorme distancia de provincias como Buenos Aires, Santa Fe o Córdoba. Cfr. CDCT, *Situación General de la provincia de Neuquén...*, op cit, p. 29.

[15] CDCT, *Síntesis de la situación...*, op cit, p. 13.

[16] CDCT, *Situación General...*, op cit., p. 40.

[17] En 1963, el departamento Confluencia contaba con un personal de 2.902 empleados. Esta cifra cobra importancia si la comparamos con los 4.450 individuos que empleaba, para misma fecha, el comercio provincial. (CDCT, *Situación General...*, op cit, p. 41).

[18] *Ibid*, p. 58.

[19] CDCT, *Síntesis de la situación...*, op cit., p. 11.

[20] CDCT, *Estrategia para el desarrollo provincial*, Neuquén, COPADE, 1977, tomo II, p. 7.

[21] HLPN, *Discurso del gobernador Pedro Salvo*, Diario de sesiones, XVIII periodo legislativo, Tomo I, 1989, p. 1720.

[22] Esto era así al punto que las propias autoridades admitían que "en la era espacial de modernas comunicaciones, Neuquén no tenía un simple teléfono para que un productor de Centenario, por ejemplo, pueda comunicarse con la capital", CDCT, *Síntesis de la situación...*, op cit, p. 7.

[23] HLPN, *Discurso del Gobernador Felipe Sapag*, Diario de sesiones, VII periodo legislativo, 1965, p. 24.

[24] CDCT, *Objetivos y políticas para el plan de mediano plazo (1981-1984)*, Neuquén, COPADE, 1980, p. 9.

[25] ROMERO, Luis Alberto, *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*, Bernal, U.N.Q, 2004, p. 159.

[26] CDCT, *Objetivos y planes...*, op cit, p. 6.

[27] Ibid, p. 10.

[28] HLPN, *Discurso del gobernador Felipe Sapag*, Diario de sesiones, V periodo legislativo, Tomo I, 1963, p. 2.

[29] Ibid, p. 3.

[30] CDCT, *Bases para el Desarrollo de la provincia de Neuquén. Lineamientos generales para el plan de desarrollo provincial*, Neuquén, COPADE, 1984.

[31] Ibid,, p. 3.

[32] HLPN, *Mensaje del gobernador Felipe Sapag*, Diario de sesiones, X periodo, 1974, p. 10.

[33] CDCT, *Síntesis...*, op cit, p. 1.

[34] Ibid, pp. 15-22.

[35] HLPN, *Mensaje del gobernador Felipe Sapag*, Diario de sesiones, X periodo, 1974, p. 10.

[36] CDCT, *La provincia de Neuquén y la política demográfica*, Neuquén, COPADE, 1977, p. 30.

[37] Mientras la octava, novena y décima región chilenas tenían una densidad de 39, 20 y 13 habitantes por km²., las áreas argentinas colindantes (Chos Malal, la zona centro y la lacustre) sólo mostraban 1, 1,5 y 3,5 habitantes por km².

[38] CDCT, *La provincia...*, op cit, p. 30.

[39] CDCT, *La provincia...*, op cit, pp. 34 y 35.

[40] HLPN, *Mensaje del gobernador Felipe Sapag a la Honorable legislatura*, XIII período ordinario de sesiones, Neuquén, 1984, p. 4.

- [41] HLPN, *Mensaje del gobernador Felipe Sapag a la Honorable legislatura...*, op cit, p. 6.
- [42] Ibid, p. 5.
- [43] HLPN, *Mensaje del gobernador Felipe Sapag a la Honorable legislatura...*, op cit, 5-6.
- [44] Ibid., pp. 5-6.
- [45] Ibid., p. 7.
- [46] Ibid., p. 7.
- [47] Ibid., p. 7.
- [48] Ibid., p. 7.
- [49] CDCT, *Proyectos y medidas para la Patagonia*, Reunión de Gobernadores, Rawson, COPADE, 1984, p.7.
- [50] Ibid., p. 8.
- [51] Ibid., p. 7.
- [52] VELAZQUEZ, Guillermo y MORINA, Guillermo, "Las migraciones interprovinciales y el proceso de diferenciación regional. El caso argentino (1960-1991), *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 11, num. 34, 1996, p. 551.
- [53] BORON, Atilio, *Prologo*, en FAVARO, Orietta, *La construcción de un orden estatal...*, op cit, p. 11.
- [54] *Clarín*, Buenos Aires, 2 de abril de 1969.
- [55] CDCT, *Neuquén: Perspectiva de crecimiento de su población en función de la posible creación de nuevos puestos de trabajo*, Neuquén, COPADE, 1972, p. 16.
- [56] Ibid., pp. 59-60.
- [57] CDCT, *Los hidrocarburos y la economía neuquina*, Neuquén, COPADE, 1988, p. 3.
- [58] Dirección Provincial de Estadística y Censo (en adelante DPEG), *Anuario Estadístico 1991*, Neuquén, 1991, Minería, cuadro 12.
- [59] DPEG, *Anuario...*, op cit, cuadro 10. En este cuadro general, el yacimiento Loma de la Lata merece una mención aparte. Ubicado en las cercanías de la capital, entre los departamentos Confluencia y Añelo, contenía por si solo la mitad de las reservas del país y su volumen lo ubicaba entre los reservorios gasíferos más importantes del planeta.
- [60] BILDER, Ernesto y ZAMBON, Humberto, "La matriz productiva del Neuquén: evolución y perspectiva", *Opinión y Conocimiento. Apuntes sobre la realidad neuquina*, numero 1, Volumen 1, Año 1, p. 68.
- [61] El PBI generado en suelo neuquino representaba, en 1953, el 0,4% del total. Esa participación llegaría a 0,65 en 1970 y en 1985 paso a ser 2,17%.
- [62] BANDIERI, Susana, *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005, pp.

278-284.

[63] CDCT, *Indicadores socioeconómicos: análisis y conclusiones*, Neuquén, COPADE, 1978, p. 128.

[64] En 1970, la existencia de ganado bovino rondaba las 130 mil cabezas. Veinte años después esa cifra caería a 119 mil. En cuanto al ganado ovino, la caída fue más abrupta: paso de 680 mil cabezas en 1970 a 380 mil en 1990. En el mismo periodo, el stock de caprinos se incremento en 100 mil cabezas.

[65] Consejo Federal de Inversiones (en adelante CFI), *Producto Bruto Geográfico 1970-1985-Neuquen*, Buenos Aires, 1988, p. 42.

[66] CDCT, *El sector industrial de la provincia de Neuquén*, Neuquen, COPADE, 1984, p. 3.

[67] CDCT, *El sector industrial...*, op cit, p. 6

[68] CDCT, *Los hidrocarburos...*, op cit, p. 4.

[69] CDCT, *El sector industrial ce la provincia de Neuquén*, Neuquén, COPADE, 1984, p. 8.

[70] *Ibíd.*, p. 9.

[71] HLPN, Ley 378/64, *Compilación promoción industrial*, tomo I, Neuquén, pp. 36-40.

[72] CDCT, *El sector industrial...*, op cit, p. 10.

[73] CDCT, *Los hidrocarburos...*, op cit, p. 4.

[74] CFI, *Producto Bruto Geográfico 1970-1985...*, op cit, p. 45.

[75] ARIAS BUCCIARELLI, Mario, "El estado neuquino...", op cit., p. 49.

[76] *Ibíd.*, p. 50.

[77] BLANCO, Graciela, *40 años...*, op cit, p. 120.

[78] HLPN, *Mensaje del gobernador de la provincia de Neuquén Felipe Sapag*, Diario de sesiones, XI periodo, 1975, p. 456.

[79] CDCT, *Síntesis de la situación...*, op cit, p. 7.

[80] *Ibíd.*, p. 7.

[81] BLANCO, Graciela y otros, *40 años de vida institucional...*, op cit, p. 120.

[82] INDEC, *Censo Nacional de población y vivienda 1980*, Serie B, Características generales, p. 56 ; y de la misma institución, *Censo Nacional de población y vivienda 1991*, resultados definitivos, serie C, parte 2, p. 41.

[83] BLANCO, Graciela y otros, *Neuquén: 40 años...*, op cit, p. 27.

[84] BLANCO, Graciela y otros, *Neuquén: 40 años...*, op cit, pp. 30-31.

[85] ARIAS BUCCIARELLI, Mario, "El Estado Neuquino...", op cit, p. 45.

[86] BLANCO, Graciela y otros, *Neuquén: 40 años...*, op cit, p. 30.

[87] FAVARO, Orietta y otros, "Limites estructurales de una estrategia de distribución (1958-1980)", en

[88] ZAMBON, Humberto y BILDER, Ernesto, "La matriz productiva...", op cit, p. 70.
